

# Introducción

## Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas.

Una de las pocas cosas que se han ganado en las anteriores batallas legislativas sobre cuestiones hacendarias es que prácticamente ningún actor político niega, hoy en día, que la estructura fiscal mexicana requiere de una importante reestructuración. Desgraciadamente, fuera del reconocimiento del problema, no hay un consenso ni planteamientos concretos de hacia dónde dirigir el arreglo federal en el ámbito fiscal. La racionalidad política, que no la técnica, domina el debate y no hay mucha información o análisis que elabore un balance sobre los resultados en eficiencia de la estructura de gasto que la descentralización ha ido generando. Este trabajo pretende aportar algunos elementos sobre la no siempre bien atendida cuestión del gasto gubernamental.

Mientras el sistema político mexicano evolucionaba hacia formas más democráticas, el gasto público se fue descentralizando, en buena medida, como consecuencia misma del proceso de democratización. Hoy en día de cada peso recaudado por la federación, 63 centavos son gastados directamente por autoridades municipales o estatales. Sin embargo, la lógica política detrás de la descentralización ha evitado que se analicen dos asuntos vitales para el eficiente funcionamiento de la estructura fiscal: la rendición de cuentas y la efectividad del gasto gubernamental.

En primer lugar, la descentralización del gasto público debería obedecer, primero, a criterios de racionalidad económica. No se trata sólo de descentralizar por descentralizar todo lo que sea posible, únicamente deben transferirse aquellos recursos cuya aplicación resulte más eficiente al ser operada por gobiernos estatales y municipales. Esto es, si no se pueden generar mayores externalidades positivas desde la federación, si administrativamente resulta más barato que determinados programas sean administrados por los estados o municipios, si no existen economías de escala o de alcance en la administración federal de ciertos fondos, la descentralización tiene razón de ser.

En segundo lugar, como en el caso de cualquier recurso público, toda transferencia debe estar condicionada a la existencia de un eficiente sistema de rendición de cuentas. De poco sirve crear un sistema fiscal mucho más eficiente si los recursos habrán de desperdiciarse sistemáticamente.

En ambos casos, la descentralización mexicana de los últimos años ha dejado mucho que desear. Los recursos que se han descentralizado no parecen estar dando los resultados esperados y queda claro que el criterio relevante en su descentralización fue la dinámica política del momento. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas son sumamente endebles a nivel subnacional y, por tanto, la mayor parte del gasto público del país está poco fiscalizado.

Los trabajos que a continuación se presentan muestran cada uno de estos problemas. Por una parte, se analiza la efectividad de los recursos descentralizados, en particular el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS). Se ofrece evidencia de la limitada, sino es que nula, correlación entre recursos invertidos y satisfacción en la provisión de servicios público. Además, se evalúa la conveniencia de seguir descentralizando programas, cuando claramente existe una lógica centralista que debiera ser respetada. Estos asuntos son tratados con detalle en el primero de los trabajos aquí presentados.

El segundo trabajo se aboca a la rendición de cuentas a nivel estatal. El estudio analiza los mecanismos de rendición de cuentas en este nivel de gobierno y las limitaciones que enfrenta para cumplir cabalmente con su función. La falta de recursos, la dependencia política, discrecionalidad excesiva, y falta de claridad en el manejo de algunos fondos, hacen de la rendición de cuentas un problema especialmente grave a nivel estatal. En este trabajo se realiza un análisis comparativo que es revelador del estado que guarda la fiscalización del gasto público en este nivel de gobierno.

Si bien no cabe duda de la necesidad de mejorar los ingresos del gobierno federal, el asegurar que los recursos se utilizarán de la mejor manera posible no es un asunto menor. Si la Convención Nacional Hacendaria pretende promover los cambios que el sistema fiscal mexicano requiere, sería una tragedia que lo hiciera sin considerar la importancia de la rendición de cuentas y de criterios económicos en la repartición de atribuciones. Aportar elementos de análisis en esa dirección es el propósito que la Fundación Friedrich Naumann y el CIDAC buscan con esta publicación

## **Gasto público, descentralización versus efectividad.**

**Alberto Díaz-Cayeros<sup>1</sup>  
Sergio Silva Castañeda<sup>2</sup>**

En las últimas dos décadas el gobierno federal ha transferido cuantiosos recursos fiscales a los estados y los municipios del país. Se ha asumido con frecuencia que este fenómeno es inherente al proceso de apertura democrática en el país, pues se esperaba que el proceso de democratización le restaría poder al otrora omnipotente estado nacional. Una forma de hacerlo era transfiriendo recursos desde la federación para que fueran ejercidos directamente desde los niveles subnacionales de gobierno. Bajo esta óptica se podría pensar que el nivel democrático del país debe medirse en función del nivel de descentralización en materia de gasto público.

La descentralización de recursos ha estado ligada a una dinámica política, donde el gobierno federal ha tenido que usar las transferencias de recursos hacia los estados, particularmente los destinados a gasto social, como elemento de negociación

<sup>1</sup> Profesor asistente en la Universidad de Stanford y profesor adjunto en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

<sup>2</sup> Investigador de CIDAC y estudiante de doctorado en la Universidad de Harvard.

política. Esto se ha ido acentuando conforme el Presidente ha ido perdiendo poder frente a un Congreso cada vez más poderoso. El Presidente se ha visto obligado a negociar con los distintos actores dentro del Congreso, intercambiando votos en favor de iniciativas y proyectos presidenciales, a cambio de partidas sin etiquetar para los gobiernos estatales y municipales.

Lo anterior ha conducido a un problema bastante serio: existe un divorcio entre la racionalidad política de otorgar transferencias a los gobiernos subnacionales y la lógica económica que debiera estar detrás de éstas asignaciones presupuestales. En aras de cumplir con las exigencias políticas que la democratización ha traído consigo, se han descuidado criterios de efectividad en la política social. Se han transferido recursos enormes a ámbitos de gobierno poco fiscalizables. La descentralización ha provocado una asignación de recursos poco eficiente en términos económicos.

En lugar de mitigarse, esta dinámica puede radicalizarse durante la Convención Nacional Hacendaria. La intención de los gobernadores es claramente pugnar por una mayor descentralización de recursos, incluso llegando al extremo de proponer el cierre de las delegaciones federales en los estados, mientras que el gobierno federal no parece darse cuenta de los peligros que esto entraña en materia de efectividad en el uso del gasto.

El peligro es que con la mayor descentralización de recursos se creen compromisos de largo plazo que comprometan las finanzas públicas federales. Si los gobiernos subnacionales fueran particularmente efectivos en el ejercicio de su gasto esto no sería necesariamente un problema. Pero la efectividad de los recursos que hasta ahora han sido descentralizados es bastante cuestionable. Para mostrar esto vale la pena comparar la mejoría en la provisión de servicios públicos municipales en los últimos años y si ésta tiene alguna relación con los recursos para infraestructura social que se han descentralizado.

### *Los resultados de los fondos descentralizados*

Los recursos más importantes que se han descentralizado están concentrados en el ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) del presupuesto federal. Dentro de este ramo, los fondos más importantes en términos presupuestales son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN). Entre estos destaca el FAEB con poco más del 60% de los recursos del ramo, mientras que FASSA utiliza el 12% y los otros dos alrededor de 10% cada uno.

