



09 de Abril de 2002

Los esfuerzos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública en México no han sido una tarea exclusiva del gobierno federal, la preocupación por disponer de una gestión pública más eficiente y responsable frente a la sociedad también ha involucrado a los gobiernos de las entidades federativas.

En esta nota aregional.com propone un Índice de Transparencia con el fin de evaluar el papel de los gobiernos estatales en el marco del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el del federalismo fiscal.

### **ANALISIS / aregional**

En el desarrollo de las naciones, las finanzas públicas sanas constituyen uno de los factores esenciales, donde la eficiencia en la administración pública juega un papel preponderante; ya que mediante ésta se logra la mejor utilización de los recursos disponibles en el sector público.

La transparencia en la información de la gestión gubernamental constituye el eslabón entre los objetivos determinados en la planeación y la evaluación para el cumplimiento de los mismos; asimismo se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana que fortalece la rendición de cuentas. De igual forma, coadyuva en el desarrollo del federalismo, al establecer las responsabilidades de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y con ello, mejorar las relaciones intergubernamentales. Así, los esfuerzos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública en México, no han sido una tarea que sólo el gobierno federal haya llevado a cabo en los años recientes. La preocupación por disponer de una gestión pública más eficiente y responsable frente a la sociedad también ha involucrado a los gobiernos de las entidades federativas.

La necesidad de disponer de un marco institucional, que además de representar un incentivo para las inversiones privadas y en la provisión de los bienes y servicios públicos, se ha visto complementada con la necesidad de atraer recursos de inversión, nacional y extranjera, en un ambiente de fuerte competencia, entre las entidades federativas y entre los países. De ahí que la certidumbre y la seguridad que garantice el marco institucional sea un factor esencial para promover el desarrollo económico de las entidades y su transformación en más oportunidades para mejorar el bienestar de la población.

Como parte significativa del marco institucional de cada entidad federativa, el acceso y oportuna disponibilidad a la información estadística y documental relacionada con las cuestiones fiscales (en su acepción amplia de ingresos y gastos) y con las regulaciones de las políticas públicas locales, forman parte de la certidumbre y transparencia en federalismo fiscal. Asimismo, la facilitación de los informes sobre la gestión pública va adquiriendo rasgos de permanencia en las administraciones estatales, pues se reconoce a la rendición de cuentas como un elemento indispensable del análisis de los mejores ambientes institucionales que los inversionistas realizan para tomar decisiones sobre la ubicación de sus proyectos, además de atender los reclamos de la sociedad para

examinar y evaluar el uso de los recursos públicos, en un contexto político muy competitivo, ahora, en los tres niveles de gobierno.

En esa dirección, destaca la oportunidad para realizar un corte de situación acerca de cómo las acciones de las entidades federativas se encuentran en 2002, mediante una comparación de los documentos básicos de la administración pública, con énfasis en los aspectos fiscales, en la planeación del desarrollo y el presupuesto, la coordinación fiscal con los municipios y la generación de informes sobre las finanzas, la cuenta y la deuda públicas.

Considerando lo anterior, en esta nota aregional.com elabora un Índice de Transparencia con el fin de evaluar el papel de los gobiernos estatales en el marco del acceso a la información y la transparencia gubernamental del federalismo fiscal. En la primera parte de esta nota se analiza el marco teórico, posteriormente se realiza una evaluación acerca de la información presentada en los estados en el tema de las finanzas públicas, finalmente se hace una comparación entre ésta y el desarrollo de las mismas.

### **Responsabilidades constitucionales para informar**

La asimetría en la información perpetúa la desigualdades y los desequilibrios, lo cual deriva en pérdida de confianza en la administración pública y costos para la economía en su conjunto. Reconociendo este hecho, los estados establecen en sus Constituciones el respeto y cumplimiento a las garantías individuales asentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las cuales es garantizar el derecho a la información <sup>1</sup>.

### **Marco programático de la transparencia en los estados**

En el marco de la observancia al artículo seis constitucional, el 27 de noviembre del 2001 el Ejecutivo Federal presentó ante Cámara de Diputados una iniciativa para la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información <sup>2</sup>. En esa misma dirección estados como Sinaloa y Veracruz han instrumentado mecanismos para ampliar el acceso a la información, mediante proyectos e iniciativas de Leyes de Transparencia Estatal <sup>3</sup>.

El gobierno federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) ha enfatizado que la transparencia debe ser una de las normas básicas de acción gubernamental, entendiéndola como la obligación de los servidores públicos de la administración pública federal a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados.

En congruencia con ello, algunos planes estatales, tales como los de Chiapas, Michoacán y Veracruz han impulsado acciones para que desde los ámbitos locales, las acciones de transparencia sean más eficaces y así garantizar el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Aunque se reconoce que aún existe una enorme distancia para traducir los marcos programáticos de los planes estatales, en acciones y decisiones contundentes sobre muchas áreas de las administraciones locales.

