

Información Fiscal de las Entidades Federativas 2004

Índice de Transparencia 2004

Serie: Federalismo Fiscal / Año 4 Número 3 / Marzo 2004



Director General

Jesús Alberto Cano Vélez

Economista en Jefe

Ricardo Carrillo Arronte

Análisis

Francisco Arroyo García

Cintha Rocha Santos

Abraham Izquierdo García

Orlando Suárez López

Adriana Enríquez Martínez

Rita Molinar Monterrubio

Gabriela García Plascencia Álvarez

Producción Editorial

José C. Miguel Vázquez

Jesús Maya Duarte

Información Fiscal de las Entidades Federativas, es una publicación propiedad de aRegional SA de CV. Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico sin la cita aRegional SA de CV.

www.aregional.com
Calle 7 No. 97 Tercer piso,
Col. San Pedro de los Pinos,
CP 03800, Del. Benito Juárez
Tel. (01 55) 2614 1311

ISSN 1665-322X



***Información Fiscal de las
Entidades Federativas***

Índice de Transparencia 2004

Presentación	5
Acerca del Índice de Transparencia de la Información Fiscal (ITIF)	7

I

Panorama de la transparencia fiscal en México

A. Avances principales para impulsar la transparencia en el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas	13
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

II

Resultados del ITIF 2004

A. Evaluación General	23
B. Resultados por Bloque	29
1. Marco Regulatorio	29
2. Marco Programático - Presupuestal	33
3. Rendición de Cuentas	36
4. Estadísticas Fiscales	38
C. Transparencia en las asignaciones a los municipios en el Marco Programático - Ppresupuestal	42
D. Análisis Comparativo de las Leyes de Transparencia de las Entidades Federativas	55
E. Análisis de la Modernización de la Fiscalización de las Entidades Federativas	59
F. Evaluación de la calidad de la información fiscal y demográfica	72

III

Comparación de resultados de los índices 2003 - 2004

A. Cambios en las posiciones de las entidades federativas en los índices 2003 - 2004	83
B. Comparativo de las calificaciones según bloques de los índices 2003-2004	84

IV

Elementos para una agenda de fortalecimiento de la transparencia en el federalismo fiscal

A. Estadísticas de las finanzas federales	93
B. Estadísticas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios	94
C. Información demográfica	95
D. Otras acciones o recomendaciones adicionales en materia de transparencia	95

Presentación

La economía internacional se encuentra en un intenso proceso de cambio, que incide en las relaciones económicas de los países, la dirección de los flujos comerciales y financieros y las estructuras productivas de las economías nacionales, a raíz de los progresos tecnológicos de los últimos años. Este conjunto de transformaciones ha propiciado modificaciones en la dinámica y la lógica del crecimiento económico mundial de la posguerra, que han modificado en los años recientes los paradigmas del desarrollo.

Las discusiones actuales en torno a ese tema tiende a converger hacia un consenso del nuevo significado del desarrollo y sus determinantes en los siguientes años. El objetivo esencial de cualquier política de desarrollo es lograr incrementos sostenidos en el nivel y la calidad de vida de todos los integrantes de la sociedad.

Las perspectivas acerca de los significados del desarrollo, que se reflejen en las mediciones de éste, muestran que la intensidad de los cambios tecnológicos y los efectos de su incidencia en la productividad de las empresas, las personas y las regiones, obligan a prestar atención al tema de la calidad del desarrollo.

En esa dirección, la calidad de las regulaciones para fomentar las inversiones y garantizar la estabilidad en el crecimiento económico tiene como un factor decisivo la evaluación de la efectividad y transparencia de las asignaciones de los recursos públicos. En años recientes, los debates y las investigaciones han centrado su atención en ponderar los aspectos institucionales más significativos de la calidad del sector público y su influencia en el desarrollo.

Concomitantemente a ese cambio en la concepción del desarrollo, el postulado de una sociedad democrática supone la evaluación permanente e informada sobre su gobierno. Para que esa actividad social sea efectiva requiere que los usuarios tengan los elementos indispensables para hacer un análisis razonado e informado, al tiempo que esta opinión pueda ser divulgada y contrastada en el conjunto de la sociedad.

En ese sentido, la información gubernamental es un elemento clave en el análisis de la situación del país, de sus entidades federativas y municipios, en cualquiera de las dimensiones del desarrollo, de su población, de sus recursos humanos y físicos, así como para la evaluación de sus potencialidades y capacidades para aprovechar los beneficios de las relaciones económicas del mundo globalizado.

En la medida en que la población conozca con mayor detalle los aspectos sobre el funcionamiento y la actividad que desarrolla el conjunto de instituciones gubernamentales, contará con mejores elementos para ejercer su derecho a la crítica y a la evaluación. De esta forma, el acceso a la información pública es una condición necesaria para el desarrollo democrático del Estado y para que los poderes públicos rindan cuentas sobre su desempeño.

En los años recientes, en México se ha emprendido un esfuerzo notable para integrar un marco regulatorio de los vastos aspectos que comprende el quehacer gubernamental, que constituyen una verdadera reforma estructural en materia de la información, en particular la fiscal, que generan y utilizan los tres órdenes de gobierno en nuestro país.

El presente informe está constituido por cuatro capítulos.

En el primero se sintetizan los principales avances que se han registrado en materia de transparencia, gracias a los esfuerzos realizados por las entidades federativas para institucionalizarla dentro de sus rutinas.

El segundo capítulo presenta el análisis de los resultados del Índice 2004. Se examinan con detalle la información general por cada uno de los cuatro bloques que integran el Índice.

Asimismo, se realiza un análisis más específico sobre las prioridades del Índice: la desagregación de la información presupuestal hacia los municipios; la comparación de las leyes de transparencia estatales vigentes a la fecha, en particular, sobre el ámbito material de cada una de ellas; el análisis de la modernización de la función de fiscalización, a través de las leyes estatales en esa materia; y, una evaluación de la calidad de la información fiscal y demográfica.

En cada una de esas prioridades, se intenta señalar la situación actual prevaleciente en las entidades federativas, como parte de los aspectos institucionales que están inmersos en el campo de la coordinación intergubernamental.

Por su parte, el capítulo tercero comprende una comparación de los resultados que obtuvieron las entidades federativas, a partir de los esfuerzos desplegados entre 2003 y 2004, para hacer disponible la información fiscal a través de sus sitios web. La base de comparación se realiza con la metodología aplicada en 2003 para mantener la homogeneidad en el análisis de los resultados.

En el capítulo cuarto se apunta una serie de elementos, los cuales derivan de la reflexión y evaluación de los resultados del Índice, y que nutren una agenda de propuestas para impulsar las acciones de transparencia en la información del federalismo fiscal en México.

Las propuestas se refieren a esfuerzos que deben desplegarse en los tres órdenes de gobierno y tienden a mejorar la calidad de la información utilizada y a ampliar la práctica de la rendición de cuentas con los atributos que aporta la cultura de la transparencia.

Por último, se incluyen como anexos, las calificaciones que sirvieron de base en la medición de 2003 y 2004, para que los usuarios tengan las referencias indispensables sobre el peso relativo que cada variable del Índice ha tenido en esos años.

El último anexo hace referencia a la forma en que algunas entidades federativas han contribuido a facilitar al usuario de la información, el acceso a ella, mediante el diseño de un canal directo en sus sitios web. Ello representa una distinción en la práctica de la transparencia.

Acerca del Índice de Transparencia de la Información Fiscal (ITIF)

1. Antecedentes

En abril de 2002 **aregional.com** publicó por primera ocasión 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 las entidades federativas en los sitios de Internet.

El objetivo principal de ese ejercicio inicial 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 de esas instituciones.

El tema de la transparencia guarda un lugar destacado en la agenda de las discusiones en el contexto de los trabajos de análisis y evaluación de la situación actual del federalismo fiscal en México, que se emprenden en la Convención Nacional Hacendaria.

Para contribuir con esos análisis y a la generación de propuestas para mejorar el acceso a la información, al tiempo que ésta sea generada con más calidad, oportunidad y confiabilidad, **aregional.com** realiza por tercera ocasión la integración del Índice de Transparencia de la Información Fiscal, que se distingue de las experiencias anteriores por incluir dos aspectos centrales en el terreno de la transparencia y la rendición de cuentas: la disponibilidad en el sitio web de las entidades federativas de las leyes de transparencia y de fiscalización.

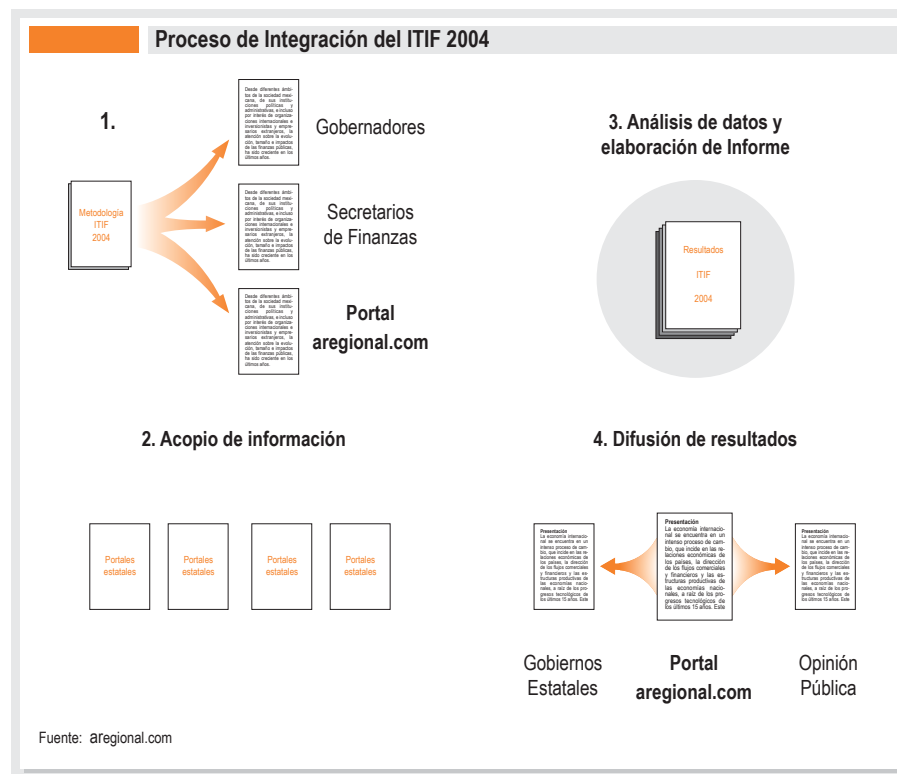
1.1. La experiencia del Índice en 2002-2003

La característica distintiva de los años recientes en materia de transparencia y rendición de cuentas de la gestión gubernamental en México puede sintetizarse en la preocupación de los gobiernos de las entidades federativas, aun cuando no generalizada en los municipios, por ofrecer mejores servicios de información estadística y documental aprovechando las ventajas y potencialidades de las nuevas herramientas de la informática.

En esa dirección, una síntesis de los ejercicios realizados, en los dos últimos años, por **aregional.com** para verificar los avances que en esa materia han registrado los sitios web de los ejecutivos estatales, se ofrece a continuación. Aun cuando la evaluación cubra aspectos que son responsabilidad de los congresos locales o de otros entes públicos.

Los resultados del ejercicio de esos años mostraron, en general, un desempeño diferenciado de las entidades federativas acerca de la facilidad para obtener la información desde sus sitios web. Ello puede considerarse como una medición indirecta de los mecanismos institucionales en las entidades federativas que favorecen la facilitación y la difusión de las actividades y resultados de los gobiernos locales.

De las enseñanzas que derivan de la primera aproximación al significado y medición de la transparencia en la información fiscal de las entidades federativas, pueden apuntarse dos tipos de comentarios.



En primer término, las autoridades estatales se están viendo obligadas por las condiciones de la competencia por los recursos de inversión, por las demandas ciudadanas y la alternancia política, así como por disposiciones de la Federación cuando se trata de la ejecución de recursos federales, a generar y poner a disposición del público interesado la información relacionada con sus finanzas públicas, sus planes de gobierno y estrategias de fomento a las actividades económicas. Por ejemplo, las disposiciones relativas al Ramo 33 contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal y en los decretos del presupuesto federal para el caso del gasto federalizado.

Adicionalmente, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales para informar y rendir cuentas a la sociedad, vía el congreso local, está propiciando transformaciones importantes en los documentos oficiales, tanto en su presentación como en sus contenidos. Hoy en día vemos algunas innovaciones como los informes regionales.

Ya que ahora la disponibilidad de información es un activo para la competitividad de las regiones, todos los esfuerzos por hacer transparente la gestión pública de los estados están incidiendo en la forma de actuación de los gobiernos estatales para atraer los escasos recursos de inversión, procurando mejorar sus atributos institucionales.

En segundo lugar, lo que evidencia el primer ensayo que efectuamos con el Índice de Transparencia 2002 es la forma en que las regiones del país responden a estímulos externos, de ahí que algunas de ellas puedan estar mejor habilitadas para responder diferenciadamente a un mismo tipo de estímulo o demanda.

La utilización de Internet puede considerarse como una señal favorable para quienes están interesados en examinar el contexto institucional de las regiones que la emplean, aunque también como se concluyó en el análisis de los resultados que obtuvimos en 2002, no es clara, ni directa, la vinculación entre mayor desarrollo económico y mayor calificación de transparencia.

Resultados sobresalientes en el Índice 2003

- Se registró una **ampliación de los documentos disponibles en las páginas estatales**, lo que representa un avance positivo que favorece la práctica de la transparencia a través de las nuevas tecnologías.

Este resultado es consecuencia lógica de que una parte significativa del total de las entidades federativas haya mejorado su calificación respecto a la obtenida en 2002.

- No obstante la ampliación en el número de documentos disponibles, la calificación promedio alcanzada en 2003 muestra que **se mantuvo 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.

Es muy claro en este 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.

2. Los propósitos en el índice 2004¹

La publicación del índice en los años anteriores ha incentivado un creciente interés para las propias entidades federativas y para algunos medios de comunicación nacionales y estatales, acerca de la manera en que se integró el índice y de las calificaciones de las entidades que se registraron en él. También organizaciones no gubernamentales han expresado su interés por tales resultados y están involucrados en su seguimiento.

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, así como el registro de los avances que en el terreno de la transparencia fiscal están alcanzando las entidades federativas.

2.1 Qué y cómo se midió

La medición se efectuó nuevamente sobre gran parte de las variables seleccionadas el año anterior, con lo cual se mantuvo el propósito esencial: mostrar el esfuerzo de cada entidad federativa en la disminución de los costos de obtención de la información documental y estadística en materia fiscal, para toda aquella persona física o moral interesada en su utilización.

Al igual que en el ejercicio de 2003, para el de este año se enfatizó la medición sobre los contenidos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, con el fin de comparar la manera en que cada entidad federativa especifica en sus presupuestos, los mecanismos de transferencia de recursos a sus municipios, tanto en lo relativo a la parte de ingresos como lo relacionado con las participaciones y los subsidios federales.

Ello es una medida del cumplimiento de las responsabilidades de los gobiernos estatales para hacer accesible y comprensible la información de los recursos fiscales que por mandato de ley tienen derecho los gobiernos municipales.

En esa dirección, es oportuno recordar que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovió reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, las cuales entraron en vigor a partir de junio de 2003, y tienden a fortalecer la rendición de cuentas sobre las actividades básicas de ese organismo federal, especialmente la información que genera sobre la recaudación fiscal.

Tales mandatos de ley se complementan con los cambios introducidos en la estructura del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en la cual, en los últimos años, se ha fortalecido el capítulo relativo a la transparencia de las cuentas fiscales federales².

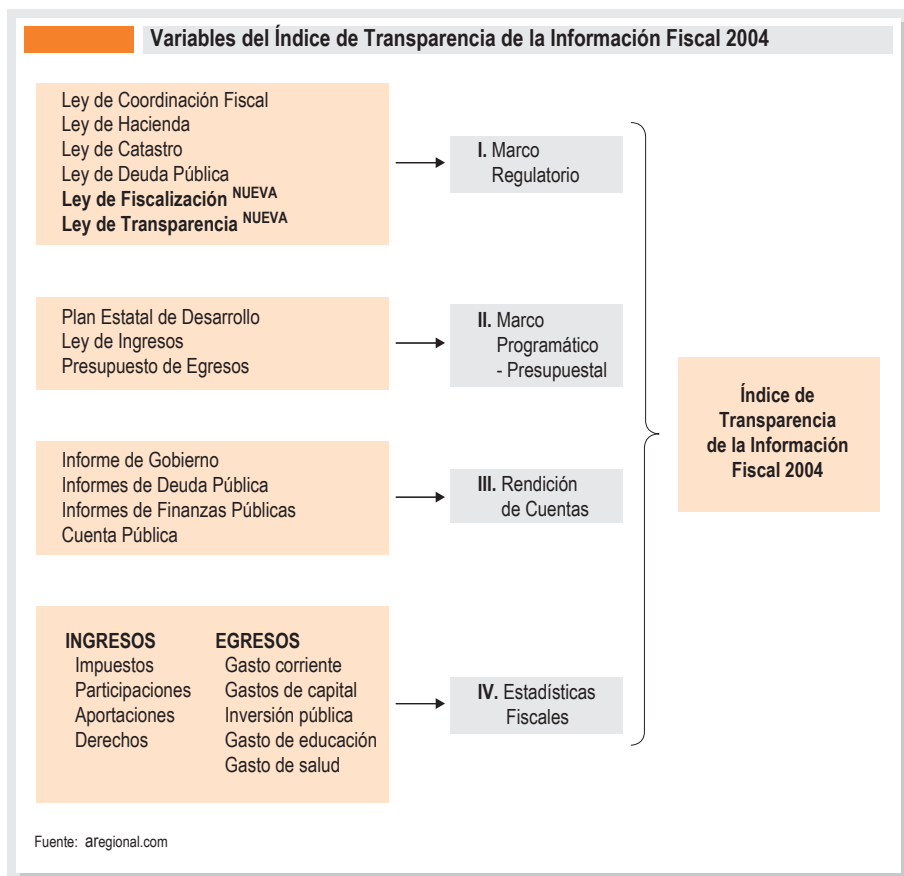
La evaluación en los documentos fiscales de naturaleza anual de las entidades federativas se centra en analizar la forma en que está institucionalizada la coordinación intergubernamental en el terreno de la distribución de los recursos fiscales hacia los gobiernos municipales en el interior de cada entidad federativa, una vez que han sido transferidos los recursos federales, así como también los recursos correspondientes a las fuentes propias de los gobiernos estatales.

Ello permite introducirnos a la evaluación de la situación del federalismo fiscal y su funcionamiento en México, desde su perspectiva institucional, sobre la cual estamos interesados en aportar a los debates, a la generación de información y de análisis y al diseño de propuestas para avanzar en un esquema de coordinación fiscal que responda a los propósitos de contribuir a fomentar las actividades económicas, ofrecer los bienes y servicios públicos con calidad y transparencia, así como favorecer la disminución de las disparidades regionales prevalecientes en cada entidad federativa.



¹ Ver aregional.com, "LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO: metodología para el índice de transparencia 2004", febrero 8 de 2003.

² Por ejemplo, desde el ejercicio fiscal 2003 el Decreto del Presupuesto incluyó una disposición para que la Secretaría de Hacienda realizara un diagnóstico integral sobre la situación de las haciendas estatales y municipales, que permitiera conocer los problemas e insuficiencias que existen en los diversos aspectos de los ingresos, los gastos, la deuda pública local, así como los desafíos para incrementar la recaudación local, como la vía para fortalecer y estabilizar las finanzas de esos gobiernos. Para el ejercicio fiscal 2004 se refrenda nuevamente tal disposición, por lo que a más tardar el 15 de mayo de este año, la Secretaría de Hacienda dará a conocer los resultados del nuevo estudio.



2.1 El foco de atención en 2004: leyes de transparencia y de fiscalización

En México, las reformas a la Constitución General de la República en 1999 que dieron origen al Órgano Superior de Fiscalización de la Federación, representan el punto de partida para la integración de instituciones modernas encargadas de velar por los intereses de la sociedad y así, garantizar que las autoridades de gobierno actuarán en estricto cumplimiento de la ley, en la ejecución de los planes y programas gubernamentales y en la aplicación de los recursos públicos.

Con el nuevo esquema de fiscalización que se ha impulsado en México, se faculta a la entidad fiscalizadora para verificar el manejo de los recursos públicos en cualquier entidad u organización, ya sea pública o privada a la que por algún motivo le sean transferidos recursos federales. Asimismo, se le otorga rango constitucional, mayor autonomía técnica y de gestión para el desarrollo de sus funciones.

En suma, la modernización de la función fiscalizadora ha implicado una ampliación del ámbito de su competencia.

Estas modificaciones motivaron a los poderes Ejecutivo y Legislativo de los gobiernos estatales a iniciar los respectivos cambios a sus ordenamientos jurídicos a fin de modernizar y hacer más eficientes y transparentes sus procesos de fiscalización y los entes institucionales responsables de tales funciones.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 constituye un formidable desafío para el Estado mexicano para construir el entramado institucional indispensable en la operación organización de la gestión pública se haga accesible a un amplio núcleo de población interesado en conocer la actividad gubernamental.

En ese marco, los retos de los gobiernos de las entidades federativas son amplios para propiciar el ambiente institucional que haga realidad los objetivos trazados en el nuevo ordenamiento jurídico sobre la información gubernamental.

Por las razones anteriores, el foco de atención en la revisión y la medición del Índice 2004 fue la institucionalización de las prácticas de la transparencia en la información pública gubernamental y del ejercicio de las funciones de fiscalización modernizadas en las entidades federativas.

***Panorama de la Transparencia
Fiscal en México***

Capítulo I

A. Avances principales para impulsar la transparencia en el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas

En este apartado se sintetizan los avances que se han registrado en los últimos años en materia de transparencia de los procesos, los instrumentos y la información estadística que se aplican en la asignación de los recursos federales a las entidades federativas y los municipios, que ha emprendido la federación.

Tales esfuerzos de transparencia se materializan en cambios en las regulaciones y en la aparición de nuevos documentos, especialmente los relativos al desempeño del Servicio de Administración Tributaria. Y en esos esfuerzos, la actuación del Poder Legislativo ha sido relevante para el impulso de la transparencia fiscal.

De igual manera, se mencionan de forma muy general los avances que presentan las experiencias estatales en relación con el entramado institucional que deriva de la promulgación de las leyes de transparencia, las cuales son examinadas con mayor detalle en el apartado 2D de este informe.

Ahora bien, una sociedad democrática supone la evaluación permanente e informada sobre su gobierno. Para que esa actividad tenga sentido y utilidad, se requiere que la población posea los elementos indispensables para hacer un análisis razonado e informado, al tiempo que esa opinión pueda ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos.

En ese sentido, la información gubernamental es un elemento clave en el análisis de la situación del país, de sus entidades federativas y municipios, en cualquiera de las dimensiones del desarrollo, de su población, de sus recursos humanos y físicos, así como para la evaluación de sus potencialidades y capacidades para aprovechar los beneficios de las relaciones económicas del mundo globalizado.

En la medida en que la población conozca con mayor detalle los aspectos sobre el funcionamiento y la actividad que desarrolla la autoridad, contará con elementos para ejercer su derecho de evaluarla. De esta forma, el acceso a la información pública es una condición necesaria para el desarrollo democrático del estado y para que los poderes públicos rindan cuentas sobre su desempeño.

1. Modernización de las regulaciones para la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno federal

En los años recientes, en México se ha emprendido un esfuerzo notable para integrar un marco regulatorio de los vastos aspectos que comprende el quehacer gubernamental, que constituyen una verdadera reforma estructural en materia de la información, en particular la fiscal, que generan los tres órdenes de gobierno en nuestro país.

En las siguientes líneas se presentan los elementos más representativos de las normas vigentes en México, las que responden a muchas de las demandas sociales por transparentar el quehacer gubernamental, especialmente en el terreno de la información fiscal.

- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio de 2002)*³

Con esta nueva norma, existe ahora la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para proporcionar, entre otra, la información siguiente:



³ Ver Secretaría de la Función Pública, "Decreto por el que se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002.

- La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - Para el conjunto de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará la información respecto de cada dependencia y entidad. Además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio Decreto de Presupuesto;
 - Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, a la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación;
 - El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - Los informes que, por disposición legal, deban generar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- *Nueva Ley del Servicio de Administración Tributaria⁴ (junio de 2003)*

Con las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se avanza en el rediseño institucional de las cuestiones fiscales en México, especialmente en el terreno del federalismo fiscal.

Ahora, en relación con la disponibilidad de información fiscal y para fortalecer la transparencia, el Servicio de Administración Tributaria debe:

- Elaborar anualmente y hacer público un programa de mejora continua con metas específicas.
- Establecer un sistema que permita evaluar su desempeño, el cual incluirá indicadores para medir la eficiencia en las tareas de recaudación.
- Proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal suministre al Congreso de la Unión la información siguiente:
 - Informes mensuales sobre la evolución de la recaudación.
 - Informes trimestrales sobre la evolución de la recaudación, dentro de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.
 - El presupuesto anual de gastos fiscales, integrado por el monto que el erario federal deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas, tratamientos y regímenes especiales, estímulos, diferimientos de pagos, deducciones autorizadas y condonaciones de créditos establecidos en las leyes tributarias.
- Con el propósito de transparentar la relación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas, así como de garantizar el estricto cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, el SAT proporcionará la infor-

⁴ Ver SHCP, "Decreto de reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria", en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2003.

mación necesaria para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publique mensualmente en el Diario Oficial de la Federación la información relativa a la recaudación federal participable y a las participaciones federales, por estados y la correspondiente al Distrito Federal, incluyendo los procedimientos de cálculo.

Para fortalecer las actividades de evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización, el SAT debe:

- Publicar anualmente estudios sobre la evasión fiscal con el propósito de conocer con detalle los niveles de evasión fiscal en el país.
 - Elaborar y entregar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, una metodología para determinar el costo beneficio de la recaudación y la fiscalización por cada impuesto contemplado en la legislación tributaria federal.
 - Coadyuvar a mejorar la evaluación de la eficiencia recaudatoria y sus efectos en el ingreso de los distintos grupos de la población. Para tal efecto, el SAT deberá realizar anualmente un estudio de ingreso-gasto que muestre por decil de ingreso de las familias su contribución en los distintos impuestos y derechos que aporte, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales.
- *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal⁵ (julio de 2003)*

En la misma dirección de fortalecer la transparencia, el Poder Legislativo promovió reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para que la Secretaría de Hacienda, en el momento que proporcione y publique el calendario de entrega de los recursos de las participaciones fiscales y las aportaciones federales, a que la obligan los artículos 3, 6 y 36 de esa ley, también proporcione las fórmulas y variables utilizadas en la determinación del monto que corresponda a cada entidad federativa.

• **Nuevos referentes para la colaboración entre los poderes de la Unión: el caso de la asignación del gasto público**

Una de las características centrales de la existencia y operación de pesos y contrapesos en los arreglos políticos democráticos, se refiere a la negociación que deben establecer los partidos políticos para impulsar sus ofertas políticas hacia la agenda de gobierno. En el terreno de los recursos fiscales, la existencia de mecanismos de negociación resulta esencial para evitar la parálisis en la actividad gubernamental y disminuir los costos que ello ocasionaría en la sociedad.

A través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, desde 1997 el Poder Legislativo emprendió la renovación de sus relaciones de colaboración con el Poder Ejecutivo para avanzar en la rendición de cuentas y la transparencia, tanto en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto federal cuanto en las actividades de seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto público. Entre otras modificaciones, la estructura y los contenidos del decreto del presupuesto en esos renglones han sido transformados progresivamente para responder a tales exigencias.

A partir del ejercicio fiscal de 1998, se integra en la estructura del decreto un apartado especial (el título quinto, denominado De la Información, Evaluación y Control) que contiene disposiciones expresas para que el Ejecutivo Federal remita informes, estadísticas y todo tipo de datos que permita a los legisladores realizar con eficiencia sus funciones de análisis sobre las finanzas públicas y el ejercicio del gasto, y de evaluación de sus resultados e impactos.

En esas disposiciones se regula la entrega de los informes trimestrales sobre la situación económica y las finanzas; los convenios de desempeño de las entidades paraestatales; la publicidad de los programas de subsidios federales y sus



⁵ Ver SHCP, "DECRETO por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal", en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 2003.

reglas de operación; los anexos programáticos del presupuesto federal, y el seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, que está en línea con la Nueva Estructura Programática.

Para el ejercicio fiscal de 2001, en el Decreto del Presupuesto se introdujo un importante concepto en el esquema de evaluación: la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para estimar la eficiencia, los costos y la calidad en la administración pública federal, así como el impacto social del ejercicio del gasto⁶.

En los ejercicios fiscales de 2002 y 2003, se refrenda el esquema de obligaciones de suministro y publicación de información fiscal, financiera y presupuestal para todos los poderes de la Unión, así como para las acciones coordinadas del gobierno federal con las entidades federativas que involucran la asignación y ejecución de recursos fiscales.

En todas esas modificaciones de 1998 a 2003, se intentó desarrollar las bases del Sistema de Evaluación del Desempeño para identificar la eficiencia, los costos y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, que se diseñó como uno de los componentes de la Nueva Estructura Presupuestal, impulsada por la Secretaría de Hacienda a partir de 1998.

La información sobre los avances de ese sistema, o sobre sus restricciones, no ha estado disponible para un amplio público, por lo cual no se conoce su situación actual. Es recomendable que la Secretaría de Hacienda explique los alcances sobre esos importantes objetivos del Sistema de Evaluación del Desempeño, en los momentos en que se argumenta la racionalización del gasto en virtud de la austeridad, establecida como política en el Programa Económico 2004.

2. Experiencias iniciales en las entidades federativas

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 con nuevos criterios la asignación de los recursos fiscales, el diseño de las políticas públicas y la evaluación de los resultados.

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.

En esa dirección destaca la vigencia de leyes estatales equivalentes a esa norma federal en Jalisco, Sinaloa, Querétaro, Aguascalientes, Michoacán, Nuevo León, Durango, Colima, Coahuila, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato y Morelos.

En etapa de discusión en los congresos locales, se hallan las de Baja California, Chihuahua, Zacatecas⁷, Puebla, Veracruz, Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Estado de México.

⁶ Ver artículo 87 del Decreto del presupuesto federal de 2001, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000.

⁷ En este caso, la ley fue aprobada ya por el congreso local, y resta que el ejecutivo estatal realice la promulgación en el órgano oficial para que inicie su vigencia

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.

El examen comparativo de los contenidos obligatorios de las leyes de transparencia de las entidades federativas, se presenta en el apartado 2D de este informe.

3. Desafíos de la Convención Nacional Hacendaria en materia de transparencia en la coordinación fiscal

La demanda por información oportuna y confiable acerca de las finanzas federales que determinan las transferencias a las entidades federativas y los municipios, ha sido una constante en las posiciones que han venido expresando los gobernadores integrados en torno a la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

La solicitud a la Secretaría de Hacienda para proporcionar las cifras que sirven de base para el cálculo de las participaciones, así como de los criterios que se siguen para las ministraciones de los recursos, se ha reiterado en diversos foros.

Asimismo, un sinnúmero de organizaciones sociales y partidos políticos, empresarios e integrantes del sector académico, ha externado también sus reclamos por hacer accesible mucha de la información fiscal y presupuestal del gobierno federal, que ayude a entender los criterios de asignación entre las entidades federativas.

• Los debates sobre la disponibilidad de la información fiscal

En los últimos años, las incipientes discusiones públicas sobre las cuestiones presupuestales en México han mostrado una cuestión crucial: los márgenes de maniobra para modificar o introducir nuevos gastos son, y es posible que lo sigan siendo, estrechos. En este marco, los temas de calidad y dirección del gasto público adquieren relevancia en las próximas decisiones sobre los presupuestos públicos.

La evaluación de la calidad del gasto, que tiene entre sus características la medición de su impacto en los beneficiarios, implica la revisión del cumplimiento de los criterios de publicidad, oportunidad, transparencia y de rendición de cuentas, en la operación de los instrumentos administrativos que se emplean para el diseño, la ejecución y la evaluación de las decisiones de gasto.

En esa dirección, el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones del Decreto del Presupuesto es una condición indispensable para asegurar que la transparencia y la rendición de cuentas sean una práctica cotidiana en la operación

de las instituciones públicas, y que forman parte de una cultura de la responsabilidad de los diseñadores y operadores de las políticas públicas en México.

La transparencia del proceso presupuestal se consolidará en la medida en que la información sea generada con calidad, oportunidad, confiabilidad y publicidad suficiente para servir de soporte a los debates públicos acerca de los temas que interesen a la sociedad.