La mayor parte del ramo 33, FAEB y FASSA, son fondos que se crearon para transferir recursos, junto con responsabilidades administrativas, que antes tenía la federación, hacia los gobiernos estatales. En ambos casos, la creación del ramo 33

en 1998 representó la formalización de un proceso descentralizador que se había iniciado previamente. En estos fondos, en realidad, los estados tienen poca capacidad de decisión.

La verdadera descentralización, en términos de la libertad con que los estados y municipios pueden utilizar los fondos, se encuentra en los recursos destinados hacia la infraestructura física (FAIS). Y es aquí donde la eficiencia de los recursos descentralizados resulta ser más cuestionable. Una comparación del cambio en los indicadores censales, a nivel municipal, de la cobertura de viviendas con agua potable, drenaje y energía eléctrica entre 1995 y el año 2000, con respecto a los fondos del FAIS utilizados en cada municipio durante estos años, revela que la relación es prácticamente inexistente.

En la tabla 1 se muestra la correlación entre el nivel acumulado de transferencias por concepto del FAIS (y su antecesor, la parte descentralizada del ramo 26) que recibió cada municipio y el cambio en la provisión de servicios públicos entre 1995 y el año 2000 en cada jurisdicción. La relación es sumamente reducida. En el caso del drenaje, la correlación incluso aparece como negativa. Evidentemente, esto no significa que se empeore la situación del drenaje en cada ayuntamiento cada vez que se le transfieren recursos, sino que desde el punto de vista estadístico no existe una correlación entre el esfuerzo financiero y la provisión de drenaje. Análisis estadísticos más completos, pero con resultados parecidos, pueden encontrarse en Díaz-Cayeros y Silva 2004, pero el punto fundamental es que parece haber muy poca relación entre el monto de recursos gastados y la mejoría en la provisión de servicios públicos municipales en México.

Tabla 1  
CORRELACIONES ENTRE FONDOS DEL FAIS UTILIZADOS PARA CADA SERVICIO Y CAMBIO EN EL NIVEL DE PROVISIÓN DEL SERVICIO

Resultados	Drenaje	Electricidad	Agua
Correlación de Pearson	-0.015	0.105	0.05
Sig. (bilateral)	0.449	0.001	0.015
N	2397	2397	2397

Fuente: Tomado de Díaz-Cayeros y Silva 2004.

Existen muchas explicaciones para la baja efectividad del gasto descentralizado. La descentralización ha generado un esquema de financiamiento de los bienes y servicios públicos, basado fundamentalmente en transferencias fiscales, que ha provocado que los nexos entre políticos, burócratas y ciudadanos sean débiles. Resulta difícil para los ciudadanos saber qué se está haciendo con los impuestos que pagan, las agencias burocráticas responden imperfectamente a sus mandatos, pues la vigilancia y monitoreo es débil; y los políticos asignan el gasto sin tomar en cuenta a vastos grupos de la población, sobre todo los más vulnerables.

Una manera de medir la debilidad en la rendición de cuentas a nivel municipal es observando la brecha que existe entre la provisión de recursos en las cabeceras y el resto del municipio. La brecha no sólo es muy grande, lo cual indica que los presidentes municipales están más preocupados por los servicios que proveen en la cabecera que en el resto del municipio, sino que parece haber crecido entre 1994 y el 2001 (ver Tabla 2). La tendencia a darle mayor importancia a los votantes más cercanos que a los que viven más lejos y en condiciones más precarias es característico del sesgo urbano (o más propiamente en este caso, sesgo de cabecera) que se manifiesta en muchos países en vías de desarrollo. Dado que la competitividad electoral es seguramente mayor en las cabeceras que en el resto del municipio, las autoridades municipales se ven obligadas a privilegiar, de acuerdo con sus intereses políticos, la satisfacción de las necesidades de la obra pública y servicios de la cabecera, dejando en segundo término las necesidades del resto del municipio. Sin embargo, desde el punto de vista de las prioridades de desarrollo socioeconómico, los habitantes más vulnerables y en condiciones más precarias habitan, seguramente, fuera de las cabeceras.

**Tabla 2**

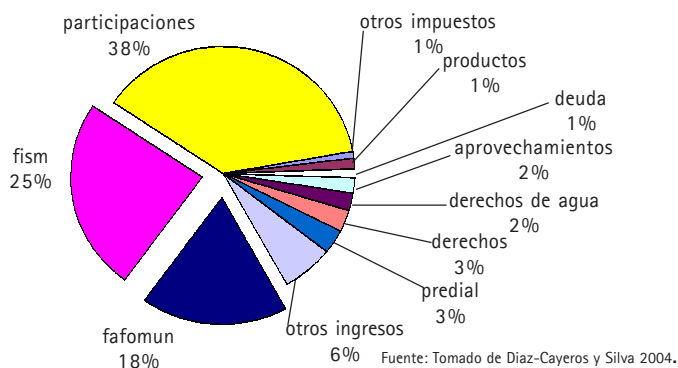
	Cobertura 2001			Cobertura 1994			Diferencia entre Encuestas		
	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto	Brecha
Rastros	51.2	19.8	-31.4	33.3	6.7	-26.6	17.9	13.1	-4.8
Drenaje	62.1	35.4	-26.7	51.3	20.2	-31	10.8	15.2	4.3
Mercados	46.8	20.4	-26.4	33.9	6.2	-27.7	12.9	14.2	1.3
Tránsito	49.3	30.2	-19.1	33.7	13.9	-19.8	15.6	16.3	0.7
Pavimentación	57.1	32.9	-24.2	43.2	14.9	-28.3	13.9	17.9	4.1
Basura	76.8	54.1	-22.7	65.1	27.3	-37.8	11.8	26.9	15.1
Parques	67.4	45.8	-21.6	52.2	20.9	-31.3	15.2	24.9	9.7
Agua	78.1	61.5	-16.6	79.6	55.5	-24.1	-1.6	6	7.5
Alumbrado	79.8	63.5	-16.3	78	53	-25	1.8	10.5	8.7
Transporte	73.5	55.6	-18	59.4	38.8	-20.7	14.1	16.8	2.7
Limpia	68.6	50.2	-18.4	58.6	27.7	-30.9	10	22.5	12.5
Seguridad	76.7	60.4	-16.2	73.6	48.4	-25.2	3.1	12	9
Panteones	83	73.2	-9.8	84.8	57.9	-26.9	-1.9	15.3	17.1

Fuente: Tomado de Díaz-Cayeros y Silva 2004.

Otro factor que parece afectar la efectividad del gasto descentralizado es que las prioridades de las administraciones municipales, las carencias de los municipios y la asignación del gasto rara vez coinciden. Utilizando datos sobre prioridades expresadas por los gobiernos municipales en la Encuesta Nacional para Presidentes Municipales sobre Desarrollo Municipal 2002, los datos censales sobre provisión de servicios y las asignaciones de FAIS en cada municipio, se descubre que sólo en el caso de la provisión de agua potable parecen coincidir las tres variables. En otros servicios mencionados por los presidentes municipales como prioritarios puede haber una relación entre prioridades y gasto, pero rara vez con las carencias objetivas del municipio.

