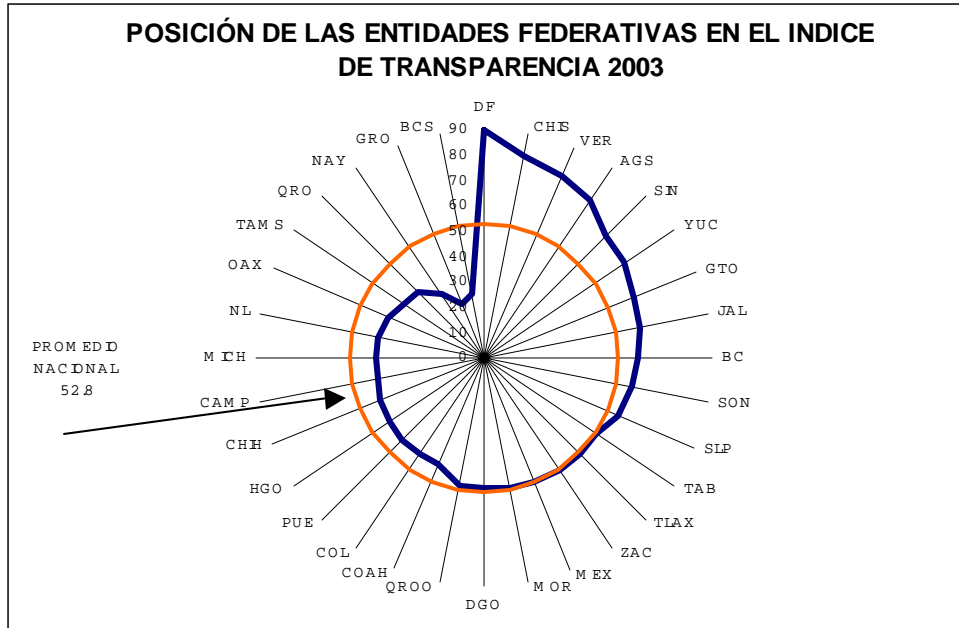


ÍNDICE DE TRANSPARENCIA 2003: avances en el acceso a la información fiscal de las entidades federativas



Síntesis

De acuerdo con los propósitos de aregional.com para la estimación del Índice de Transparencia de la información fiscal de las entidades federativas en 2003, en esta nota se presentan los principales resultados que arroja la medición realizada en la semana del 24 al 28 de febrero, sobre la disponibilidad de las leyes y los documentos básicos de los programas económicos de dichas entidades en sus sitios de Internet.

Entre los resultados sobresalientes que arroja la estimación para el presente año destaca la existencia de un mayor número de documentos y leyes en las páginas estatales de Internet. Ello representa un avance a favor del fortalecimiento de la práctica de la transparencia para el conjunto de las entidades federativas, aunque se observa diferente énfasis cuando se analizan éstas en forma individual. No obstante lo anterior, la calificación promedio alcanzada en el Índice 2003, 52.8 puntos de 100, todavía refleja un bajo desempeño en el acceso de la información fiscal.

Palabras clave: federalismo fiscal, transparencia, información fiscal, presupuesto de egresos.

Sección: Federalismo fiscal

1. Tendencias en el desempeño institucional de las entidades federativas

Desde diferentes ámbitos de la sociedad mexicana, de sus instituciones políticas y administrativas, e incluso por interés de organizaciones internacionales, inversionistas y empresarios extranjeros; en los últimos años ha sido creciente la atención sobre la evolución, el nivel y los impactos de las finanzas públicas, así como sobre las características y condiciones de los mecanismos institucionales existentes en nuestro país para su discusión y asignación.

En el terreno de los gobiernos estatales y municipales, en México es cada vez más evidente que la evaluación del desempeño es un factor de creciente importancia para la población. Por ello, el desarrollo de sistemas de evaluación de la gestión pública estatal es un tema que en los siguientes años estará presente en las discusiones públicas con más fuerza.

De igual modo, estamos observando con mayor intensidad el funcionamiento de los pesos y contrapesos; en primer término, en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y, en segundo lugar, entre la Federación y las entidades federativas, lo que llevará a la conformación de un conjunto de instituciones políticas y económicas que normarán la asignación de los recursos fiscales, el diseño de las políticas públicas y la evaluación de los resultados. En este contexto, el Congreso de la Unión promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹.