Ello se traducirá en el establecimiento de reglas claras y de mecanismos institucionales apropiados para el control y la verificación en el uso de los recursos públicos que fortalezcan la responsabilidad de los tomadores de decisiones en los ámbitos ejecutivos y legislativos

• Demandas de información de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Una de las motivaciones que originaron la integración de la Conferencia Nacional de Gobernadores en octubre de 2002, fue la demanda enfática al gobierno federal sobre la situación real de la recaudación tributaria y de las finanzas públicas en general que permitiera a las entidades federativas conocer las razones de los cambios discrecionales de la Secretaría de Hacienda. Uno de los aspectos cruciales de esa demanda fue el conocimiento de los recursos provenientes de la renta petrolera.

El debate entre el gobierno federal y la Conferencia Nacional de Gobernadores en torno a la distribución y ministración de las participaciones fiscales pone en evidencia los límites del esquema de federalismo fiscal vigente en México. Más aún, la polarización de las posturas confirma la necesidad de fortalecer la coordinación intergubernamental como condición necesaria para abordar este tema con serenidad y objetividad.

- *Transparencia en las participaciones federales.* La operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representa un esquema sumamente complejo. Por una parte, la diversidad de objetivos que pretende alcanzar (esencialmente el compensatorio y el resarcitorio) obliga a establecer criterios sofisticados para medir los rezagos sociales y el nivel de actividad económica en cada una de las entidades federativas.
- *Evaluación de la eficiencia en el ejercicio del gasto descentralizado.* El proceso de descentralización y desconcentración del gasto público del gobierno federal hacia los gobiernos estatales se ha sustentado en la afirmación de que los gobiernos locales cuentan con ventajas sobre el federal para ejercer el gasto público con mayor eficiencia. La racionalidad detrás de esta afirmación es que los gobiernos locales, por su mayor cercanía con la población, pueden conocer mejor las necesidades de ésta además de que la población también puede imponer una mayor disciplina a las autoridades locales (a través de la opinión pública y de los procesos electorales). Sin embargo, esta afirmación no ha sido evaluada adecuadamente.
- *Claridad en los criterios de distribución y nivel de recursos real de los excedentes petroleros.* Por otra parte, los recursos a distribuir dependen del monto de la recaudación federal que a su vez depende del nivel de actividad económica y del régimen fiscal. Cabe señalar que uno de los componentes más importantes de los ingresos federales es el de los petroleros, los cuales se definen a través de un régimen complejo aplicable a Pemex. Así, para poder dar seguimiento a la transferencia de recursos federales, es necesario contar con volúmenes muy grandes de información fiscal, social, demográfica; asimismo es necesario un conocimiento profundo y preciso del régimen fiscal y, particularmente de Pemex.

• Demandas de información de la Confederación de Municipios de México

En igual sentido que los gobiernos estatales han planteado demandas sobre la transparencia en la información del gasto federalizado, los gobiernos municipales replican la solicitud a sus gobiernos correspondientes para que proporcionen, con oportunidad y suficiencia, los criterios, las variables y las estadísticas empleadas para la distribución de los recursos fiscales a que tienen derecho.

Los pronunciamientos más generales que se conocen en esta materia, se sintetizan en lo siguiente:

- Requerimientos de apoyo e información a la Secretaría de Hacienda;

- Que los estados publiquen los montos, porcentajes y calendarios de entrega de los fondos de aportaciones y participaciones federales en las fechas señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal federal.
- Que la SHCP cumpla con la disposición que le obliga a publicar la lista de estados que incumplan con las disposiciones mencionadas (párrafo 4, art. 6 de la Ley de Coordinación Fiscal federal).
- Clarificación en la conformación de la Recaudación Federal Participable, así como información sobre sus ajustes de manera mensual; así como del Fondo General de Participaciones (20%, 1% adicional, bases especiales de tributación, entre otros).
- Información sobre el comportamiento de los ingresos federales, su incidencia en los recursos participables, así como en los montos que reciben los municipios (con una periodicidad mensual, no trimestral).
- Promover que los estados desglosen a los municipios los recursos que se entregan como parte de las participaciones federales, para identificar el apego a la ley de los recursos.
- Información sobre los cálculos del Fondo de Fomento Municipal con una periodicidad más frecuente, incluyendo los datos de predial y agua utilizados para su distribución.
- Impulsar una mayor transparencia en el cobro del Derecho de Alumbrado Público.

El análisis y debate sobre la calidad y oportunidad de la información fiscal y complementaria en las fórmulas de distribución de los recursos, forma parte ineludible de la agenda de la Convención Nacional Hacendaria, pues de tales atributos depende en gran medida la trascendencia de los consensos que se puedan alcanzar en ese foro.

Dada la importancia que tiene la disponibilidad de información confiable en el federalismo fiscal, uno de los temas que forman la agenda de la Convención Nacional Hacendaria es el de la **Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas**, con los objetivos siguientes: Transparencia y armonización de la información hacendaria, y Rendición de cuentas, supervisión y control social ciudadano.

*Resultados del Índice de
Transparencia Fiscal 2004*

Capítulo II

En esta sección se presentan los resultados de la medición de la información documental y estadística, cuya existencia se verificó de acuerdo con los procedimientos establecidos en la metodología aplicada por aregional.com.

Varios de los aspectos que se analizaron a partir de la información disponible que permitió la evaluación realizada por aregional.com, constituyen por sí mismos líneas de trabajo entre las autoridades federales, estatales, e inclusive municipales, las cuales en la mayoría de las instituciones fiscales se encuentran ausentes. Tales aspectos se refieren a: la disponibilidad de información documental, la calidad de la información, la institucionalización de la transparencia, la ampliación del nuevo esquema de fiscalización, así como una gama amplia de cuestiones institucionales que se encuentran en el marco regulatorio del federalismo fiscal en México.

La totalidad de esos aspectos están siendo analizados por autoridades, especialistas, y personas interesadas en las cuestiones fiscales, en el marco de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria.

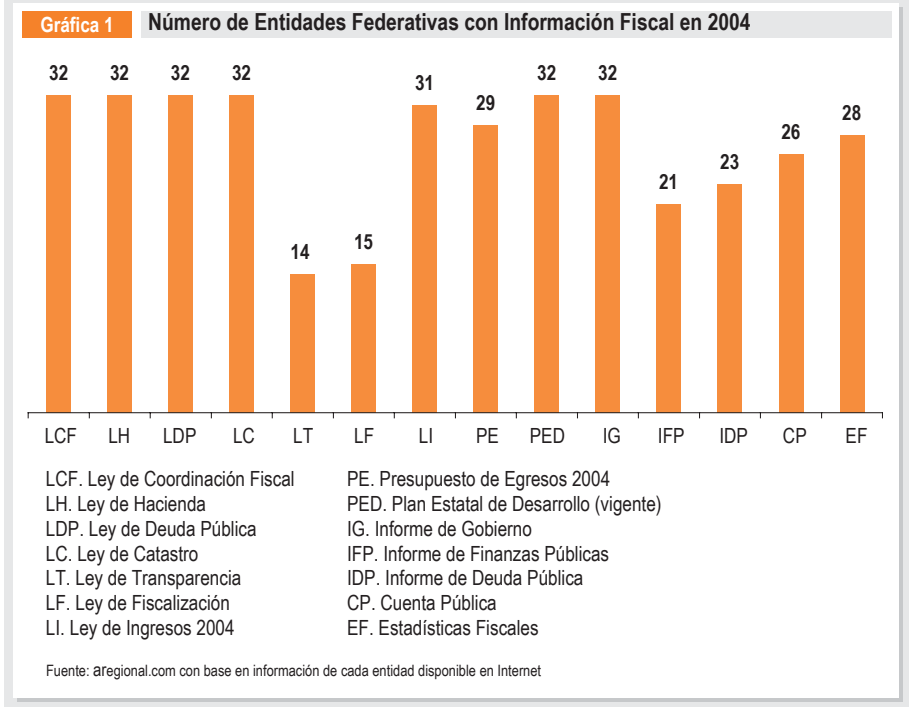
A. Evaluación General

En el último año, el desempeño promedio de las entidades federativas en el terreno de la transparencia de la información fiscal, registra un avance considerable en varias de las dimensiones de las políticas públicas, así como en los aspectos institucionales que determinan los procesos de asignación de los recursos fiscales.

En términos de **disponibilidad**, el acceso a un mayor número de documentos normativos y estadísticas sobre los ingresos y el gasto público en 2004 puede verificarse en buena parte de los sitios web de las entidades federativas (ver gráfica 1).

Los resultados esenciales de la verificación en esos sitios pueden sintetizarse en lo siguiente:

- Mayor cumplimiento en la dimensión normativa de la coordinación fiscal de las entidades federativas, aunque falta abundar en el examen de la calidad de las regulaciones existentes para conocer cómo esa institucionalización incide en la descentralización de los recursos a los municipios.
- Incompleto esquema de transparencia y fiscalización, acorde con los nuevos requerimientos del federalismo en México, en el que se demanda la ampliación de la rendición de cuentas, que efectivamente muestre la manera en que los gobiernos aplican los recursos, así como pueda evaluarse el impacto de las decisiones de gasto sobre el desarrollo y el bienestar social.
- La disponibilidad oportuna de documentos sobre el tema de rendición de cuentas (bajo el esquema de calendarios trimestrales) es insuficiente en una tercera parte del total de las entidades federativas. Ello no implica que esas entidades no cumplan las disposiciones normativas para informar a sus congresos, sino que la actualización de esa información en los sitios web no es lo suficientemente expedita para cumplir con los objetivos de ofrecer información oportunamente.



b) En relación con la **calidad** de la información ofrecida, los análisis comparativos sobre las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de las entidades federativas permiten apuntar que deben fortalecerse los esfuerzos por ampliar la transparencia en las herramientas básicas de la política fiscal de dichas entidades. Específicamente, es en el terreno de los presupuestos donde tiene que haber mayor énfasis para asegurar que la información sea la misma en cualquiera de las fuentes de que provenga.

Ello también es aplicable para examinar la calidad de la información que es empleada como insumo básico para la distribución de los recursos fiscales entre los niveles de gobierno. En particular, se ubica el caso de la información demográfica que debe utilizarse de acuerdo con las legislaciones estatales y la que señala la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal.

Bajo esta misma línea, la descentralización de los recursos a los municipios requiere de mayor transparencia con el fin de dar certidumbre respecto a los ingresos que estos gobiernos recibirán cada año fiscal y, con ello, incidir en una mejor planeación de gasto a través de políticas públicas más eficaces y eficientes.

En este sentido, la transparencia deberá dirigirse no sólo a los montos de los recursos asignados a los municipios, sino también las fórmulas y métodos de distribución; además de fomentar la homogeneidad en la presentación de dicha información que las autoridades estatales presentan regularmente.

c) La **institucionalización de la transparencia** en la gestión gubernamental va avanzando en su parte normativa en casi la mitad de las entidades federativas del país, aunque es posible que ese proceso se acelere en los próximos meses, en la medida en que los procedimientos legislativos sean satisfechos en aquellas entidades que ya cuentan con una iniciativa, o en algunos casos, con un dictamen favorable.

El análisis de la estructura de las materias susceptibles de difundirse sin necesidad de una petición expresa de los usuarios, muestra una fuerte heterogeneidad en las leyes estatales, que comprende esquemas de transparencia muy amplios hasta aquellos con cobertura limitada en cuanto a los aspectos a difundir obligatoriamente.

d) Los avances en la **modernización de la fiscalización** a raíz de la descentralización del gasto federal, son significativos para cumplir los objetivos de esa función, pero todavía se observa una situación heterogénea en las entidades federativas, en la que algunas de ellas mantienen su esquema antiguo de fiscalización, lo cual puede ser un factor negativo para la coordinación intergubernamental en esa materia. Con esa heterogeneidad ello no se está en posibilidades de contribuir a ampliar la transparencia en las acciones públicas, tanto de la función fiscalizadora como de las propias materias de la fiscalización y sus resultados.

e) En referencia a los **aspectos institucionales del federalismo fiscal**, los resultados en 2004 sugieren la necesidad de revisar con amplitud el conjunto de las regulaciones federales y estatales, con el propósito de disminuir las incompatibilidades que se observan en la estructura de las leyes de ingresos, los presupuestos estatales o en los acuerdos de difusión de las transferencias a los municipios.

Una evaluación del cumplimiento de la legalidad en el diseño, y especialmente, en el funcionamiento de las vastísimas reglas existentes en la coordinación intergubernamental, es indispensable para fortalecer la transparencia en el federalismo fiscal. La ganancia que se obtenga de esa evaluación será la disminución de la discrecionalidad en la distribución de los recursos fiscales.

f) En las siguientes líneas, se comentan aspectos más específicos de los resultados alcanzados con el Índice 2004, que son de gran interés para evaluar los esfuerzos de las entidades federativas en favor de la transparencia.

- Es notable el **avance en la disponibilidad de la información fiscal** de las entidades federativas en los sitios web.

A pesar de haber introducido las exigencias de las Leyes de Transparencia y de Fiscalización, disminuyó considerablemente el número de entidades federativas con calificación reprobatoria. A diferencia del ejercicio de 2003, cuando 23 entidades federativas no alcanzaron más de 60 puntos, en el presente año, sólo se encontraron ocho entidades en este caso (ver cuadro 1).

La disponibilidad puede medirse en relación con el número de documentos (leyes, informes, estadísticas) que teóricamente –al menos un documento por entidad federativa- debería existir en el conjunto de las entidades federativas. De esta manera, según los documentos requeridos en el Índice, debería registrarse la existencia de 448 documentos (14 documentos por 32 entidades federativas), en 2004 pudo constatar el cumplimiento de casi el 85% de ese total, al verificarse la disponibilidad de 379 documentos en los sitios web estatales (ver cuadro 2).

Cuadro 1 Posición de las Entidades Federativas en el Índice de Transparencia 2004
(disponibilidad de información al 27 de febrero de 2004)

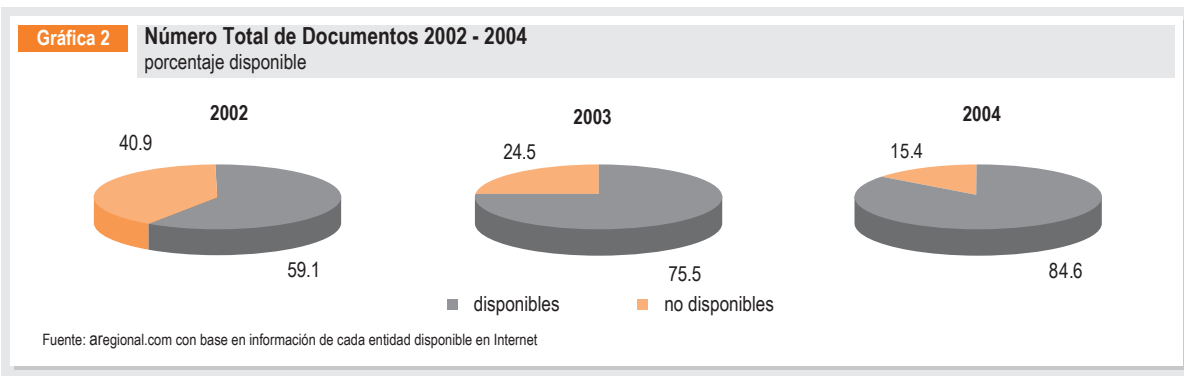
Entidad Federativa	Total	Lugar
Sinaloa	87.0	1
Zacatecas	85.5	2
Veracruz	85.0	3
Michoacán	83.5	4
Nuevo León	83.4	5
Chiapas	83.0	6
Durango	83.0	7
Guanajuato	82.6	8
Tabasco	82.5	9
Baja California	80.5	10
Aguascalientes	80.0	11
Jalisco	80.0	12
Yucatán	75.0	13
Puebla	74.0	14
Campeche	73.6	15
Colima	70.0	16
Morelos	66.8	17
Querétaro	66.5	18
Tlaxcala	66.3	19
Baja California Sur	63.8	20
Hidalgo	63.8	21
México	63.2	22
Coahuila	62.0	23
San Luis Potosí	60.0	24
Sonora	59.8	25
Distrito Federal	57.9	26
Oaxaca	55.5	27
Tamaulipas	53.6	28
Quintana Roo	51.2	29
Guerrero	45.6	30
Nayarit	44.4	31
Chihuahua	38.5	32

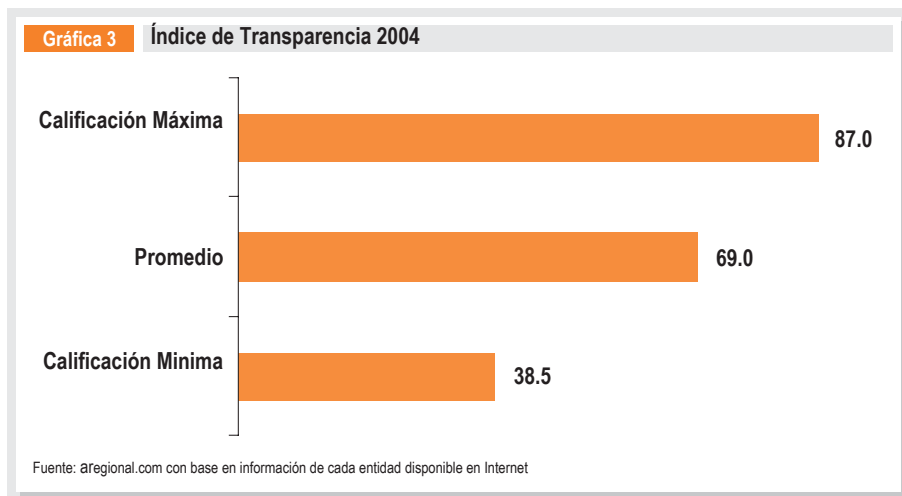
Fuente: aregional.com

Cuadro 2 Número de Documentos disponibles en las Entidades Federativas 2002-2004

Bloque	disponibilidad de documentos					
	2002		2003		2004	
	Teórico	Observado	Teórico	Observado	Teórico	Observado
Total de Documentos	372	220	384	290	448	379
Bloque I	155	112	128	118	192	157
Bloque II	93	52	96	71	96	92
Bloque III	124	56	128	79	128	102
Bloque IV*			32	22	32	28

* El Bloque IV se integró al Índice de Transparencia a partir de 2003
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet





- La **calificación promedio del Índice 2004 es de 69.0 puntos**, que contrasta claramente con el promedio de 2003, registrado en 52.8 puntos.

La mayor puntuación obtenida corresponde al Estado de Sinaloa, con 87.0 puntos, y la menor es del Estado de Chihuahua, con 38.5 puntos (ver cuadro 1).

El Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Sonora, Oaxaca, Tamaulipas, Quintana Roo y Chihuahua se ubican en la parte inferior del ITIF 2004 con menos de 60 puntos.

La distancia de las calificaciones más alta y más baja disminuyó a 48.5 puntos en 2004, a diferencia de la registrada en el Índice 2003, que fue de 64.0 puntos.

Es importante aclarar que aplicando igual metodología en los índices de 2003 y 2004, es decir, calificando las mismas variables en ambos años, la distancia en 2004 fue de 60.4 puntos, mientras que en 2003, la ya citada distancia fue de 64.0 puntos.

En conclusión, **las diferencias entre las entidades federativas tienden a reducirse.**

Cuadro 3 Calificaciones por bloque de las Entidades mejor situadas en el Índice de Transparencia de la Información Fiscal 2004

Entidad Federativa	Marco Regulatorio		Marco Programático Presupuestal	Rendición de Cuentas	Estadísticas Fiscales	Posición en el Índice
	Ley de Transparencia	Ley de Fiscalización	Desagregación de Recursos a Municipios	Cuenta Pública con IAGF	Series amplias de ingresos y egresos	
Sinaloa	4.0	0.0	35.0	12.0	20.0	1
Zacatecas	0.0	10.0	24.5	15.0	20.0	2
Veracruz	0.0	10.0	27.0	12.0	20.0	3
Michoacán	4.0	10.0	28.5	15.0	10.0	4
Nuevo León	4.0	3.0	28.4	12.0	20.0	5

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

- Los gobiernos estatales que se han preocupado por ofrecer un servicio integrado de la información fiscal, han dispuesto un acceso único para los usuarios, lo cual es indicativo adicional de su interés por mostrar las acciones y los avances en ese terreno. Las entidades federativas que mantuvieron un acceso directo a la información fiscal en 2004 son: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Yucatán, con lo cual se distinguen del resto de las entidades, y es un buen signo para la práctica de la transparencia y abate considerablemente los costos de obtención de la información. Además, se aprovechan las ventajas de las nuevas tecnologías para ofrecer un mayor cúmulo de información actualizada.
- En relación con el **Marco Regulatorio** hay avances notables, que deben distinguir dos situaciones. En primer lugar, destaca el hecho de que prácticamente en todas las entidades federativas se encuentran disponibles las

Leyes de Coordinación Fiscal, las de Hacienda, las de Deuda Pública y las de Catastro. Es decir, el 100% de los documentos referidos a esas leyes está disponible en 2004, a diferencia del 75.5% que se observó en 2003.

Cabe señalar que en los casos de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala, Veracruz las disposiciones que regulan alguna de las cuatro materias antes mencionadas, forman parte de una norma con otra denominación, como Código Financiero, Ley de Administración Financiera, Código Fiscal, Ley de Hacienda Municipal o Código de la Hacienda Pública. De cualquier manera, se consideraron en la calificación de cada entidad federativa.

En segundo lugar, las diferencias en las calificaciones en este bloque en 2004 derivan de la existencia de las Leyes de Transparencia y de Fiscalización en algunas entidades federativas.

En las entidades federativas que han mostrado un esfuerzo por modernizar la función fiscalizadora y por insertarse en la tarea nacional para transparentar la gestión gubernamental y fortalecer la rendición de cuentas.

En el Índice 2004 se encontraron disponibles todas las Leyes vigentes ya sea en los sitios del Congreso local o en el portal del Ejecutivo de la entidad, para el caso de la Ley de Transparencia.

En los inicios de 2004, sólo quince entidades federativas contaban con una **Ley de Fiscalización Superior**; en tres entidades se encontraban en proceso de discusión y aprobación por el Congreso y, en el resto no se había iniciado aún dicho proceso. De las 15 entidades mencionadas destacan Zacatecas, Veracruz, Campeche y Nayarit como las pioneras en la modernización de sus legislaciones.

La disponibilidad de la Ley de Fiscalización tiene las variantes de: el sitio del Congreso Local (Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León y Yucatán), el del Ejecutivo Estatal (Guanajuato, Baja California, Oaxaca), o en la del Órgano de Fiscalización de la entidad (Chiapas, Coahuila, Guerrero, Puebla, Querétaro, Veracruz y Zacatecas).

Durante 2003, la **institucionalización de la transparencia** avanzó en nueve entidades: Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Coahuila y Nayarit. En Zacatecas, el Congreso Local aprobó la Ley, pero el Ejecutivo Estatal no ha procedido a su promulgación, por esa razón en la calificación de esa entidad no fue considerada como parte del Marco Regulatorio.

En suma, a la fecha se encuentran vigentes 14 Leyes Estatales, así como la correspondiente al Gobierno Federal, pero es claro que esos avances todavía son insuficientes para la práctica generalizada de la transparencia en la gestión gubernamental.

Una cuestión importante a examinar con más detalle se refiere a la diversidad de definiciones en el ámbito material de las leyes estatales, pues ello puede significar un factor de inhibición para la consolidación de la transparencia. En la medida en que la cobertura de información que obligatoriamente deben difundir los gobiernos, sea muy heterogénea, no será posible tener la seguridad de que los esfuerzos de transparencia vayan a ser permanentes.

- En relación con el **Marco Programático-presupuestal**, uno de los resultados sobresalientes en 2004 es la ampliación de los documentos solicitados, lo cual es un buen augurio para la práctica de la transparencia en estos sensibles aspectos del federalismo fiscal, en particular.

En relación con la *Ley de Ingresos*, es muy destacable que en 2004 la mayor parte de las entidades federativas mantienen en sus sitios web dicho documento, a diferencia de la situación observada en 2003, cuando 11 de ellas no presentaron dicha información. Ello propició que la calificación promedio pasara de 5.5 puntos en 2003 a 8.5 en 2004.

El avance más notable se concentra en la *disponibilidad del presupuesto* y en la calificación de las características de las cifras de gasto descentralizado a los municipios. Mientras que en 2003 hubo 12 entidades federativas que no tenían en su portal la información del presupuesto, en 2004, 29 de las 32 entidades sí lo presentaron. Las excepciones fueron Guerrero, Nayarit y San Luis Potosí quienes también en 2003 no lo hicieron disponible. Lo anterior se expresa en que la calificación promedio pase de 3.7 puntos observados en 2003 a 10.6 puntos en 2004.

Pero más allá de los buenos resultados que aparecen en el renglón de la disponibilidad, la comparación entre las dos herramientas básicas del Programa Económico de cualquier entidad federativa, en lo relativo a la desagregación de las asignaciones del gasto descentralizado, de la federación a los estados y de éstos hacia los municipios, refleja una heterogeneidad muy acentuada que no favorece la práctica de la transparencia.

Y ese tipo de evaluación podría extenderse al resto de los contenidos de los presupuestos estatales, aun cuando no formen parte de los resultados de este Índice, reflejan en mucho las amplias tareas que deben realizarse para avanzar en el conocimiento de los destinos del gasto público, con la suficiente claridad y desagregación, que permita entender cómo gastan los gobiernos en México.

- El bloque de información relativa a la **Rendición de Cuentas** tiene a Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Tabasco y Jalisco, como las entidades que alcanzaron la más alta calificación posible 15 puntos.

Lo anterior se debe al hecho de que tienen disponible en sus sitios web, los documentos principales de la rendición de cuentas: Informe de Gobierno, Informes Trimestrales de Finanzas Públicas y de Deuda Pública, así como la Cuenta Pública.

Adicionalmente, cumplieron con un criterio solicitado en la calificación de este último documento, esto es, que incluyera dentro de su estructura, el Informe de Resultados, el cual contiene la evaluación que realiza el órgano responsable de fiscalizar la Cuenta Pública de la entidad.

En relación con este último instrumento de fiscalización, es pertinente anotar que sólo en 10 entidades federativas se tiene considerado presentarlo como parte integrante de la Cuenta Pública, y ello corresponde con el hecho de que han modernizado en los años recientes la Legislación que regula la fiscalización.

- En relación con el bloque de **Estadísticas Fiscales**, se observa un notable incremento de casos en que están disponibles la información sobre los ingresos y los egresos de las entidades federativas.

A diferencia de lo ocurrido en el Índice 2003, cuando 10 entidades federativas no presentaron información alguna en sus sitios web, la experiencia del Índice 2004 muestra que tan sólo cuatro de ellas (Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas) son las que no tienen disponible la información fiscal.

El resultado de ese incremento es que la calificación promedio en este bloque, pasó de 4.5 puntos en 2003 a 11.2 puntos en 2004.

Es notorio que sólo cuatro entidades alcanzaron la calificación máxima en el bloque (20 puntos); Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, que se ubican entre las cinco primeros lugares del Índice 2004.

No obstante lo anterior, es una de las áreas con mayor heterogeneidad en la presentación de la información estadística, por lo que debe intensificarse el esfuerzo para hacer que las entidades federativas ofrezcan más información con calidad, oportunidad y confiabilidad.

B. Resultados por Bloque

En esta sección se analizan con mayor detalle los resultados conseguidos en cada uno de los cuatro bloques en que está organizado el Índice de Transparencia de la Información Fiscal 2004. Ello complementa las conclusiones generales que se apuntaron en la sección anterior, e ilustran la forma en que cada entidad federativa cumplió con los requisitos de información solicitada en sus sitios web.

1. Marco Regulatorio

La institucionalización de las reglas que rigen las decisiones en torno a la asignación, el ejercicio o la evaluación de la política fiscal de las entidades federativas, es un valor fundamental de la transparencia de la gestión pública.

Por ello, la calificación de su facilidad en el acceso representa dentro del Índice de Transparencia el grado en que las reglas aplicables a las cuestiones fiscales son estables, claras y proporcionan certidumbre para la toma de decisiones en los ámbitos locales. Este último aspecto es de vital importancia para el funcionamiento de la coordinación estados-municipios, particularmente en lo relativo a los criterios que regulan la distribución de los recursos descentralizados (transferencias y subsidios federales o estatales).

En ese tenor, la evaluación sobre la estructura de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), o su norma equivalente, resulta clave para examinar la situación prevaleciente en cada entidad federativa. De este modo, se califica la existencia de los objetivos de la ley local, considerando como referencia el modelo contenido en la Ley de Coordinación Fiscal promulgada por el Congreso de la Unión, la cual hace referencia a cinco objetivos.

La existencia de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental expresa el compromiso de los gobiernos de las entidades federativas por impulsar un nuevo esquema de rendición de cuentas. Por ese motivo, aquellas entidades que tienen ya en vigor una norma equivalente a la federal, están siendo evaluadas de una manera diferente, aun cuando eso no signifique necesariamente que la calidad de la información ofrecida sea la que demande la sociedad.

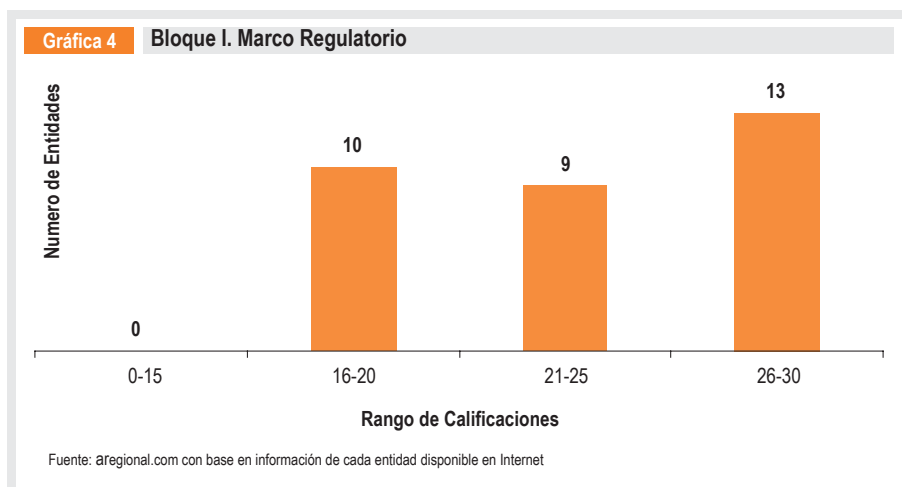
La disponibilidad de la Ley de Fiscalización se refiere a la existencia de ésta, ya sea en el portal del gobierno estatal, en el del Congreso o en el del propio órgano fiscalizador estatal, y representa un avance institucional en aras de modernizar las reglas que determinan la función de fiscalización superior de los gobiernos estatales.

Cuadro 4 Calificaciones Finales por Bloque
(disponibilidad de información al 27 de Febrero de 2004)

Entidad Federativa	Bloque I	Bloque II	Bloque III	Bloque IV	Total	Lugar
Sinaloa	20.0	35.0	12.0	20.0	87.0	1
Zacatecas	26.0	24.5	15.0	20.0	85.5	2
Veracruz	26.0	27.0	12.0	20.0	85.0	3
Michoacán	30.0	28.5	15.0	10.0	83.5	4
Nuevo León	23.0	28.4	12.0	20.0	83.4	5
Chiapas	26.0	32.0	12.0	13.0	83.0	6
Durango	30.0	31.0	9.0	13.0	83.0	7
Guanajuato	30.0	26.6	15.0	11.0	82.6	8
Tabasco	26.0	28.5	15.0	13.0	82.5	9
Baja California	23.0	27.5	12.0	18.0	80.5	10
Aguascalientes	23.0	35.0	12.0	10.0	80.0	11
Jalisco	30.0	22.0	15.0	13.0	80.0	12
Yucatán	19.0	26.0	12.0	18.0	75.0	13
Puebla	26.0	22.0	15.0	11.0	74.0	14
Campeche	26.0	25.6	12.0	10.0	73.6	15
Colima	23.0	25.0	12.0	10.0	70.0	16
Morelos	23.0	21.8	12.0	10.0	66.8	17
Querétaro	23.0	21.5	12.0	10.0	66.5	18
Tlaxcala	26.0	24.3	6.0	10.0	66.3	19
Baja California Sur	16.0	25.8	12.0	10.0	63.8	20
Hidalgo	16.0	25.8	12.0	10.0	63.8	21
México	19.0	22.2	9.0	13.0	63.2	22
Coahuila	23.0	16.0	12.0	11.0	62.0	23
San Luis Potosí	23.0	17.5	9.0	10.5	60.0	24
Sonora	16.0	18.8	12.0	13.0	59.8	25
Distrito Federal	20.0	20.9	6.0	11.0	57.9	26
Oaxaca	16.0	25.5	3.0	11.0	55.5	27
Tamaulipas	23.0	24.6	6.0	0.0	53.6	28
Quintana Roo	19.0	16.2	6.0	10.0	51.2	29
Guerrero	26.0	13.6	6.0	0.0	45.6	30
Nayarit	30.0	11.4	3.0	0.0	44.4	31
Chihuahua	16.0	19.5	3.0	0.0	38.5	32

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

En la conformación del ITIF 2004 se tomaron en consideración aspectos exclusivos de las leyes de fiscalización estatales que fomentan y fortalecen la transparencia de la información fiscal, financiera, presupuestaria y programática. Estos aspectos se refieren a:



- La **disponibilidad de la Ley de Fiscalización** en el sitio web de cada entidad federativa.
- La existencia de normas que obliguen a los Órganos Superiores de Fiscalización a presentar un **Informe de Resultados** de la cuenta pública a la Comisión de Vigilancia del Congreso.
- La presencia de ordenamientos que establezcan la presentación de un **Informe de Avance de Gestión Financiera**. Y,
- La firma de **convenios de fiscalización con la Federación**, publicados en el Diario Oficial de la Federación al momento de la revisión.