Independientemente de la provisión de servicios públicos, el efecto más pernicioso del sistema de transferencias que hoy existe en México sobre el desempeño de los gobiernos municipales radica en el efecto de la descentralización sobre la estructura fiscal municipal. Los gobiernos municipales reciben la mayor parte de sus ingresos de aportaciones y participaciones federales. Los ingresos propios constituyen una parte insignificante de sus ingresos. Si bien la principal característica de las finanzas municipales mexicanas es su heterogeneidad, las principales fuentes potenciales de financiamiento local, agua y predial, constituyen en promedio sólo alrededor del 5% de los ingresos municipales. El problema con las transferencias, en su diseño actual, es que no parecen generar incentivos para que los municipios mejoren sus niveles de recaudación. A esto hay que sumarle la pobre fiscalización sobre los recursos descentralizados, que es consecuencia –algunas veces– de la falta de mecanismos de rendición de cuentas en los municipios y –otras veces– de la falta de competitividad electoral.

Composición de los Ingresos Municipales en México en el Año de 2001



### *La lógica centralista de otros programas en riesgo de ser descentralizados*

Los programas sociales que aún maneja la federación están concentrados en el ramo 20 del presupuesto de egresos<sup>3</sup>. Plantear la descentralización de estos programas resultaría, en general, poco eficiente. En primer lugar, la desigualdad regional dificultaría la focalización del gasto, pues las asignaciones dependerían más de las negociaciones entre las entidades y la federación, que de criterios establecidos con base en niveles de marginación. El éxito de la política social que aún se conserva centralizada depende de la capacidad de cada programa para concentrar recursos en regiones marginadas que no necesariamente coinciden con las divisiones político-administrativas.

<sup>3</sup> Programa para el desarrollo local (Microrregiones), Programa para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, Programa Opciones Productivas, Programa Habitat, Programas: Incentivos Estatales, Programa de Empleo Temporal (PET), Atención a Jornaleros Agrícolas, Jóvenes por México, Iniciativa Ciudadana 3 x 1, Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva. (FONHAPO), Programa de abasto social de leche y de tortilla (Liconsa), Programa de abasto rural (Diconsa), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Coinversión social (Indesol), Programas del INI, FONART y del INAPAM

En segundo lugar, la naturaleza de algunos de estos programas, por ejemplo Opciones Productivas y Habitat<sup>4</sup>, se vería seriamente afectada en caso de una descentralización de los recursos. Estos programas tienen la característica de que los recursos se entregan de acuerdo a la viabilidad y alcance de los proyectos presentados. Dado que los recursos para programas sociales son limitados, se tienen que buscar mecanismos que garanticen que los programas a apoyar sean los más rentables en términos sociales. En este sentido, resulta más eficiente escoger los mejores proyectos a nivel federal, que dejar que cada estado escoja los mejores proyectos a nivel estatal, pues en la segunda opción se corre el riesgo de que la escasez relativa de proyectos en algún estado provoque el financiamiento de proyectos mediocres o, por el contrario, que se deje sin recursos a proyectos de gran alcance, sólo por haber tenido demasiada competencia en el mismo estado. Dado que este tipo de programas se manejan dependiendo de los proyectos presentados por comunidades o personas físicas catalogadas como pobres, de acuerdo a los criterios de la CONAPO, la ventaja de la descentralización en términos de cercanía y conocimiento de las necesidades locales se diluye.

En cuanto a la potencial descentralización de los programas de abasto operados por Diconsa y Liconsa<sup>5</sup>, se debe decir que estos han sido reformados radicalmente en los últimos años, funcionando mucho mejor que en el pasado. Estos programas dependen para su éxito de las economías de escala y de alcance que puedan tener en la distribución de bienes de consumo básico. La descentralización implicaría la pulverización de estas empresas, lo cual parece una propuesta simplemente inoperante.

Por lo que toca al Programa de Empleo Temporal<sup>6</sup>, el principal problema, en caso de una eventual descentralización de sus recursos, sería que su alta rentabilidad política lo dejaría a merced de los vaivenes de la política local. Un programa de empleo puede resultar muy atractivo en términos político-electorales. Si cada estado o municipio cuenta con un fondo que puede utilizar discrecionalmente para fomentar el empleo, lo más probable es que no resista la tentación de hacerlo coincidir con el calendario electoral (y no con la estacionalidad del empleo). Evidentemente, la administración federal no está exenta de esta tentación. Sin embargo, la distorsión a nivel federal es más fácil de controlar por varias razones. La primera es que los ciclos estacionales de baja en el empleo son muy diferentes a lo largo del país, por lo que resulta más complicado justificar todos los programas de empleo temporal de

<sup>4</sup> De acuerdo con la página web de la SEDESOL, el programa Habitat "...está diseñado para enfrentar los desafíos de la pobreza urbana, a través de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento en las zonas urbano-marginadas y la instrumentación de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario." Por su parte, Opciones Productivas: "Consolida en un solo programa diferentes modalidades de apoyo a la población que se encuentra en situación de pobreza, para que pueda desarrollar proyectos productivos y oportunidades de autoempleo que le permitan incrementar sus ingresos y el bienestar de sus familias y acceder a esquemas de ahorro y crédito."

<sup>5</sup> De acuerdo con la página de LICONSA, esta es una empresa pública cuyo objetivo es "Elaborar y distribuir leche y suplementos alimenticios de base láctea de alta calidad, en apoyo a la nutrición y alimentación de familias en condición de pobreza que habitan en zonas marginadas." Por su parte, DICONSA fue creada para garantizar el abasto de productos básicos en zonas de alta y muy alta marginación.

<sup>6</sup> El Programa de Empleo Temporal consiste en utilizar ciertos fondos para promover inversiones públicas intensivas en trabajo en regiones y durante periodos de tiempo donde el desempleo aumente considerablemente.

acuerdo a un sólo calendario electoral. Evidentemente, la federación también puede utilizar estos programas para favorecer sólo algunas elecciones locales. Sin embargo, sus incentivos son menores que los de los políticos locales, su fiscalización es más efectiva y los partidos de oposición tienen más poder de negociación a nivel federal para evitar este tipo de manejos.

La segunda ventaja y quizás la más importante de que estos fondos se asignen a nivel federal y no estatal, tiene que ver con la selección de regiones y momentos donde intervenir. Esto es especialmente importante para los programas de emergencia. Si los fondos para emergencia se pueden utilizar en cualquier momento en cualquier parte del país se atenderá de manera más eficiente a la población que si dividimos el monto disponible entre los estados. Pero la flexibilidad es también necesaria para los fondos permanentes pues, si bien se pueden determinar ciclos estacionales para las diversas regiones del país, la caída absoluta y relativa en el empleo puede variar año con año y de región a región. Será más eficiente mantener la flexibilidad en los montos que habrán de asignarse a cada región. Además, de esta forma se puede mejorar la asignación no sólo en términos de la situación laboral sino de la presencia de proyectos productivos realmente útiles para mejorar la infraestructura social, y los beneficios sociales.