En igual sentido, los retos para los gobiernos de las entidades federativas son enormes para propiciar el ambiente institucional que haga realidad los objetivos trazados en el nuevo ordenamiento jurídico sobre la información gubernamental. Destaca la existencia de leyes estatales equivalentes a esa norma federal en Jalisco, Sinaloa, Querétaro, Aguascalientes y Michoacán, así como la presentación de iniciativas, desde 2001, en Nuevo León, Guanajuato y San Luis Potosí.

Esas experiencias muestran que en los siguientes años, la evaluación del desempeño institucional de las entidades federativas deberá incluir elementos de juicio acerca de la intervención de los otros poderes participantes; de acuerdo con la división de sus competencias constitucionales, en la toma de decisiones. Y ésta no se refiere solamente a los aspectos presupuestales o fiscales. Prueba de esto es que en años anteriores se han emprendido acciones para evaluar a las instituciones encargadas de la impartición de justicia no sólo en el terreno civil sino también en las cuestiones mercantiles; la calidad del marco regulatorio como incentivo para la promoción y atracción de las inversiones privadas, así como la calificación del personal que labora en esas actividades.

En este marco, una de las áreas con menor conocimiento y análisis se refiere a la situación y operación del poder legislativo de las entidades federativas. La intervención de ese poder en las decisiones de los ámbitos fiscal o presupuestal, cuya operación recae en los ejecutivos estatales es clave para que las políticas públicas sean exitosas. Por otra parte no puede dejarse de lado que también la promulgación de leyes y normas oportunas, de calidad y con el mayor consenso político, hace posible el logro de los objetivos con la mayor eficiencia posible.

¹ Secretaría de Gobernación, "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002.

2. Medición de la transparencia en la información fiscal: variables e indicadores del índice 2003

En este contexto, el tema de la transparencia asociado al de la rendición de cuentas está adquiriendo un papel destacado en las discusiones sobre las finanzas públicas, la calidad de los servicios y bienes públicos, así como en el examen y medición del desempeño institucional. De manera creciente este tema toma fuerza como un factor explicativo del desarrollo económico y social de los países, las regiones o, en el caso mexicano, de las entidades federativas del país.

En abril de 2002, aregional.com publicó el Índice de Transparencia de la Información Fiscal mediante el cual se clasificó a las entidades federativas de acuerdo con la información disponible en las páginas de los gobiernos estatales en la Internet, en ese año.

El objetivo principal de dicho ejercicio consistió en conocer la manera en que las administraciones estatales facilitan el acceso a la información estadística, documental y legal para toda aquella persona que se interese en conocer y analizar las actividades y los programas del conjunto de esas instituciones.

Los resultados del ejercicio mostraron un desempeño diferenciado de las entidades federativas acerca de la facilidad para obtener la información en las páginas de Internet estatales, lo cual puede considerarse como una medición indirecta de la existencia de mecanismos institucionales en las entidades federativas que facilitan la difusión de las actividades y resultados de los gobiernos locales.

La publicación del índice motivó un interés para las propias entidades federativas y para algunos medios de comunicación nacionales y de algunos estados, acerca de la manera en que se integró el índice y de las posiciones de las entidades en la escala del índice.

Dicho interés y debate son muestra de la importancia, tanto del tema de la información fiscal como de la necesidad de disponer de instrumentos que permitan la comparación del desempeño institucional en nuestro país.

Es preciso aclarar que sólo estamos abordando una vertiente de la transparencia: la referida a la información fiscal, al tiempo que reconocemos los esfuerzos de algunos gobiernos estatales para fomentar y consolidar la transparencia en otras áreas, por ejemplo, las relativas a las compras de gobierno.

Estamos convencidos de que abundante disponibilidad información o facilidad en el acceso, no se traduce automáticamente en transparencia, por lo que es necesario discernir sobre el significado de este último concepto. Pero sabemos que las nuevas tecnologías posibilitan disminuir sensiblemente los costos de obtención de la información fiscal, así que su disponibilidad en las páginas de Internet estatales favorece la transparencia.