Objetivo

Disponer de elementos de juicio para evaluar la situación actual de la institucionalización de la coordinación fiscal entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales de sus jurisdicciones, en lo relativo a la descentralización de recursos fiscales a los municipios, la práctica de la transparencia y la modernización de la función de fiscalización.

Integración del bloque

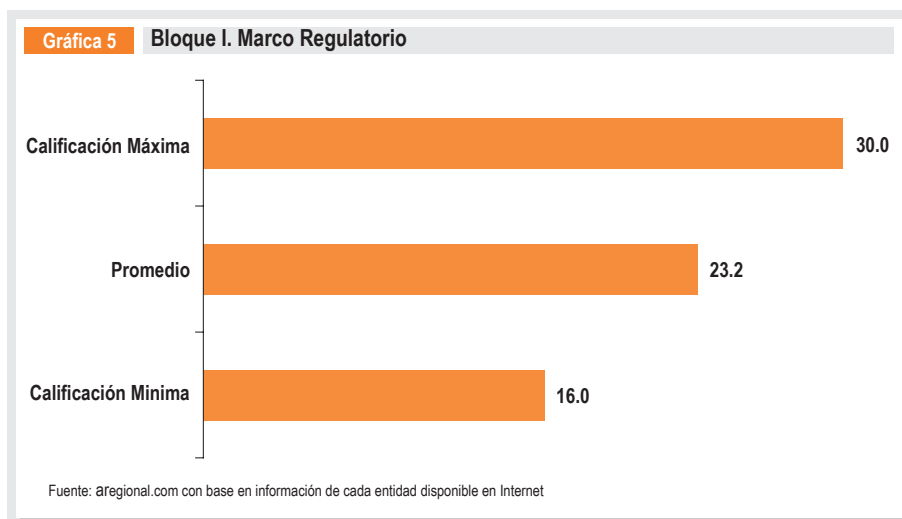
Existencia de las leyes de Coordinación Fiscal, Catastro, Hacienda y Deuda Pública; de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Fiscalización Superior, ver cuadro 5.

Resultados principales en el Índice de 2004

- En el cuadro 5 se observa que en 2004 la totalidad de las entidades federativas tenía disponible la información de las cuatro Leyes requeridas en 2003: **de Coordinación Fiscal, de Deuda Pública, de Catastro y de Hacienda**, con lo cual el porcentaje de disponibilidad en el Marco Regulatorio llegó a 100%, a diferencia del registrado en 2003, que fue de 75.5%

En este bloque de información, las entidades de Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit registraron la puntuación máxima de 30 puntos. En contraparte, las entidades que registraron la calificación mínima de 16 puntos fueron Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca y Sonora (ver cuadro 5).

Bajo ese mismo tenor, la calificación promedio en el Marco Regulatorio pasó de 21.6 puntos en 2003 a 23.2 puntos en 2004. Ello es indicativo de mayor disponibilidad de Leyes en los sitios Web de las entidades federativas (ver gráfica 5).



Cuadro 5 Calificaciones del Bloque I. Marco Regulatorio

(disponibilidad de información al 27 de Febrero de 2004)

Entidad Federativa	Disponibilidad					Ley de Fiscalización			Total
	Ley de Coordinación Fiscal ^a	Ley de Deuda Pública	Ley de Catastro	Ley de Hacienda	Ley de Transparencia	Disponibilidad	Informe de Resultados	Convenio de Fiscalización	
Aguascalientes	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Baja California	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0	3.0	0.0	23.0
Baja California Sur	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.0
Campeche	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0 ^g	3.0	3.0	26.0
Coahuila	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Colima	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Chiapas	4.0	4.0 ^d	4.0	4.0 ^d	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0
Chihuahua	4.0	4.0	4.0	4.0 ^c	0.0	0.0	0.0	0.0	16.0
Distrito Federal	4.0	4.0 ^b	4.0 ^b	4.0 ^b	4.0	0.0	0.0	0.0	20.0
Durango	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	30.0
Guanajuato	4.0	4.0	4.0 ^f	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	30.0
Guerrero	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0
Hidalgo	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.0
Jalisco	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	30.0
México	4.0	4.0 ^b	4.0 ^b	4.0 ^b	0.0	0.0	0.0	3.0	19.0
Michoacán	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	30.0
Morelos	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Nayarit	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	30.0
Nuevo León	4.0	4.0 ^e	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Oaxaca	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.0
Puebla	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0
Querétaro	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Quintana Roo	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	3.0	19.0
San Luis Potosí	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	3.0	23.0
Sinaloa	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	20.0
Sonora	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.0
Tabasco	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0
Tamaulipas	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0	3.0	0.0	23.0
Tlaxcala	4.0	4.0	4.0 ^b	4.0	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0
Veracruz	4.0	4.0	4.0	4.0 ^d	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0
Yucatán	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	3.0	19.0
Zacatecas	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	4.0	3.0	3.0	26.0

a. Ver cuadro 6

b. Código Financiero de la Entidad

c. Código Fiscal de la Entidad

d. Código de la Hacienda Pública de la Entidad

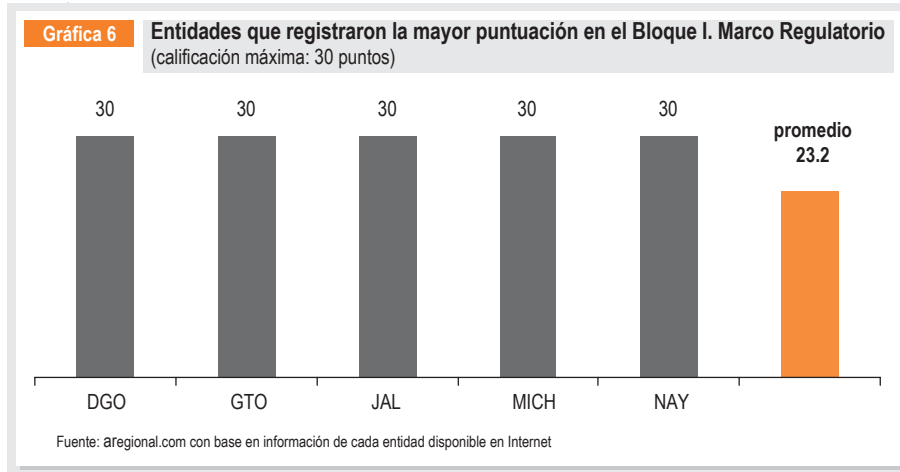
e. Ley de Administración Financiera del Estado

f. Ley de Hacienda Municipal del Estado

g. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

El caso más significativo en el bloque, es el de Querétaro, que en 2004 ya registra la mayoría de los documentos requeridos, y adicionalmente la Ley de Coordinación Fiscal cumple con los criterios que se calificaron en 2003. De esta manera, su calificación alcanzó 23 puntos en este bloque a diferencia de la registrada en 2003, que fue de cero puntos, al no haber ingresado la información en su sitio web.



Cuadro 6 Criterios de entrega de recursos a municipios en las Entidades Federativas

Entidad Federativa	Legislación Aplicable en cada Entidad	Factor de distribución a municipios, %	
		FGP	FFM
Aguascalientes	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Baja California	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Baja California Sur	Ley de Ingresos 2004	22.0	100.0
Campeche	Ley de Coordinación Fiscal	24.0	100.0
Coahuila	Ley para la Distribución de Aportaciones y Participaciones	20.0	100.0
Colima	Ley de Coordinación Fiscal	22.0	100.0
Chiapas	Código de la Hacienda Pública	20.0	100.0
Chihuahua	Presupuesto de Egresos 2004	20.0	100.0
Distrito Federal	Código Financiero	N.D.	N.D.
Durango	Ley para la Administración y Vigilancia del sistema de Participaciones	20.0	100.0
Guanajuato	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Guerrero	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Hidalgo	Ley de Coordinación Fiscal	25.0	100.0
Jalisco	Ley de Coordinación Fiscal	22.0	100.0
México	Código Financiero	20.0	100.0
Michoacán	Decreto que establece las participaciones que corresponden a los municipios en 2004	20.0	100.0
Morelos	Ley de Coordinación Fiscal	25.0	100.0
Nayarit	Ley de Coordinación Fiscal	N.D.	N.D.
Nuevo León	Ley de Egresos 2004	20.0	100.0
Oaxaca	Ley de Coordinación Fiscal	21.0	100.0
Puebla	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Querétaro	Ley que fija las bases montos y Plazos conforme a los cuales se Distribuirán las Participaciones 2004	22.5	100.0
Quintana Roo	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
San Luis Potosí	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Sinaloa	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Sonora	Factores de Distribución para la Entrega de Participaciones a Municipios	20.0	100.0
Tabasco	Ley de Coordinación Fiscal	22.0	100.0
Tamaulipas	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Tlaxcala	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Veracruz	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Yucatán	Ley de Coordinación Fiscal	20.0	100.0
Zacatecas	Ley de Coordinación Fiscal	22.0	100.0

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Como puede observarse, el análisis del esquema de la Ley de Coordinación Fiscal permite concluir que hay diferencias considerables en relación con los criterios y fórmulas de distribución de las participaciones a los municipios (ver cuadro 6).

Hay que recordar que el modelo con el que se contrastó cada Ley Estatal fue el de la Ley de Coordinación Fiscal que regula la transparencia del gobierno federal a las entidades federativas y municipios, considerando que ese esquema es el que cumple mejor los propósitos de lograr una distribución equitativa de los recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

2. Marco Programático-Presupuestal

Además de servir como referencia para conocer las fuentes de financiamiento del gasto público local, la Ley de Ingresos es una pieza central del Programa Económico que cada año deben diseñar los gobiernos estatales en función de los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo.

Por su parte, el Presupuesto de Egresos es otra de las herramientas clave del Programa Económico, cuya estructura muestra los destinos del gasto y es la referencia esencial para verificar la vinculación de éste con las prioridades de la agenda gubernamental.

De acuerdo con los propósitos de la transparencia en los criterios de distribución del gasto descentralizado hacia los municipios, la información detallada de las aportaciones y las participaciones para cada municipio es un atributo indispensable para la certidumbre de ese nivel de gobierno acerca de los recursos, que por mandato de ley, le corresponden de los diversos fondos de aportaciones y participaciones (federales y estatales), y por otros conceptos de transferencias.

Objetivo

Distinguir la transparencia de las asignaciones presupuestales hacia los municipios que realizaron los gobiernos de las entidades federativas, por medio del detalle de las participaciones y aportaciones, contenidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Integración del bloque

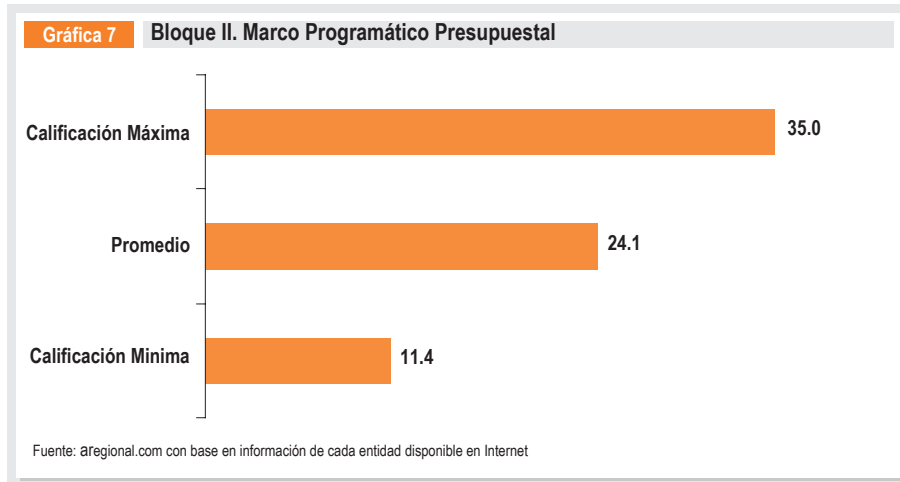
Se integra por los documentos que sirven de base para expresar presupuestalmente las decisiones de ingreso y gasto que registrarán la actividad gubernamental durante el año fiscal correspondiente: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Su disponibilidad en las páginas de Internet de las entidades federativas es esencial para conocer los montos de los ingresos que tendrían los gobiernos estatales y municipales. Además se califica la existencia del Plan Estatal de Desarrollo, que es el marco programático general de la administración estatal.

Un elemento importante de la calificación radica en el hecho de cómo las entidades federativas están cumpliendo las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal, en su capítulo V, para publicar las asignaciones por municipio de los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (FISM) y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), en el órgano de difusión oficial de las entidades federativas, en el plazo previsto: a más tardar 15 días después del 31 de enero de cada año fiscal.

De igual manera, se verifica la existencia del Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de las participaciones a los municipales provenientes del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, tal como lo señala el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal.

Resultados principales en el Índice de 2004

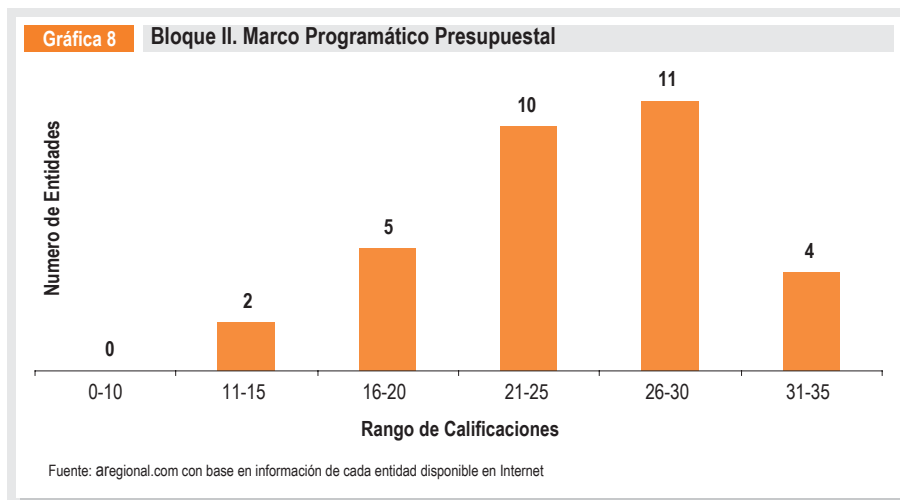
En el Marco Programático Presupuestal, las variaciones son altamente contrastantes entre los resultados de 2003 y los de 2004.



- En primer término, la calificación promedio del bloque ascendió considerablemente: de los 13.8 puntos registrados en 2003 se pasó a 24.1 puntos en 2004.

El avance más notable se concentra en la disponibilidad del presupuesto y en la calificación de las características de las cifras de gasto descentralizado a los municipios, debido a los siguientes resultados:

- Mientras que en 2003 hubo 12 entidades federativas que no tenían en su portal la información del presupuesto, en 2004, 29 de las 32 entidades si lo presentaron. Las excepciones fueron Guerrero, Nayarit y San Luis Potosí que también en 2003 no lo tuvieron disponible.
- El ascenso en la calificación promedio, de 3.7 puntos en 2003 a 10.6 puntos en 2004, se genera, adicionalmente por el hecho de la existencia de un mayor número de documentos con el detalle de las transferencias hacia los municipios, en cualquiera de sus modalidades (participaciones y aportaciones federales y transferencias estatales).



Es decir, la desagregación de los recursos fiscales a los municipios ha sido mayor en 2004. Mientras que en 2003 ninguna de las 20 entidades que presentaron su presupuesto, alcanzó la calificación máxima de 20 puntos, en 2004 la situación es distinta: Aguascalientes y Sinaloa registran una calificación máxima, en tanto que 19 entidades superan la calificación promedio de la variable presupuesto.

- No obstante los anteriores resultados, la comparación entre las dos herramientas básicas del Programa Económica de cualquier entidad federativa, en lo relativo a la desagregación de las asignaciones del gasto descentralizado, de la federación a los estados y de éstos hacia los municipios, refleja una heterogeneidad muy acentuada que no favorece la práctica de la transparencia.

Ahora bien, examinando los resultados observados de este bloque en cada uno de sus componentes se evidencian avances en la disponibilidad de la información en las entidades federativas y, por ende, mejoras en la transparencia de las entidades federativas, aun cuando todavía hay un amplio camino por recorrer.

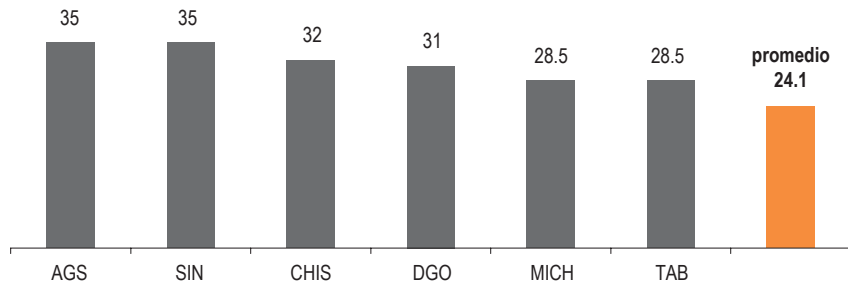
Cuadro 7 Calificaciones del Bloque II. Marco Programático

(disponibilidad al 27 de Febrero de 2004)

Entidad Federativa	Ley de Ingresos 2004					Presupuesto de Egresos 2004			Total
	Plan Estatal de Desarrollo ^a	Disponibilidad	Federación Estado R 33	Federación Estado R 28	Estado Municipios R 33	Disponibilidad	Federación Estado	Estado Municipios	
Aguascalientes	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	4.0	11.0	35.0
Baja California	5.0	5.0	0.0	0.0	1.0	5.0	0.5	11.0	27.5
Baja California Sur	5.0	5.0	1.8	2.0	1.0	5.0	0.0	6.0	25.8
Campeche	5.0	5.0	1.8	1.8	0.0	5.0	4.0	3.0	25.6
Coahuila	5.0	5.0	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0	1.0	16.0
Colima	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	0.0	5.0	25.0
Chiapas	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	4.0	8.0	32.0
Chihuahua	5.0	5.0	2.0	2.0	0.0	5.0	0.5	0.0	19.5
Distrito Federal	5.0	5.0	1.4	2.0	0.5	5.0	0.0	2.0	20.9
Durango	5.0	5.0	2.0	2.0	0.5	5.0	3.5	8.0	31.0
Guanajuato	5.0	5.0	1.8	0.8	1.0	5.0	0.0	8.0	26.6
Guerrero	5.0	5.0	1.8	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	13.6
Hidalgo	5.0	5.0	2.0	1.8	0.0	5.0	4.0	3.0	25.8
Jalisco	5.0	5.0	2.0	2.0	0.0	5.0	0.0	3.0	22.0
México	5.0	5.0	2.0	1.2	1.0	5.0	0.0	3.0	22.2
Michoacán	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	0.5	8.0	28.5
Morelos	5.0	5.0	0.8	2.0	0.0	5.0	1.0	3.0	21.8
Nayarit	5.0	5.0	0.6	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4
Nuevo León	5.0	5.0	0.6	0.8	1.0	5.0	0.0	11.0	28.4
Oaxaca	5.0	5.0	2.0	2.0	0.0	5.0	3.5	3.0	25.5
Puebla	5.0	5.0	0.0	0.0	0.0	5.0	4.0	3.0	22.0
Querétaro	5.0	5.0	2.0	2.0	0.0	5.0	1.5	1.0	21.5
Quintana Roo	5.0	5.0	0.2	0.0	0.0	5.0	0.0	1.0	16.2
San Luis Potosí	5.0	2.0	2.0	2.0	0.0	2.0	3.5	1.0	17.5
Sinaloa	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	4.0	11.0	35.0
Sonora	5.0	5.0	2.0	1.8	0.0	5.0	0.0	0.0	18.8
Tabasco	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	0.5	8.0	28.5
Tamaulipas	5.0	5.0	1.8	1.8	0.0	5.0	0.0	6.0	24.6
Tlaxcala	5.0	5.0	1.8	2.0	0.0	5.0	3.5	2.0	24.3
Veracruz	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	0.0	7.0	27.0
Yucatán	5.0	5.0	2.0	2.0	1.0	5.0	0.0	6.0	26.0
Zacatecas	5.0	5.0	2.0	2.0	0.0	5.0	3.5	2.0	24.5

a. Los estados de Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora presentan nueva administración
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Gráfica 9 Entidades que registraron la mayor puntuación en el Bloque II.
Marco Programático Presupuestal
(calificación máxima: 35 puntos)



Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

3. Rendición de Cuentas

El acceso a los documentos oficiales que consignan las actividades gubernamentales es de suma importancia para el fortalecimiento de la rendición de cuentas hacia la sociedad, tales como el Informe de Gobierno, la Cuenta de la Hacienda Pública y los informes sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Los dos primeros documentos forman parte de las obligaciones constitucionales que tiene el gobierno de cada entidad federativa y son de larga presencia en la historia de la administración pública. Pero su disponibilidad y la comprensión de sus contenidos no permitían, hasta años recientes y no siempre como práctica generalizada, asegurar que dichos documentos favorecieran la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otro lado, los informes sobre la situación de las finanzas y la deuda pública, especialmente este último, tienen una presencia más reciente en la arena pública; su aparición responde a una demanda de la sociedad para hacer transparente la gestión gubernamental, y se encuadra en un esfuerzo que el gobierno federal emprendió desde inicios de la década de los ochenta.

Objetivo

Examinar la manera en que los gobiernos de las entidades federativas cumplen sus obligaciones legales para hacer accesible la información presupuestal (ingresos, gastos y deuda pública) a toda aquella persona interesada, así como para cumplir con su responsabilidad de mantener informado al Congreso local sobre la marcha de los asuntos de gobierno.

Integración del bloque

Este bloque contiene los documentos de las finanzas y la deuda públicas, que periódicamente los ejecutivos estatales deben remitir a los congresos locales, así como los informes anuales de gobierno y las cuentas de la hacienda pública estatal. Una característica adicional sobre este último documento, fue la comprobación de la existencia del Informe de Resultados, que debe generar el órgano responsable de la fiscalización, con los atributos que se establecen en el nuevo esquema en la materia, ver cuadro 13.

Resultados principales en el Índice de 2004

- En cuanto a la Rendición de Cuentas, se observa un incremento en la calificación promedio utilizando la metodología 2003 para calcular ambos años (de 12.8 en 2003 a 16.4 puntos de 20 posibles en 2004), esto como consecuencia del mayor número de entidades que registran los documentos requeridos en el bloque (Informe de Gobierno, Informe Trimestral de Deuda Pública y la Cuenta Pública), sin embargo la divergencia entre la presentación y el contenido de las variables de este bloque es notoria entre las distintas entidades federativas.
- Por el lado del Informe de Gobierno de 2004, en la totalidad de las entidades federativas se encuentra disponible al menos, el último (hay que tomar en cuenta las diferencias de fechas de presentación de dicho informe, lo que genera que pueda haber nueva administración y el último informe de la anterior). Esta situación es prácticamente igual a la observada en 2003, con excepción de Nayarit y Zacatecas, que en ese año no tuvieron disponible su informe.

- Al agrupar los documentos relativos a las finanzas públicas (informes trimestrales y la cuenta pública), se observa que en Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Oaxaca durante 2003 y 2004 no presentan la información correspondiente.

Este hecho explica en buena medida que dichas entidades ocupen los últimos lugares en los índices, especialmente en el de 2004.

- En general, puede señalarse que este bloque de información presenta todavía importantes carencias sobre la disponibilidad de la información.
- Respecto a la presentación de la Cuenta Pública, sólo Chihuahua, Guerrero, México, Nayarit, Oaxaca y Tamaulipas no cumplieron con la disponibilidad de este documento en sus sitios web, hecho que se consideró en la calificación del ITIF 2004.

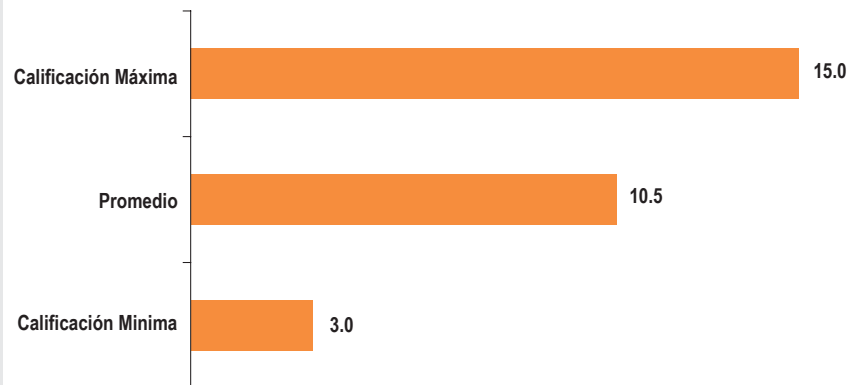
En esta misma línea, es importante destacar que 10 de las 15 entidades con Ley de Fiscalización cuentan con disposiciones que obligan a presentar un Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual, como se ha explicado con anterioridad, es parte integrante de la cuenta pública y representa uno de los aspectos modernizadores de las funciones de fiscalización de los Congresos estatales.

- En cuanto a los informes que los gobiernos estatales deben publicar respecto a sus finanzas públicas, sólo 21 entidades presentaron este informe en sus sitios electrónicos. En este aspecto, cabe destacar el caso de Campeche y Chiapas que por esta omisión no obtuvieron la calificación más alta correspondiente a este bloque (15 puntos).

Esta área de la rendición de cuentas tiene que ser fortalecida en muchos aspectos para que se cumplan los propósitos de ofrecer información confiable, oportuna, con la desagregación suficiente para evaluar las decisiones, así como para realizar las comparaciones pertinentes entre las entidades federativas, como parte de la evaluación de su desempeño en transparencia.

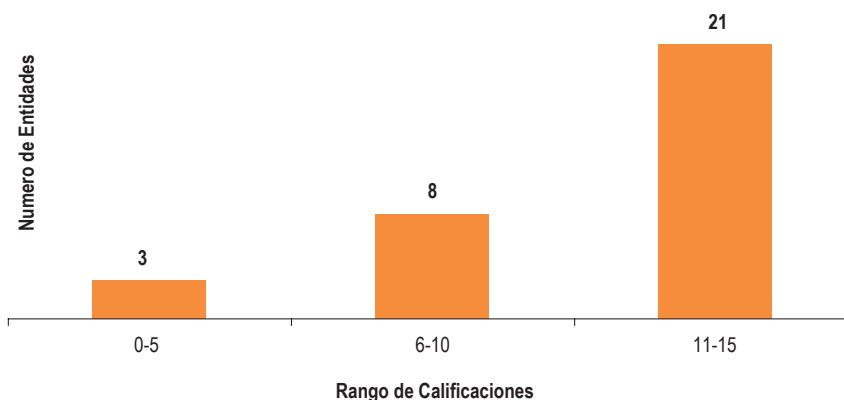
Uno de los elementos a examinar con mucha atención es el relativo a la estructura y contenidos mínimos que deben mostrarse en los informes, de manera que la heterogeneidad en la presentación no sea un obstáculo para la transparencia.

Gráfica 10 Bloque III. Rendición de Cuentas



Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Gráfica 11 Bloque III. Rendición de Cuentas



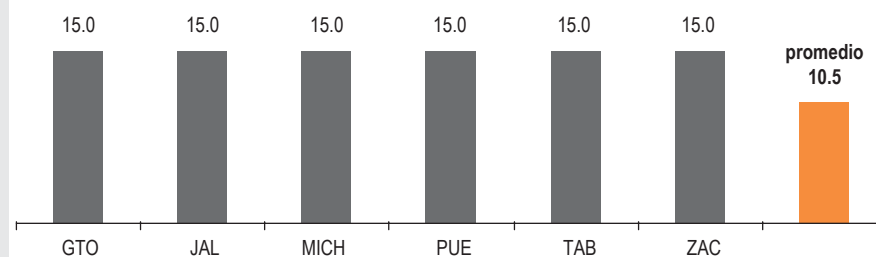
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Cuadro 8 Calificaciones del Bloque III. Rendición de Cuentas
(disponibilidad de información al 27 de Febrero de 2004)

Entidad Federativa	Disponibilidad			Cuenta Pública		Total
	Informe de Gobierno ^a	Informes de Deuda Pública	Informes de Finanzas Públicas	Disponibilidad	Informe de Avance Gestión	
Aguascalientes	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Baja California	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Baja California Sur	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Campeche	3.0	3.0	0.0	3.0	3.0	12.0
Coahuila	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Colima	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Chiapas	3.0	3.0	0.0	3.0	3.0	12.0
Chihuahua	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0
Distrito Federal	3.0	0.0	0.0	3.0	0.0	6.0
Durango	3.0	0.0	0.0	3.0	3.0	9.0
Guanajuato	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0
Guerrero	3.0	0.0	0.0	0.0	3.0	6.0
Hidalgo	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Jalisco	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0
México	3.0	3.0	3.0	0.0	0.0	9.0
Michoacán	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0
Morelos	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Nayarit	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0
Nuevo León	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Oaxaca	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0
Puebla	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0
Querétaro	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Quintana Roo	3.0	0.0	0.0	3.0	0.0	6.0
San Luis Potosí	3.0	3.0	0.0	3.0	0.0	9.0
Sinaloa	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Sonora	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Tabasco	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0
Tamaulipas	3.0	0.0	3.0	0.0	0.0	6.0
Tlaxcala	3.0	0.0	0.0	3.0	0.0	6.0
Veracruz	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Yucatán	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	12.0
Zacatecas	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0

a. Los estados de Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora presentan nueva administración
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Gráfica 12 Entidades que registraron la mayor puntuación en el Bloque III. Rendición de Cuentas
(calificación máxima: 15 puntos)



Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

4. Estadísticas Fiscales

La existencia de series estadísticas de las finanzas públicas es importante para la rendición de cuentas, en virtud de que representan la historia de las decisiones que se han realizado por diversas administraciones en las entidades federativas.

La transparencia en las series históricas de los ingresos y los egresos se verá favorecida en la medida en que exista la voluntad para ofrecer información que contenga los atributos de claridad y detalle suficientes; veracidad y confiabilidad (de forma que puedan tener congruencia en las diversas fuentes: Informe de Gobierno, Informes Trimestrales o Cuenta Pública, principalmente); oportunidad y actualidad.

En ese sentido, la existencia de series estadísticas sobre los ingresos y los gastos de las entidades federativas posibilitan el examen de las tendencias del gasto, así como de sus principales destinos, las que pueden relacionarse con las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales o regionales que ejecuten las dependencias y entidades de la administración estatal.

Por medio de ese conjunto de atributos, entre otros, es posible apuntar una medición de la calidad de la información fiscal de las entidades federativas.

La homogeneidad es otro atributo que debe caracterizar a las estadísticas de las entidades, pues resulta imprescindible para el análisis comparativo del ejercicio de los recursos, las tendencias de las asignaciones del gasto según su destino, así como para la evaluación

de los impactos que tiene éste en los indicadores del desarrollo económico y del bienestar social, sobre bases comparativas que posibiliten emitir conclusiones acerca del esfuerzo que realizan los gobiernos para cumplir con las demandas de su población.

El elemento clave de la homogeneidad radica en la homologación de los conceptos de ingresos y de los egresos que se integran en las cuentas fiscales de las entidades federativas.

En la medida en que prevalezca la heterogeneidad en la definición y en el registro, la contabilidad gubernamental no favorecerá la práctica de la transparencia ni impulsará una mejoría en la rendición de cuentas, al tiempo que puede contrarrestar los esfuerzos de modernización de la función fiscalizadora que se ha emprendido en buena parte de las entidades federativas.

Objetivo

Verificar la existencia de información estadística histórica y de coyuntura que ofrecen las entidades federativas como una forma complementaria del análisis y de la evaluación de los diferentes aspectos de la coordinación fiscal, entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

Integración del bloque

La información que se clasifica en este bloque corresponde a las estadísticas de ingresos y gastos, con el atributo de que sean desglosadas lo más posible para poder observar las tendencias de los principales conceptos de ingreso y gasto. Especial atención recibe la información detallada para los municipios: identificación de las fuentes de ingresos-participaciones federales y estatales (en caso de que existan) y aportaciones (particularmente las que van directo a los municipios, según disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal), ver cuadro 14.