Finalmente, se debe decir que la aplicación de los recursos del ramo 20 está vinculada íntimamente con las medidas de marginación que proporciona la CONAPO. Se espera que estas medidas vayan cambiando año con año como consecuencia de la aplicación de este gasto de tal forma que se espera tener, al paso de los años, prioridades distintas de gasto a lo largo del país en términos de marginación. Por lo tanto, es preferible que los recursos de este programa tengan la suficiente flexibilidad para ir cambiando su destino regional a lo largo de los años que atar sus asignaciones a una distribución estatal o municipal fija.

### *La Convención Nacional Hacendaria y el riesgo descentralizador*

Tal y como está planteada, la Convención Nacional Hacendaria puede resultar en un proceso de mayor descentralización del gasto público. Este proceso puede tener consecuencias graves sobre la eficiencia del gasto, pues los recursos ya descentralizados no parecen estar dando los resultados esperados y muchos de los programas aún federales que podrían ser descentralizados tienen, por su propia naturaleza, mayores posibilidades de ser eficientes si los sigue administrando la federación.

La consecuencia más grave de una descentralización ineficiente es que, en el mediano plazo, la ineffectividad de los programas sociales genere presiones aún mayores sobre el presupuesto federal, poniendo en riesgo la salud de las finanzas públicas nacionales. De aquí la importancia de acentuar en la Convención la importancia de que la asignación de recursos tenga una lógica de eficiencia social, antes que política. Desgraciadamente, quien debería encargarse de esto –el Ejecutivo



federal- parece no haber notado el peligro que la propia Convención entraña.

Ciertamente el federalismo fiscal de México requiere una profunda discusión y reforma. Es importante buscar mecanismos para que los recursos ya descentralizados funcionen como incentivos a la recaudación desde fuentes locales, es importante que quienes gastan los recursos también colaboren en la recaudación de los mismos, y sobre todo es importante crear mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, estos no parecen ser los temas que más preocupan a los participantes de la Convención. Si se van a discutir los términos en que habrá de descentralizarse más recursos, se requiere, antes, un examen a fondo de la efectividad de los esquemas ya existentes. Hasta el momento, dicho examen no se ha hecho.

## México: ¿Democracia sin rendición de cuentas?

Juan E. Pardinas<sup>7</sup>

Gobernadores y presidentes municipales controlan cerca de 63 centavos de cada peso que recauda la Federación. Durante la última década, la descentralización de los recursos públicos transformó el control sobre el gasto gubernamental. En 1990, 67% del presupuesto estaba en manos del gobierno de la república y el 33% restante era ejercido por las autoridades locales. La federalización del gasto ha engrosado los presupuestos de gobernadores y ayuntamientos.

En teoría, la descentralización del gasto promueve la eficiencia económica. Según este principio los recursos fiscales generan mayores rendimientos a la sociedad, cuando los gobiernos locales se encargan de proveer bienes y servicios públicos como la educación y la salud. Sin embargo, para que la descentralización cumpla con sus objetivos de eficiencia es necesario que las autoridades locales cuenten con capacidad administrativa para ejercer las labores de rendición de cuentas y control presupuestal.

En México, la velocidad de la descentralización fiscal rebasó las capacidades de los organismos encargados de la rendición de cuentas. La decisión de federalizar el gasto asumió que existía una relación automática entre la eficiencia y la descentralización, sin considerar el desarrollo institucional de las entidades federativas. Sin mecanismos sólidos de rendición de cuentas, la promesa de una mayor eficiencia en el gasto se puede transformar en cacicazgos, corrupción y desperdicio de los recursos públicos.

La vigilancia y control presupuestal ocurre en tres tiempos: antes, durante y después de que se utilice el dinero público. La rendición de cuentas anticipada consiste en la aprobación del presupuesto por parte de los legislativos locales. Durante el año fiscal, las contralorías internas son las responsables de vigilar el uso correcto

<sup>7</sup> El autor es investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC, ([www.cidac.org](http://www.cidac.org))

El presente trabajo es parte de la investigación para obtener el doctorado en la *London School of Economics*

del gasto público, mientras las autoridades ejercen el gasto. Al cierre del año fiscal los Congresos estatales, por medio de sus respectivos Órganos de Fiscalización Superior (OFS)<sup>8</sup> fiscalizan el uso que se le dio al dinero de la cuenta pública.

Para que la descentralización cumpla con el cometido de un mejor aprovechamiento de los recursos es necesario fortalecer las normas e instituciones que determinan los tres tiempos de la rendición de cuentas. El presente texto se divide en dos análisis que se enfocan en el inicio y el cierre del ciclo presupuestal de las entidades federativas. La primera parte es un Índice Estatal de Información Presupuestal que mide los contenidos y la transparencia de los decretos presupuestales para el ejercicio fiscal 2003. La segunda sección consiste en un estudio sobre los OFS de los congresos estatales. Los decretos de presupuesto y los órganos de auditoría son piezas claves dentro del contexto de normas e instituciones que determinan la rendición de cuentas a nivel local.

### *Índice Estatal de Información Presupuestal*

Los resultados del Índice de Información Presupuestal (IIP) demuestran que los estados no utilizan criterios uniformes para elaborar sus presupuestos. Cada entidad desglosa a su modo los datos de *quién* y *cómo* se gasta el dinero público. El estudio analiza los contenidos de las leyes de egresos de los 31 estados y el Distrito Federal para el año 2003. Los presupuestos se elaboran con base en metodologías diferentes. El Índice se construyó a partir de los mejores criterios de transparencia que aplican las propias entidades en su contabilidad gubernamental. Los estados con mayor calificación son aquéllos que presentan información más clara y accesible sobre el destino de las finanzas gubernamentales.<sup>9</sup>

### Índice de Información Presupuestal 2003

		CAL
1	Morelos	84
2	Distrito Federal	81
3	Sinaloa	77
	Veracruz	77
4	Durango	69
	Nayarit	69
	Zacatecas	69
5	Guerrero	65
	Nuevo León	65
6	Aguascalientes	61
	Chiapas	61
	Hidalgo	61
7	Puebla	58
	Sonora	58

<sup>8</sup> Las leyes estatales utilizan formas distintas para denominar a sus respectivos Órganos de Fiscalización Superior: Contaduría Mayor, Contaduría de Glosa, Auditoría Superior. En este trabajo se utilizará el nombre genérico de OFS.

<sup>9</sup> El cuestionario que se aplicó a los decretos presupuestales aparece en el Anexo I.

	Yucatán	58
8	Campeche	54
	Edomex	54
9	Baja California	50
	Guanajuato	50
	Oaxaca	50
	Tlaxcala	50
10	Querétaro	46
	Quintana Roo	46
11	Coahuila	38
12	Michoacán	35
13	Chihuahua	31
	Jalisco	31
	Tamaulipas	31
14	San Luis Potosí	23
	Baja California Sur	15
15	Tabasco	15
16	Colima	12

## Los presupuestos estatales: tan lejos del ciudadano y tan cerca de la burocracia

### *Egresos del Legislativo y Judicial*

De acuerdo a la investigación todos los estados del país, con excepción de Colima, detallan los recursos asignados a sus respectivos congresos y tribunales. El decreto presupuestal de Colima en el 2003 (Art. 5º) establece que se destinan transferencias por:

"182 millones de pesos... a Programas, Organismos Públicos y Privados y Asociaciones Civiles de Beneficencia, *sobresaliendo en este rubro los Poderes Legislativo y Judicial.*"

En ninguna otra parte del documento se hace un desglose que explique la distribución de fondos entre las organizaciones filantrópicas y los poderes públicos.