š` Qué y cómo medimos 2003

Para avanzar en los esfuerzos de ampliar las áreas gubernamentales en las que es indispensable fortalecer la transparencia, tanto de los procesos, información y resultados

de las decisiones públicas, aregional.com realizó una nueva medición en los sitios web estatales en la semana del 24 al 28 de febrero de 2003, para verificar la facilidad del acceso y la existencia de la información estadística y documental.²

La medición se efectuó nuevamente sobre gran parte de las variables seleccionadas el año anterior, con lo cual mantendremos el propósito esencial de mostrar cómo cada entidad federativa disminuye los costos de obtención de la información documental y estadística en materia fiscal, para toda aquella persona interesada en dicha información.

La composición del Índice 2003 contiene criterios más estrictos que los del año 2002, tales como la disponibilidad de la información estadística actualizada, la que reconocemos como un atributo indispensable para la transparencia en la gestión gubernamental en las entidades federativas.

Pero también la valoración de la estructura de las leyes de coordinación fiscal o su equivalente, formó parte de la calificación; el propósito de ese ejercicio fue examinar la semejanza del modo de coordinación que existe en la ley federal con los modelos de coordinación que prevalecen en las leyes de las entidades federativas.

Adicionalmente, la aproximación inicial en el marco presupuestal de cada entidad federativa para tratar de evaluar la forma en que la institucionalización mostrada en las leyes de coordinación fiscal, en lo relativo al fortalecimiento de las haciendas de los municipios, se expresa en las decisiones de asignación del gasto estatal. Se buscó en las leyes de ingresos y en los presupuestos de egresos, la determinación detallada de los recursos transferidos por mandato de las leyes federales o por la coordinación fiscal estatal existente; a los municipios, para verificar cuan transparentes resultan las experiencias estatales.

Cuadro 1

**CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN FISCAL POR BLOQUES
DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA 2003**

I	II	III	IV
Marco regulatorio	Marco programático-presupuestal	Rendición de cuentas	Estadísticas fiscales
Ley de Coordinación Fiscal	Ley de Ingresos 2003	Cuenta Pública 2001 o 2002	Disponibilidad de información estadística con atributos de suficiencia, comparabilidad, nivel de desagregación, oportunidad
Ley de Hacienda	Presupuesto de Egresos 2003	Informe de Gobierno 2002	
Ley de Deuda Pública	Plan Estatal de Desarrollo vigente	Informe de Finanzas Públicas	
Ley de Catastro		Informe de Deuda Pública	

Nota.- Los valores para cada indicador en el Índice se presenta en el cuadro 3.
Fuente: aregional.com

² Consúltese la nota metodológica “**LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO: Índice de Transparencia 2003**”, publicada en el portal de aregional.com, el día 17 de febrero de 2003, en la cual se explica la forma en que se realizaría la calificación de las entidades federativas.

3. Resultados generales

A partir de la verificación realizada sobre la disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas en sus portales, la impresión más general percibida es que hay un mejoramiento del acceso a dicha información en los inicios de 2003.

Aunque cabe advertir, que esa impresión no se observa con igual intensidad para cada uno de los cuatro bloques en que se clasificó la información documental y estadística utilizada para la conformación del Índice de Transparencia de la Información Fiscal (ITIF).

El detalle de las calificaciones logradas por entidad federativa en cada una de las variables que conforman los cuatro bloques del Índice, se consigna en los cuadros 4 a 8 del Anexo de este documento.

Resultados sobresalientes en el Índice 2003

- § Se registra una **ampliación de los documentos disponibles en las páginas estatales**, lo que representa un avance positivo que favorece el fortalecimiento de la transparencia a través de las nuevas tecnologías. Ver gráfica 2

Un ejemplo de lo anterior es el siguiente: Si consideramos que en el Bloque I. Marco Regulatorio, deberían existir 124 leyes en total (31 por cada uno de las cuatro normas seleccionadas, en virtud de que el Distrito Federal no estuvo considerado en el Índice 2002), la disponibilidad observada en 2003 fue de 114 leyes (o sea, 92% respecto del total), mientras que en 2002 estuvieron disponibles 83 leyes, es decir, 67% de las que teóricamente podrían existir.

Una situación semejante se observa en los bloques II y III

- § Ese resultado es consecuencia natural de que una parte significativa del total de las entidades federativas haya mejorado su calificación respecto a la obtenida el año anterior.