Resultados principales en el Índice 2004

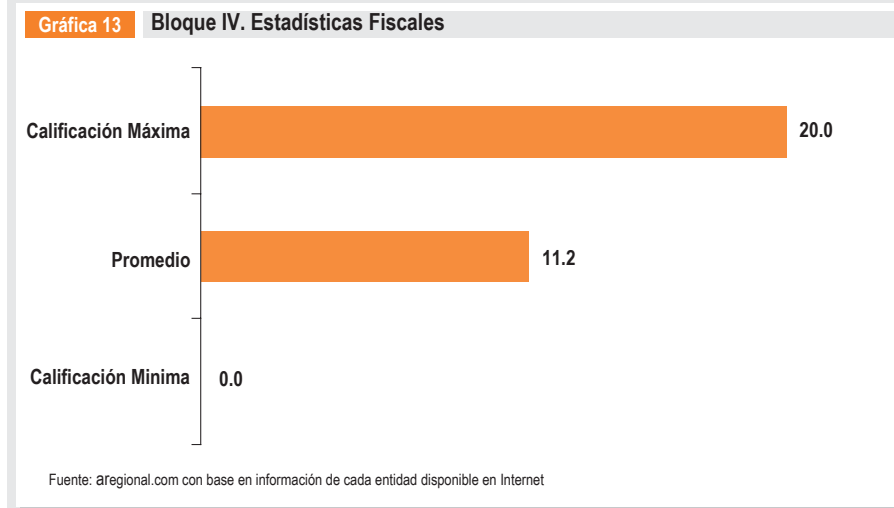
En esa dirección, el análisis de la disponibilidad de series estadísticas en las entidades federativas como parte de la calificación del Índice de Transparencia 2004, arroja los siguientes resultados:

- El número de entidades que reportó información de ingresos y gastos (desglosados en al menos cuatro conceptos), en 2004, fueron 28 de las 32.

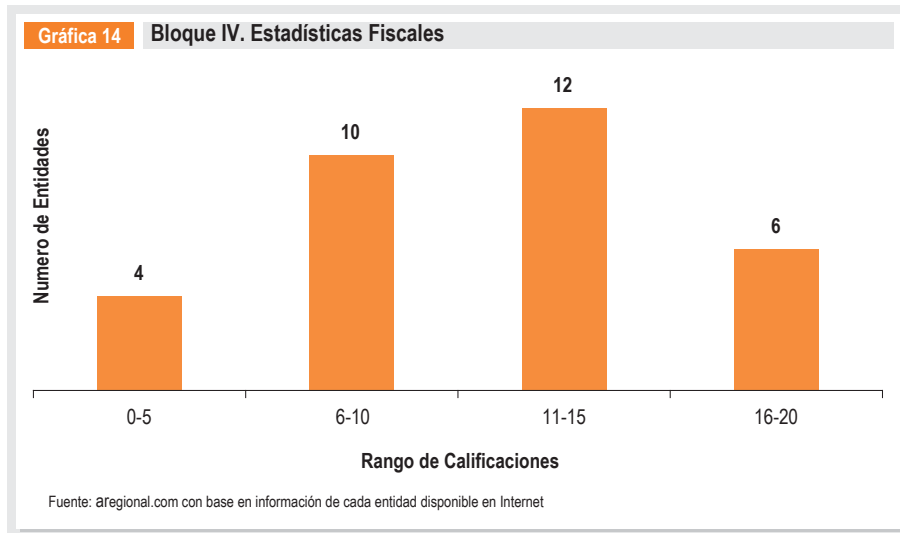
Las entidades faltantes son: Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas, lo cual incidió de manera notable en la calificación obtenida, pues el bloque de Estadísticas Fiscales representa una fuerte ponderación en ella.

- De las 28 entidades que presentaron estadísticas, se distinguen Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, por haber alcanzado la máxima puntuación posible en este bloque: 20 unidades.
- El promedio de la calificación en 2004 fue de 11.2 puntos, a diferencia de los 4.5 puntos que se registraron en 2003.

A pesar de ese incremento, el bloque continúa registrando un bajo desempeño lo que sugiere intensificar las acciones para ofrecer información estadística de calidad. Ello constituye un reto importante para fortalecer la coordinación intergubernamental, especialmente en lo relativo al gasto y a la fiscalización de los recursos descentralizados.



Los avances en este terreno pueden considerarse todavía escasos, en la medida en que durante 2004 solamente 12 entidades superan la calificación promedio.

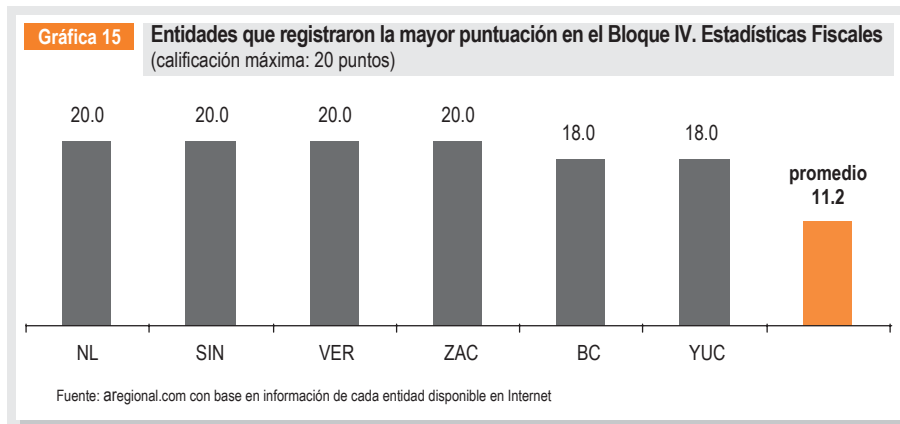


- Otra cuestión importante se refiere a la heterogeneidad de las series estadísticas disponibles, en términos de amplitud y actualidad.

Sólo Nuevo León y Zacatecas tienen series estadísticas relativamente amplias: 1997-2003 y 1998-2003, respectivamente.

El caso del Distrito Federal llama la atención en virtud de que es amplio el periodo, 1989-2001, pero tiene la carencia de su no actualización, lo cual se combina con el hecho de que no están disponibles los informes trimestrales de finanzas públicas más recientes, lo cual explica en gran medida el descenso de la calificación de la entidad en 2004.

- En el extremo opuesto se encuentra Nuevo León registra en 2004 un repunte extraordinario en su calificación, al pasar de 2 puntos obtenidos en 2003 a los 20 puntos máximos del bloque. Un esfuerzo similar se observa en los casos de Sinaloa y Yucatán. Los resultados de este bloque para Nuevo León y Sinaloa apoyan la ganancia en puntos y en posiciones dentro del Índice 2004.



Cuadro 9 Calificaciones del Bloque IV. Estadísticas Fiscales

(disponibilidad al 27 de Febrero de 2004)

	Con Cuenta Pública							Total
	Sin Serie Complementaria		Con Serie Complementaria					
	Sin Cuenta Pública	Con Cuenta Pública	Atrasada sin Desglose	Atrasada con Desglose	Reciente sin Periodicidad	Reciente con Periodicidad	Altamente Detallada	
Entidad								
Aguascalientes		10.0						10.0
Baja California						18.0		18.0
Baja California Sur		10.0						10.0
Campeche		10.0						10.0
Coahuila				11.0				11.0
Colima		10.0						10.0
Chiapas					13.0			13.0
Chihuahua	0.0							0.0
Distrito Federal				11.0				11.0
Durango					13.0			13.0
Guanajuato				11.0				11.0
Guerrero	0.0							0.0
Hidalgo		10.0						10.0
Jalisco					13.0			13.0
México					13.0			13.0
Michoacán		10.0						10.0
Morelos		10.0						10.0
Nayarit	0.0							0.0
Nuevo León							20.0	20.0
Oaxaca				11.0				11.0
Puebla				11.0				11.0
Querétaro		10.0						10.0
Quintana Roo		10.0						10.0
San Luis Potosí			10.5					10.5
Sinaloa							20.0	20.0
Sonora					13.0			13.0
Tabasco					13.0			13.0
Tamaulipas	0.0							0.0
Tlaxcala		10.0						10.0
Veracruz							20.0	20.0
Yucatán						18.0		18.0
Zacatecas							20.0	20.0

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

C. Transparencia en las asignaciones a los municipios en el Marco Programático - Presupuestal

La transparencia de los recursos fiscales para los municipios, cuyas asignaciones deben estar contenidas en el presupuesto de egresos de las entidades federativas, ha sido una de las prioridades en la elaboración del Índice de Transparencia de la Información Fiscal, desde sus orígenes.

De tal manera que en el Índice de 2004 se enfatiza tal prioridad y se examina con mayor acuciosidad la forma en que cada presupuesto estatal detalla la información relativa a las asignaciones municipales.

- *Resultados del Índice 2004: Plan Estatal de Desarrollo*

En las siguientes líneas, se examinan los resultados en el Plan Estatal de Desarrollo y en la Ley de Ingresos, y con más detalle, el análisis de los resultados en el presupuesto de egresos de las entidades federativas.

- *Disponibilidad*

La vinculación de las decisiones de gastos y los planes y programas de desarrollo de las entidades federativas, constituye un importante reto para los tomadores de decisión en los gobiernos estatales. Esa vinculación se realiza a través del Plan Estatal de Desarrollo y los programas con los presupuestos de egresos.

En términos de disponibilidad, todas las entidades federativas alcanzaron la calificación de cinco puntos (máximo posible), considerando la situación de las nuevas administraciones en los estados de: Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora cuyos gobernadores tomaron posesión en el último trimestre de 2003.

En esos casos, según las disposiciones contenidas en la Ley de Planeación estatal, los gobiernos están en tiempo para la presentación de sus planes. En ese ordenamiento se establece que la publicación de ese instrumento en un plazo no mayor a seis meses a partir de la toma de posesión (ver cuadro 11).

En el esquema de planeación-presupuestación del gobierno federal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación señala en su Artículo 1, que la ejecución del gasto público federal deberá realizarse de conformidad con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas aprobados en el Decreto (Ver, SHCP, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de Diciembre de 2003, 1ª sección, p.2).

Ese mismo esquema se reproduce, en lo general, en la mayoría de las entidades federativas con Ley de Planeación vigente. Por ello hay que tomar muy en cuenta el hecho que se observa al inicio de cada administración, cuando se enfrenta a decisiones de gasto en el primer año sin tener la referencia al Marco Programático que proporciona el Plan Estatal de Desarrollo.

Los casos de Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora ilustran las implicaciones de la heterogeneidad en los inicios de los periodos constitucionales de las administraciones estatales.

Ello representa un factor que incide en la efectividad de la coordinación intergubernamental en cualquiera de las etapas de las políticas públicas, especialmente en la coordinación con las políticas públicas federales.

Específicamente, las discusiones sobre la coordinación del gasto público entre los tres órdenes de gobierno, en el contexto de la Convención Nacional Hacendaria, deben tener muy presentes estas cuestiones institucionales para diseñar los mecanismos apropiados que lleven a disminuir los efectos del cambio de administraciones locales, tales como los retrasos en la ejecución de los recursos o la toma de decisiones para emprender proyectos de desarrollo, de infraestructura o de promoción, en el ámbito de las materias concurrentes o exclusivas.

Cuadro 11 Situación de los Planes Estatales de Desarrollo en las Entidades Federativas con administración entrante

Entidad	Periodo de Gobierno	Toma de Posesión	Presentación según Ley de Planeación	Cumplimiento del ordenamiento
Campeche	2003-2009	15/09/2003	Deberá publicarse	si
Colima	2003-2009	01/11/2003	en un plazo no	si
Nuevo León	2003-2009	01/10/2003	mayor a seis meses	si
Querétaro	2003-2009	01/10/2003	a partir de la fecha	si
San Luis Potosí	2003-2009	26/09/2003	de toma de posesión	si
Sonora	2003-2009	22/10/2003	PED 2004 - 2009 (VIGENTE)	

Fuente: aregional.com con base en información disponible en las páginas de Internet de cada entidad

Con excepción de Sonora, que ya presentó su Plan Estatal 2004-2009, en el resto de las cinco entidades se encuentran en proceso de consulta popular para la recepción de propuestas, que es una actividad previa para la elaboración y aprobación del Plan estatal.

En razón de ello, para la calificación de este documento, se consideró equivalente a la existencia del mismo como en otras entidades, en las que está vigente su plan de desarrollo. Este criterio puede ser debatible, pero no tomar una calificación puede resultar también muy cuestionable.

Una situación análoga se presentará en el ejercicio fiscal 2005, fecha en la que ya habrán finalizado las administraciones estatales en: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Y así sucesivamente en los siguientes años, ese factor de desfase tendrá influencia en la medición del marco programático presupuestal.

Una de las cuestiones importantes que deriva del análisis de los principales herramientas del gobierno para la asignación de los recursos, consiste en la verificación de la correspondencia entre las asignaciones y los lineamientos estratégicos de la planeación del desarrollo de la entidad.

Este aspecto queda como una de las materias pendientes de en la rendición de cuentas, pues la experiencia acumulada señala que hay escasas experiencias que muestren una vinculación exitosa entre la perspectiva de mediano plazo y las decisiones de gasto, que generalmente son de corte anual, aunque sabemos el peso de la inercias de los gastos comprometidos en la estructura del presupuesto.

Cuadro 10 Planes Estatales de Desarrollo disponibles en cada entidad

Entidad	Nombre	Periodo
Aguascalientes	PED	1998-2004
Baja California	PED	2002-2007
Baja California Sur	PED	1999-2005
Campeche	Nueva Administración	
Coahuila	PED	2000-2005
Colima	Nueva Administración	
Chiapas	PED	2001-2006
Chihuahua	PED	1999-2004
Distrito Federal	PGD	2001-2006
Durango	PED	1998-2004
Guanajuato	PED	2000-2006
Guerrero	PED	1999-2005
Hidalgo	PED	1999-2005
Jalisco	PED	2001-2007
México	PED	1999-2005
Michoacán	PED	2003-2008
Morelos	PED	2001-2006
Nayarit	PED	2000-2005
Nuevo León	Nueva Administración	
Oaxaca	PED	1998-2004
Puebla	PED	2002-2005
Querétaro	Nueva Administración	
Quintana Roo	PED	1999-2005
San Luis Potosí	Nueva Administración	
Sinaloa	PED	1999-2004
Sonora	PED	2004-2009
Tabasco	PED	2002-2006
Tamaulipas	PED	1999-2004
Tlaxcala	PED	1999-2005
Veracruz	PED	1999-2004
Yucatán	PED	2001-2007
Zacatecas	PED	1999-2004

Fuente: aregional.com con base en información disponible en las páginas de Internet de cada entidad

Resultados del Índice 2004: **Leyes de Ingresos**

- Disponibilidad

En relación con la disponibilidad de la Ley de Ingresos, es muy destacable que en 2004 31 de las 32 entidades federativas mantiene en sus sitios web dicho documento, a diferencia de la situación observada en 2003, cuando 11 de ellas no presentaron dicho documento. Ello propició que la calificación promedio en esta variable pasara de 5.5 puntos en 2003 a 8.5 en 2004.

Cuadro 12 Disponibilidad de Información en las Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas en 2004

Entidad	Presentación de Recursos de la Federación al Estado																	R 33 por municipio*
	Disponible en Internet	Formato DOF	FAEB	FASSA	FAIS	FAM	FAETA	FASP	R 33	PAFEF	R 28	FGP	FFM	IEPS	TENENCIA	ISAN	C.D.	
Aguascalientes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Baja California	X	X																
Baja California Sur	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Campeche	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
Coahuila	X	X																
Colima	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Chiapas	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Chihuahua	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Distrito Federal	X	X		X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	P
Durango	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	P
Guanajuato	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Guerrero	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Hidalgo	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Jalisco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Michoacán	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Morelos	X								X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Nayarit	X								X		X							
Nuevo León	X								X		X							X
Oaxaca	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Puebla	X																	
Querétaro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Quintana Roo	X									X								
San Luis Potosí			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Sinaloa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sonora	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Tabasco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
Tlaxcala	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
Veracruz	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Yucatán	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zacatecas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

* Se refiere al acuerdo de distribución de recursos del Ramo 33 que por Ley deben publicar las entidades el último día hábil de enero de cada ejercicio fiscal. Para el caso de Durango se tomó en cuenta la distribución presentada en el Presupuesto de Egresos, debido al desglose por fondo y municipio que se incluye en este documento
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Ya que un criterio adicional que se calificó en esta Ley fue el relativo al detalle de las transferencias federales, los cinco puntos adicionales en la calificación impulsaron también el promedio en esta variable.

En esta medición, destacan los casos de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Michoacán, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con la máxima puntuación posible para esta variable y constituir las mejores prácticas de presentación de la información de los recursos fiscales provenientes de la federación, a través de las diferentes modalidades de transferencias del presupuesto federal. (ver cuadro 12).

Por el contrario, en los casos de Coahuila, Puebla y San Luis Potosí prácticamente la calificación obtenida refleja solamente la disponibilidad de los documentos, careciendo de profundidad en la desagregación de las cifras.

En conclusión, el esfuerzo por transparentar las asignaciones presupuestales a los municipios parece tener un impulso en 2004. En adelante, ese esfuerzo debe ser mantenido y ampliado, con el propósito de lograr que en todas las entidades federativas exista una presupuestación detallada y homogénea de las transferencias hacia los municipios (ver cuadro 13).

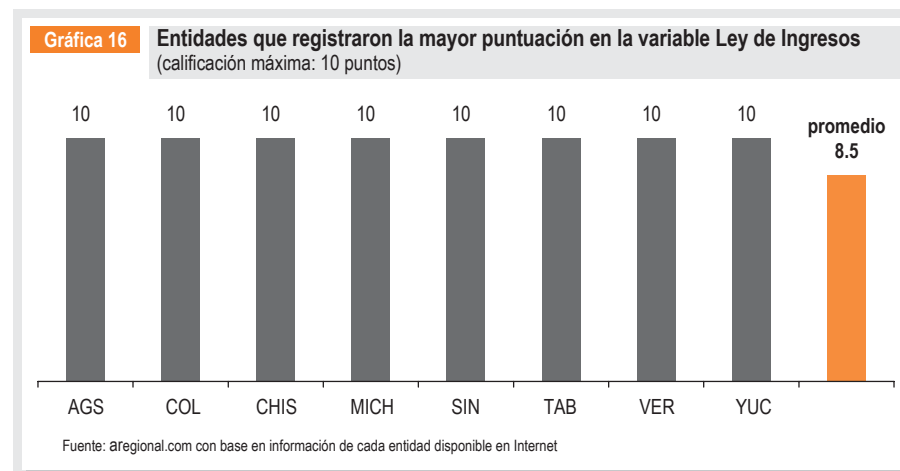
- Desagregación de las transferencias federales en las leyes de ingresos

Una de las prioridades del Índice de Transparencia de la Información Fiscal es el de analizar la estructura de los documentos fundamentales de la política fiscal de cada entidad federativa. Específicamente, la desagregación de las asignaciones por las distintas modalidades de transferencias federales es un atributo de la calidad de la información ofrecida en esas importantes herramientas de gobierno.

En el examen de las leyes de ingresos de las entidades federativas en 2004, disponibles en los sitios web, se encontró la siguiente situación:

- Información de participaciones federales (Ramo 28)

- La mayoría de las entidades federativas presenta estimaciones sobre el monto total del Ramo 28. Las excepciones son: Baja California, Coahuila, Puebla y Quintana Roo, quienes no registraron sus cifras en la Ley de Ingresos y por ese motivo no alcanzan calificación de este rubro.
- Igualmente, 25 de las 32 entidades federativas detallan las estimaciones del Ramo 28; FGP, FFM, Tenencia, ISAN, IEPS Y Coordinación en Derechos. Las excepciones son: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo.
- Un resultado sobresaliente se refiere al hecho de que sólo 15 entidades federativas incluyen el acuerdo de distribución municipal (FGP y FFM), en sus sitios web. Tales entidades son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán.



Cuadro 13 Calificaciones de las Leyes de Ingresos 2004

Ponderación	5.0	2.0	2.0	1.0	10.0
	disponibilidad	federación - estado (R 33 - R28)	estado - mun R 33		Total
Entidad					
Aguascalientes	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Baja California	5	0.0	0.0	1.0	6.0
Baja California Sur	5	1.8	2.0	1.0	9.8
Campeche	5	1.8	1.8	0.0	8.6
Coahuila	5	0.0	0.0	0.0	5.0
Colima	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Chiapas	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Chihuahua	5	2.0	2.0	0.0	9.0
Distrito Federal	5	1.4	2.0	0.5	8.9
Durango	5	2.0	2.0	0.5	9.5
Guanajuato	5	1.8	0.8	1.0	8.6
Guerrero	5	1.8	1.8	0.0	8.6
Hidalgo	5	2.0	1.8	0.0	8.8
Jalisco	5	2.0	2.0	0.0	9.0
México	5	2.0	1.2	1.0	9.2
Michoacán	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Morelos	5	0.8	2.0	0.0	7.8
Nayarit	5	0.6	0.8	0.0	6.4
Nuevo León	5	0.6	0.8	1.0	7.4
Oaxaca	5	2.0	2.0	0.0	9.0
Puebla	5	0.0	0.0	0.0	5.0
Querétaro	5	2.0	2.0	0.0	9.0
Quintana Roo	5	0.2	0.0	0.0	5.2
San Luis Potosí	2	2.0	2.0	0.0	6.0
Sinaloa	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Sonora	5	2.0	1.8	0.0	8.8
Tabasco	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Tamaulipas	5	1.8	1.8	0.0	8.6
Tlaxcala	5	1.8	2.0	0.0	8.8
Veracruz	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Yucatán	5	2.0	2.0	1.0	10.0
Zacatecas	5	2.0	2.0	0.0	9.0

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Lo anterior no significa que el resto de las entidades no hayan publicado en su órgano oficial de difusión dicho acuerdo. Lo importante para el Índice de Transparencia es que esté disponible por la vía de los sitios web.

- La utilidad del acceso a ese tipo de documentos radica en la posibilidad de verificar la congruencia de las cifras asignadas o estimadas en las distintas modalidades en que se publican: el presupuesto federal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto Estatal y el propio Acuerdo.

De esta manera, todos los que intervienen en el proceso de asignación, ministración y ejecución de los recursos, están manejando las mismas cifras, y tienen oportunidad para verificar que la ministración de los recursos corresponde con la legislación vigente en la coordinación fiscal, y de acuerdo con los calendarios establecidos por la federación y los gobiernos estatales.

Adicionalmente, la desagregación de las asignaciones y su publicidad facilitan las tareas de la fiscalización de los recursos ejecutados.

- *Información de aportaciones federales (Ramo 33)*
 - Al igual que en el rubro de participaciones, la mayoría de la entidades registró en sus Leyes de Ingresos el monto consolidado del Ramo 33. Las excepciones fueron: Baja California, Coahuila, Puebla, Quintana Roo.
 - También 25 de las 32 entidades detallaron las estimaciones de los fondos constitutivos de ese Ramo, exceptuando los casos de: Baja California, Coahuila, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo.

En el caso del Distrito Federal no hay asignaciones para el FAEB y el FAETA, pues ello es ejecutado por la SEP del Gobierno Federal; en tanto que no recibe recursos del FAIS. Pero si recibe recursos del FASSA y FORTAMUN-DF, del FAM en su vertiente de asistencia social, y del FASP.

- *Información de otras aportaciones federales (Ramo 39)*

En relación con las asignaciones del Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, PAFEF, se encontró que 20 leyes de ingresos mencionan las cifras. Destaca el hecho de que Zacatecas estime en su ley que recibirá rendimientos financieros por los recursos de ese programa. Sería conveniente extender esta experiencia en otras entidades para transparentar los recursos adicionales que se obtienen por esa vía, así como la clasificación y el destino de tales ingresos extraordinarios.

Resultados del Índice 2004: Presupuestos de egresos

El análisis comparativo de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de las entidades federativas, en particular en relación con la **calidad** de la información ofrecida, permite apuntar que deben fortalecerse los esfuerzos por ampliar la transparencia en las herramientas básicas de la política fiscal de dichas entidades. Específicamente, es en el terreno de los presupuestos donde tiene que haber mayor énfasis para asegurar que la información sea la misma en cualquiera de las fuentes de que provenga.

Ello también es aplicable para examinar la calidad de la información que es empleada como insumo básico para la distribución de los recursos fiscales entre los niveles de gobierno. En particular, se ubica el caso de la información demográfica que debe utilizarse de acuerdo con las legislaciones estatales y la que señala la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal. Ver las diferencias en las fuentes de la información demográfica en el apartado 2F.

Bajo esta misma línea, la descentralización de los recursos a los municipios requiere de mayor transparencia con el fin de dar certidumbre respecto a los ingresos que estos gobiernos recibirán cada año fiscal y, con ello, incidir en una mejor planeación de gasto a través de políticas públicas más eficaces y eficientes.

En este sentido, la transparencia deberá dirigirse no sólo a los montos de los recursos asignados a los municipios, sino también las fórmulas y métodos de distribución; además de fomentar la homogeneidad en la presentación de dicha información que las autoridades estatales presentan regularmente.

Las líneas siguientes detallan el análisis de la especificación de las asignaciones a municipios, destacando las entidades federativas que tienen las mejores prácticas para transparentar la información presupuestal.

• **Presupuesto de Egresos Estatales**

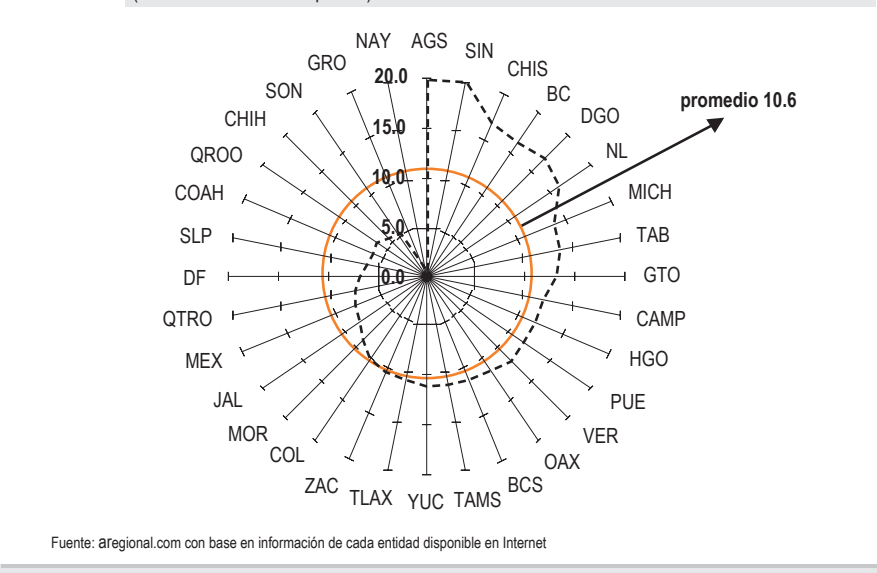
La variable presupuesto se calificó con 20 puntos de los 35 posibles en el Marco Programático - presupuestal, debido al énfasis que se hace sobre la desagregación de las transferencias a los municipios, que se observen en los presupuestos estatales, lo que se complementa con la disponibilidad de los acuerdos de distribución municipal de participaciones y de los fondos municipales del Ramo 33.

Un resultado sobresaliente en este renglón fue la existencia de 29 de los 32 presupuestos estatales que deben estar disponibles en los sitios web. Tal hecho propició que la calificación promedio alcanzara 10.6 puntos, a diferencia de los 3.7 puntos observados en 2003.

- *Disponibilidad*

La calificación de 11 puntos prevista para la información presupuestal hacia los municipios indica su prioridad en el Índice de Transparencia. Esta herramienta de gobierno fundamental contiene la información que muestra el énfasis de cada administración para alcanzar sus objetivos del programa de gobierno, de ahí que su transparencia sea un factor central para la rendición de cuentas.

Gráfica 17 Calificaciones obtenidas por las entidades federativas en la variable **Presupuesto de Egresos** (calificación máxima 20 puntos)



Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Cuadro 14 Disponibilidad de Información en los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas en 2004

Entidad			Presentación de Recursos de la Federación al Estado								Presentación de Recursos a Municipios						
	Disponible en Internet	Formato DOF	FAEB	FASSA	FAIS	FAM	FAETA	FASP	R 33	PAFEF	FISM	FORT	R 28	FGP	FFM	OTROS	R 33 por municipio*
Aguascalientes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Baja California	x	x							x		x	x	x	x	x		x
Baja California Sur	x																x
Campeche	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Coahuila	x	x															
Colima	x																x
Chiapas	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					x
Chihuahua	x							x									
Distrito Federal	x	x															P
Durango	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		P
Guanajuato	x	x									x	x	x				x
Guerrero																	
Hidalgo	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Jalisco	x	x									x	x	x				
México	x	x									x	x	x				
Michoacán	x	x									x	x	x				x
Morelos	x								x	x	x	x	x				
Nayarit																	
Nuevo León	x										x	x	x	x	x		x
Oaxaca	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x				
Puebla	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Querétaro	x	x		x		x		x									
Quintana Roo	x																
San Luis Potosí			x	x	x	x	x	x	x								
Sinaloa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Sonora	x																
Tabasco	x	x								x	x	x	x				x
Tamaulipas	x	x															x
Tlaxcala	x		x	x	x	x	x	x	x			x	x				
Veracruz	x											x	x				x
Yucatán	x	x															x
Zacatecas	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x				

* Se refiere al acuerdo de distribución de recursos del Ramo 28 que por Ley deben publicar las entidades el último día hábil de enero de cada ejercicio fiscal. Para el caso de Durango se tomó en cuenta la distribución presentada en el Presupuesto de Egresos, debido al desglose por fondo y municipio que se incluye en este documento.

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

En esa dirección, la calificación de las entidades federativas refleja la situación que se pretende evaluar: cuán detallada es la información presupuestal que va dirigida hacia los municipios. Al mismo tiempo, se evidencia en la estructura del presupuesto global de la entidad la desagregación de las transferencias que hace el Gobierno Federal.

Lo anterior se complementa con la disponibilidad de los acuerdos de distribución municipal, que por disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, los gobiernos estatales deben hacer del conocimiento de los municipios 15 días después que la Secretaría de Hacienda haya publicado el correspondiente los Acuerdos de participaciones y de aportaciones.

Es destacable que solamente Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Sinaloa cumplieron con todos los requisitos solicitados, por lo cual alcanzaron la calificación máxima por tener disponible la información detallada a los municipios: 11 puntos. Y esa calificación explica en una buena parte, la posición lograda dentro del Índice 2004, especialmente para Sinaloa y Nuevo León.

La calificación promedio de la disponibilidad de la información municipal fue de 4.5 puntos, situándose 14 entidades por encima de ella: Aguascalientes, Baja California, Nuevo León, Sinaloa, Durango, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Baja California Sur, Tamaulipas, Yucatán y Colima, pero con alta variabilidad entre las calificaciones de este subgrupo.

En el extremo contrario, el resultado para entidades que registran un desempeño no aceptable, contrasta notablemente.

En primer término, destacan Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Sonora, por no haber alcanzado ninguno de los 11 puntos de la calificación.

Del grupo de entidades que alcanzan de 1 a 3 puntos, (ver cuadro 15), es solamente por haber presentado la cifra del fondo correspondiente sin mayor desagregación. En esta situación se ubican 18 entidades federativas.

Llama la atención el caso de Colima, pues si presenta cifras desglosadas por municipio, no así en los totales del Ramo 28, por esa razón tuvo 5 puntos de calificación.

- *Información de participaciones federales (Ramo 28)*

Las transferencias fiscales (federales o estatales) determinan en alto grado el gasto de los municipios, de ahí que la estabilidad y la seguridad acerca de su suministración sean un factor esencial dentro de las finanzas de esos gobiernos.

En esa dirección, la demanda de transparencia en los montos, criterios de distribución, plazos y procedimientos de cálculo, sea altamente prioritaria para los municipios. Este tema forma parte de la agenda de trabajo que, desde hace varios años, han integrado los municipios, ahora, a través; de las representaciones nacionales en México, y la cual se ha promovido en el contexto de la Convención Nacional Hacendaria.

Por esas razones, el análisis de la estructura de los presupuestos estatales en 2004 muestra con claridad una realidad preocupante al menos, la cual no favorece la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas.

El cuadro 14 ofrece un panorama fuertemente contrastante en relación con las cifras detalladas en el presupuesto de egresos sobre el Ramo 28 que corresponden a los municipios.

- De las 32 entidades federativas, en 26 presupuestos se presenta la cifra total del Ramo 28. Faltaron de especificar el monto del Ramo: Colima, Distrito Federal, Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Sonora.