Según los decretos presupuestales, la Asamblea del Distrito Federal y el Congreso del Estado de México fueron los poderes legislativos locales mejor financiados del país con 688 y 570 millones de pesos respectivamente. Los gastos del Congreso mexicano son equivalentes al financiamiento combinado de las cámaras de diputados de Baja California, Jalisco y Nuevo León. Si se distribuye el presupuesto de la Asamblea del DF entre los 66 legisladores que la integran, a cada uno le correspondería un gasto anual de 10.4 millones de pesos. Esto convierte a los miembros de la Asamblea del DF en los representantes populares con mayor presupuesto per capita en el país, incluyendo a los diputados federales. Según el presupuesto asignado en el 2003, a cada integrante de San Lázaro le corresponderían 6.5 millones de pesos al año.

### ***Manejo discrecional del presupuesto***

En Quintana Roo se da vía libre al Ejecutivo estatal para disponer de una bolsa de 12.5 millones de pesos para desembolsos contingentes que "serán destinados a cubrir los gastos que por su carácter de imprevisibles no pueden especificarse en el presupuesto respectivo de las Dependencias y Entidades" (Art. 18). Estos fondos *contingentes* pertenecen al rubro de *provisiones salariales* por lo que se asume que serán destinados a complementar discrecionalmente el ingreso de algunos servidores públicos.

Tanto en Tamaulipas como en Quintana Roo, el Ejecutivo tiene facultades para disponer de los ingresos excedentes a los montos presupuestados y utilizarlos según su propio criterio. En contraste, el gobernador de Zacatecas puede utilizar los recursos extraordinarios siempre y cuando no rebasen el 2% del presupuesto aprobado, en ese caso los fondos serán asignados por el Congreso. Cada trimestre, el Ejecutivo de Zacatecas tiene que informar al legislativo local sobre el uso de los recursos extraordinarios. En Quintana Roo y Tamaulipas sólo se reportan los ingresos excedentes al final del año fiscal.

Según un estudio de la Secretaría de Hacienda, en el año 2001, Aguascalientes, Jalisco y Oaxaca no reportaron sus ingresos extraordinarios en el informe de cuenta pública que entregaron a sus respectivos Congresos. Por medio del reporte de la cuenta pública, los gobiernos rinden cuentas a los diputados sobre el uso que le dieron a los dineros del presupuesto.

La gran mayoría de las leyes de egresos estatales incluyen las estimaciones de los recursos que aportará la Federación por la vía del llamado Ramo 33. En Tabasco, el monto total del presupuesto no incluye los datos de las aportaciones federales, por lo que el Congreso local aprueba el gasto sin conocer los ingresos totales del estado. Los recursos aportados por el Ramo 33 son distribuidos posteriormente, según las asignaciones que considere la Secretaría de Finanzas local.

### ***El presupuesto de Jalisco: modernización en reversa***

A partir de 1999, la Secretaría de finanzas de Jalisco ha pretendido modernizar el formato presupuestal. La innovación consiste en ordenar la información de egresos entorno a los *Compromisos* del gobierno, sin aportar información específica de *quién* ejerce el gasto. Al revisar el documento se puede saber que el compromiso de *Desarrollo humano para todos los jaliscienses* cuesta 13 mil millones de pesos al erario, pero es imposible encontrar el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación.

Además, el formato presupuestal de Jalisco podría transgredir el principio constitucional de división de poderes. El rubro de *Fortalecimiento de la relación de los poderes del Estado*, mezcla los presupuestos de una dependencia del Ejecutivo con los fondos del Legislativo y el Judicial. En el texto del documento, el Congreso y los Tribunales aparecen como instituciones corresponsables de cumplir con los

compromisos del gobierno estatal. Para encontrar los presupuestos específicos de los poderes Legislativo y el Judicial es necesario buscar en un anexo que no se integra dentro del texto del decreto presupuestal.

### ***Gastos de comunicación social***

Sólo 15 entidades especifican en sus presupuestos los gastos en comunicación social, de éstos, Veracruz sobresale con un gasto de 107 millones de pesos durante el año 2003. El dinero gastado en comunicación social por estas 15 entidades asciende a 513 millones de pesos. Esta cifra alcanzaría para cubrir los apoyos alimentarios anuales del programa de lucha contra la pobreza *Oportunidades* en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango y Morelos.

### ***Financiamiento público a partidos políticos***

La gran mayoría de las entidades desglosa los gastos de sus institutos y tribunales electorales, pero sólo cinco estados y el DF detallan el financiamiento público a partidos políticos.

Dinero público a partidos políticos en 2003  
(Millones de pesos)

Distrito Federal	557.3
Edomex	264.9
Sinaloa	70.9
Zacatecas	39.8
Morelos	32.5
Aguascalientes	27.5
Nayarit	7.5

Fuente: Leyes de Egresos y Decretos de Presupuesto 2003

### ***Tan lejos del ciudadano***

Ninguno de los estados presenta un resumen presupuestal que permita informar a los ciudadanos sobre los costos económicos del gobierno. Así mismo, los documentos omiten indicadores claros que evalúen el desempeño de las autoridades en temas como educación, salud y seguridad pública. El lenguaje y el diseño de los presupuestos están pensados para el consumo de la burocracia, no del ciudadano. Los presupuestos de las autoridades locales deberían funcionar como el documento base de la transparencia gubernamental. Un puente que vincule el cobro de impuestos con la prestación de servicios. Sin embargo, los presupuestos estatales son sólo un trámite constitucional para poder utilizar el dinero público.

## II.- Órganos de Fiscalización Superior un desafío pendiente para la rendición de cuentas.

Los congresos estatales tienen la responsabilidad primordial de llevar a cabo la rendición de cuentas sobre estos fondos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha suscrito convenios de colaboración con 23 de las 32 entidades federativas para participar en la vigilancia de los recursos descentralizados. Sin embargo los gobernadores estatales se han mostrado reticentes a la fiscalización federal. De acuerdo con el informe de la ASF sobre la Cuenta Pública del 2001 no se han aclarado el 85% de las anomalías en la contabilidad de las entidades.<sup>10</sup>

Los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan cada uno con órganos técnicos abocados a revisar las cuentas de los tres poderes locales y los ayuntamientos. Los Órganos de Fiscalización Superior realizan el trabajo de auditoría al cierre del ciclo presupuestal, una vez que se gastaron los fondos públicos. Estas instituciones son el último eslabón en la cadena de rendición de cuentas en México, cualquier acto de corrupción o mal uso del erario que no sea detectado por estas instancias, pasará impune.