### **Índice de Transparencia 2002**

Sobre la base de lo establecido en la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, en cuanto a la importancia de que la información esté disponible de manera permanente, sin que medie una solicitud y a efecto de asegurar su mayor difusión deberá estar disponible en la mayor medida en Internet. El acceso a la información de cada uno de los estados en el año 2002 se evalúa mediante la utilización de un Índice de Transparencia (ver en el Anexo metodológico la descripción de las variables consideradas y el procedimiento estadístico para la asignación de los valores del índice).

Es importante señalar que el análisis se realiza a cerca de la disponibilidad de los documentos (ver [cuadro 1](#)) en las páginas de la web de cada gobierno estatal. Asimismo, el análisis no incorpora juicios de valor a cerca de los contenidos ni de su calidad, de los documentos disponibles que puede ser materia de otro tipo de análisis.

En la construcción del índice se emplean las siguientes variables <sup>4</sup>:

1. Existencia del Periódico Oficial
2. Leyes
3. Ley de Ingresos 2002
4. Presupuesto de Egresos 2002
5. Recursos descentralizados a Municipios
6. Plan Estatal de Desarrollo
7. Cuenta Pública
8. Informe de Gobierno
9. Informe de Finanzas Públicas
10. Informe de Deuda Pública

Las seis primeras variables se refieren a la dimensión de la transparencia, en términos de difusión de la información, asignación de recursos propios y de transferencias federales a los municipios, así como la estrategia de desarrollo de cada gobierno. Las cuatro restantes (7 –10) corresponden a la rendición de cuentas a que están obligados los gobiernos locales, no sólo a sus legislaturas sino a toda persona física o moral interesada en examinar la gestión pública. Cabe resaltar que en la construcción del índice se excluyó al Distrito Federal, en virtud de las particularidades de su marco jurídico, las cuales impiden una comparación homogénea con el resto de las entidades.

## **Resultados Generales**

Una manera de medir la amplitud del acceso o disponibilidad a la información es considerar el total de valores que podría asumir el conjunto de las entidades federativas, en este caso, al excluir al Distrito Federal, se obtiene un máximo de 310 puntos (ver [cuadro 1](#)).

Así, de esta premisa se desprende la significativa brecha existente entre el valor máximo y lo observado, ya que el total de las entidades registra solamente 161 puntos de los 310 posibles, lo que equivale al 52 por ciento del máximo.

La situación prevaleciente en el 2002 muestra que con la información disponible (ver gráfica 1), las tres variables que menos se presentan en los estados son: Periódico Oficial –sólo ocho estados, lo que representa el 25.8 por ciento del total de las entidades-, Informes de Finanzas Públicas – nueve, 29 por ciento- y de Deuda – diez, 32.26 por

ciento-. Por otro lado, las tres variables que más se presentan son: Leyes, Informe de Gobierno y Plan Estatal de Desarrollo con: 30, 25 y 22 estados, lo que equivale al 96.8, 80.6, 70.9 por ciento respectivamente.

Cabe reflexionar acerca de la poca difusión dada a la Cuenta Pública Estatal, pues pese a que ésta es una ordenación constitucional de por lo menos un siglo, el acceso a ésta sólo se presenta en el 39 por ciento de los estados (12). Por el contrario, el informe acerca de las Finanzas Públicas, iniciado en 1984, está disponible en el 29 por ciento de las entidades.

### **Resultados por Entidad**

La gráfica 2 muestra los resultados del Índice de Transparencia de cada una de las entidades federativas, así el único estado que alcanza el valor máximo (diez) es Michoacán, mientras que Oaxaca reporta el valor mínimo con 0.4 puntos; esto confirma la gran brecha existente en el desarrollo del acceso a la información y la rendición de cuentas en los estados.

En los estados de Aguascalientes, Sonora, Jalisco y México, se cumple una relación directa entre los índices ya que poseen un valor muy alto (mayor de 8) en el IT y en el Índice de Desarrollo (IDG). Asimismo, Oaxaca registra el valor mínimo en el IT y en el IDG. Por el contrario, Tlaxcala, Nayarit, Puebla, Baja California Sur, Morelos y Oaxaca obtienen valores por debajo de una desviación estándar de la media.

### **Comparación del Índice de Transparencia contra un Índice de Desarrollo <sup>5</sup>**

Podría suponerse una relación directa entre el Índice de Desarrollo General (IDG) y el Índice de Transparencia (IT). Sin embargo, como se muestra en la gráfica 2 no existe una relación directa ratificada en todos los casos, ni una correlación entre éstos dos índices.