Cuadro 15 Calificaciones de los Presupuestos de Egresos 2004

Ponderación	5.0	4.0	11.0	20.0
	Disponibilidad	Estatales	Municipales	Total
Entidad				
Aguascalientes	5.0	4.0	11.0	20.0
Baja California	5.0	0.5	11.0	16.5
Baja California Sur	5.0	0.0	6.0	11.0
Campeche	5.0	4.0	3.0	12.0
Coahuila	5.0	0.0	1.0	6.0
Colima	5.0	0.0	5.0	10.0
Chiapas	5.0	4.0	8.0	17.0
Chihuahua	5.0	0.5	0.0	5.5
Distrito Federal	5.0	0.0	2.0	7.0
Durango	5.0	3.5	8.0	16.5
Guanajuato	5.0	0.0	8.0	13.0
Guerrero	0.0	0.0	0.0	0.0
Hidalgo	5.0	4.0	3.0	12.0
Jalisco	5.0	0.0	3.0	8.0
México	5.0	0.0	3.0	8.0
Michoacán	5.0	0.5	8.0	13.5
Morelos	5.0	1.0	3.0	9.0
Nayarit	0.0	0.0	0.0	0.0
Nuevo León	5.0	0.0	11.0	16.0
Oaxaca	5.0	3.5	3.0	11.5
Puebla	5.0	4.0	3.0	12.0
Querétaro	5.0	1.5	1.0	7.5
Quintana Roo	5.0	0.0	1.0	6.0
San Luis Potosí	2.0	3.5	1.0	6.5
Sinaloa	5.0	4.0	11.0	20.0
Sonora	5.0	0.0	0.0	5.0
Tabasco	5.0	0.5	8.0	13.5
Tamaulipas	5.0	0.0	6.0	11.0
Tlaxcala	5.0	3.5	2.0	10.5
Veracruz	5.0	0.0	7.0	12.0
Yucatán	5.0	0.0	6.0	11.0
Zacatecas	5.0	3.5	2.0	10.5

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

- De esas 26 entidades, sólo cinco detallan el Ramo 28 en sus vertientes de FGP y FFM: Aguascalientes, Baja California, Nuevo León, Sinaloa y Durango, que se complementa con el desglose de los montos correspondientes por municipio.
- Además de esas cinco entidades, en otras 10 también se presentan las asignaciones por municipio, pero sin mencionar si provienen del FGP o del FFM. Dichas entidades son: Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Baja California Sur, Tamaulipas, Yucatán, Colima y Tlaxcala.
- *Información de aportaciones federales (Ramo 33)*
 - *Fondos Municipales*

Por lo que respecta a los fondos del Ramo 33 que se canalizan directamente a los municipios, de acuerdo con el esquema diseñado en la Ley de Coordinación del ámbito federal, la situación es similar al caso del Ramo 28.

El desempeño de los gobiernos estatales para ofrecer información detallada del FISM y del FORTAMUN-DF, es bajo.

Sólo en 16 presupuestos estatales se encontró el monto del FISM, y en 19 de ellos el relativo al FORTAMUN-DF (ver cuadro 14).

La información de esos fondos en los presupuestos estatales, se complementó con los acuerdos de la distribución municipal, los cuales están disponibles en los sitios web de las entidades: Aguascalientes, Baja California, Nuevo León, Sinaloa, Durango, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Baja California Sur, Yucatán, (las cuales tuvieron calificaciones más altas), Colima, Estado de México y Distrito Federal (quienes están por debajo de la calificación promedio de la variable presupuesto).

Es conveniente apuntar que para los casos de Distrito Federal, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí y Nayarit, el hecho de no hacer disponible en sus sitios web la información presupuestal, en este caso los acuerdos del FISM y FORTAMUN-DF, va en contrasentido de los mandatos de sus respectivas leyes de Transparencia, que ya se encuentran en vigor.

- *Fondos del Ramo 33 para el gobierno estatal*

La situación en torno a la información detallada del Ramo 33, por cada uno de los seis fondos que corresponden a los gobiernos estatales, registra el panorama de heterogeneidad más acentuado dentro del Índice de Transparencia.

La conclusión más clara de dicha situación, que puede verse en el cuadro 15, es de un desempeño en transparencia muy bajo.

La calificación promedio es de 1.4 puntos, que comparada con la calificación promedio de 4 puntos refleja el bajo desempeño de un numeroso grupo de entidades.

En ese contexto, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Puebla y Sinaloa cumplieron con todos los requisitos solicitados y obtuvieron los cuatro puntos de la calificación máxima.

Con un comportamiento muy cercano, (sólo faltó la cifra del PAFEF), se sitúan: Durango, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, quienes alcanzaron 3.5 puntos de calificación.

Para el resto de las 21 entidades federativas, la presentación de cifras detalladas del Ramo 33 es simplemente nula. Llama la atención en este caso, que ni siquiera se haya registrado el monto total del Ramo 33 en los presupuestos.

Otro aspecto que llama la atención es que mientras en 23 Leyes de Ingresos Estatales existe la referencia al monto del PAFEF, por el lado de los presupuestos sólo se registran 9 casos. La discrepancia en este rubro afecta la transparencia.

En igual sentido, la cifra del FASP en 23 Leyes de Ingresos contrasta con las 13 referencias de ese fondo en los presupuestos estatales.

- *Información de otras transferencias federales (Ramo 39)*

En relación con el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que en el presupuesto federal se registra como Ramo 39, durante la revisión de la información de las leyes de ingresos y los presupuestos, se encontró la situación siguiente que se analiza a continuación.

Los estados que no reportan las cifras son: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

En las leyes de ingresos del ejercicio fiscal 2004, se encontró el registro del PAFEF de la siguiente manera:

La comparación de las cifras del PAFEF presentadas por las 21 entidades federativas permite observar discrepancia con las reportadas en el presupuesto de Egresos de la Federación 2004 (ver cuadro 17).

- De las 32 entidades federativas, 22 identificaron la asignación como parte de las aportaciones federales.
- En Baja California Sur, Tabasco, Yucatán y Zacatecas se etiqueta como el Ramo 39, en correspondencia con el presupuesto federal.
- En Zacatecas se señala la cifra de 2,741,739.0 pesos como rendimientos del PAFEF en la entidad, cuya asignación es de 146 millones de pesos.

Es la única entidad que especifica ese concepto de ingresos, por lo que debe examinarse la práctica de otras entidades que no reportan la situación de ingresos por rendimientos financieros de las aportaciones federales.

- Solo en cinco casos, las cifras del PEF y las Leyes de Ingresos estatales coinciden: Chihuahua, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Veracruz.

Cuadro 16 Presentación de recursos del PAFEF en las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos 2004

Leyes de Ingresos 2004		Presupuestos de Egresos 2004	
si presenta cifras	no presenta cifras	si presenta cifras	no presenta cifras
Aguascalientes		Aguascalientes	
Baja California Sur	Baja California		Baja California Baja California Sur
	Campeche Coahuila	Campeche	Coahuila Colima
Colima			
Chiapas		Chiapas	
Chihuahua			Chihuahua
Distrito Federal			Distrito Federal
Durango			Durango
	Guanajuato		Guanajuato
Guerrero			Guerrero
Hidalgo		Hidalgo	
Jalisco			Jalisco
México			México
Michoacán		Michoacán	
Morelos		Morelos	
	Nayarit Nuevo León		Nayarit Nuevo León
Oaxaca			Oaxaca
	Puebla	Puebla	
Querétaro			Querétaro
Quintana Roo			Quintana Roo
San Luis Potosí			San Luis Potosí
Sinaloa		Sinaloa	
Sonora			Sonora
Tabasco		Tabasco	
	Tamaulipas Tlaxcala		Tamaulipas Tlaxcala
Veracruz			Veracruz
Yucatán			Yucatán
Zacatecas			Zacatecas

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Cuadro 17 Recursos del PAFEF según tipo de fuente

(millones de pesos)

	Presupuesto de Egresos de la Federación 2004	Leyes de Ingresos Estatales 2004	Diferencia
TOTAL	17,000.0	11,627.1	-5,372.9
Aguascalientes	163.8	167.1	3.3
Baja California	752.8	SIN	
Baja California Sur	109.5	64.4	-45.1
Campeche	196.9	SIN	
Coahuila	404.0	SIN	
Colima	133.8	78.7	-55.1
Chiapas	682.9	733.1	50.2
Chihuahua	716.0	716.0	0.0
Distrito Federal	1,400.9	1,503.0	102.1
Durango	314.3	184.9	-129.4
Guanajuato	636.0	SIN	
Guerrero	454.1	454.4	0.3
Hidalgo	347.2	204.3	-142.9
Jalisco	1,195.3	1,243.2	47.9
México	2,060.0	2,353.4	293.4
Michoacán	579.3	340.8	-238.5
Morelos	191.3	191.3	0.0
Nayarit	203.0	SIN	
Nuevo León	778.0	SIN	
Oaxaca	400.3	400.3	0.0
Puebla	750.9	SIN	
Querétaro	263.6	155.1	-108.5
Quintana Roo	158.8	93.4	-65.4
San Luis Potosí	334.8	346.5	11.7
Sinaloa	492.1	363.8	-128.3
Sonora	539.1	317.1	-222.0
Tabasco	413.4	243.0	-170.4
Tamaulipas	509.6	SIN	
Tlaxcala	154.9	SIN	
Veracruz	1,064.8	1,064.8	0.0
Yucatán	352.2	259.8	-92.4
Zacatecas	246.2	148.7	-97.5

Fuente: aregional.com con base en información de los estados disponible en Internet

- Las diferencias más notables en ambas fuentes de información se encuentran en Michoacán, Sonora, Tabasco, Hidalgo, Durango, Sinaloa y Querétaro, de las que la subestimación superó los 100 millones de pesos.
- En los casos de Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, México (es el más notorio) y San Luis Potosí, se sobreestimó la cantidad de recursos que recibirán por concepto del PAFEF.
- En la Ley de Ingresos de Quintana Roo, los recursos del PAFEF están registrados en el concepto "Aprovechamientos". Esta situación es muy importante por el hecho de que incide en la contabilidad de los conceptos de gasto, lo cual provocará una diferencia en las comparaciones que puedan realizarse en el gran rubro de aportaciones federales.

En todo caso, deberá revisarse y llegar a un consenso el tipo de registro que tendrá este tipo de transferencias.

Una cuestión que debe atenderse en la fiscalización de los recursos ejercidos por la vía del PAFEF, se refiere a la consolidación de los ingresos transferidos a las entidades federativas por concepto de excedentes petroleros y las de este programa.

En el Informe sobre la Situación Económica y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, correspondiente al cuarto trimestre de 2003, que entregó la Secretaría de Hacienda (Febrero 6 de 2004), se consigna en el cuadro de Recursos Federalizado la suma de los recursos del PAFEF y los recursos derivados de la estimación de excedentes, según el Artículo 21, fracción I, inciso 2; del PEF-2003.

Lo anterior plantea la necesidad de transparentar los registros en las Leyes de Ingresos, los Informes sobre las finanzas públicas, así como en las respectivas cuentas públicas.

El registro de los recursos excedentes en el Ramo 39 del presupuesto federal, supondría una ampliación al PAFEF, por lo que es indispensable examinar cuidadosamente esta situación para el ejercicio fiscal 2004.

• Legalidad y certidumbre en las transferencias a municipios

La disponibilidad de la información documental con el formato igual al que se publica en el Órgano Oficial de la entidad federativa, es un atributo positivo para tener la certeza acerca de la validez oficial de dicha información.

En el caso de los presupuestos, las Leyes de Ingresos y los acuerdos sobre la distribución municipal de las transferencias, resulta ilustrativo de esa situación, que además está vinculada con el cumplimiento de la legalidad en la asignación de los recursos públicos. En igual sentido puede considerarse la situación de la totalidad de las leyes u otro tipo de ordenamiento jurídico, que requiere de la certeza de su validez oficial.

La práctica por ofrecer la información documental o estadística con ese atributo, no está generalizada en las entidades federativas.

- En relación con la *Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos* (excepto Veracruz), se encontró que 15 entidades federativas hacen disponible la copia facsimilar del órgano oficial: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Aún cuando este atributo no fue tomando en cuenta en la calificación de disponibilidad de la Ley de Ingresos, llama la atención de que en ese grupo de entidades se encuentre una buena parte de las que están situadas en los primeros lugares del Índice de Transparencia 2004.

- En relación con los importantes *acuerdos de la distribución municipal* de las participaciones y de los fondos del Ramo 33 del presupuesto federal, es muy notorio que se encuentre en una correspondencia con los estados que presentaron sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos, sólo con las variaciones de Colima para el Ramo 33 (que si lo presenta) y Tamaulipas que presenta en copia simple el acuerdo.

En conclusión, debe fomentarse la práctica de que toda la información disponible, al menos la de naturaleza fiscal, sea equivalente a la que se publique en los órganos oficiales de difusión estatales.

Además, debe generalizarse la práctica para que todas las entidades federativas ofrezcan los documentos básicos de sus programas económicos (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Acuerdo de Distribución de Participaciones y Aportaciones) dentro de sus sitios web. Con ello se estará cumpliendo con la Ley de Transparencia en relación con la información mínima obligatoria que deben ofrecer a los usuarios.

- Otra cuestión relacionada con la certidumbre sobre los recursos que potencialmente recibirían los municipios, según las cifras estimadas en los presupuestos estatales y en los acuerdos de distribución municipal, o más general, los establecidos en el presupuesto federal, es la ausencia de una disposición que aclare a los ejecutores de gasto que las estimaciones presentadas en esos documentos están sujetas a variaciones, las cuales derivan de cambios en la disponibilidad efectiva de ingresos fiscales.

El sentido de la disposición que aparece en el Acuerdo de las participaciones federales, que emite la Secretaría de Hacienda en enero de cada año, es señalar que la Recaudación Federal Participable está sujeta a cambios imprevistos por modificaciones en el marco macroeconómico, por lo que el anuncio y calendariación de las participaciones no suponen un compromiso de pago (ver cuadro 18).

Esa especificación debe ser tomada muy en cuenta por todas las autoridades estatales y municipales, para no argumentar que la Secretaría de Hacienda no cumple con el pago de participaciones de acuerdo con los montos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Cuadro 18 Disposiciones aplicables en caso de variaciones en las estimaciones de participaciones y aportaciones

Entidad Federativa	Ley de Ingreso	Decreto de Presupuesto	Acuerdo de Participaciones	Acuerdo de Aportaciones
Aguascalientes			X	
Baja California			X	
Baja California Sur			X	
Campeche		X		
Coahuila		X		
Colima				
Chiapas		X		
Chihuahua				
Distrito Federal	X	X		
Durango	X	X		
Guanajuato		X	X	
Guerrero				
Hidalgo	X	X		
Jalisco				
México		X		
Michoacán	X	X	X	
Morelos	X	X		
Nayarit	X			
Nuevo León		X	X	
Oaxaca		X		
Puebla		X		
Querétaro	X			
Quintana Roo		X		
San Luis Potosí		X		
Sinaloa	X	X	X	
Sonora	X	X		
Tabasco	X	X	X	
Tamaulipas		X	X	
Tlaxcala	X	X		
Veracruz		X		
Yucatán		X	X	
Zacatecas		X		

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

• **Esquema de fiscalización de los recursos federales transferidos en el presupuesto de 2004⁸**

A raíz de la descentralización del gasto federal emprendida desde 1996, un tema que ha venido tomando fuerza en las discusiones del federalismo fiscal en México, es el de la especificación de la naturaleza jurídica de las transferencias federales, especialmente la consolidadas en los fondos del Ramo 33 del presupuesto federal.

⁸ Ver Título Segundo, del Federalismo, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, en Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2003, primera sección, pp. 8-11.

Los debates acerca de dicha naturaleza plantean otras implicaciones para la función de fiscalización del ejercicio de los recursos transferidos. A partir del ejercicio fiscal de 1999 se definió un capítulo, denominado Del Federalismo, en el Decreto de Presupuesto sobre las disposiciones aplicables al conjunto de los recursos que se descentralizarían desde varios de los Ramos federales.

Para el ejercicio fiscal 2004, el Decreto de Presupuesto federal incluye nuevamente un esquema de fiscalización, en el que se definen las responsabilidades de las dependencias federales, la Auditoría Superior de la Federación, y se proponen medidas para establecer, concurrentemente, las acciones de fiscalización con su contraparte en las entidades federativas.

El ejercicio de recursos públicos federales por las entidades federativas deberá comprobarse en los términos de las disposiciones aplicables, excepción de los recursos federales del Ramo 33, las cuales comprenden el procedimiento que se muestra a continuación:

- La Secretaría de la Función Pública, previamente a la entrega de los recursos públicos federales transferidos vía el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y los reasignados que se realicen durante el ejercicio fiscal, deberá acordar con las secretarías de contraloría o sus equivalentes de las entidades federativas, la apertura de cuentas bancarias específicas que identifiquen los recursos públicos federales, así como de mecanismos de supervisión y control para la comprobación de su ejercicio por parte de dichas secretarías o sus equivalentes.

De no observar lo anterior y las demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades podrán suspender o cancelar la ministración de recursos.

- Las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, así como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones del Decreto de Presupuesto en lo relativo a la fiscalización de recursos federalizados.
- Para la revisión del ejercicio de los recursos federalizados, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se apoyará en la ASF, quien deberá fiscalizar dichos recursos, en los términos de los artículos 16 fracciones I y XVIII, 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, conforme a lo siguiente:
 - La ASF establecerá las reglas para la aplicación de los recursos previstos en el **Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado**, que se destinarán a fortalecer los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, a fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones correspondientes a los Ramos 33 y 39, así como la reasignación de recursos federales, principalmente.

Los subsidios que con cargo al presupuesto de la ASF corresponden al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, se detallan en el Anexo 8 del Decreto de Presupuesto.

- Para los recursos del Ramo 33, la ASF determinará, escuchando la opinión de los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según sea el caso:
 - a) Los procedimientos de coordinación para que, en el ejercicio de las atribuciones de control que los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales tengan conferidas, colaboren con la

ASF en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos y ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por sus municipios;

- b) La apertura por parte de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, incluyendo sus productos financieros, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos.
- En el caso del PAFEF, así como de la reasignación de recursos federales, la ASF deberá fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.
- La ASF podrá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales, tomando en consideración el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

Pero hay una omisión muy grave en el Decreto de Presupuesto federal: **el anexo 8, relativo a los recursos para el Programa de Fiscalización, no fue incluido**. En consecuencia, no hay la seguridad de que los recursos estarán disponibles, por lo que los propósitos de la fiscalización están en riesgo de no alcanzarse.

Esa omisión deberá ser corregida mediante una fe de erratas al Decreto de Presupuesto, que debe ser promovida por la Secretaría de Hacienda o por la Auditoría Superior de la Federación para restablecer la posibilidad de asignar recursos a ese importante programa.

D. Análisis Comparativo de las Leyes de Transparencia de las Entidades Federativas

En poco menos de tres años, las autoridades federales y de las entidades federativas del país, se han involucrado en un caso de institucionalización de dichas demandas para traducirlas en legislación que regule las amplias materias de la gestión gubernamental.

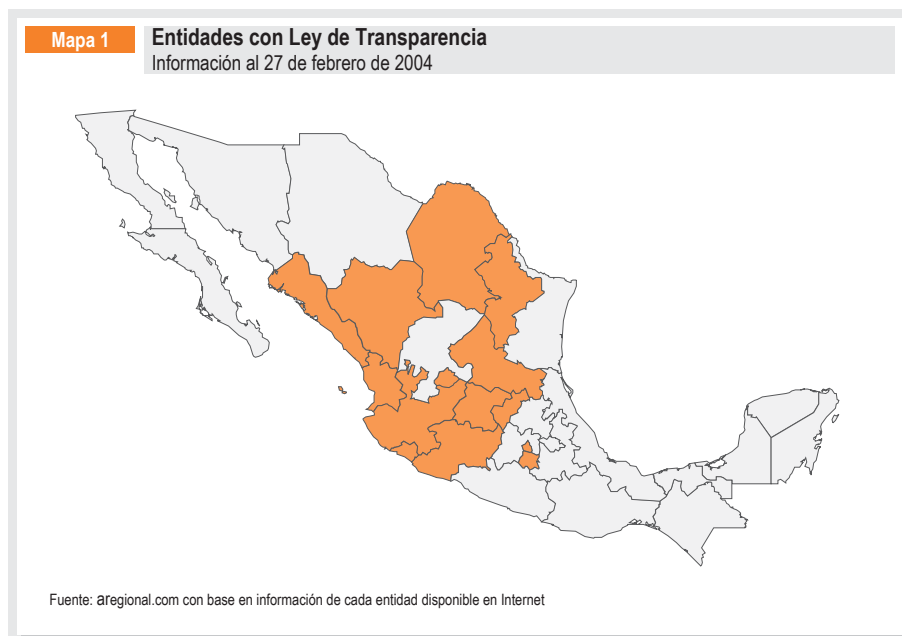
En esa dirección, a partir de 2002 se inicia un significativo esfuerzo en varias entidades federativas y en el ámbito federal para impulsar leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental. En tal sentido, en Jalisco se promulga la primera Ley Estatal en el país, al publicarla en el Periódico Oficial de la entidad el 22 de Enero de 2002, aunque se iniciaría su vigencia 120 días después, es decir en Mayo de ese año.

A partir de entonces, y durante ese mismo año, fueron promulgadas las leyes de Sinaloa, la del Gobierno Federal, de Aguascalientes, Michoacán y Querétaro.

- *Institucionalización de la transparencia en la gestión gubernamental*

Durante 2003, la institucionalización de la transparencia avanzó en nueve entidades: Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Coahuila y Nayarit. En Zacatecas, el Congreso Local aprobó la Ley, pero el Ejecutivo Estatal no ha procedido a su promulgación, por esa razón en la calificación de esa entidad no fue considerada como parte del Marco Regulatorio.

En suma, a la fecha se encuentra vigentes 14 Leyes Estatales, así como la correspondiente al Gobierno Federal.



Ello es indicativo de que aún falta un buen número de entidades federativas por incorporar en su legislación, la relativa a la transparencia, no obstante que en 11 de las 18 restantes, existe ya una iniciativa, las cuales se encuentran en diversas fases del proceso legislativo (ver mapa 1).

Hay que considerar que en los casos de Chihuahua, Oaxaca y Veracruz habrá elecciones para gobernador, motivo por el cual, la promulgación de las leyes de transparencia podría diferirse, e incluso los nuevos gobernadores tendrían interés por presentar una nueva iniciativa. En esta situación, también debe considerarse el caso de Puebla, puesto que la toma de posesión se realizará el 31 de Enero de 2005, en tanto que las elecciones ocurrirán en 2004.

Si bien un análisis de la calidad de la información disponible en los sitios web de las entidades federativas, debe estar basado en algunos criterios universales (como por ejemplo, suficiencia, claridad, cobertura, confiabilidad, congruencia, entre otros), la obligación de mantener la información actualizada en esos sitios web, resulta un factor clave para lograr un mínimo de calidad de la información que se hace disponible a los usuarios.

En el análisis de las Leyes de Transparencia vigentes hasta marzo de 2004, se observa que Nuevo León y Jalisco son las únicas entidades que en su ley no disponen expresamente la obligación de mantener actualizada la información ofrecida al usuario. Para el resto de leyes esa disposición es un buen avance para que la institucionalización de la transparencia pueda ser evaluada a partir del cumplimiento que realicen las entidades federativas.

Un aspecto que llama la atención en la leyes de transparencia, se refiere al hecho de que tan sólo el Distrito Federal, Guanajuato y Morelos hagan mención explícita la obligación de dar a conocer el inventario de bienes muebles e inmuebles del gobierno.

Este tema es una de las novedades en la agenda de la Convención Nacional Hacendaría, y sobre el cual hay un vasto campo de reflexión y para realizar propuestas. Por ello resulta de gran interés para los gobiernos estatales y municipales, el conocimiento, valuación y administración del patrimonio público.

Resulta también de mucho interés que ahora están disponibles los documentos de la Cuenta Pública, instrumento central de la rendición de cuentas, y que va adquiriendo otros significados en el contexto de la composición de los gobiernos (Congreso - Ejecutivo) Local con diferente origen partidario.

Si bien es altamente positivo que exista la obligación de hacer disponible ese documento, es claro que en términos de la transparencia de sus contenidos, debe impulsar mucho más la modernización y simplificación para que efectivamente sirva a los propósitos de la transparencia. Un elemento esencial en la modernización en la homologación de la contabilidad gubernamental, que sirva de base de comparación en los análisis de la rendición de cuentas entre las entidades federativas.

Se espera que de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaría, se derive un esquema de contenidos de la cuenta pública, que sea consistente con la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los Informes periódicos sobre las finanzas públicas.

En este contexto, es positivo que en la totalidad de las leyes de transparencia se haya establecido la obligación de hacer público el dictamen sobre la Cuenta Pública, a cargo de los Congresos Locales, cuando se observa que en los casos del Gobierno Federal, Distrito Federal, Durango y Nayarit, no se haya hecho explícita la disposición de ofrecer la Cuenta Pública.

- *Comparativo de ámbito material de las leyes de transparencia estatales*

El ámbito material de la legislación sobre la transparencia en México refleja la heterogeneidad característica de nuestro país. Por esa razón debe discutirse cuál es el mejor esquema de transparencia que lleve a cumplir los propósitos esenciales en la materia.

El análisis comparativo del ámbito material que se realiza, toma como base la selección de 19 materias que se encuentran plasmadas en las leyes vigentes (estatales y la federal), y que están directamente relacionadas con la cobertura de temas del Índice de Transparencia 2004 (ver cuadro 20). Es conveniente señalar que varias de esas materias se encuentran también reguladas por otra legislación, en la que puede o no existir, el mandato de su publicidad.

Con la nueva Ley, se reitera la obligatoriedad de hacer pública la información para la rendición de cuentas sobre nuevas bases. Por ejemplo, en las leyes de transparencia se incluye la obligación de publicitar los concursos de obra pública, adquisiciones y servicios, cuando dicha obligación también está expresada en las leyes en esas materias. La excepción se encuentra en la Ley de Nayarit, que no especifica ese mandato. Otro ejemplo, en la expresión genérica "Informe por Mandato de Ley", con lo cual hace referencia a una variedad amplia de informes que deben rendir las dependencias y entidades de las administraciones estatales ante el Congreso Local.

Por el contrario, hay varias materias que son muy sensibles frente a la opinión pública, y que con la nueva legislación, debe estar disponible fácilmente. Tal es el caso de la remuneración de los servidores públicos, el presupuesto general y los informes de finanzas públicas. La excepción en este ámbito, se encuentra en la Ley de Durango, la cual no hace explícita la obligación de presentar el presupuesto o el informe de finanzas públicas, y esto es independiente de que efectivamente tenga esa información disponible para el usuario interesado.

En otro tema sensible, la información de los subsidios y sus requisitos de acceso, así como los beneficiarios, la situación es heterogénea. Mientras que en 11 Leyes se dispone la obligación para informar al respecto, en términos de los beneficiarios, sólo en 9 Leyes se dispone que deba existir el padrón.

Para el primer caso, no hay obligación de mencionar los montos de los subsidios en Aguascalientes, Jalisco, Nayarit y Nuevo León. En tanto que las de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit y Nuevo León, no existe el mandato para publicar el padrón de beneficiarios.

En igual sentido, se observa que en las leyes de Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit y Nuevo León. No hay la obligación para presentar los informes del ejercicio de los recursos públicos por parte de los partidos políticos, aun cuando en la legislación que los regula exista la obligación de rendir cuentas sobre ese ejercicio.

Cuadro 19 Situación de las Leyes de Transparencia en las Entidades Federativas		
Entidades Federativas que cuentan con Ley de Transparencia		
	Fecha de Publicación en Periódico Oficial	Fecha de Inicio de Vigencia
Jalisco	22-Ene-02	120 días después de su publicación en PO
Sinaloa	26-Abr-02	27/04/2002 (Un día después de su publicación en PO)
Gobierno Federal	11-Jun-02	12/06/2002 (Un día después de su publicación en PO)
Aguascalientes	30-Jul-02	15-Ene-03
Michoacán	28-Ago-02	120 días después de su publicación en PO
Querétaro	27-Sep-02	28/09/2002 (Un día después de su publicación en PO)
Nuevo León	21-Feb-03	Con inicio de vigencia reforma al Art. 8 Constitución del Estado
Durango	27-Feb-03	28/02/2003 (Un día después de su publicación en PO)
Colima	01-Mar-03	02/03/2003 (Un día después de su publicación en PO)
San Luis Potosí	20-Mar-03	21/03/2003 (Un día después de su publicación en PO)
Distrito Federal	08-May-03	09/05/2003 (Un día después de su publicación en PO)
Guanajuato	29-Jul-03	4 días después de su publicación en PO
Morelos	27-Ago-03	28-Ago-03
Coahuila	04/11/03	90 días después de su publicación en PO
Nayarit		N.D.
Zacatecas	NO PUBLICADA	NO PUBLICADA
Entidades Federativas que cuentan con Iniciativa		
Campeche		
Chiapas		
Chihuahua		
Hidalgo		
Estado de México		
Oaxaca		
Puebla		
Quintana Roo		
Veracruz		Disponible en la página de Internet del Estado de Veracruz
Yucatán		Disponible en la página de Internet del Estado de Yucatán

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet
 * PO. Periódico Oficial de la Entidad Federativa

Cuadro 20 Materias de difusión obligatoria según las Leyes de Transparencia de las Entidades Federativas

Marco Normativo	Estructura Orgánica	Servicios públicos y requisitos de acceso	Remuneración de funcionarios y empleados públicos	Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles	Planes Estatal y Municipales	Presupuesto	Presupuesto de adquisiciones, obras y servicios	Concesiones Otorgadas
Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal			Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes			Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes
Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila		Coahuila	Coahuila	Coahuila (Apartados especiales)	Coahuila
Colima	Colima	Colima	Colima			Colima	Colima (Apartados especiales)	Colima
Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal		Distrito Federal	Distrito Federal (Apartados especiales)	Distrito Federal
Durango	Durango	Durango	Durango			Durango	Durango	Durango
Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato		Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato
.	Jalisco		Jalisco			Jalisco	Jalisco	Jalisco
Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán			Michoacán	Michoacán (Apartados especiales)	Michoacán
Morelos	Morelos		Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos
	Nayarit	Nayarit	Nayarit			Nayarit		
Nuevo León	Nuevo León		Nuevo León			Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León
Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro			Querétaro	Querétaro	Querétaro
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí			San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa			Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Los temas del marco normativo y de la estructura orgánica son comunes a la totalidad de las leyes de Transparencia. Tal disposición favorece el conocimiento de cómo se integran las diversas instancias de gobierno, y de cuál es la estructura jurídica que regula el funcionamiento del gobierno.

En relación con este último aspecto, debe abundarse en el examen de las implicaciones de hacer disponible información pública que debe tener un mínimo de veracidad, confiabilidad y certeza jurídica, de modo que el escenario tenga el mismo de seguridad acerca de la validez de esa información, especialmente la relacionada con las leyes y el presupuesto.

Cuadro 20 Materias de difusión obligatoria según las Leyes de Transparencia de las Entidades Federativas

Subsidios:		Informes de Finanzas Públicas	Informes por mandato de Ley	Cuenta Pública	Dictamen de Cuenta Pública	Estados Financieros / Balance General	Resultados de Auditorías	Informes de ejercicios de recursos por partidos políticos	Convenios de Coordinación con Federación	Disposición de mantener información actualizada
Programas y montos	Padrón de beneficiarios									
Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal		Gobierno Federal
Coahuila		Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes	Coahuila	Coahuila		Aguascalientes
Colima	Colima	Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila		Coahuila
Distrito Federal		Colima	Colima	Colima	Colima	Colima	Colima	Colima		Colima
Durango	Durango	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal		Distrito Federal
Guanajuato	Guanajuato	Durango	Durango	Durango	Durango	Durango	Durango	Durango		Durango
		Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato		Guanajuato
		Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco		Jalisco
Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán	Michoacán	Morelos	Michoacán
Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos	Morelos		Morelos
		Nayarit	Nayarit	Nayarit	Nayarit	Nayarit	Nayarit	Nayarit		Nayarit
		Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León		Nuevo León
Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro		Querétaro
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí		San Luis Potosí
Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa	Sinaloa		Sinaloa

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

E. Análisis de la Modernización de la Fiscalización de las Entidades Federativas⁹

En esta sección, se abunda en el examen de los cambios estructurales que está experimentando la función de fiscalización en las entidades federativas, concomitantes al proceso de descentralización del gasto federal de los años recientes.

El examen de los cambios en la legislación para conformar un nuevo órgano fiscalizador, de los nuevos instrumentos (el Informe de Avances de la Gestión Financiera y el Informe de Resultados sobre la Cuenta Pública), así como de la estructura de contenidos de la Cuenta Pública, complementa el análisis del apartado 2B, en el que se presentaron las calificaciones obtenidas por las entidades federativas, de acuerdo con los avances en la modernización de la función fiscalizadora.

Del análisis se desprenden algunas conclusiones preliminares, que requieren un análisis comparativo más detallado sobre los contenidos de los nuevos instrumentos así como de la estructura de la Cuenta Pública, que nos posibilite evaluar la calidad de la información integrada en tales instrumentos, así como verificar que esa calidad vaya en línea con un mejoramiento de la rendición de cuentas en México.