Para la comparación pertinente de las calificaciones de los índices 2002 y 2003, se realizó un ajuste en las variables consideradas en ambos índices..

De ese ejercicio se desprende lo siguiente:

- 24 entidades mejoran su calificación aunque con diferente intensidad. Los cambios mayores se registran en Morelos, Yucatán, Tlaxcala, Tabasco y Sinaloa; en contraparte, los cambios menores se localizan en Coahuila y Sonora.
- Dos entidades permanecen con la misma calificación Aguascalientes y Tamaulipas.
- Cinco estados disminuyen su calificación: Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán y Nayarit.

- § No obstante la ampliación en el número de documentos disponibles, en promedio, la calificación alcanzada en 2003 muestra que **se mantiene un bajo desempeño en el acceso a la información fiscal de las entidades federativas.**

La calificación promedio del Índice de Transparencia de la Información Fiscal 2003 fue de 52.8 puntos sobre la base de 100. Ver gráfica 1 y cuadro 2.

En la calificación promedio de cada uno de los cuatro bloques del Índice, las variaciones son altamente contrastantes (el denominador indica el máximo de puntos alcanzables en cada bloque):

§ I. Marco regulatorio:	21.6 / 25
§ II. Marco programático-presupuestal:	13.8 / 35
§ III. Rendición de cuentas:	12.8 / 20
§ IV. Estadísticas fiscales:	4.5 / 20

Lo anterior sugiere que los gobiernos locales no aprovechan cabalmente las ventajas de las nuevas tecnologías para difundir información estadística y documental que generan, y que por disposiciones legales deben entregar a sus congresos.

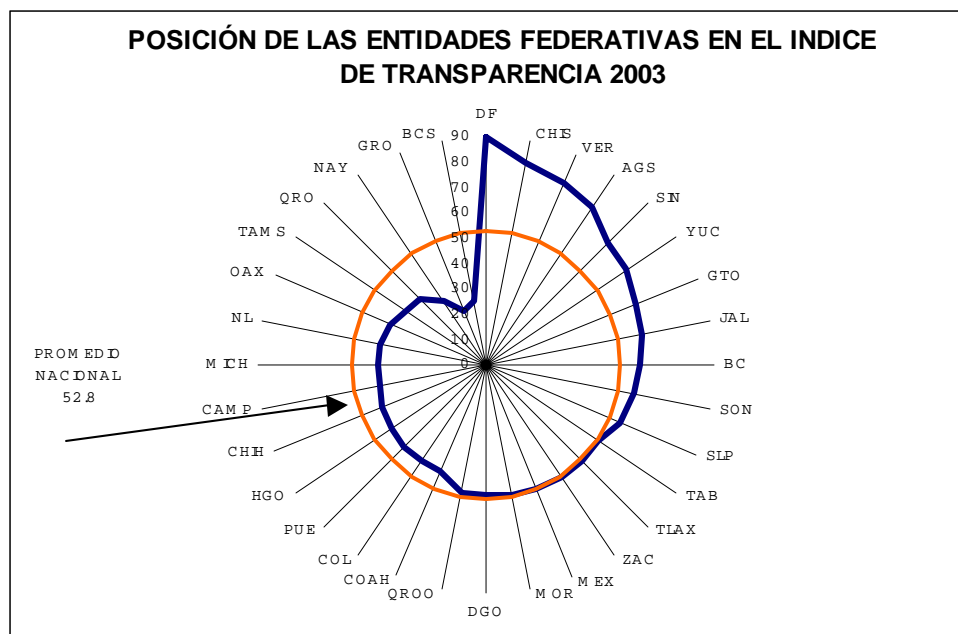
Es muy claro en ese panorama, que la rendición de cuentas tiene todavía un amplio margen para que sea fortalecida por los gobiernos estatales con acciones que aparentemente son sencillas y de bajo costo y, de esta manera, aprovechar más las ventajas de sus sitios en Internet.