En los estados de Aguascalientes, Sonora, Jalisco y México se cumple una relación directa entre los índices, ya que poseen un valor muy alto (mayor de 8) en el IT y en el IDG. Asimismo, Oaxaca registra el valor mínimo en el IT y en el IDG. Sin embargo, el resto de las entidades muestra valores contrastantes; mientras Veracruz y Michoacán alcanzan un IT por una desviación estándar sobre la media; por otro lado, registran un IDG bajo. Nuevo León con el segundo IDG más alto, se encuentra por debajo de la media en el IT.

### **Conclusiones:**

La importancia de la información confiable y oportuna no se limita sólo al ejercicio, análisis y evaluación de la administración pública estatal, puntos en los cuales es indispensable, sino también incide en aspectos económicos; como es el caso de la asignación de recursos por parte de la inversión privada.

Los resultados de este análisis muestran que en el marco de la Iniciativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, los estados que presentan mayor información en tema y desempeño de las finanzas públicas son Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Sonora y Zacatecas. Por el contrario Oaxaca y Morelos registran el menor avance en cuanto a información proporcionada en sus páginas.

Asimismo, al comparar el IDG con el valor obtenido por información en cada entidad se encuentra que la mayoría de las entidades con un mayor IDG también alcanzan los valores más altos en cuanto a información; lo cual contrasta con los estados de menor IDG, cuyo comportamiento no está suficientemente definido.

Sin embargo, cabe destacar que el nivel de desarrollo en las entidades no es el factor determinante en el acceso a la información, lo cual se evidencia en el caso de Michoacán, estado con el valor máximo del Índice de Transparencia y con un valor de IDG bajo.

Sobre la base de estos resultados y considerando que en conjunto los gobiernos estatales apenas proporcionaron el 52 por ciento de todas las observaciones, es posible determinar que el desarrollo en la transparencia aún es pobre, y por ende dada su relevancia constituye una tarea pendiente en la administración pública estatal.

## **ANEXO: Metodología del Índice de Transparencia**

### **Selección y Medición de variables**

Las variables consideradas en el índice de transparencia en materia de federalismo fiscal corresponden a los puntos esenciales que deben presentarse para evaluar el desempeño del gobierno estatal, incluyendo desde los objetivos y metas hasta el informe del estado de los mismos.

#### Variables utilizadas:

La medición de cada una de las variables se realiza a partir de su disponibilidad en las páginas de internet de cada estado. Si se presenta información acerca de la misma se otorga el valor de uno, en caso contrario cero (de no presentarse información). De manera, que el total de observaciones es de 320 y el valor máximo que cada entidad puede tener es diez (uno por cada variable) y el mínimo cero.

### **Construcción del Índice**

El Índice de Transparencia para el estado *i*, se construye utilizando la suma de factores proveniente de la medición de las variables, así [la fórmula es:](#)

### **Notas de página**

<sup>1</sup> Artículo seis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>2</sup> Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, *Gaceta Parlamentaria*, año V, número 892. 4 de diciembre de 2001. La iniciativa tiene como objeto garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier

otra entidad federal. El primer eje de esta iniciativa establece como obligación de los órganos del Estado poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. Es importante destacar que esta información deberá estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares, igualmente a efecto de asegurar su mayor difusión posible deberá estar disponible en la mayor medida en Internet.

<sup>3</sup> De igual forma, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Fondo Monetario Internacional (FMI), y Banco Mundial, entre otros, pugnan porque la transparencia se fortalezca y constituya una herramienta para el desarrollo institucional y un dique en contra de la corrupción. El Reporte Anual de Corrupción 2001, elaborado por Transparencia Internacional, muestra que el 36 por ciento de las empresas recurre a “pagos irregulares” a funcionarios públicos; así, la corrupción desvía recursos que podrían utilizarse en actividades productivas que generen ingreso y empleo. En México, con base el Índice de Percepción de Corrupción 2001, la corrupción alcanza una puntuación de 3.7 (en donde 10 corresponde a la percepción de menor corrupción y 0 a la mayor).

<sup>4</sup> Para consultar la metodología del índice véase en aregional.com: FEDERALISMO FISCAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ESTADOS: Índice de Transparencia 2002.

<sup>5</sup> Consúltese en: *El desarrollo regional de México* por aregional.com , 27 febrero de 2002.

## **Bibliografía**

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Corrupción en las Transacciones Comerciales Internacionales, Noviembre de 1997.

- *Survey of Anti-Corruption Measures In the Public Sector in OECD Countries: Mexico*, 1999.

- *Mexico Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation*, 2000.

- Tanzi, Vito, *On Fiscal Federalism: Issues to Worry About*, International Monetary Found, 2000.

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal, 2001.

- Fondo Monetario Internacional, *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal*, Febrero 2001.

- Congreso de la Unión, Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Gaceta Parlamentaria, año V, Número 892. Diciembre 4, 2001.

- Transparencia Internacional, *Global Corruption Report 2001*.

- aregional.com. *El desarrollo regional de México*, 27 febrero de 2002.