A manera de síntesis se apuntan, entre otras, las siguientes conclusiones:

- Publicidad de la información (complementación con la legislación en materia de transparencia), que tiende a fortalecer la rendición de cuentas y aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías de la información.
- Surgimiento de retos para la integración de las cuentas municipales (nuevos contenidos mínimos que mandatan las leyes de fiscalización), con oportunidad y de manera semejante a las cuentas estatales con el propósi-



⁹ Consúltese aregional.com la publicación "La fiscalización en México. Análisis de las regulaciones federales y estatales", Serie Federalismo Fiscal, año 3, número 10, octubre de 2003, en la cual se examina con mayor detalle la situación de la fiscalización y su modernización en las entidades federativas en los años recientes.

to de integrar cuentas nacionales de las finanzas públicas con metodología homogénea, que permitan generar estadísticas consistentes.

- Impulso a la renovación del esquema de coordinación intergubernamental entre los órganos de fiscalización, dentro del contexto de la descentralización del gasto federal
- Fortalecimiento de las facultades de los órganos de fiscalización, mediante la garantía de sus nuevas atribuciones, a través de los nuevos ordenamientos de las leyes de fiscalización.

- **Hacia la reingeniería del proceso de fiscalización**

A partir de 1988, las reglas que determinaron la forma de hacer política y de gobernar en el país comenzaron a transformarse como resultado de una mayor competencia política.

Lo anterior se manifestó en una composición más plural del mapa político del país, a través de la cual los intereses de los gobiernos estatales y municipales en materia de coordinación intergubernamental y federalismo fiscal fueron integrados en la agenda de discusión con el gobierno federal.

En 1998 se intensificó la descentralización del gasto federal con un nuevo esquema jurídico y administrativo. La primera innovación fue la adición del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, a través del cual se establecieron las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y, en su caso, de los municipios. En términos del presupuesto federal, la descentralización del gasto se canalizó por la vía del Ramo 33: "Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios".

Estas nuevas transferencias fueron adquiriendo cada vez mayor importancia debido a los montos que éstas implicaban y a sus criterios de distribución.

Ante este escenario, la fiscalización de estos recursos requirió de una renovación en la coordinación intergubernamental, formalizada a través de la firma de convenios, en los que se establecieron las reglas mediante las cuales el órgano de fiscalización de la Federación y su contraparte en los gobiernos estatales determinarían el ámbito de competencia de cada uno.

Una de las demandas generalizadas en los congresos estatales fue solicitar al Ejecutivo estatal que incorporara en el proyecto de Presupuesto de Egresos y en la Cuenta Pública, información referente a los recursos destinados al Ramo 33 y a los recursos reasignados, incluyendo, los correspondientes a los municipios. Esa petición fue incluida en los convenios de fiscalización que se han firmado a partir de finales de 2000.

Esa sugerencia tenía como objetivo final que el proceso de fiscalización cumpliera ampliamente con sus propósitos, para lo cual se requería no sólo disponer con dicha información, sino también que su presentación permitiera al órgano fiscalizador conocer el destino final de estos recursos.

Así como la descentralización del gasto requirió de normas más claras que fomentaran la transparencia en la información y la eficacia del proceso de fiscalización, el proceso mismo demandó el diseño de instituciones más eficientes, modernas e independientes como requisito necesario para cumplir cabalmente con sus objetivos.

Bajo este escenario, la necesidad de legislar en materia de fiscalización y transparencia se tornó imperante, ya que, por un lado, se requerían de ordenamientos jurídicos que incrementaran el alcance de las funciones de fiscalización y control de la Cámara de Diputados y adaptaran las reglas que regulaban la coordinación intergubernamental en materia fiscal a las necesidades y demandas del nuevo escenario.

Por el otro, se requería de instituciones que actuaran con independencia en sus funciones a fin de evitar presiones externas y garantizar la objetividad de la verificación y el control.

Con las reformas constitucionales de 1999 en materia de fiscalización federal, se fortaleció el esquema de rendición de cuentas a fin garantizar que las autoridades de gobierno actuarán en estricto cumplimiento de las leyes aplicables en el diseño y ejecución de las políticas públicas, de los contenidos de los planes y programas gubernamentales, en lo que se refiere a la captación de ingresos, asignación de gasto y contratación de deuda pública.

Esas reformas, junto con la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 2000 y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, establecieron las reglas y normas a través de las cuales las instituciones públicas y cualquier otra entidad que ejerza recursos públicos estará obligada no sólo a rendir cuentas a la población, sino también a hacer pública la información documental y estadística que permita evaluar la actuación de cada administración pública.

- **La fiscalización bajo el esquema de la Contaduría Mayor de Hacienda y los candados jurídicos a la transparencia y modernidad**

Como se mencionó con anterioridad, la nueva configuración de las relaciones intergubernamentales en materia de asignación del gasto federalizado y las peticiones de los gobiernos estatales en torno a transparentar la información fiscal, pusieron de relieve la necesidad de modernizar el esquema de fiscalización bajo el cual operaba la Contaduría Mayor de Hacienda y que tuvo, en el ámbito federal, vigencia hasta 2000.

En el anterior esquema, el proceso de fiscalización de la cuenta pública contaba con una serie de candados jurídicos que obstaculizaban la claridad, eficiencia y transparencia de su actuación.

Uno de esos candados se refería a que el órgano fiscalizador, aun como instancia dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero sin autonomía técnica y de gestión para actuar de forma libre y objetiva en el ejercicio de sus funciones.

Otro candado jurídico que obstaculizaba la transparencia y eficiencia de las funciones de fiscalización es el relativo a la elección del titular de los órganos de fiscalización, la cual se realizaba a través de la Cámara quien contaba con la facultad de removerlo.

Esa situación generaba presiones políticas con el fin de manipular los resultados de la verificación del manejo de los recursos públicos; asimismo, daba cabida a prácticas clientelares y amiguismos en la elección del titular del órgano de fiscalización, obstaculizando la elección en términos de las capacidades y habilidades técnicas de los candidatos.

El esquema de fiscalización anterior tampoco no contaba con ningún ordenamiento jurídico que impulsara la transparencia y fortaleciera la rendición de cuentas, ya que, por un lado, el órgano fiscalizador no podía operar con autonomía y, por el otro, los resultados de la verificación y revisión de la cuenta pública no tenían el carácter de públicos. La forma y con-

tenido de la información de la cuenta pública y de los informes era muy heterogénea, impidiendo la comparación entre entidades y en el tiempo.

En torno a la fiscalización del gasto federalizado, el esquema de coordinación intergubernamental comienza a dar señales de incongruencia, ya que la transparencia alcanzada en el ámbito federal en materia de incluir la información sobre los recursos destinados al Ramo 33 y recursos reasignados no se reflejaba en el ámbito estatal. Por tal motivo, el diseño del convenio de coordinación requería ser modernizado a fin de responder a las demandas de transparencia en la información fiscal por parte de los gobiernos estatales.

Otro aspecto que también fomentó esa modernización fue la incorporación en el Decreto de Presupuesto de 2002 de la disposición que obliga a la Auditoría Superior de la Federación a acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las Legislaturas estatales la fiscalización de los recursos destinados al Ramo 23: "Provisiones Salariales y Económicas", específicamente el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, incluido en el presupuesto federal desde el ejercicio fiscal del año 2000.

Si bien, a partir de 1999, las entidades federativas comenzaron a formalizar la coordinación en materia de fiscalización de los recursos provenientes del gasto federalizado, durante los dos años de vigencia de este esquema de fiscalización sólo ocho entidades federativas establecieron este convenio, siendo Nayarit el primero en firmar el convenio con la Federación el 13 de mayo de 1999.

- **Análisis de la fiscalización en el Índice de Transparencia de la Información Fiscal 2004**

El proceso de modernización y fortalecimiento del esquema de rendición de cuentas y transparencia a nivel federal ha generado incentivos en las entidades federativas, impulsando y motivando a los Congresos estatales a legislar en aras de otorgarle a la población instrumentos de evaluación más eficientes y eficaces que les permitan conocer el origen y destino de los recursos públicos y la forma en que son administrados.

El nuevo esquema de fiscalización de la Federación ofrece una serie de elementos tendientes a fortalecer a la entidad fiscalizadora, ampliar sus funciones y su respaldo constitucional que le garantice total independencia en el desarrollo de sus funciones. Entre estos elementos destaca el hecho de que los órganos fiscalizadores cuentan con autonomía de gestión y financiera para el desarrollo de sus funciones; además de ampliar la fiscalización hacia cualquier entidad que administre o maneje recursos públicos, ya se pública o privada.

La facultad que se le otorga a los órganos fiscalizadores de realizar auditorías en situaciones excepcionales y sancionar en caso de detectar y comprobar conductas ilícitas u omisiones en el manejo de los recursos públicos también son disposiciones que fortalecen dicho esquema.

Además de esos elementos, existe otro grupo de medidas que impacta directamente en la transparencia y en la modernización y eficiencia de las relaciones intergubernamentales. Las innovaciones en la fiscalización son:

- El Informe de Resultados de la Cuenta Pública.
- El Informe de Avance de Gestión Financiera.
- Los Convenios de Fiscalización con la Federación.

Cuadro 21 Situación de la legislación en materia de Fiscalización en las entidades federativas 2004

Entidades con Ley de fiscalización	En proceso de aprobación de la Ley	Entidades sin Ley de Fiscalización
Campeche	Distrito Federal	Aguascalientes
Baja California	México	Baja California Sur
Chiapas	Quintana Roo	Coahuila
Durango		Colima
Guerrero		Chihuahua
Jalisco		Hidalgo
Michoacán		Morelos
Nayarit		Nuevo León
Puebla		Oaxaca
Tabasco		Querétaro
Tamaulipas		San Luis Potosí
Tlaxcala		Sinaloa
Veracruz		Sonora
Zacatecas		Yucatán
Guanajuato		

Fuente: aregional.com con base en información de las Leyes estatales de Fiscalización Superior

Del cuadro 21, destaca el hecho de que sólo cinco de las quince entidades que cuentan con la Ley de Fiscalización también cuentan con Ley de Transparencia, lo cual es un factor adicional para fortalecer su esquema de rendición de cuentas, dándole mayor certidumbre, credibilidad y confiabilidad a la gestión pública. Estas entidades son: Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit.

A partir de 2000, los Congresos estatales iniciaron esfuerzos para modernizar sus funciones fiscalizadoras y hacerlas más eficientes y eficaces con el objetivo de erradicar conductas ilícitas y omisiones en el manejo de los recursos públicos.

Algunos de estos aspectos modernizadores, formaron parte de la medición del ITIF 2004 y se refieren a la presencia del Informe de Resultados, la obligación de presentar un Informe de Avance de Gestión Financiera y la facultad de firmar convenios de fiscalización con la Federación.

• Informe de Resultados

El Informe de Resultados se refiere al documento que surge de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, el cual es elaborado por el órgano de fiscalización estatal y remitido a la Comisión inspectora para su evaluación.

Las ventajas de que las legislaciones estatales contengan este elemento se pueden analizar desde dos aspectos: El primero, la transparencia de la información y, el segundo, la homogeneización en su presentación, la cual permitirá hacer comparaciones entre las entidades y en el tiempo, lo cual posibilitará una evaluación de la gestión pública más objetiva.

La mayoría de las leyes de fiscalización contiene una disposición que obliga a hacer públicos los resultados de la revisión de la cuenta pública y, en general, los resultados de la fiscalización de los recursos públicos impulsando la transparencia de la información. Y esta es una de las innovaciones más trascendentes del nuevo esquema de fiscalización en nuestro país, que puede resultar en un factor positivo para el fortalecimiento de la rendición de cuentas, que incentive a la población a participar en el análisis y evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, en sus diferentes dimensiones.

Las leyes de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla y Zacatecas contienen ese esquema de publicidad. Mientras Veracruz lo menciona en el Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado

El resto de las leyes estatales no especifica la obligación de publicar los resultados.

En esta misma línea de análisis, es importante señalar que las entidades que ya publicaron su Ley de Transparencia ofrecen una mayor gama de alternativas a la sociedad para acceder con mayor facilidad a la información financiera, fiscal, programática y presupuestaria contenida en la cuenta pública, ya que en ambas leyes se obliga a hacer públicos los dictámenes de la misma.

Considerando lo anterior, a la fecha de la última revisión, sumaban 21 las entidades que por Ley están obligadas a publicar los dictámenes de la cuenta pública. De éstas, sólo Guanajuato y Jalisco deberán de cumplir con esa disposición tanto por los ordenamientos de la Ley de Fiscalización como por los de la Ley de Transparencia.

En lo que se refiere a la homogeneización de la forma y contenido de la información presentada en dichos informes, en la mayoría de las leyes de fiscalización se establece que el Informe de Resultados debe contener, al menos, la siguiente información:

1. Dictámenes de la revisión de la cuenta pública.
2. Apartado dedicado a la fiscalización y verificación del gasto.

3. Cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental.
4. Resultados de la gestión financiera.
5. Comprobación de que los entes públicos se ajustaron a las disposiciones legales.
6. Análisis de las desviaciones presupuestarias. Y
7. Solventación, comentarios y observaciones de los auditados.

En el ejercicio de verificación, se constató que la mayoría de las leyes de fiscalización incluye dicha información. Sólo en los casos de Baja California, Durango, Guanajuato, Michoacán y Veracruz esa información es solicitada con algunos faltantes, situación que hace las diferencias en su calificación dentro del Índice de Transparencia de la Información Fiscal 2004.

• Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF)

Este informe es una de las figuras innovadoras del nuevo esquema de fiscalización y permite evaluar los avances que cada uno de los programas gubernamentales haya tenido al momento de la verificación. Asimismo, contribuye a agilizar el proceso de fiscalización al evaluar y auditar a profundidad aquellos programas que ya hayan finalizado su ejecución.

Este Informe es parte integrante de la Cuenta Pública y se conforma por un análisis sobre los avances físicos y financieros de los programas aprobados por el Congreso con el objetivo de que el órgano fiscalizador verifique en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

Así como la estructuración de la cuenta pública y del informe de resultados obliga al órgano fiscalizador a cumplir con una serie de requerimientos de información, la elaboración del Informe de Avance de Gestión Financiera, en general, deberá contener:

1. El flujo contable de ingresos y egresos a la fecha de entrega del IAGF;
2. El avance de cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégico aprobados en el respectivo presupuesto y;
3. Los procesos concluidos.

A la fecha de la última revisión, sólo diez entidades tienen en sus legislaciones este informe, de las cuales Durango y Guanajuato presentan normas ambiguas en este aspecto, ya que no establecen ni el tipo de informe, la fecha de entrega, o el periodo que deberá abarcar, incluso, en el caso de la Ley de Fiscalización Superior de Durango, la norma lo señala como informe preliminar y no menciona la obligación en la entrega.

• Convenio de Coordinación en materia de fiscalización de los recursos públicos (Federación-Estado)

Se refiere al convenio que firman la Auditoría Superior y el Órgano de Fiscalización Superior Estatal, teniendo como objetivo: Coordinar acciones para la fiscalización del ejercicio de los recursos federales reasignados al Estado y los correspondientes a las aportaciones federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los relativos al Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", específicamente el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Cuadro 22 Leyes estatales de Fiscalización con obligación de publicar el Informe de Resultados sobre la Cuenta Pública

Entidad	Fecha de entrega del Informe de Resultados	Publica el Informe
Baja California	No establece	No
Campeche	31 de Marzo	Si
Chiapas	6 meses después de entregada la Cuenta Pública	Si
Durango	30 de Septiembre	No
Guanajuato	No establece	Si
Guerrero	15 de Junio	Si
Jalisco	9 meses después de entregada la Cuenta Pública	Si
Michoacán	Septiembre	No
Nayarit	3 meses después de entregada la Cuenta Pública	No
Puebla	Segunda quincena de junio	Si
Tabasco	Primero de agosto	No
Tamaulipas	Trimestral	No
Tlaxcala	31 de Marzo	No
Veracruz	*	Si
Zacatecas	6 meses después de entregada la Cuenta Pública	Si

* Veracruz establece esta disposición en el Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado

Fuente: aregional.com con base en información de las Leyes estatales de fiscalización

Cuadro 23 Leyes de Fiscalización con Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF)

Entidad	Tipo de Informe	Fecha de presentación del Ejecutivo al Congreso	Cobertura de la revisión
Campeche	IAGF	A más tardar el 31 de julio	6 meses (Ene-Jun)
Chiapas	IAGF	A más tardar el 31 de agosto	6 meses (Ene-Jun)
Guerrero	IAGF	A más tardar el 31 de julio	6 meses (Ene-Jun)
Jalisco	IAGF	A más tardar el 31 de agosto	6 meses (Ene-Jun)
Puebla	IAGF	Trimestral	Trimestral
Tabasco	IAGF	15 de octubre	9 meses (Ene-Sep)
Zacatecas	IAGF	A más tardar el 1 de agosto	6 meses (Ene-Jun)
Michoacán	Informe trimestral	Estado: 60 días después de concluido el trimestre Municipios y demás entidades: 30 días después que concluya el trimestre	Trimestral
Durango	No establece	No establece	No establece
Guanajuato	No establece	No establece	No establece

Fuente: aregional.com con base en información de las leyes estatales de fiscalización superior

Esta facultad es, quizá, la de mayor relevancia para el control y verificación de los recursos que conforman el gasto federalizado, ya que, dado el monto de los recursos destinados a este concepto y su importancia, el anterior esquema contaba con una serie de lagunas jurídicas que impedían el amplio control sobre su destino.

La descentralización del gasto federal en 1998 en varios de los ramos presupuestales, se acompañó de un esquema de control y de fiscalización, en el que se distribuyeron facultades a los órganos de fiscalización de la federación y de las entidades federativas. Tales decisiones fueron plasmadas en las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, a través del nuevo capítulo V, que vendría a regular la transferencia de las aportaciones federales a partir de ese ejercicio fiscal.

Uno de los aspectos cruciales en la descentralización de los recursos federales, se refiere a la definición de la naturaleza jurídica del rubro de aportaciones federales: el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que "Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades Federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, **deberán registrarlas como ingresos propios** destinados específicamente a los fines establecidos..."

En ese mismo artículo 46, fracción VI, se especificó que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, debe verificar que las dependencias federales cumplieron con las obligaciones establecidas para la transferencia de los recursos.

Hasta aquí podría afirmarse que había una distribución de facultades para la fiscalización en los ámbitos locales y federal, lo que supondría una adecuada coordinación para vigilar y fiscalizar el ejercicio de los recursos descentralizados.

Por su parte, en el Decreto de Presupuesto correspondiente a ese mismo año, se determinó que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas locales podrían celebrar convenios de coordinación para ejecutar las actividades de fiscalización sobre el ejercicio de los recursos federales reasignados y los relativos a las aportaciones federales (consolidados en el ramo 33).

Una de las cuestiones importantes en ese esquema de coordinación era que debían establecerse mecanismos de información apropiados para facilitar la evaluación de resultados y la inclusión de ésta en las cuentas públicas, al tiempo que promovieran la oportuna y transparente rendición de cuentas. Lo que se proponía era avanzar en la compatibilidad de las estructuras de los presupuestos con la estructura de la cuenta pública.

Esas disposiciones reflejan contradicciones entre ambas normas, por lo que se generó ambigüedad acerca de la naturaleza jurídica de los recursos del ramo 33, que ha llegado a convertirse en un tema de fuerte discusión en la coordinación intergubernamental en México.

La evolución que ha tenido el diseño de este convenio, ha sido un aspecto de suma relevancia para el proceso de fortalecimiento de la transparencia de la información pública en el ámbito estatal, ya que en el esquema de fiscalización donde el órgano fiscalizador era la Contaduría Mayor de Hacienda, los Congresos estatales hicieron una petición al Ejecutivo estatal en aras de que se dieran a conocer los montos asignado al Ramo 33 y recursos reasignados en el Proyecto de Presupuesto y en la cuenta pública.

El mandato de establecer los convenios de coordinación entre los órganos de fiscalización empezó a cristalizarse a partir de la firma con cinco entidades federativas en el año fiscal de 1999: Morelos, Campeche, Tlaxcala, Aguascalientes y Colima. Una característica distintiva de los convenios con las últimas tres entidades fue la cobertura de la fiscalización

de los recursos ejecutados en los años 1997, 1998 y 1999, lo que procuraba un sentido de establecer una coordinación que no implicara el refrendo anual de los convenios.

En el año 2000 se firmaron solamente los correspondientes a Nayarit, Campeche (adendum), Guerrero y Nuevo León. La cobertura de los años fiscalizables fue variable.

Para 2001 se incorporaron a la coordinación las entidades federativas: Quintana Roo, Morelos, Veracruz y Colima (adendum). En ese año se transformó el órgano federal (de Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación), con lo cual se iniciaba la modernización de las funciones fiscalizadoras en el ámbito federal. En ese mismo año, Morelos firmó un nuevo convenio con cobertura multianual a partir de la fiscalización del ejercicio de 2000 en adelante; en tanto que Colima refrendó el convenio para los años 2000 y 2001.

Por el lado del decreto de presupuesto, la especificación de las atribuciones no se consolida y genera nuevas dudas (lo que explicaría en parte la escasa formalización de convenios entre 1999 y 2001), pues es notoria la ambigüedad en el mandato: entre la **posibilidad** de firmar convenios (1998, 2000 y 2001) y la **obligación** de establecerlos (1999, 2002 y 2003).

En suma, entre 1998 y 2001 solamente 10 entidades federativas habían establecido el convenio de coordinación, pero con una cobertura de fiscalización heterogénea.

La situación comienza a modificarse a partir del ejercicio fiscal de 2002. En ese año se llega a un stock de 22 convenios, pero lo importante es la innovación de la cobertura multianual para la fiscalización de los recursos de las aportaciones federales y reasignados a partir de 2001 y de los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) a partir del ejercicio fiscal 2002 (ver el cuadro 24).

Con esas acciones se impulsa fuertemente la estabilidad en los nuevos mecanismos de coordinación en materia de fiscalización, que deberá reflejarse en un mejoramiento de la asignación de los recursos a partir de los indicadores de evaluación del gasto ejercido.

Asimismo, la posibilidad de firmar convenios con otras instituciones como las Contadurías Mayores de Hacienda, las Auditorías Superiores de los estados e, incluso, agencias auditoras no gubernamentales, es un acierto en la fiscalización en donde el manejo de los recursos públicos implica a más de una entidad.

- *Nuevo esquema de fiscalización en el Decreto de Presupuestos de Egresos 2003-2004*

También en las disposiciones del Decreto de presupuesto federal se registran importantes decisiones con respecto al esquema de control y vigilancia de los recursos transferidos a las entidades federales, lo que conlleva implicaciones considerables al ámbito de las atribuciones de los órganos de fiscalización, especialmente para la del orden federal.

A partir del ejercicio fiscal 2003, la Auditoría Superior de la Federación debe fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales a que se refiere el título de Federalismo del Decreto de Presupuesto de 2003, según lo establecido en los artículos 16, fracción XVIII, 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de acuerdo con las siguientes directrices:

- I. Para la **fiscalización de los recursos del Ramo 33**, acordar con los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según sea el caso:

- a) Los procedimientos de coordinación en la fiscalización de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y, en su caso, por sus municipios;
- b) La apertura por parte de las entidades federativas de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales,
- c) La aplicación, conforme a las reglas que establezca la Auditoría Superior de la Federación, de los recursos previstos en el **Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado**, que se destinarán a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, para la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos federales.

Los órganos técnicos de fiscalización locales deberán destinar por lo menos el 50 por ciento de los recursos que reciban, para la fiscalización de los recursos correspondientes a los fondos de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Las erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se distribuirán, con cargo al presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, en proporción directa a los recursos que cada entidad federativa reciba por concepto de los ramos 33 y 39.

Las acciones para la fiscalización de los recursos públicos federales que se acuerden conforme a lo previsto en esta fracción, se realizarán sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación ejerza directamente las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- II. Para los **recursos del PAFEF**, así como de la **reassignación de recursos federales** a las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación deberá fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

La Auditoría Superior de la Federación podrá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales a que se refiere la presente fracción, conforme al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado a que se refiere la fracción III del artículo 10 del Decreto de Presupuesto de 2003.

Los recursos que reasignen las dependencias o entidades no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto.

Para el ejercicio fiscal de 2004, se incorporan en el Decreto de Presupuesto, las siguientes innovaciones:

- La Auditoría Superior de la Federación establecerá las reglas para la aplicación de los recursos previstos en el **Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado**, que se destinarán a fortalecer los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales.

Los subsidios que con cargo al presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación corresponden al **Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado**, se detallan en el Anexo 8 del Decreto de Presupuesto.

Dichas erogaciones representan al uno al millar del monto total del Ramo 33, aprobado en el Presupuesto del año 2003.

Los recursos de ese programa se distribuirán entre las entidades federativas conforme a lo establecido en el Anexo 8 del Decreto, considerando como factor de equidad 3 millones de pesos para cada una de ellas, y el resto de las erogaciones en proporción directa a los recursos aprobados en el Presupuesto del año 2003 para cada entidad federativa, de los Ramos 33 y 39.

Las dependencias, entidades y la Auditoría Superior de la Federación deben transferir los recursos a las entidades federativas a través de las Tesorerías de los Gobiernos Estatales.

Por último, en términos gráficos, los mapas 3 a 7 indican el número de entidades que firmaron el convenio de fiscalización en cada año, entre 1999 y 2003¹⁰.

Como se observa en ellos, es hasta 2002, cuando la mayoría de las entidades federativas conviene con la Federación la coordinación en materia de fiscalización de los Ramos 33 y 23 y de los recursos reasignados. A la fecha, sólo faltan ocho entidades por formalizar esta coordinación.

Los aspectos mencionados con anterioridad y la necesidad de homogeneizar la forma de presentación de la información fiscal fueron aspectos determinantes para la evolución y modernización del esquema de fiscalización en aras de una mayor transparencia y del diseño de relaciones intergubernamentales más eficientes.



¹⁰ El 6 de abril de 2004 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el convenio entre la Auditoría Superior de la Federación y la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la fiscalización de los recursos federales. En la calificación del bloque de Rendición de Cuentas no se incluyó dicho convenio, debido al tiempo en que se realizó la verificación de la información en el sitio web del Gobierno del Distrito Federal.

Cuadro 24 Materias y Coberturas temporales de los Convenios de Coordinación para la Fiscalización de Recursos Federales

Entidad	Ramo 33 Aportaciones Federales	Recursos Reasignados	Ramo 23 (PAFEF)	Publicación del Convenio con DOF
Morelos	1999	1999	-	22 de abril de 1999
Campeche	1999	1999	-	16 de abril de 1999
Tlaxcala	1997, 1998, 1999	1997, 1998, 1999	-	2 de agosto de 1999
Aguascalientes	1997, 1998, 1999	1997, 1998, 1999	-	20 de julio de 1999
Colima	1998, 1999	1998, 1999	-	18 de mayo de 1999
Nayarit	1999	1999	-	7 de diciembre de 2000
Campeche	2000	2000	-	4 de octubre 2000
Guerrero	2000	2000	-	4 de mayo de 2000
Nuevo León	2000	2000	-	14 de marzo de 2000
Quintana Roo	2000	2000	-	27 de marzo del 2001
Morelos	2000 →	2000 →	-	14 de diciembre de 2001
Veracruz	2001	2001	-	17 de abril de 2001
Colima	2000, 2001	2000, 2001	-	28 de febrero de 2001
Campeche (adendum)			2002	11 de octubre de 2002
San Luis Potosí (adendum)			2002	24 de octubre de 2002
Coahuila	2000 →	2000 →	2000 →	11 de enero de 2002
Puebla	2000 →	2000 →	-	11 de enero de 2002
San Luis Potosí	2000 →	2000 →	-	6 de marzo de 2002
Tlaxcala	2000 →	2000 →	2000 →	20 de mayo de 2002
Campeche	2001 →	2001 →		6 de mayo de 2002
Michoacán	2001 →	2001 →	2001 →	27 de diciembre de 2002
Puebla	2001 →	2001 →	2001 →	17 de mayo de 2002
Colima	2002 →	2002 →	2002 →	19 de abril de 2002
Veracruz	2002 →	2002 →	2002 →	20 de mayo de 2002
Chiapas	2001 →	2001 →	2002 →	19 de agosto de 2002
Durango	2001 →	2001 →	2002 →	6 de agosto de 2002
Guanajuato	2001 →	2001 →	2002 →	30 de mayo de 2002
Jalisco	2001 →	2001 →	2002 →	11 de noviembre de 2002
México	2001 →	2001 →	2002 →	17 de julio de 2002
Morelos	2001 →	2001 →	2002 →	22 de octubre de 2002
Nayarit	2001 →	2001 →	2002 →	29 de mayo de 2002
Nuevo León	2001 →	2001 →	2002 →	4 de julio de 2002
Querétaro	2001 →	2001 →	2002 →	13 de diciembre de 2002
Tabasco	2001 →	2001 →	2002 →	19 de noviembre de 2002
Yucatán	2001 →	2001 →	2002 →	4 de diciembre de 2002
Zacatecas	2001 →	2001 →	2002 →	13 de diciembre de 2002
Guerrero	2001 →	2001 →	2002 →	22 de mayo de 2003
Aguascalientes	2001 →	2001 →	2002 →	12 de junio de 2003

→ Significa a partir del año indicado

Fuente: aregional.com con información del Diario Oficial de la Federación, varios años

Mapa 4 Convenios en materia de Fiscalización firmados en 2000
(CMH-Entidad Federativa)



Fuente: aregional.com con base en información del Diario Oficial de la Federación

Mapa 5 Convenios en materia de Fiscalización firmados en 2001
(ASF-Entidad Federativa)



Fuente: aregional.com con base en información del Diario Oficial de la Federación

Mapa 6 Convenios en materia de Fiscalización firmados en 2002
(ASF-Entidad Federativa)



Fuente: aregional.com con base en información del Diario Oficial de la Federación

Mapa 7 Convenios en materia de Fiscalización firmados en 2003
(ASF-Entidad Federativa)



Fuente: aregional.com con base en información del Diario Oficial de la Federación

F. Evaluación de la calidad de la información fiscal y demográfica

El suministro oportuno de la información estadística de las finanzas nacionales, en especial las relativas al federalismo fiscal, ha sido una preocupación permanente de las instituciones públicas que participan en las decisiones sobre la asignación de los recursos fiscales, así como para la evaluación de éstas y de sus impactos en los indicadores del bienestar y el desarrollo económico del país.

Lo anterior demanda reglas claras y estables en los mecanismos e instrumentos indispensables para el diseño de los programas financieros de las políticas públicas, de los indicadores de seguimiento y de evaluación, que posibiliten medir la eficiencia del gasto y disponer de las estadísticas indispensables para examinar la efectividad de los programas ejecutados. Y ello constituye un factor de estabilidad y certidumbre para las finanzas de los gobiernos estatales y municipales.

En este contexto, se destaca la importancia de la divulgación de uno de los nuevos informes que debe generar la SHCP, a través del Servicio de Administración Tributaria, el cual contiene las estadísticas y los procedimientos de cálculo para la distribución de las participaciones entre las entidades federativas.

En el ámbito del federalismo fiscal y para el funcionamiento adecuado de la coordinación intergubernamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas, la información confiable y oportuna sobre los recursos fiscales que están involucrados en ello resulta de una gran importancia para la planeación financiera.

En particular, permite a los gobiernos de las entidades federativas contar con mayor certeza acerca de la disponibilidad real de los recursos financieros para atender las demandas de la población, realizar las actividades de fomento a las actividades productivas y ofrecer los bienes y servicios públicos que son responsabilidad de cada orden de gobierno.

Pero también, el gobierno federal mantiene un interés primordial acerca del nivel de gasto público que es consistente con los otros elementos constitutivos de la política económica, que a su vez, debe mantenerse en compatibilidad con la evolución del marco macroeconómico. Por ello, el gasto que ejercen los tres niveles de gobierno es una variable estratégica en todo momento.

En este contexto, la calidad de la información estadística, en términos de confiabilidad, suficiencia, oportunidad y homogeneidad, se convierte en un factor de seguridad en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, al tiempo que favorece una mejor rendición de cuentas acerca de la utilización de los recursos públicos. De ahí que en las acciones de transparencia, la evaluación de la calidad de la información sea privilegiada desde diferentes perspectivas.

En este apartado, se hace referencia a las evaluaciones recientes que se han elaborado sobre las estadísticas de México, en especial las relativas a las cuestiones financieras y presupuestales, por analistas nacionales o extranjeros.

En el mismo sentido, se aborda el caso de la calidad de la información demográfica, la cual es utilizada como criterio de distribución de varios de los fondos del gasto descentralizado, y resulta de gran importancia para las entidades federativas y sus municipios, en virtud de su diferenciada dinámica demográfica, la que incide sobre el monto de recursos que reciben, de acuerdo con las regulaciones vigentes.