- § En relación con el **Marco regulatorio**, es muy importante señalar que una parte significativa de las entidades federativas mantiene disponible las leyes correspondientes en la materia fiscal, a diferencia de lo que se observó en la rendición de cuentas (bloque en el cual apenas la mitad de las entidades ofrece los documentos pertinentes). Ver gráficas 2 y 3.
- § En relación con el **Marco programático-presupuestal**, la calificación promedio de 13.8 puntos de 35 es indicativa de la alta heterogeneidad en la disponibilidad de los documentos de coyuntura (los que forman el cuerpo central del Programa Económico del año en curso), que arrojan como conclusión que el interés de las autoridades locales para hacer accesible información de gran importancia para muchos sectores de población no es el mismo en todas las entidades federativas. Ver gráficas 2 y 3

El énfasis que se hizo sobre la distribución detallada de los recursos transferidos a los municipios que debería existir en los presupuestos estatales posibilitó constatar que todavía hay un tratamiento diferencial muy marcado entre las entidades federativas, en lo relativo a brindar seguridad y certidumbre para que los municipios conozcan desde los inicios del ejercicio fiscal cuántos recursos dispondrán para financiar sus gastos.

- § Del mismo modo, lo que se observa en términos generales en el bloque de **Rendición de cuentas** es que los documentos de coyuntura (es decir, los informes trimestrales) tienen una baja disponibilidad, que es muy notoria frente a la existencia de los informes anuales de los gobernadores. Ver gráficas 2 y 3
- § En términos de las **Estadísticas fiscales**, el ejercicio de verificación sobre la existencia de series comparables, con igual amplitud, y actualizada, es considerablemente baja. Se percibe una enorme distancia entre las experiencias que pueden denominarse exitosas (en la medida en que cumplen con los atributos de comparabilidad, oportunidad, confiabilidad, extensión y desglose de los rubros de ingresos, gastos, deuda pública y de recursos transferidos a los municipios) frente a otras experiencias que exhiben escasa información. Ver gráficas 2 y 3
- § La disponibilidad de la información estadística permite observar que, en general, el rubro de los egresos está poco desagregado en sus componentes básicos, por lo que no es posible identificar el destino de los gastos en áreas o políticas públicas que pueden considerarse como prioritarias. Un ejemplo de ello es el relativo al monto del gasto en educación que realizan los gobiernos estatales.
- § En gran parte de los 168 documentos (considerando los bloques del marco regulatorio, el programático-presupuestal y de la rendición de cuentas), la copia disponible en los sitios de Internet no corresponde al facsímil de los que, por mandato de ley, deben ser publicados en el órgano oficial de difusión de las entidades federativas. Tan sólo en 19 de esos 168 documentos se puede tener la certeza y la seguridad de que toda la información es verdaderamente oficial, lo que además garantiza que su uso tenga la característica de legalidad.