### *Financiamiento para la rendición de cuentas*

Los recursos humanos y económicos de cada OFS varían de forma desproporcionada, de un estado a otro, lo cual se traduce en capacidades desiguales para llevar a cabo la rendición de cuentas. Para dar una idea, el presupuesto del OFS de Veracruz, el mejor financiado del país en el año 2002, contó con 144 millones de pesos; esta cifra supera la suma de los fondos para instituciones equivalentes en Jalisco, Nuevo León y Puebla. En el extremo opuesto está el caso del OFS de Yucatán que recibió cerca de seis millones de pesos en el mismo periodo. Oaxaca que tiene la responsabilidad de fiscalizar a 570 ayuntamientos, sólo contó con un presupuesto de 11.5 millones de pesos en el 2003. El gasto *per cápita* en fiscalización superior (presupuesto del OFS/por habitante) de Oaxaca ocupa el último lugar nacional con dos pesos anuales por persona, en comparación con Tlaxcala que invierte 24 y Veracruz 20.

**Cuadro 1.**

Presupuesto *per capita* asignado a fiscalización superior en 2002

Estado	Pesos por habitante
Tlaxcala	23.9
Veracruz	20.8
Colima	19.9
Coahuila	19.3
Quintana Roo	18.6
Querétaro	17.8
Baja California	17.3

<sup>10</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe de Solventación de Observaciones de la Cuenta Pública de 2001 (2003).

Distrito Federal	16.5
Chiapas	14.6*
Tabasco	13.6
Campeche	11.6
Morelos	10.9
Zacatecas	10.7
Jalisco	10.4
Guerrero	9.7
Sonora	9.6
Nuevo León	9.6
Chihuahua	8.9
Hidalgo	8.7
Nayarit	8.4
Puebla	7.7
Durango	6.8
San Luis Potosí	6.5
<b>ASF (Nacional)</b>	<b>5.4</b>
Tamaulipas	5.3
Sinaloa	5.0
Aguascalientes	4.6*
Yucatán	3.6
Oaxaca	2.2
Baja California Sur	**
Guanajuato	**
México	**
Michoacán	**

\* 2003

\*\* Estados que no respondieron el cuestionario de *Reforma* y no desglosan datos del OFS en su Presupuesto de Egresos.

Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000. Presupuestos estatales de egresos 2002-2003; Cuestionario del *Reforma* a los OFS.

El financiamiento de los órganos de auditoría no garantiza una mejor supervisión del dinero público. Sin embargo es un hecho que instituciones mal equipadas, sin fondos para contratar y capacitar a su planta de auditores, poco podrán hacer frente a la enorme tarea de vigilar el uso de 63 centavos de cada peso que ingresa a las arcas públicas. El presupuesto de los OFS depende de la voluntad política de los congresos estatales. El porcentaje del presupuesto legislativo que se asigna al OFS da una idea de la importancia que cada Congreso le otorga a la rendición de cuentas. A nivel federal, la Cámara de Diputados le entregó, en el año 2002, un 11.2% de su presupuesto a la ASF (Ver Cuadro 2). Un legislador panista afirmó: "La verdad, a la hora de asignarle el presupuesto a la Auditoría Superior de la Federación nos duele el codo, porque cada peso que le entregamos, nos lo quitamos a nosotros mismos."

En las entidades federativas los porcentajes más bajos correspondieron a Nayarit, Oaxaca (ambos 9%) y Aguascalientes (5%); mientras que Chiapas y Veracruz asignaron respectivamente 52.8% y 44% de los gastos programados del legislativo a las tareas de auditoría. En Nayarit, el OFS solicitó un presupuesto equivalente al de

la Contraloría General del Estado, el órgano de control interno del Ejecutivo local. El OFS tiene la responsabilidad de auditar a los tres Poderes y 20 ayuntamientos, a diferencia de la Contraloría que sólo verifica las cuentas del gobernador y las dependencias bajo su cargo. A pesar de tener mayores responsabilidades de fiscalización, el Congreso le asignó un presupuesto de 7.7 millones al OFS y 12.2 a la Contraloría.

### Cuadro 2.

Presupuesto del Congreso asignado a fiscalización superior en 2003, (%)

Estado	%
Chiapas	52.8
Veracruz	44.0*
Puebla	37.9
Coahuila	29.9
BCN	29.5*
Tamaulipas	26.0
Tlaxcala	26.0**
Querétaro	23.8
Oto. Roo	22.6*
Distrito Federal	22.5
Tabasco	21.8*
Nuevo León	21.1
Sonora	20.7*
Zacatecas	18.8
Yucatán	17.6
Chihuahua	17.2*
SLP	17.2*
Jalisco	14.5
Sinaloa	14.3
Campeche	13.5
Durango	13.1
Morelos	12.0
<b>ASF (Nacional)</b>	<b>11.2*</b>
Oaxaca	9.1
Nayarit	9.0 **
Aguascalientes	5.1
BCS	nd
Colima	nd
Guanajuato	nd
Guerrero	nd
Hidalgo	nd
México	nd
Michoacán	nd

\* 2002. \*\* Datos estimados

Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000. Presupuestos estatales de egresos 2002-2003; Cuestionario del *Reforma* a los OFS.

ND: Estados que no respondieron el cuestionario de *Reforma* y no desglosan datos del OFS en su Presupuesto de Egresos. En el caso de Colima, el OFS respondió el cuestionario pero los Decretos de Presupuesto para 2002 y 2003 no desglosan el monto asignado al Poder Legislativo.



El OFS de Veracruz disminuyó la dependencia presupuestal del Congreso con un "impuesto" para la fiscalización. La Ley de Fiscalización local establece que el OFS retendrá cinco pesos de cada mil invertidos en obra pública por el gobierno estatal y los municipios. El aumento de costos por este cobro especial se puede reducir por los ahorros derivados de mejores mecanismos de auditoría sobre los contratos y la construcción de obra pública.

### *¿Qué porcentaje se audita del presupuesto?*

Un dato fundamental para medir la capacidad de rendición de cuentas en un estado o país consiste en comparar el porcentaje del presupuesto auditado con el tamaño del presupuesto total. Como resulta imposible auditar cada una de las transacciones financieras del gobierno se toma una muestra representativa, sobre la cual se realizan las tareas de fiscalización. En los países de la OECD, la muestra auditada varía entre el 5 y el 9% del presupuesto total del gobierno. En México no existen datos certeros sobre el tamaño de las muestras para auditar las cuentas públicas estatales y municipales. En el estudio realizado por *Reforma*<sup>11</sup> se solicitó a los responsables de los OFS que señalaran "el porcentaje de gasto programable que fue fiscalizado en 2002 con relación al gasto público total del estado (sin incluir la amortización de deuda pública estatal)".

Ante la misma pregunta, la ASF reconoció que apenas audita el 1.9% del total del gasto federal. En su informe sobre la revisión de la Cuenta Pública del 2001, el OFS del estado de Chiapas reveló que el tamaño de la muestra auditada sólo abarcó el 4.8% del total de los egresos del Ejecutivo local. De las respuestas entregadas por los 25 OFS al cuestionario del *Reforma*, Nayarit afirmó que fiscaliza el 8.2% del presupuesto estatal, incluyendo las cuentas de los ayuntamientos. En el resto de los 24 OFS que participaron en el estudio, tres afirmaron que no tienen la información disponible y 19 entregaron cifras muy por encima de los rangos establecidos por la OECD y la ASF. En promedio, estos estados respondieron que fiscalizan 50 centavos de cada peso del gasto estatal programable. Por su parte, el OFS de Quintana Roo respondió que ese dato es confidencial. Por la falta de transparencia y la dudosa credibilidad de la información disponible resulta imposible conocer con certeza el porcentaje de los recursos estatales y municipales que se audita en nuestro país.