1. Evaluación sobre las estadísticas mexicanas

En 2003, el Fondo Monetario Internacional dio a conocer una evaluación de las estadísticas económicas de México¹¹, disponibles al público y suministradas por el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y el INEGI.

¹¹ FMI, *Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes-Data Module*, Washington, IMF Country Report No. 03/150, Junio de 2003, disponible en el sitio web de ese organismo.

Los criterios aplicados en el análisis y evaluación de las estadísticas comprende: calidad (referida a los aspectos legales, la coordinación entre dependencias generadoras de las estadísticas y la calificación del personal dedicado); integridad; solidez metodológica; precisión y confianza; utilidad y accesibilidad.

Luego de un exhaustivo estudio sobre las estadísticas del Sistema de Cuentas Nacionales, los índices de Precios al Consumidor y de Precios al Productor, de la Balanza de Pagos, de las Finanzas gubernamentales, y Monetarias, el organismo internacional concluye que en México:

- La divulgación de información cumple con todas las especificaciones de SDDS (Special Data Dissemination Standard)¹² incluyendo cobertura, periodicidad y oportunidad en la divulgación de avances de información por medio de un calendario establecido. En varios casos, la periodicidad y la oportunidad de esa información supera los requisitos señalados en el SDDS.
- La calidad general de las estadísticas mexicanas es buena. Sin embargo, hay varias áreas que pueden ser mejoradas. Las autoridades están conscientes de esa situación y continúan trabajando en esa dirección.
- Las autoridades mantienen una política abierta de divulgación y hacen disponible la información en forma impresa y en los sitios web de las instituciones productoras de la información. Sin embargo, algunas de esas estadísticas pueden ser más útiles si algunas mejoras pueden ser realizadas en términos de cobertura, divulgación de la información general (metodologías, técnicas estadísticas, fuentes de datos), y presentación de la información.

En lo relativo a las finanzas públicas, el comentario central del Fondo se dirige a señalar que si bien en lo general, las estadísticas mexicanas pueden cumplir con los criterios establecidos para la evaluación, hay todavía algunos aspectos que deben mejorarse para que cumplan cabalmente con las guías del GFSM.

La cobertura institucional del gobierno central consolidado difiere de las guías internacionales en lo concerniente a las agencias descentralizadas comprometidas en actividades de no mercado no son incluidas (ellas reciben el grueso de sus ingresos por parte del gobierno federal, el cual los registra como gasto de transferencias y subsidios). Esa diferencia también afecta la cobertura de gobierno federal.

Los ingresos, el gasto, el financiamiento y la deuda son clasificados de acuerdo con criterios nacionales semejantes a aquéllos recomendados en el GFSM 1996, pero con diferencias significativas en la presentación.

Sin embargo, esos resultados contrastan con los obtenidos mediante una investigación (aplicación de un cuestionario de percepciones de usuarios de las estadísticas) que llevó a cabo el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Fundar - CIDE)¹³ en el año 2001, cuyos resultados son ilustrativos de una realidad existente en el área de las finanzas públicas de México.

Dicha institución construyó un índice de transparencia presupuestaria, que refleja las conclusiones básicas: México presenta deficiencias en la transparencia; su sistema de rendición de cuentas es altamente ineficaz y que la ciudadanía está ausente en las decisiones sobre la asignación y ejecución del gasto público en todos los casos. Es claro que todavía hay muchas áreas de las finanzas públicas que deben ser fortalecidas en su transparencia de modo que puedan ser útiles para la comprensión de los problemas existentes en las finanzas locales, en la coordinación federación y entidades fedrativas, así como para la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.



¹² El SDSS es un conjunto de estándares, basados en las mejores prácticas, establecido en marzo de 1996, que guía a los países miembros del FMI en la divulgación de sus cifras económicas y financieras. México suscribió su adhesión al SDSS en agosto de 1996.

¹³ Fundar - CIDE, et. al, **TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN AMÉRICA LATINA**: un esfuerzo de medición para mejorar la transparencia del presupuesto", México, disponible en el sitio web de esa institución

2. La información fiscal de las entidades federativas y los municipios

La Secretaría de Hacienda, en cumplimiento del mandato establecido en el Artículo 33 de la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2003, elaboró el estudio "**Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales**"¹⁴.

El estudio fue estructurado en seis apartados, en los que se examinan las tendencias recientes y la situación prevaleciente en los aspectos siguientes: Ingresos públicos; Gasto público; Evolución y estructura de la deuda pública; Transferencias y recursos fiscales de los municipios; Colaboración administrativa; y Transparencia y rendición de cuentas

El análisis del gobierno federal aprecia los retos que se enfrentan las entidades federativas y los municipios, así como las vertientes de trabajo por las que es posible transitar para mejorar las finanzas de los tres órdenes de gobierno.

En relación con la calidad de la información fiscal de las entidades federativas, el estudio concluye que:

- La falta de homologación de los registros contables, programáticos y presupuestarios, impide consolidar las estadísticas básicas de finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, dada la diversidad de criterios y desagregación con los que se elaboran y presentan las Leyes de Ingresos, los Presupuestos de Egresos y las Cuentas Públicas.
- La falta de homologación de la contabilidad gubernamental de las entidades federativas, limita sus posibilidades como un mecanismo efectivo en el esquema de las calificadoras.

Por su parte, el Reporte del FMI señala que la principal fuente de información para los gobiernos estatales y municipales es la publicación anual: **Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México**, la cual es publicada por el INEGI ya desde hace varios años.

La información necesaria para compilar las estadísticas de finanzas gubernamentales consolidadas para los varios niveles de gobierno está disponible. Más aún, las estadísticas de finanzas gubernamentales son normalmente presentadas en forma consolidada.

Las fuentes de información para esa publicación son: a) los gobiernos estatales, los registros contables de las cuentas públicas de cada entidad federativa; b) para los gobiernos locales, un cuestionario es distribuido por el INEGI y completado por cada área de finanzas del municipio o, si no está disponible, la información contable de los gobiernos locales, disponible en el congreso del estado correspondiente.

En su análisis, el FMI sostiene que las fuentes de las cifras y las técnicas estadísticas son sólidas, y los productos estadísticos reflejan la realidad suficientemente.

Pero es claro que podríamos compartir tales apreciaciones para el caso de las estadísticas consolidadas para cualquiera de los conceptos de ingresos, gastos y deuda, pero no así para los elementos constitutivos que integran cada concepto general. Y en consecuencia, las comparaciones por nivel de gobierno mantendrían homogeneidad y serían útiles para el análisis y la evaluación.

Es decir, para el caso de los gastos de las entidades federativas y de los municipios encontraremos la existencia de diferentes criterios para contabilizar las participaciones federales, aun cuando hay directivas metodológicas para que en su

¹⁴ SHCP, "Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales", disponible en sitio web de la Comisión de Hacienda de la LXII Legislatura Federal de la Cámara de Diputados. Existen dos versiones del documento de fechas 15 de mayo y 15 de agosto de 2003; esta última versión supera con amplitud las consideraciones iniciales que plasmó la Secretaría de Hacienda en torno a este tema, aun cuando no hace referencia a los planteamientos del *Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006*.

El propósito esencial para que el Congreso de la Unión señalara la realización de dicho estudio deriva de la necesidad de conocer la realidad que enfrentan las entidades federativas y sus municipios en torno al financiamiento de sus políticas públicas, que permita enmarcar las discusiones sobre el federalismo fiscal sobre la base de información confiable y oficial.

presentación en cada documento (ley de ingresos, presupuesto de egresos o cuenta pública) de los gobiernos locales sea homogénea.

Aun cuando la definición de los ingresos que se encuentra en los códigos financieros o fiscales (según la denominación empleada por las entidades federativas) sea prácticamente la misma para impuestos, derechos, aprovechamientos, productos o contribuciones de mejora, su utilización en las leyes de ingresos si puede diferir considerablemente en su clasificación, y agregación¹⁵.

Igualmente, en el caso de los recursos que se están transfiriendo con motivo de los excedentes petroleros hay ambigüedad respecto a su naturaleza jurídica: son transferencias condicionadas (por la obligación de restringir el gasto a infraestructura), son aprovechamientos para las entidades federativas o bajo qué categoría serán registradas en la cuenta pública. Además, cuál orden de gobierno deberá reportarlos en ese documento.

3. La información demográfica como criterio de distribución de las transferencias

En virtud del peso relativo que tiene el criterio demográfico en la distribución de las participaciones, las discusiones sobre las cifras de población por entidad federativa han girado, desde la época en que se introdujo dicho criterio en la Ley en 1989, para iniciar su vigencia en 1990, han puesto el énfasis sobre los efectos del proceso de suma cero que está presente en los datos de población, debido a la dinámica demográfica diferenciada para cada realidad de las entidades federativas del país.

Hoy en día constatamos que los debates en torno a las normas que regulan el criterio demográfico y la fuente de las estadísticas de la población total de las entidades federativas, se mantienen presentes. Hay que tomar en cuenta que el peso relativo del factor demográfico determina aproximadamente % del total de las participaciones fiscales.

La calidad de la información demográfica es crucial para entender sus efectos en la redistribución de los recursos fiscales, pues genera entidades ganadoras y perdedoras, en virtud de la existencia del mecanismo de suma cero dentro del diseño del federalismo fiscal en México.

Dinámica demográfica

La dinámica demográfica incide en el tamaño de la población, por lo que es importante conocer los efectos de la fecundidad, la mortalidad o la migración. Especial atención debe tenerse sobre los impactos de éste último evento demográfico, en virtud de su intensidad y características que asume en nuestro país, particularmente en lo relacionado con la emigración de mexicanos hacia el norte de nuestro país.

Ya que el Censo de Población se realiza cada diez años, esa fuente proporciona los cambios en la población de las entidades federativas en un lapso de tiempo muy amplio, por lo que en los años inter censales no se dispone de información directa para las entidades federativas, que puede ser muy importante para aquéllas que son clasificadas como expulsoras o receptoras. Los estudios específicos o las encuestas sobre los fenómenos demográficos pueden aportar información para los años inter censales.

En la elaboración de las proyecciones de población, por parte del Consejo Nacional de Población, se toman en consideración, además de otra importante cantidad de variables, los efectos de los fenómenos demográficos, por lo cual pueden estar disponibles cifras de población año con año.



¹⁵ Esta situación es representativa para los casos de las aportaciones federales, que, por ejemplo en las leyes de ingresos estatales de 2003, son clasificadas como ingresos transferidos o como aprovechamientos, lo cual se reflejará en la heterogeneidad en la presentación de las cuentas públicas.

Una situación semejante se observa para el Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), ahora ya integrado como el ramo 39 del presupuesto federal desde el presente ejercicio fiscal. Por ejemplo, en Baja California, Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas o Tlaxcala, no hay una mención explícita a esta transferencia federal, como si lo está incorporado en las leyes de Yucatán, Michoacán o Hidalgo, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, México o Querétaro, pero con diferente denominación en la categoría de ingresos.

La confiabilidad que se tenga acerca de esas proyecciones, así como la pertinencia de su utilización, dependerán de la transparencia y explicación de la metodología aplicada para la integración de las proyecciones por entidad federativa.

En tanto que la Encuesta Nacional de Empleo presenta una cifra de población total, la cual sirve como referencia para la serie de indicadores clave que se construyen para mostrar las características y la evolución del mercado laboral en cada entidad federativa. Pero en la explicación metodológica, disponible en el sitio web del INEGI, no se menciona la forma en que se estima dicha cifra de población, aun cuando se subraya que el Censo de Población es la fuente de información para construir el marco de muestreo de los hogares de la Encuesta.

En cualquiera de esas tres fuentes de población total, la importancia de cada uno de los fenómenos demográficos (principalmente la fecundidad, la mortalidad o la migración) estará en función de las características que asuman en cada entidad federativa, con el resultado final sobre el tamaño de la población y, en consecuencia, sobre el monto de los recursos del Fondo General de Participaciones.

Por esa razón, la calidad de la información demográfica será crítica para la aceptación de las estadísticas que se empleen en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, prevista en la Ley de Coordinación vigente, en virtud de las controversias que genera el proceso de suma cero que está presente en la distribución de los recursos entre las entidades federativas que resultan ganadoras o perdedoras por los efectos de la dinámica y la transición demográficas del país.

Marco legal: cambios en los criterios de reparto en la Ley de Coordinación Fiscal

Casi desde su entrada en vigor la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) ha registrado múltiples modificaciones, algunas de ellas para elevar el porcentaje de los recursos de los fondos (General de Participaciones, Complementario Financiero y de Fomento Municipal), otras, para modificar los criterios de asignación de las transferencias entre las entidades federativas.

Una de las reformas más importante fue la de 1989 cuando se cambia el criterio de asignación para incorporar al de Población, lo cual implicó un ajuste muy significativo a favor de las entidades relativamente más pobres. Ello fue en respuesta a los debates sobre los criterios resarcitorios y redistributivos del federalismo fiscal que han estado presentes a lo largo de la existencia del pacto fiscal de México; hoy en día ese debate se encuentra vigente.

Con las nuevas reformas a la LCF, vigentes para el ejercicio de 1990, el Artículo 2º señaló que: “El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 50% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

- II. El 50% restante, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

Pero hasta donde se conoce, el INEGI no publicó otra cifra diferente a la del Censo, por lo que se asume que desde esa fecha se utilizó solamente dicha fuente.

Pero se previó que su aplicación sería gradual, puesto que en el artículo quinto transitorio de esas reformas se estableció que durante los años de 1991 a 1993, en lugar de los por cientos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2o. de la LCF, se aplicarían los siguientes:

Año	Fracción I	Fracción II
	Factor Población	Factor Asignables
1991	20%	80%
1992	30%	70%
1993	40%	60%

Durante 1990 el Fondo General de Participaciones se distribuyó conforme a lo siguiente:

- a) El 91.62%, conforme a lo previsto en el artículo 3o. de la LCF vigente hasta el 31 de diciembre de 1987. El monto a que se refiere la fracción I de dicho artículo será el del Fondo General de Participaciones del año de 1989.
- b) El 8.38% restante, en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en las participaciones a que se refiere el inciso anterior.
- c) La reserva de contingencia a que haga referencia la Ley vigente hasta el 31 de diciembre de 1989, se distribuiría en los términos del inciso b) anterior.

Las controversias que generó la distribución alcanzada en ese año propiciaron nuevas reformas a la fórmula de distribución. Para el ejercicio fiscal 1991, se estableció nuevamente un esquema de aplicación gradual:

Durante los años de 1991 a 1993, en lugar de los por cientos a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 2o. de esta Ley, se aplicarán los siguientes:

Año	Fracción I	Fracción II
	Factor Población	Factor Asignables
1991	18.05%	72.29%
1992	27.10%	63.24%
1993	36.15%	54.19%

A partir del ejercicio fiscal de 1994 comenzó a aplicarse el esquema que hoy en día prevalece:

- I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

- II.- El 45. 17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.
- III.- El 9. 66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

Hay que observar que el cambio en la redacción sobre las estadísticas de población por entidad federativa mantiene todavía un grado de indefinición, aun cuando sabemos que las cifras utilizadas provienen del XII Censo. Ello propicia que mientras no haya una nueva cifra censal, en los años intermedios la dinámica demográfica está incidiendo de manera significativa en el monto de las participaciones, especialmente para las entidades que resultan perdedoras.

Mecanismo suma cero en la distribución del Fondo General de Participaciones

Debe considerarse que uno de los efectos de dicha dinámica demográfica es la redistribución de las participaciones del FGP por el cambio que se genera en la ponderación relativa de cada entidad federativa, como parte de un proceso de suma cero, en el cual hay entidades ganadoras y entidades perdedoras en el reparto de los recursos del FGP.

Al final de cuentas, la ganancia o pérdida puede ser significativa para las entidades en función de la relevancia que tengan la tasa de natalidad, la tasa de mortalidad y el saldo migratorio, que se sintetizarán en la tasa de crecimiento general de la población (que incluye el crecimiento natural y el crecimiento social) para cada entidad federativa. Es evidente que las entidades con mayor tasa de crecimiento demográfico tendrán mayor propensión a recibir más participaciones de la primera parte y su incidencia en la tercera parte del FGP.

Los impactos de la diferenciada dinámica demográfica de las entidades federativas, se observan en la ganancia o en la pérdida de recursos en el FGP.

Impactos de la información demográfica en los fondos del ramo 33

La polémica suscitada entre la Secretaría de Hacienda y algunos de los gobiernos de las entidades federativas que sufrieron disminuciones en los recursos del Fondo General de Participaciones en el mes de julio de 2003¹⁶, es claro ejemplo de las complejidades inherentes al estado actual del sistema de coordinación fiscal de México.

El centro de la polémica fue el cambio de la fuente de información demográfica, realizado por la Secretaría de Hacienda al modificar las estadísticas de población del XII Censo 2000 por las provenientes de la Encuesta Nacional de Empleo, ambas producidas por el INEGI.

Las consecuencias de esas modificaciones tienen relación directa con otras transferencias de recursos fiscales, que también son una fuente importante de financiamiento del gasto estatal para atender funciones descentralizadas a los gobiernos de las entidades federativas o a los municipios. Es el caso de algunos de los siete fondos del Ramo 33 del presupuesto federal, tales como:

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

¹⁶ Véase en el portal de aregional.com, "Impactos en el Fondo General de Participaciones de julio de 2003 por cambios en la información demográfica", 11 de septiembre de 2003.

- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, FASP.

Para el **FORTAMUN-DF**, la distribución de los recursos entre las entidades federativas, según el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se basa en la participación relativa de cada una de ellas en el total de la población nacional.

El monto del Fondo está integrado por dos partes. La primera comprende 91.7% de los recursos autorizados y será distribuida entre los estados, en tanto que la segunda parte equivale a 8.3% y se destina para la asignación del Distrito Federal.

En la distribución de los recursos en el Distrito Federal, la LCF especifica que el INEGI publicará las cifras de población residente y población flotante por cada una de las delegaciones políticas. Con el primer criterio se repartirá el 75% de los recursos asignados a la entidad federativa, en tanto que el 25% restante, se realizará bajo el segundo concepto.

De igual forma, los estados a su vez distribuirán los recursos en proporción directa al número de habitantes de los municipios que los integran.

Para el caso del **FASP**, el artículo 44, párrafo tercero, de la LCF establece que la Secretaría de Hacienda entregará a las entidades federativas los recursos considerando, entre otros factores, el número de habitantes, y además indica la publicación, en el *Diario Oficial de la Federal*, de la cifra de población que sirve de base a dicha distribución.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública establece que el 35% de los recursos asignados a ese fondo, se repartirá entre las entidades federativas por el número de habitantes que tengan, cuyos criterios son publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, a más tardar el 31 de enero de cada año, en cumplimiento de las disposiciones de la LCF.

Debido a que los cambios en la fuente de la información demográfica ocasiona disminuciones o incrementos en las asignaciones de las entidades federativas, de modo directo para el FORTAMUN-DF y para el FASP, y de manera indirecta para el FAIS, es preciso que las discusiones en torno a cuál debe ser la mejor información demográfica, a continuación se exponen algunas consideraciones que pueden ayudar a tomar una decisión entre la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

El artículo 2 de la LCF señala que para el reparto de los recursos del FGP:

“El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I.- El 45. 17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la **última información oficial** que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.”

En cambio, el artículo 38 de la misma ley establece que para el reparto del FORTAMUN-DF, la Secretaría de Hacienda debe utilizar la **información estadística** que publique el INEGI.

Es importante considerar que la definición de información estadística se encuentra en el artículo 3 de la Ley de Información Estadística y Geográfica, que es el conjunto de normas que regulan las atribuciones del INEGI. La definición es:

“I.- Información Estadística: el conjunto de resultados cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;”

En conclusión, hay que resolver la aparente contradicción que se observa en ambas disposiciones, tomando en consideración que la información de población tiene que reflejar la dinámica demográfica (natalidad, mortalidad y migración) de cada entidad federativa.

Lo anterior debería llevar a resolver las diferencias que surjan en los gobiernos estatales afectados por las disminuciones de las transferencias vía el ramo 33 del presupuesto federal.

Algunas cuestiones se plantean en torno al cumplimiento de la Ley por parte de la Secretaría de Hacienda, que pueden contribuir a disminuir los conflictos derivados por la disminución de recursos para algunas entidades federativas:

- De la disposición contenida en el artículo 38 de la LCF puede entenderse que el espíritu de la Ley apunta a que la información demográfica proveniente de los censos de población sea la base para la distribución de los recursos transferidos a las entidades federativas, sin distinguir su fuente presupuestal.
- En el caso de las participaciones, la Secretaría de Hacienda argumenta que aplica lo establecido en el artículo 2 de la LCF, razón por la cual utiliza la información de la ENE 2003.
- En el caso del FORTAMUN-DF, bajo el mismo argumento de cumplimiento de la LCF, la Secretaría de Hacienda deberá utilizar la información del XII Censo 2000, como lo señala el artículo 38 de esa misma ley.

Además, hay que tomar en cuenta que el criterio de reparto de los recursos entre los municipios de cada entidad federativa, también tiene como criterio al tamaño de la población del municipio, y esa información es proporcionada por el Censo 2000, por lo que la suma de las poblaciones municipales genera la cifra estatal

En cambio, la ENE 2003 proporciona una estimación basada en una muestra de zonas urbanas y rurales de las entidades, pero no permite disponer de las cifras municipales. En conclusión, con esta información no es posible distribuir los recursos que corresponden a los municipios.

- El caso del FASP es semejante al del punto anterior, por lo cual deberá resolverse de igual forma por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la responsable de emplear la fuente demográfica, entre otros elementos, para distribuir los recursos entre las entidades federativas.

***Comparación de resultados
de los índices 2003 - 2004***

Capítulo III

A. Cambios en las posiciones de las entidades federativas en los índices 2003 - 2004

El esfuerzo emprendido por los gobiernos de las entidades federativas para incrementar la disponibilidad de información a través de las nuevas tecnologías, puede evaluarse de otra manera.

Si la información disponible en 2004 es calificada con los criterios establecidos para el Índice 2003, es factible argumentar que las variaciones en la calificación de 2004 reflejan los esfuerzos por impulsar la transparencia y, con ello, contribuir a ampliar las vías para la rendición de cuentas bajo otro concepto.

Es decir, calificando la disponibilidad de información fiscal, de 2004 de acuerdo con los requerimientos de la metodología 2003, se hacen homogéneos los dos años, lo cual permite la comparación sobre una misma base de información. En esta forma, el cuadro 25 muestra el lugar correspondiente a cada entidad federativa en los índices 2003 y 2004, además de la variación en la calificación, en una escala de 100 puntos, en ambos años.

Los resultados sobresalientes del ejercicio comparativo se sintetizan a continuación:

- El Estado de Baja California Sur es el de mayor ganancia con 52.8 puntos, lo que se traduce en un mejoramiento en la ubicación a nivel nacional: del lugar 32 obtenido en 2003 al 16 registrado en 2004.
- El Estado de Nuevo León registra la segunda variación más importante, 45.4 puntos, que lo sitúa en el quinto lugar a nivel nacional.
- La calificación promedio de 2004 fue de 75.2 puntos, a diferencia de la obtenida en 2003 que fue de 52.8 puntos. El mejoramiento de la calificación promedio fue de 42.6%.
- El Estado de Sinaloa alcanzó la máxima calificación de 100 puntos, al cubrir en 2004 todos los requisitos exigibles en la metodología de 2003; una diferencia importante en términos de la ubicación: la entidad pasó de 5° lugar en 2003 al 1° en 2004.
- La diferencia entre las calificaciones extremas se redujo sensiblemente: mientras que en 2003 la máxima representó 3.5 veces (90.0 frente a 26.0), en 2004 ese indicador disminuyó a 2.5 veces (100/39.6).
- Es notable que en 2004 habría solamente cuatro entidades (Tamaulipas, Chihuahua, Nayarit y Guerrero), que alcanzarían una calificación no satisfactoria, debido a que los esfuerzos desplegados en el lapso de un año no fueron suficientes para ascender en la escala nacional del Índice 2004. A pesar de que Tamaulipas, Nayarit y Guerrero incrementaron el puntaje de su calificación en 2004 con respecto a 2003, todas ellas descendieron un lugar en 2004.

En el caso de Chihuahua, la variación del puntaje representó sólo 1.5 unidades, con lo cual propició un descenso en su ubicación en el Índice: del lugar 23 registrado en 2003 pasó al 30 en 2004.

- El resultado de 2004 es muy significativo en relación con los de 2003, año en que 23 entidades federativas registraron calificaciones por debajo de los 60 puntos.

Cuadro 25 Índice de Transparencia en la Información Fiscal 2003 - 2004*

Entidad Federativa	ITIF			Ranking	
	2003	2004	Variación	2003	2004
Aguascalientes	75.0	90.0	15.0	4	2
Baja California	61.0	89.5	28.5	9	4
Baja California Sur	26.0	78.8	52.8	32	16
Campeche	43.0	75.6	32.6	24	20
Coahuila	46.0	69.0	23.0	19	24
Colima	46.0	80.0	34.0	20	12
Chiapas	81.0	86.0	5.0	2	8
Chihuahua	44.0	45.5	1.5	23	30
Distrito Federal	90.0	63.9	-26.1	1	27
Durango	51.0	80.0	29.0	17	13
Guanajuato	64.0	82.6	18.6	7	10
Guerrero	28.0	39.6	11.6	31	32
Hidalgo	45.0	79.8	34.8	22	15
Jalisco	62.0	80.0	18.0	8	14
México	53.0	74.2	21.2	15	21
Michoacán	43.0	81.5	38.5	25	11
Morelos	52.0	76.8	24.8	16	18
Nayarit	30.0	42.4	12.4	30	31
Nuevo León	43.0	88.4	45.4	26	5
Oaxaca	41.0	65.5	24.5	27	26
Puebla	46.0	78.0	32.0	21	17
Querétaro	37.0	76.5	39.5	29	19
Quintana Roo	51.0	63.2	12.2	18	28
San Luis Potosí	58.0	69.0	11.0	11	25
Sinaloa	68.0	100.0	32.0	5	1
Sonora	59.0	71.8	12.8	10	22
Tabasco	54.0	84.5	30.5	12	9
Tamaulipas	38.0	57.6	19.6	28	29
Tlaxcala	54.0	71.3	17.3	13	23
Veracruz	78.0	90.0	12.0	3	3
Yucatán	67.0	88.0	21.0	6	6
Zacatecas	54.0	87.5	33.5	14	7

* El ITIF 2004 se ajustó a la metodología de 2003
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

B. Comparativo de las calificaciones según bloques de los índices 2003-2004

Las variaciones en las calificaciones de las entidades federativas tienen como fuente principal los cambios en la disponibilidad de los documentos y las estadísticas que integran el Índice de Transparencia.

- En el cuadro 26 (véanse páginas 88-89) se observa que en 2004 la totalidad de las entidades federativas tenía disponible la información de las cuatro Leyes requeridas: de Coordinación Fiscal, de Deuda Pública, de Catastro y de Hacienda, con lo cual el porcentaje de disponibilidad en el Marco Regulatorio llegó a 100%, a diferencia del registrado en 2003, que fue de 75.8%

La puntuación máxima en este bloque de información es de 25 puntos, tomando en consideración que a la Ley de Coordinación Fiscal se le asignó cinco puntos adicionales por las características que contiene esa norma según la entidad federativa. De ahí que el rango de calificación varíe de 20 a 25 puntos. De acuerdo con esos criterios, la calificación promedio en el **Marco Regulatorio** pasó de 21.6 puntos en 2003 a 23.5 puntos en 2004. Ello es indicativo de la mayor disponibilidad de Leyes en los sitios web de las entidades federativas.

El caso más significativo es el de Querétaro, que en 2004 ya registra la totalidad de los documentos requeridos, y adicionalmente la Ley de Coordinación Fiscal cumple con los criterios que se calificaron en 2003. De esta manera, su calificación alcanzó los 25 puntos de este bloque a diferencia de la registrada en 2003, que fue de cero puntos, al no haber ingresado la información en su sitio web.

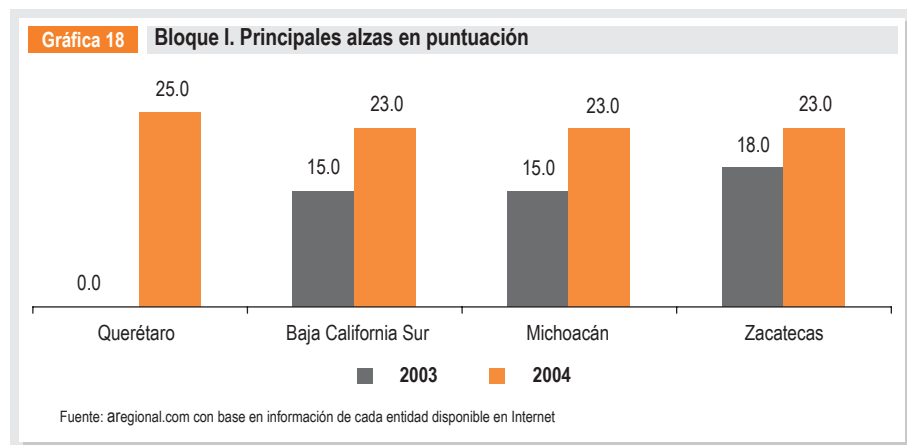
Como puede observarse, el análisis del esquema de la Ley de Coordinación Fiscal permite concluir que hay diferencias considerables en relación con los criterios y fórmulas de distribución de las participaciones a los municipios.

- Por lo que se refiere al **Marco Programático Presupuestal**, las variaciones son altamente contrastantes entre los resultados de 2003 y los de 2004.

En primer término, la calificación promedio del bloque ascendió considerablemente: de los 13.8 puntos registrados en 2003 se pasó a 24.1 puntos en 2004.

El avance más notable se concentra en la disponibilidad del presupuesto y en la calificación de las características de las cifras de gasto descentralizado a los municipios, debido a los siguientes resultados:

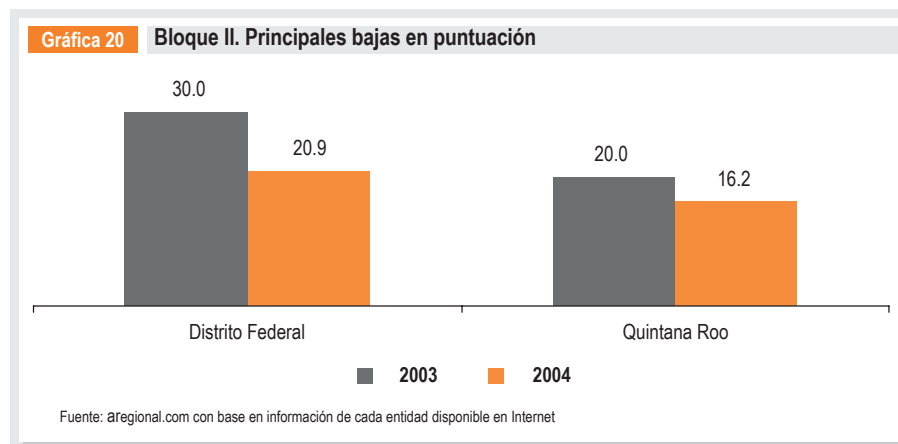
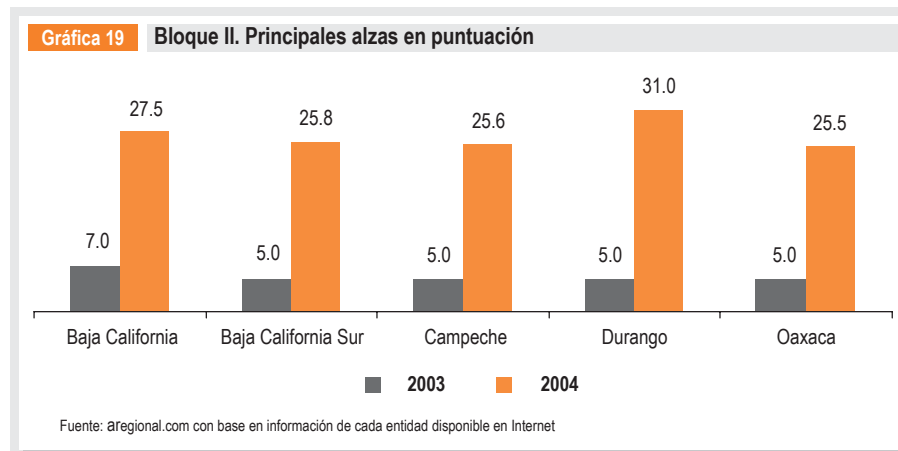
- Mientras que en 2003 hubo 12 entidades federativas que no tenían en su portal la información del presupuesto, en 2004, 29 de las 32 entidades sí lo presentaron. Las excepciones fueron Guerrero, Nayarit y San Luis Potosí, que también en 2003 no lo tuvieron disponible.
- El ascenso en la calificación promedio, de 3.7 puntos en 2003 a 10.6 puntos en 2004, se genera, adicionalmente a la disponibilidad de los documentos, por las características solicitadas. En la metodología del ITIF 2004, en relación con el detalle de las transparencias hacia los municipios, en cualquiera de sus modalidades (participaciones y aportaciones federales y transferencias estatales). Es decir, la desagregación de los recursos fiscales a los municipios ha sido mayor en 2004.