Gráfica 1

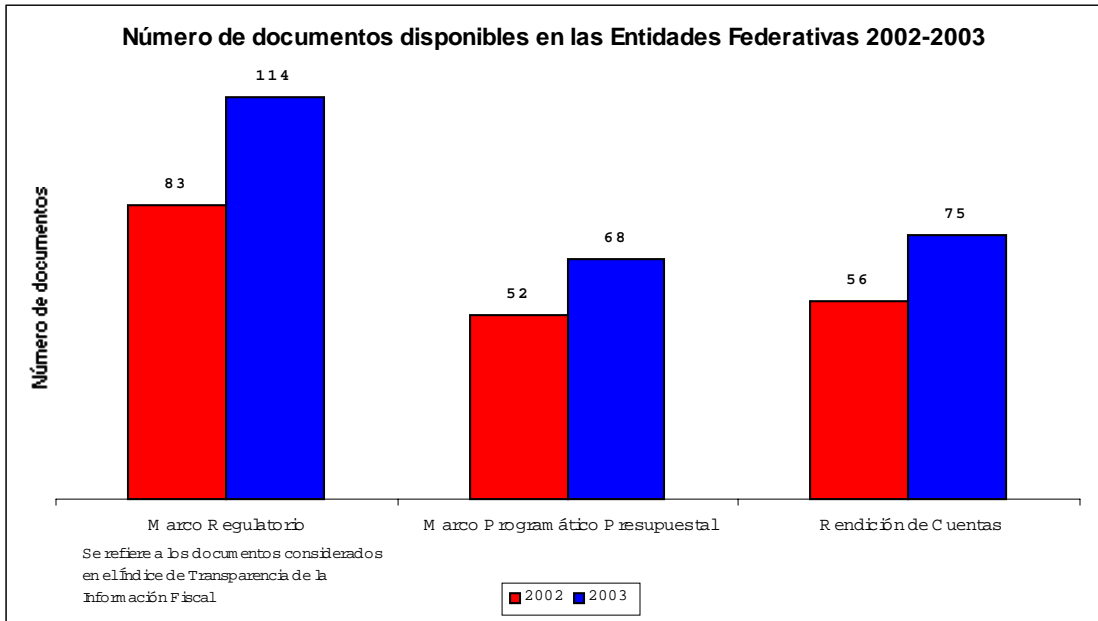


Cuadro 2

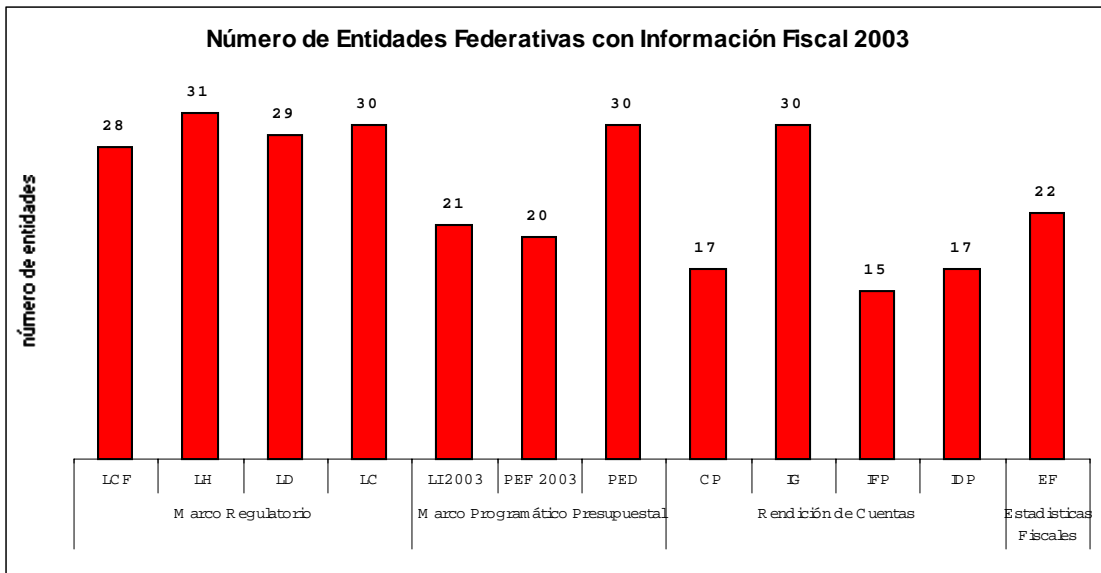
POSICIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA 2003		
	Calificación	Lugar
Distrito Federal	90	1
Chiapas	81	2
Veracruz	78	3
Aguascalientes	75	4
Sinaloa	68	5
Yucatán	67	6
Guanajuato	64	7
Jalisco	62	8
Baja California	61	9
Sonora	59	10
San Luis Potosí	58	11
Tabasco	54	12
Tlaxcala	54	13
Zacatecas	54	14
México	53	15
Morelos	52	16
Durango	51	17
Quintana Roo	51	18
Coahuila	46	19
Colima	46	20
Puebla	46	21
Hidalgo	45	22
Chihuahua	44	23
Campeche	43	24
Michoacán	43	25
Nuevo León	43	26
Oaxaca	41	27
Tamaulipas	38	28
Querétaro	37	29
Nayarit	30	30
Guerrero	28	31
Baja California Sur	26	32

Fuente: Elaborado por aregional.com

Gráfica 2



Gráfica 3



LCF: Ley de Coordinación Fiscal	PED: Plan Estatal de Desarrollo vigente
LH: Ley de Hacienda	CP: Cuenta de la Hacienda Pública Estatal
LD: Ley de Deuda Pública	IG: Informe de Gobierno
LC: Ley de Catastro	IFP: Informe de Finanzas Públicas, trimestral
LI2003: Ley de Ingresos 2003	IDP: Informe de Deuda Pública, trimestral
PEF2003: Presupuesto de Egresos 2003	EF: Estadísticas fiscales