### *Designación del titular*

Con excepción de Sinaloa y Morelos, en el resto de las entidades del país, el titular de los OFS es designado por el pleno del congreso local, ya sea por mayoría simple o por dos terceras partes de los diputados presentes. En Sinaloa, las leyes estatales no especifican la forma para designar al titular de la institución. En la ocasión más

<sup>11</sup> El 15 de junio de 2003 *Reforma* envió un cuestionario a los 32 Organismos de Fiscalización Superior para evaluar sus capacidades institucionales de rendición de cuentas. Después de un plazo de tres meses para responder 16 preguntas, 24 estados y el Distrito Federal contestaron el cuestionario. Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Estado de México, Guerrero, Hidalgo y Guanajuato no enviaron sus respuestas.

reciente el Contador Mayor (titular del OFS) fue designado por la Gran Comisión del Congreso.

En el estado de Morelos existe una contradicción jurídica (noviembre 2003) sobre la manera en que se debe de elegir al titular del órgano de fiscalización. Según el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso el Contador Mayor de Hacienda será electo por *"los votos de mayoría calificada de la Asamblea."* En contraste la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo 6, establece que el *"Contador Mayor de Hacienda será designado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política"*.

En agosto del 2003, la incoherencia entre ambas leyes originó un conflicto político en el seno del Congreso morelense. La diputada saliente del PRI, Diana Recio, presidenta de la comisión legislativa que designa al Contador Mayor, se autopostuló como la mejor candidata para encabezar el órgano de auditoría de su estado. Juez y parte en el proceso, la ex diputada Recio desechó los méritos curriculares de los otros aspirantes, se evaluó a sí misma, votó por su propia postulación y cabildeó el apoyo de sus compañeros diputados para ganar la designación. Ante el desaseo del proceso de selección, la nueva legislatura ejerció presiones para forzar la salida de Recio. La hoy ex diputada y ex contadora permaneció menos de un mes en su cargo. El OFS de Morelos tiene un titular interino y los diputados entrantes se comprometieron a no designar a un nuevo encargado hasta resolver la paradoja legal.

### ***Autonomía institucional***

El tiempo que permanece en su cargo el titular del OFS, en buena medida determina el grado de autonomía de la institución frente a los poderes públicos y los calendarios electorales. Mientras más prolongado sea el periodo legal del funcionario, más sólido será el blindaje frente a las presiones de los ciclos sexenales y los trienios de las legislaturas. En países con larga tradición democrática, los periodos son superiores a los 10 años. Para el Auditor Superior de la Federación, la ley establece un periodo de ocho años con posibilidad a una reelección. En cinco estados la ley no especifica ningún periodo de duración en el cargo para los titulares del OFS, por lo que pueden ser removidos en cualquier momento. En un estudio pionero sobre el tema, Jorge Manjarréz afirmó en su tesis doctoral que desde 1985 hasta el 2001 sólo un 25% de los titulares de los OFS han concluido su periodo oficial.

El diseño institucional idóneo para las entidades mexicanas debería tener periodos superiores a seis años y las nominaciones o ratificaciones al cargo debieran ocurrir lo más alejado posible de las elecciones y tomas de posesión del gobernador y los diputados. En nueve entidades, el Contador Mayor inicia y termina junto con los diputados que lo designaron, con lo que el cierre de su administración siempre coincide con los procesos electorales para renovar a los diputados. En Guanajuato una reforma constitucional reciente amplió el periodo de tres a cinco años, para

evitar que el nombramiento del Auditor ocurra de manera simultánea con la apertura y el cierre de la legislatura. Las leyes de fiscalización de Guerrero y Nuevo León destacan por establecer periodos de 8 años para la permanencia del titular del OFS.

El servicio civil de carrera es otro mecanismo institucional que fortalece la autonomía de los organismos de fiscalización. Sin embargo, sólo el Distrito Federal, Jalisco, Nayarit y Veracruz cuentan con esta garantía de seguridad laboral. En Morelos, Guanajuato y Tabasco recientemente se reformó la ley para crear el servicio civil, pero los ordenamientos aún no entran en vigor.

**Cuadro 3**

**Años de permanencia del titular de los OFS y servicio civil de carrera en 2003.**

Entidad	Años de permanencia del titular	Cuenta con servicio civil carrera
ASF (Nacional)	8	Sí
Guerrero	8	Aún no se implementa
Nuevo León	8	NO
Chiapas	7	NO
Campeche	6	NO
Coahuila	6	NO
Puebla	6	NO
Sonora	6	NO
Tlaxcala	6	NO
Veracruz	6	Sí
Quintana Roo	5	NO
Aguascalientes	4	NO
Distrito Federal	4	Sí
Durango	4	NO
Michoacán	4	NO
Nayarit	4	Sí
Tamaulipas	4	NO
Zacatecas	4	NO
Baja California	3	NO
Baja California Sur	3	NO
Colima	3	NO
Guanajuato	3	NO
Jalisco	3	Sí
México	3	NO
Morelos	3	NO
Querétaro	3	NO

Yucatán	3	NO
Chihuahua	Indefinido	NO
Hidalgo	Indefinido	NO
Oaxaca	Indefinido	NO
San Luis Potosí	Indefinido	NO
Sinaloa	Indefinido	Aún no se implementa
Tabasco	Indefinido	Aún no se implementa

Fuentes: Cuestionario enviado por *Reforma* a los OFS; Leyes Orgánicas de los Congresos locales; leyes de fiscalización superior de los estados.

Sin un servicio civil de carrera funcional y mayores periodos de permanencia para los titulares de los OFS, siempre quedará abierta la puerta para politizar los trabajos técnicos de auditoría. En los últimos tres años varias entidades han hecho esfuerzos serios por adecuar el marco jurídico y profesionalizar el trabajo de fiscalización de los fondos públicos. A pesar de su importancia en el proceso de rendición de cuentas, muchas de estas instituciones reciben poca atención de las autoridades locales y la opinión pública.

El debate de la transición a la democracia en México se enfocó exclusivamente en construir organismos que le brindaran credibilidad al sufragio y al proceso electoral. Las viejas instituciones encargadas de preparar el proceso electoral, organizar los comicios y contar los votos, ya no respondían a las necesidades de un sistema pluripartidista competitivo. Un fenómeno similar ha ocurrido con la mayoría de los organismos encargados de la rendición de cuentas a nivel local: ya no responden a las expectativas de transparencia de una democracia moderna.

Las reformas institucionales en la Auditoría Superior de la Federación, y en algunas OFS donde destaca el caso de Veracruz, han marcado el rumbo hacia un sistema moderno de vigilancia sobre las finanzas públicas. Sin embargo, estos cambios no han permeado de forma homogénea al resto de los órganos de auditoría.