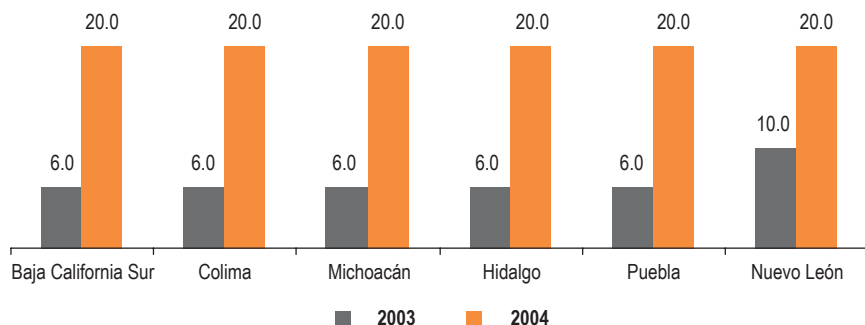
- Mientras que en 2003 ninguna de las 20 entidades que presentaron su presupuesto, alcanzó la calificación máxima de 20 puntos, en 2004 la situación es distinta: Aguascalientes y Sinaloa registran la calificación máxima, en tanto que 19 entidades superan la calificación promedio del variable presupuesto.
- En relación con la Ley de Ingresos, es muy destacable que en 2004 la mayoría de las entidades federativas mantiene en sus sitios web dicho documento, a diferencia de la situación observada en 2003, cuando 11 de ellas no presentaban.
- En términos de disponibilidad, en 2004 existe el 96.9% de documentos, propiciado que la calificación promedio pasara de 5.5 puntos en 2003 a 8.5 en 2004.
- Ya que un criterio adicional que se calificó en esta Ley fue el relativo al detalle de las transferencias federales, los cinco puntos adicionales en la calificación impulsaron también el promedio.
- En esta medición, destacan los casos de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Michoacán, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con la máxima puntuación, posible para esta variable.
- Por el contrario, en los casos de Coahuila, Chiapas, Querétaro y San Luis Potosí prácticamente la calificación obtenida refleja solamente la disponibilidad de los documentos, careciendo de profundidad en la desagregación de las cifras.
- En conclusión, el esfuerzo por transparentar las asignaciones presupuestales a los municipios parece tener un impulso en 2004. En adelante, ese esfuerzo debe ser mantenido y ampliado, con el propósito de lograr que en todas las entidades federativas exista una presupuestación detallada y homogénea de las transferencias hacia los municipios.

- En cuanto a la **Rendición de Cuentas**, aun cuando hay un incremento en la calificación promedio (de 12.8 en 2003 a 16.4 puntos de 20 posibles en 2004), como consecuencia del mayor número de entidades que registran los documentos (Informe de Gobierno, Informe Trimestral de Deuda Pública y la Cuenta Pública), en notoria la variabilidad entre las entidades federativas.

- Por el lado del Informe de Gobierno de 2004, en la totalidad de las entidades federativas se encuentra disponible al menos, el último (hay que tomar en cuenta las diferencias de fechas de presentación de dicho informe, lo que genera que pueda haber nueva administración y el último informe de la anterior). Esta situación es prácticamente igual a la observada en 2003, con excepción de Nayarit y Zacatecas, que en ese año no tuvieron disponible sus informes.

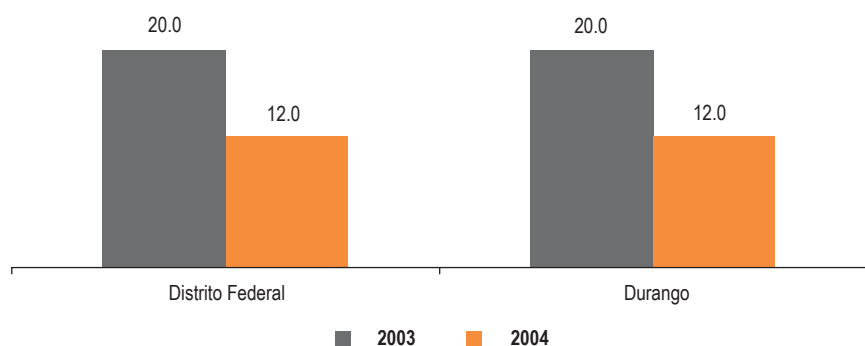


Gráfica 21 Bloque III. Principales alzas en puntuación



Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Gráfica 22 Bloque III. Principales bajas en puntuación



Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

- Al agrupar los documentos relativos a las finanzas públicas (informes trimestrales y la cuenta pública), se observa que en Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Oaxaca durante 2003 y 2004 no presentan la información correspondiente. Este hecho explica en buena medida que dichas entidades ocupen los últimos lugares en los índices, especialmente en el de 2004.
- En general, puede sostenerse que este bloque de información presenta toda- vía importantes carencias sobre la disponibilidad de la información.
- Acerca de la evaluación de la calidad en la información ofrecida, es indispen- sable avanzar en los esfuerzos para que las entidades federativas mejoren desde los contenidos detallados de la información fiscal.

En la medida en que la calidad de la información utilizada se incremente, se estará en posi- bilidades de atender uno de los retos fundamentales del federalismo fiscal de México: dise- ñar y operar sistema de indicadores para evaluar los impactos del gasto público sobre los aspectos relevantes del desarrollo económico y social.

El tema de la calidad del gasto público está asociado directamente con el desempeño de las instituciones públicas. El federalismo fiscal implica una permanente coordinación de gasto, el cual está involucrado en el diseño y ejecución de políticas públicas en materias de múltiple concurrencia, de ahí que la calidad del gasto, de la información y de los aspectos institucionales involucrados en ello, sean cruciales para la transparencia y la rendición de cuentas.

En esa dirección, el análisis de la disponibilidad de series estadísticas en las entidades federativas como parte de la calificación del Índice de Transparencia 2004, arroja los siguientes resultados:

- El número de entidades que reportó información de ingresos y gastos desglosados en al menos cuatro conceptos, en 2004 fueron 28 de las 32.

Las entidades faltantes son: Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas, lo cual inci- dió de manera notable en la calificación obtenida, pues el bloque de **Estadísticas Fiscales** representa una parte considerable de ella.

- De las 28 entidades que representaron estadísticas, se distinguen Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, por haber alcanzado la máxima puntuación posible en este bloque: 20 unidades.
- El promedio de la calificación en 2004 fue de 11.2 puntos, a diferencia de los 4.5 pun- tos registrados en 2003.

A pesar de ese incremento, el bloque continua registrando un bajo desempeño lo que sugiere intensificar las acciones para ofrecer información estadística de calidad. Ello constituye un reto importante para fortalecer la coordinación intergubernamental, especialmente en lo relativo al gasto y a la fiscalización de los recursos descentralizados.

Los avances en este terreno pueden considerarse todavía escasos, en la medida en que durante 2004 solamente 12 entidades superan la calificación promedio.

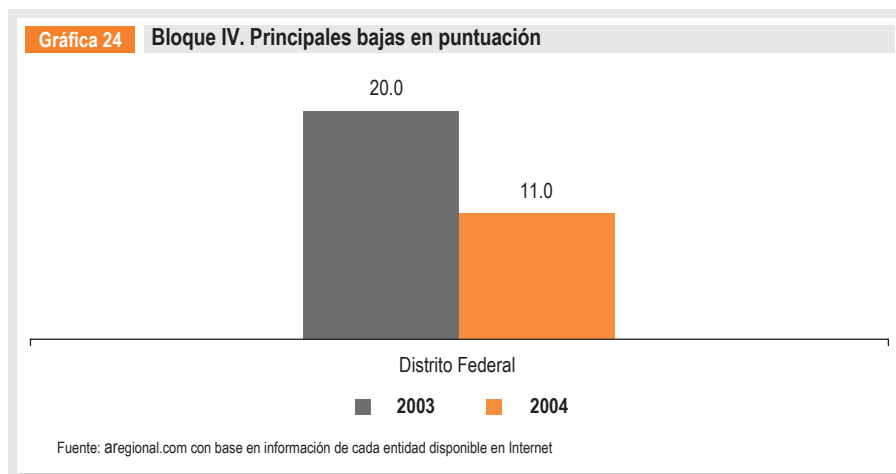
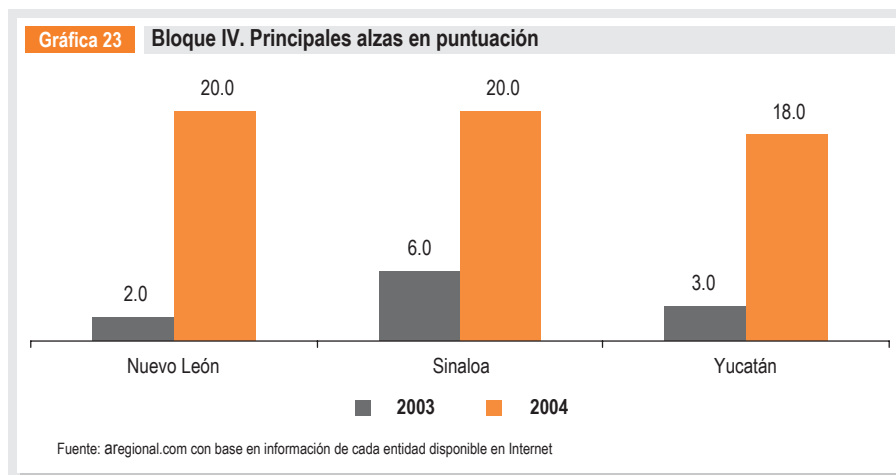
- Otra cuestión importante se refiere a la heterogeneidad de las series estadísticas disponibles, en términos de amplitud y actualidad.

Sólo Nuevo León y Zacatecas tienen series estadísticas relativamente amplias: 1997-2003 y 1998-2003, respectivamente.

El caso del Distrito Federal llama la atención en virtud de que es amplio el periodo, 1989-2001, pero tiene la carencia de su no actualización, que se combina con el hecho de que no están disponibles los informes trimestrales de finanzas públicas más recientes, se explican una buena parte del descenso de la calificación de la entidad en 2004.

- Como se aprecia en la gráfica 23, Nuevo León registra en 2004 un repunte extraordinario en su calificación, al pasar de 2 puntos obtenidos en 2003 a los 20 puntos máximos del bloque en 2004. Un esfuerzo similar se observa en los casos de Sinaloa y Yucatán.

Los resultados de este bloque para Nuevo León y Sinaloa apuntalaron la ganancia en puntos y en posiciones dentro del Índice 2004.



Cuadro 26 Calificaciones del Índice de Transparencia por variable 2003 - 2004*

Entidad Federativa	Ley de Coordinación Fiscal		Ley de Deuda Pública		Ley de Catastro		Ley de Hacienda		Total		Ley de Ingresos		Presupuesto de Egresos		PED	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Aguascalientes	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	10.0	10.0	20.0	15.0	5.0	5.0
Baja California	9.0	9.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	24.0	24.0	6.0	0.0	16.5	2.0	5.0	5.0
Baja California Sur	8.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	15.0	9.8	0.0	11.0	0.0	5.0	5.0
Campeche	9.0	9.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	24.0	24.0	8.6	0.0	12.0	0.0	5.0	5.0
Coahuila	7.0	7.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	22.0	22.0	5.0	5.0	6.0	0.0	5.0	5.0
Colima	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	10.0	10.0	10.0	5.0	5.0	0.0
Chiapas	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	10.0	10.0	17.0	15.0	5.0	0.0
Chihuahua	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	20.0	20.0	9.0	10.0	5.5	0.0	5.0	5.0
Distrito Federal	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	20.0	20.0	8.9	10.0	7.0	15.0	5.0	5.0
Durango	9.0	9.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	24.0	24.0	9.5	0.0	16.5	0.0	5.0	5.0
Guanajuato	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	0.0	5.0	5.0	25.0	20.0	8.6	7.0	13.0	7.0	5.0	5.0
Guerrero	5.0	5.0	5.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	20.0	15.0	8.6	0.0	0.0	0.0	5.0	5.0
Hidalgo	9.0	9.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	24.0	24.0	8.8	10.0	12.0	0.0	5.0	5.0
Jalisco	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	9.0	5.0	8.0	4.0	5.0	5.0
México	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	9.2	7.0	8.0	7.0	5.0	5.0
Michoacán	8.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	15.0	10.0	10.0	13.5	7.0	5.0	5.0
Morelos	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	7.8	0.0	9.0	0.0	5.0	5.0
Nayarit	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	6.4	0.0	0.0	0.0	5.0	5.0
Nuevo León	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	20.0	20.0	7.4	4.0	16.0	2.0	5.0	5.0
Oaxaca	8.0	8.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	23.0	9.0	0.0	11.5	0.0	5.0	5.0
Puebla	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	5.0	0.0	12.0	0.0	5.0	5.0
Querétaro	10.0	0.0	5.0	0.0	5.0	0.0	5.0	0.0	25.0	0.0	9.0	10.0	7.5	2.0	5.0	5.0
Quintana Roo	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	5.2	10.0	6.0	5.0	5.0	5.0
San Luis Potosí	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	6.0	0.0	6.5	0.0	5.0	5.0
Sinaloa	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	10.0	10.0	20.0	2.0	5.0	5.0
Sonora	5.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	20.0	15.0	8.8	10.0	5.0	6.0	5.0	5.0
Tabasco	8.0	8.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	23.0	10.0	5.0	13.5	5.0	5.0	5.0
Tamaulipas	8.0	8.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	23.0	8.6	2.0	11.0	2.0	5.0	5.0
Tlaxcala	10.0	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	25.0	8.8	10.0	10.5	2.0	5.0	5.0
Veracruz	8.0	8.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	23.0	10.0	10.0	12.0	5.0	5.0	5.0
Yucatán	9.0	9.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	24.0	24.0	10.0	10.0	11.0	5.0	5.0	5.0
Zacatecas	8.0	8.0	5.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	23.0	18.0	9.0	0.0	10.5	5.0	5.0	5.0
Promedio	8.5	7.6	5.0	4.5	5.0	4.7	5.0	4.8	23.5	21.6	8.5	5.5	10.6	3.7	5.0	4.7

* El ITIF 2004 se ajustó a la metodología de 2003
Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Cuadro 26 Calificaciones del Índice de Transparencia por variable 2003 - 2004*

Entidad Federativa	Total		Inf Gob		Inf Deuda		Inf Fin		Cta. Púb		Total		EST		Final	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Aguascalientes	35.0	30.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	10.0	0.0	90.0	75.0
Baja California	27.5	7.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	18.0	10.0	89.5	61.0
Baja California Sur	25.8	5.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	0.0	20.0	6.0	10.0	0.0	78.8	26.0
Campeche	25.6	5.0	6.0	6.0	4.0	4.0	0.0	4.0	6.0	0.0	16.0	14.0	10.0	0.0	75.6	43.0
Coahuila	16.0	10.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	6.0	20.0	12.0	11.0	2.0	69.0	46.0
Colima	25.0	15.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	0.0	20.0	6.0	10.0	0.0	80.0	46.0
Chiapas	32.0	25.0	6.0	6.0	4.0	4.0	0.0	0.0	6.0	6.0	16.0	16.0	13.0	15.0	86.0	81.0
Chihuahua	19.5	15.0	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	6.0	0.0	3.0	45.5	44.0
Distrito Federal	20.9	30.0	6.0	6.0	0.0	4.0	0.0	4.0	6.0	6.0	12.0	20.0	11.0	20.0	63.9	90.0
Durango	31.0	5.0	6.0	6.0	0.0	4.0	0.0	4.0	6.0	6.0	12.0	20.0	13.0	2.0	80.0	51.0
Guanajuato	26.6	19.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	11.0	5.0	82.6	64.0
Guerrero	13.6	5.0	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	6.0	0.0	2.0	39.6	28.0
Hidalgo	25.8	15.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	0.0	20.0	6.0	10.0	0.0	79.8	45.0
Jalisco	22.0	14.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	13.0	3.0	80.0	62.0
México	22.2	19.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	14.0	6.0	13.0	3.0	74.2	53.0
Michoacán	28.5	22.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	0.0	20.0	6.0	10.0	0.0	81.5	43.0
Morelos	21.8	5.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	10.0	2.0	76.8	52.0
Nayarit	11.4	5.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	0.0	0.0	0.0	42.4	30.0
Nuevo León	28.4	11.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	0.0	6.0	0.0	20.0	10.0	20.0	2.0	88.4	43.0
Oaxaca	25.5	5.0	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	6.0	11.0	7.0	65.5	41.0
Puebla	22.0	5.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	0.0	20.0	6.0	11.0	10.0	78.0	46.0
Querétaro	21.5	17.0	6.0	6.0	4.0	0.0	4.0	0.0	6.0	6.0	20.0	12.0	10.0	8.0	76.5	37.0
Quintana Roo	16.2	20.0	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	0.0	12.0	6.0	10.0	0.0	63.2	51.0
San Luis Potosí	17.5	5.0	6.0	6.0	4.0	4.0	0.0	4.0	6.0	6.0	16.0	20.0	10.5	8.0	69.0	58.0
Sinaloa	35.0	17.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	20.0	6.0	100.0	68.0
Sonora	18.8	21.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	13.0	3.0	71.8	59.0
Tabasco	28.5	15.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	0.0	20.0	14.0	13.0	2.0	84.5	54.0
Tamaulipas	24.6	9.0	6.0	6.0	0.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	10.0	6.0	0.0	0.0	57.6	38.0
Tlaxcala	24.3	17.0	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	6.0	12.0	12.0	10.0	0.0	71.3	54.0
Veracruz	27.0	20.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	20.0	15.0	90.0	78.0
Yucatán	26.0	20.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	20.0	18.0	3.0	88.0	67.0
Zacatecas	24.5	10.0	6.0	0.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	20.0	14.0	20.0	12.0	87.5	54.0
Promedio	24.1	13.8	6.0	5.6	2.9	2.1	2.6	1.9	4.9	3.2	16.4	12.8	11.2	4.5	75.2	52.8

* El ITIF 2004 se ajustó a la metodología de 2003

Fuente: aregional.com con base en información de cada entidad disponible en Internet

Cuadro 27 Variables del Índice de Transparencia 2003

		Valor	Puntos
Marco Regulatorio			25
Ley de Coordinación Fiscal		5 + 5	
Existencia de sistema estatal	1		
Determinación de participaciones	1		
Criterios de distribución de participaciones	1		
Colaboración administrativa estado-municipios	1		
Constitución de los órganos del Sistema Estatal CF	1		
Ley de Deuda Pública		5	
Ley de Catastro		5	
Ley de Hacienda		5	
Marco programático y asignación de recursos			35
Ley de Ingresos 2003		5 + 5	
Partida de Participaciones (R 28)	1		
Partida de Aportaciones (R 33)	1		
Partida de PAFEF (R 39)	1		
Monto global de Participaciones y Aportaciones	1		
Publicación de calendario de FISM y FORTAMUN-DF	1		
Presupuesto de Egresos 2003		20	
Recursos a municipios desglosados			
Participaciones estatales y federales		10	
Aportaciones federales		10	
Plan Estatal de Desarrollo		5	
Rendición de cuentas			20
Informe de gobierno		6	
Informes de Deuda Pública (cuatro más recientes)		4	
Informes de Finanzas Públicas (cuatro más recientes)		4	
Cuenta Pública		6	
2001			
2002			
Estadísticas fiscales (series de al menos dos años anteriores)			20
<i>Ingresos</i>		10	
Disponibilidad	5		
Desagregación de conceptos (al menos cuatro)	5		
<i>Egresos</i>		10	
Disponibilidad	5		
Desagregación de conceptos (al menos cuatro)	5		
TOTAL			100

Cuadro 28 Variables del Índice de Transparencia 2004

		Valor	Puntos
MARCO REGULATORIO			30
Ley de Coordinación Fiscal		4	
Ley de Deuda Pública		4	
Ley de Catastro		4	
Ley de Hacienda		4	
Ley de Transparencia		4	
Ley de Fiscalización			
Disponibilidad	4		
Informe de resultados de la Cuenta Pública	3		
Convenio de fiscalización con la Federación	3	10	
MARCO PROGRAMÁTICO Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS			35
Ley de Ingresos 2004		10	
Partida de Participaciones (R 28)	1		
Partida de Aportaciones (R 33)	1		
Partida de PAFEF (R 39)	1		
Monto global de Participaciones y Aportaciones	1		
Publicación de calendario de FISM y FORTAMUN-DF	1		
Presupuesto de Egresos 2004		20	
Recursos a municipios desglosados			
Participaciones estatales y federales	10		
Aportaciones federales	10		
Plan Estatal de Desarrollo		5	
RENDICIÓN DE CUENTAS			15
Informe de gobierno		3	
Informes de Deuda Pública (cuatro más recientes)		3	
Informes de Finanzas Públicas (cuatro más recientes)		3	
Cuenta Pública (2002 o 2003)			
Disponibilidad	3		
Informe de gestión	3	6	
ESTADÍSTICAS FISCALES (series de al menos dos años anteriores)			20
<i>Ingresos</i>		10	
Disponibilidad	5		
Desagregación de conceptos (al menos cuatro)	5		
<i>Egresos</i>		10	
Disponibilidad	5		
Desagregación de conceptos (al menos cuatro)	5		
Total			100

***Elementos para una agenda de
fortalecimiento de la transparencia
en el federalismo fiscal***

Capítulo IV

El proceso de descentralización y desconcentración del gasto público del gobierno federal hacia los gobiernos estatales se ha sustentado en la afirmación de que los gobiernos locales cuentan con ventajas sobre el federal para ejercer el gasto público con eficiencia.

La demanda por información oportuna y confiable acerca de las finanzas federales que determinan las transferencias a las entidades federativas y los municipios, ha sido una constante en las posiciones que han venido expresando los gobernadores integrados en torno a la Conferencia Nacional de Gobernadores.

En las líneas siguientes, se presenta una serie de recomendaciones para la transparencia en la información fiscal, que comprende además de lo relativo a las entidades federativas, algunas consideraciones sobre información clave para el federalismo fiscal, y que es generada por el Ejecutivo Federal.

A. Estadísticas de las finanzas federales

1. La *Recaudación Federal Participable* debe ser la misma cifra que se utiliza para:
 - La Ley de Ingresos de la Federación
 - El Decreto del PEF dispone que se haga explícita la RFP que deriva de las estimaciones de los ingresos federales.
 - El Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - El Acuerdo del último día hábil de enero de cada año, por el que se dan a conocer los montos estimados para el FGP y el FFM del ramo 28 del presupuesto federal.
 - Esa cifra debe mantenerse en la información mensual sobre las finanzas públicas, haciendo hincapié sobre la naturaleza provisional de las estimaciones de la propia RFP y las participaciones.
2. La información sobre la evolución mensual de las participaciones, a la que ahora está obligada la Secretaría de Hacienda a publicar por mandato de las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, de junio de 2003, sea la misma que se presenta en: la página electrónica de la Secretaría, en el *Diario Oficial de la Federación* el último día hábil de cada mes, y la que proporciona a cada secretaría de finanzas o tesorería de las entidades federativas.
3. Las *participaciones estimadas* en el Acuerdo del 31 de enero de cada deben ser mensualizadas para que las entidades federativas cuenten con mayores elementos de previsión en la futura disponibilidad de recursos durante el año fiscal.
4. El *gasto programable del sector público federal*; existe la serie de 1994-2002 en el informe presidencial, pero sólo para el total del gasto. La dependencia que genera esta información es la Secretaría de Hacienda.

Lo que se requiere es detallarlo hasta el nivel de las clasificaciones funcional y administrativa, como ya existe para la inversión pública federal desde hace muchos años.

5. De igual importancia, es preciso que la Secretaría de Hacienda dé a conocer los criterios para clasificar recursos dentro del concepto *No Distribuible Geográficamente*, sobre el cual no hay claridad sobre su estructura, tendencias y variaciones que registra a lo largo del tiempo.
6. El *gasto en las áreas de educación* (desglosadas por tipo de servicio educativo) y en *salud*, con identificación por entidad federativa.

Para el caso del *gasto educativo*, en los informes presidenciales existe, desde hace muchos años, una serie estadística de al menos los diez años más recientes, con un desglose que identifica el gasto privado y el gasto público (en éste último, se distingue la aportación federal, la estatal y la municipal).

Pero sólo son los agregados del gasto. Lo que se requiere es la identificación de las erogaciones por entidad federativa de esas series existentes en la Secretaría de Educación Pública.

En lo que respecta al *gasto en salud*, es indispensable la desagregación de los recursos por entidad federativa y por programa.

7. En el caso de las *transferencias del Ramo 33* es preciso conocer las estadísticas de las variables que se utilizan en cada uno de los siete fondos para la distribución de los recursos entre las entidades federativas.

B. Estadísticas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios

De acuerdo con una lista preliminar, la compatibilidad de los sistemas de contabilidad gubernamental federal y de las entidades federativas (incluye gobierno estatal y gobiernos municipales) se fortalecerá mediante:

1. La homologación de las definiciones de los ingresos estatales (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) en las normas que los regulan: código financiero o fiscal, o ley específica.
2. La homologación en la presentación de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos; en especial, lo relativo a las transferencias que reciben del gobierno federal, así como las que realizan a los municipios.
3. Especial seguimiento debe realizarse sobre los recursos transferidos por la vía del Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas y de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (recursos excedentes), con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos definidos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
4. La homologación de los conceptos de gasto, especialmente los relativos a los gastos corriente y administrativo.
5. La homologación en el registro de la deuda pública y su servicio.
6. Las homologaciones en la presentación de las estadísticas fiscales en las cuentas públicas, en los reportes periódicos sobre la situación de las finanzas públicas, así como en los informes de gobierno estatales y municipales.

7. Importancia de los padrones de contribuyentes y de beneficiarios de subsidios (considerar nuevos requerimientos de la Ley General de Desarrollo Social). Debe impulsarse la integración de bases de datos sobre los movimientos de los contribuyentes para apoyar la evasión, así como el mantenimiento de los padrones de beneficiarios para reducir el margen de cubrir a personas que no satisfacen los requisitos.

C. Información demográfica

Especial atención se recomienda para el examen de las estadísticas demográficas que se emplean actualmente para distribuir los diversos conceptos de participaciones federales a las entidades federativas.

En particular, en torno al cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal, pueden contribuir a disminuir los conflictos derivados por la disminución de recursos para algunas entidades federativas:

1. Compatibilizar la disposición contenida en el artículo 38 de la LCF puede entenderse que el espíritu de la Ley apunta a que la información demográfica proveniente de los censos de población sea la base para la distribución de los recursos transferidos a las entidades federativas.
2. En el caso del FORTAMUN-DF, bajo el mismo argumento de cumplimiento de la LCF, la Secretaría de Hacienda deberá utilizar la información del XII Censo 2000, como lo señala el artículo 38 de esa misma ley.
3. Hay que tomar en cuenta que el criterio de reparto de los recursos entre los municipios de cada entidad federativa, tiene como criterio al tamaño de la población del municipio, y esa información es proporcionada por el Censo 2000, por lo que la suma de las poblaciones municipales genera la cifra estatal.
4. El caso del FASP es semejante al del punto anterior, por lo cual deberá resolverse de igual forma por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

D. Otras acciones o recomendaciones adicionales en materia de transparencia

1. Procurar que la información de las participaciones y las aportaciones federales tenga como base común la misma fuente documental:
 - a) el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) el Acuerdo de Distribución de las Participaciones del FGP y del FFM, que debe publicar la Secretaría de Hacienda a más tardar el último día hábil de enero de cada año;
 - c) las leyes de ingresos de las entidades federativas;
 - d) los decretos de presupuesto de egresos de las entidades federativas; y
 - e) los acuerdos de distribución municipal de las participaciones federales y estatales, que deben publicar los gobiernos estatales a más tardar 15 días después de publicados los correspondientes de la Secretaría de Hacienda.

2. Asegurar legalidad en la aplicación de las reglas prevaletentes en la distribución de los recursos a las entidades federativas y de éstas hacia los municipios, mediante la compatibilidad de las legislaciones estatales y su debido cumplimiento.
3. Revisión de normas estatales que determinan criterios de distribución y calidad de la información, en especial en las leyes de coordinación fiscal (o sus equivalentes) con las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos.
4. Explicitar una salvaguarda ante variaciones de los recursos estimados para reducir vulnerabilidad ante disminuciones en las previsiones iniciales, o también para tener certeza en los casos en que se registren ingresos extraordinarios:

Ramo 28

- Dado que la RFP estimada en Ley de Ingresos de la Federación puede variar, las previsiones de los estados se modificarán, por lo que deben ajustarse las estimaciones de sus presupuestos e ingresos. Ello debe difundirse permanentemente para que todos los involucrados en la distribución de los recursos fiscales estén informados sobre los determinantes del nivel de recaudación en el gobierno federal.
- Cláusula de no compromiso de pago en los acuerdos de distribución de los recursos a los municipios, para que éstos tengan conocimiento de la variación que pueden registrar los ingresos de fondos federales. Dicha cláusula debe generalizarse en todas las leyes de ingresos, los presupuestos y los acuerdos de distribución de las participaciones y las aportaciones.
- Explicitar las disminuciones por anticipo de participaciones dentro de los presupuestos estatales (caso Veracruz), para que los municipios tengan claridad sobre el nivel real de las participaciones durante el ejercicio fiscal.

Ramo 33

- Las previsiones que envía la SHCP puede modificarse por variaciones de RFP final, por lo cual los recursos adicionales en varios fondos se repartirían en función de criterios que deben ser conocidos por todos los ejecutores del gasto.
 - Lo anterior puede incluirse en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en los correspondientes decretos estatales.
5. Compatibilizar esfuerzos federales y locales para intensificar y sostener las acciones de la transparencia. Incluir compromisos de los municipios para insertarse en ese proceso.
 6. Garantizar certeza jurídica de la información que se ofrece en los sitios web federales y de las entidades federativas. Mediante la revisión de las disposiciones aplicables, es indispensable examinar las consecuencias jurídicas de la información disponible en los sitios web, que si bien tiene carácter público, en términos de seguridad jurídica debe asegurarse que tengan validez.

Publicaciones Anteriores

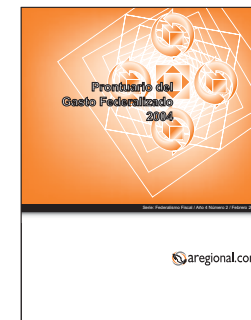
■ Prontuario del Gasto Federalizado 2004

(Febrero 2004)

aRegional.com presenta por tercera ocasión el *Prontuario del Gasto Federalizado*, en esta oportunidad el correspondiente a 2004, que consolida la información estadística de las diferentes vías presupuestales utilizadas por el gobierno federal para transferir recursos fiscales a las entidades federativas y sus municipios.

En su primera parte, el Prontuario presenta un panorama general de la evolución de los conceptos de recursos que se incluyen en el gasto federalizado: Participaciones fiscales (Ramo 28 del presupuesto federal), Aportaciones federales (Ramo 33), Programa de apoyos al fortalecimiento de las entidades federativas (PAFEF) y convenios de descentralización. En la segunda parte del Prontuario, se muestra para cada entidad federativa la disponibilidad de los recursos federalizados, siguiendo el mismo esquema del panorama general.

Disponible en versión pdf y en publicación impresa



■ Finanzas Públicas de las Entidades Federativas (primera parte)

(Enero 2004)

La publicación de *Las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas* en esta primera parte analiza los ingresos de las entidades federativas. Esta publicación tiene como propósito principal ofrecer un compendio de información, así como un análisis de los ingresos tanto propios como los que reciben las entidades federativas procedentes de la Federación. En este documento se contemplan indicadores útiles que servirán de apoyo para conocer más a fondo la estructura de los ingresos de las entidades, sus características principales, su posible incidencia y la situación de cada entidad con respecto a los mismos. Asimismo, se realizan diferentes tipos de análisis estadísticos y econométricos para identificar el grado de independencia de que gozan las entidades con respecto a las transferencias federales que perciben.

El documento permitirá a las autoridades locales y a los usuarios habituales de las estadísticas de las finanzas estatales contar con un marco de referencia de la evolución de los ingresos en el periodo 1998-2001.

Disponible en versión pdf y en publicación impresa



■ Geografía del mercado laboral en México

(Diciembre 2003)

La publicación *Geografía del Mercado laboral en México* es resultado de la recopilación y análisis integral de distintas variables e indicadores que dan cuenta del comportamiento y evolución del mercado de laboral en el país, desde una perspectiva tanto sectorial como, sobre todo, regional. Para ello se estudian diferentes variables a escala nacional y por entidad federativa provenientes de distintas fuentes. Esto permite destacar algunos aspectos básicos sobre el desempeño y capacidad de las economías nacional y locales para generar puestos de trabajo de calidad, dentro del nuevo entorno de globalización y cambio tecnológico.

Disponible en versión pdf y en publicación impresa

