

## TRANSPARENCIA DEL GASTO FEDERALIZADO. DILEMAS, OBSTÁCULOS Y RETOS

### POST SCRIPTUM\*

ABELARDO ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA\*\*

La transparencia y la rendición de cuentas es una obligación que tienen los gobiernos a fin de dar parte de los avances y retos que enfrentan. Así, la transparencia debe ser vista como un instrumento de política pública, que permite identificar los logros y los problemas que las políticas públicas van dejando como saldo del propio ejercicio de gobierno.

En este sentido, los tomadores de decisiones deben valorar a la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos que permiten mejorar el desempeño y los resultados de la acción pública. Asimismo, tanto la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, forman parte del mejoramiento de la calidad de la democracia.

El acceso a la información pública permite a los ciudadanos incidir en el diseño de las políticas públicas y en su puesta en práctica. Al mismo tiempo, permite abrir a la deliberación pública, la evaluación de los resultados y con ello avanzar en la transparencia del ejercicio del gasto y en el rediseño de las políticas puestas en marcha. Un aspecto adicional es el desarrollo de la homogeneidad en los esquemas de información, en su confiabilidad y oportunidad, de ahí que la armonización contable alcanzada, abre una gran oportunidad para mejorar la transparencia y superar rezagos en materia de acceso a la información.

Esta situación y los avances en la gestión pública que le han dado transparencia, conllevan obligaciones y responsabilidades públicas para los tres órdenes de gobierno, alineados a lo que efectivamente les atañen en función de su soberanía y grado de autonomía hacendaria.

\* Post scriptum al capítulo “Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos” (Gutiérrez, 2018).

\*\* Facultad de Economía, UNAM.

Un paréntesis obligado es que, así como se exige transparencia en el gasto, habría que voltear a ver las fuentes de ingreso, sean fiscales o provenientes del financiamiento. En materia de transparencia, un tema relegado es el de los ingresos públicos, cuánto y cómo se recauda, cuáles son los principales contribuyentes y el monto de lo recaudado es una información que sólo la SHCP, vía el SAT, conoce y maneja. Si la recaudación aumentó o cayó es una información que ninguna otra institución pública, privada o ciudadana puede corroborar.

Además, es conveniente establecer un marco legal sólido en materia de transparencia financiera, sobre los movimientos y operaciones entre Tesorería, Pemex y Banco de México, así como las operaciones de la Banca de Desarrollo pues todo ello incide en las finanzas públicas. En esta área habrá que impulsar la revisión de los esquemas de transparencia en la información considerando el peso del Banco de México, de la Banca de Desarrollo y la protección que requiere el sistema bancario y financiero internacional.

Vinculado al otro gran logro de la protección de datos personales, así como es necesario garantizar la transparencia en la gestión pública, se debe dar la debida protección a los datos personales, cumplir con el secreto fiscal y bancario.

#### TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

El desarrollo democrático permitió plasmar una nueva institucionalidad que logró establecer reglas de actuación para todo tipo de actores, sobre todo aquellos identificados con poderes económicos reales, así como aquellos que representan (o dicen representar) reclamos ciudadanos y sociales.

En este tránsito la competencia política se convirtió en algo tangible y junto a ella un tema ineludible fue la exigencia de información, clara, veraz, completa y oportuna sobre el ejercicio de gobierno. En este punto también hubo cambios institucionales que apuntaban a la apertura de información y, posteriormente, a una mayor fiscalización de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. La información sobre el ejercicio de gobierno, además de la evidencia de los resultados, adquirió una nueva connotación.

A nivel gubernamental la necesidad de información llevó a establecer mecanismos de rendición de cuentas. La información se hizo necesaria para la gestión y control de la acción pública desde figuras como la Contraloría Pública, la Función Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos locales de fiscalización. Sin embargo, este trabajo se orientó más hacia el control de

supervisión interna de los gobiernos federal y local, lo que dejó en un segundo plano la información y rendición de cuentas a la ciudadanía.

No obstante, el mismo proceso democrático del país propició una mayor participación de los ciudadanos en el quehacer del gobierno. Pese a la desigualdad social, cívica y cultural de la “ciudadanía”, una parte importante de la misma, aquella más informada, analítica y crítica, tuvo la posibilidad de elegir autoridades de manera más informada e influir en el diseño de las agendas públicas, en la formulación de políticas, la adopción de normas, la implementación de procesos y la evaluación de los resultados, es decir en las políticas públicas.