En muchos estados el poder del gobernador conserva las potestades extralegales del viejo presidencialismo mexicano. Los contrapesos a los ejecutivos locales no siempre cumplen las condiciones elementales de una verdadera división de poderes. Sumado al control político sobre las instituciones estatales, la descentralización del gasto dio a los gobernadores vastas capacidades financieras. Los órganos de fiscalización encargados de auditar estos fondos padecen estrechos márgenes de autonomía y carencias de recursos humanos y financieros. La democracia mexicana tiene una deuda pendiente con las instituciones encargadas de la rendición de cuentas.

## *Preguntas para construir el Índice de Información Presupuestal*

### **I.- Congreso, Poder Judicial y organismos autónomos**

- ¿Desglosa presupuesto del Congreso local?
- ¿Desglosa presupuesto de órgano de fiscalización superior?
- ¿Desglosa presupuesto de Poder Judicial?
- ¿Desglosa presupuesto Tribunal de Justicia Electoral?
- ¿Desglosa presupuesto de organismo electoral?
- ¿Desglosa financiamiento público a partidos políticos?
- ¿Desglosa presupuesto de comisión de derechos humanos?

### **II.- Poder Ejecutivo**

- ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por dependencia?
- ¿Desglosa por entidades?
- ¿Desglosan deuda pública en pago de principal y servicio de intereses?
- ¿Establece número de plazas de burocracia?
- ¿Establece número de plazas de Magisterio?
- ¿Establece límite de plazas?
- ¿Desglosa montos para aumentos salariales?
- ¿Establece criterios institucionales para devolución de ahorros presupuestales?
- ¿Establece criterios institucionales para el manejo de ingresos no presupuestados (excedentes)?
- ¿Presenta criterios para asignar de forma directa o concursar contratos de obra pública?
- ¿Desglosa gasto corriente y gasto de inversión o capital?

¿Desglosa aportaciones a específico fondo para responder a desastres naturales?

¿Presenta tabulador de salarios para mandos medios y superiores del gobierno?

¿Desglosa gastos de comunicación social?

¿Publica el decreto de presupuesto o la Ley de egresos en Internet?

### III.- Transferencia federales

¿Incluye estimaciones de Ramo 33?

¿Desglosa FORTAMUN (fondo para municipios)?

¿Desglosa fondo federal para Seguridad Pública?

¿Desglosa devoluciones de impuestos federales (tenencia, ISAN, IEPS)?

## VIII. Bibliografía.

Bailey, John (1994), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity" in Cornelius, Wayne, Craig, Ann Et Fox, Jonathan (eds.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.

Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: - análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa, México.

Cabrero, Enrique (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa.

Cabrero, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993 logros y desencantos*, México, CIDE, M.A. Porrúa,

Cornia, Giovanni Andrea y Stewart, Frances (1995), «Two Errors of Targetting» en Van de Walle, Dominique y Nead, Kimberly (eds.) *Public Spending and the Poor*, Washington: Johns Hopkins.

Courchene, Thomas, and Alberto Díaz-Cayeros (2000), "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", *In Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb. Washington, D.C.: World Bank.

- Courchene, Thomas, Alberto Díaz-Cayeros, and Steve Webb (2000), "Historical Forces: Geographical and Political." *In Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb. Washington, D.C.: World Bank.
- Cullen Benitez, Alejandra y Díaz Rey-Cabarcos, Maria del Carmen (1997), "*Análisis de los Determinantes del Esfuerzo Fiscal de los Gobiernos Estatales en México*" Mexico, ITAM (tesis licenciatura).
- Díaz-Cayeros, Alberto (2000), «Viabilidad Política de la Focalización de las Políticas Sociales: Una Perspectiva Comparada» en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (eds.) *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio*, México, M.A. Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico", Ph.D. diss., Duke University.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2003), "The politics of public spending – Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico", Preparado como Background Paper para el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2004.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Jose Antonio Gonzalez y Fernando Rojas (en prensa) "Mexico's Decentralization at a Cross-Roads", en T.N. Srinivasan y Wallack, J. (eds.) *Fiscal Federalism Around the World*.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Sergio Silva Castañeda, "Descentralización a escala municipal en México: La Inversión en Infraestructura Social", Serie estudios y perspectivas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, 2004.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Current Issue Brief Series, no.3. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Estevez, Federico, Magaloni, Beatriz and Alberto Díaz-Cayeros (2002), "A Portfolio Diversification Model of Electoral Investment", (typescript, Stanford University),
- Grosh, Margaret (1995), «Towards Quantifying the Trade-off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America», en Van de Walle, Dominique y Nead, Kimberly (eds.) *Public Spending and the Poor*, Washington: Johns Hopkins.
- Hiskey, Jonathan (2000), "*Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico*", paper presented at the 2000 Latin American Studies Association Meeting.
- Ibarra Salazar, J., et. al. (1999), «México: Ingresos Estatales y Dependencia de las Participaciones Federales» *Comercio Exterior*, 49(5):438-444.
- Kaufman, Robert R & Trejo, Guillermo (1996), "Regionalismo, Transformación del Régimen y Pronasol: la Política del Programa Nacional de Solidaridad en Cuatro Estados Mexicanos" *Política y Gobierno* 3(2):245-280.

- Levy, Santiago (1998), "Análisis Metodológico de la Distribución de los Recursos en el Ramo 33", en Comisión de Desarrollo Social Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33 (México: Cámara de Diputados).
- Mogollón, Olivia 2002, "De la discreción a las fórmulas: mecanismos de distribución de recursos descentralizados para alivio a la pobreza", Tesis de Maestría, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Molinar, Juan Et Weldon, Jeffrey (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity" in Cornelius, Wayne, Craig, Ann Et Fox, Jonathan (eds.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Rodríguez, Victoria (1997), *Decentralization in Mexico*. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo New York: Westview Press., Chapter 2.
- Skoufias, E. (2001), "PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results and Evaluation by IFPRI" Washington: IFPRI.
- Salinas, Carlos (1982), *Political participation, public investment, and support for the system : a comparative study of rural communities in Mexico*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Scott Andretta, John (2002), "La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto publico" CIDE.
- Szekeli, Miguel (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, New York: St. Martin's Press.
- Tomz, Michael, et. al. (2001), CLARIFY: Software for Presenting and Interpreting Statistical Results Version 2.0. Cambridge: Harvard University. <http://gking.harvard.edu>.
- Wodon, Quentin (1999), "Government Programs and Poverty in Mexico" Report No. 19214-ME, Washington: World Bank.
- Wodon, Quentin (2001), "Government Programs and Poverty" in Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade and Vinh Nguyen (eds.) *Mexico. A comprehensive development agenda for the New Era*, Washington: World Bank.
- Fuentes Estadísticas:  
 CONAPO, Índice de Marginación 2000.  
 CONAPO, Índice de Desarrollo Humano 2000.  
 CONAPO, Índice de Intensidad Migratoria 2000.  
 INEGI, Censo de Población y vivienda 1995  
 INEGI, XII Censo General de Población y vivienda 2000.  
 Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional de Información Municipal, 2003.