La apertura para la más amplia participación política también propició que los partidos políticos se reconocieran como entidades de interés público, con el fin de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hace posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.<sup>1</sup>

La transparencia favoreció la rendición de cuentas y dotó al Estado mexicano de mayores capacidades para combatir la corrupción. Las finanzas públicas es el principal aspecto que requiere de transparencia, pues se trata de recursos que los ciudadanos aportan para su beneficio en gastos eficientes, eficaces y honestamente erogados. En materia financiera hay que destacar que la transparencia es indispensable para conocer el desempeño público, ello explica los avances registrados en materia de control, seguimiento y evaluación de los recursos públicos. La capacidad de gobierno finalmente se mide a través del manejo de los ingresos, gastos y deudas de los tres órdenes de gobierno.

El inacabado proceso de planeación-programación-presupuestación deriva de la falta de congruencia entre los ingresos generados, el ejercicio de gasto y los programas gubernamentales. De ahí que la gestión financiera sea la esfera más importante de atención pública para conocer el desempeño gubernamental.

Cabe mencionar que el proceso de apertura se encuentra ligado también a dos hechos relevantes de la historia contemporánea. Por un lado, la exigencia y necesidades de que los diferentes gobiernos ordenaran e hicieran transparente su información financiera a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta y los cambios en el sistema financiero producto de la globalización. El otro hecho, no menos importante, ha sido la revolución tecnológica que se expresa en el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación que multiplicaron la capacidad de ordenar, almacenar y por lo tanto analizar todo tipo de información.

Facilidades como los portales de internet abaten los costos de difusión y acceso a la información gubernamental. La información y su administración, que ya es común considerar como un nuevo factor de producción, se convierten en indispensables para la toma de decisiones y la conducción de la acción pública. Al mismo tiempo, se amplían las posibilidades de que la ciudadanía acceda a la información pública exponiendo la acción gubernamental al escrutinio público.

El gasto es lo que hoy abre la puerta para analizar, desde las obligaciones de transparencia, los resultados de las políticas públicas tomando como referencia el ejercicio y aplicación de los recursos públicos. El papel del derecho a la información es indiscutible y pasa por dos niveles: primero la transparencia y rendición de cuentas entre órdenes de gobierno y Poderes de la Unión que se fortaleció con el avance democrático y, segundo, el acceso a la información hacia la sociedad sustentado en el artículo 6º de la Constitución, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el primer nivel referido a la transparencia, se registran avances sustanciales, ya que existen diversos mecanismos de supervisión y sanción, reglas e instituciones que acceden a la información para evaluar. El segundo nivel, acceso a la información, se implica el desarrollo de mecanismos que le den transparencia al ejercicio de gobierno frente a la sociedad, para que ésta conozca, ya sea como ciudadanos o como organizaciones sociales, lo que se está haciendo, cómo se está ejecutando, así como la fuente de financiamiento y los resultados que se están alcanzando.

La creación de los órganos autónomos como el IFAI (ahora INAI), favorecieron el avance democrático del país. La consolidación democrática y la transparencia se han ido retroalimentando y tienden a fortalecer una institución jurídica para que los ciudadanos tengan acceso a la información y a los espacios públicos que le son propios. La “cosa pública” se hace transparente y ello incrementa el interés de la ciudadanía por conocer a detalle la acción pública.

El 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que creó al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que comenzó a operar a partir de junio de 2003. En 2014 se transita hacia la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que surge como el organismo encargado de garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales de las y los ciudadanos.

## LA FISCALIZACIÓN

En el Artículo 74º fracción VI de la Constitución General, se establece la facultad de la Cámara de Diputados para “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

A nivel federal la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, subsidios transferencias y en su caso donativos, así como los gastos fiscales y la deuda pública, también comprende el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestal y programática que deba incluirse en la Cuenta Pública.

Conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, en la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En el marco de la división de poderes, la revisión de la Cuenta Pública que genera el Poder Ejecutivo es revisada por el Poder Legislativo a través de un órgano especializado. El artículo 79º de la Constitución establece las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación y tiene a su cargo: fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

La Auditoría Superior de la Federación debe determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, sin perjuicio de promover ante las autoridades competentes responsabilidades administrativas o de carácter penal.

En este sentido la fiscalización implica conocer los resultados de la información auditada por el órgano competente, sobre la operación, alcances y logros de los programas ejecutados, como un ejercicio de rendición

de cuentas. A su vez, la rendición de cuentas implica dar a conocer a los ciudadanos el cumplimiento de las tareas asignadas por parte de las dependencias y órganos de gobierno responsables del ejercicio del gasto público y conlleva la ética de la responsabilidad conferida, que obliga a responder sobre las razones de actuar y proceder en el uso de los recursos que son públicos.

#### LOS RETOS Y DILEMAS DE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

Al igual que en el orden federal, los congresos locales tienen la facultad de auditar la cuenta pública de los ejecutivos estatales y de los municipios, cuenta con atribuciones para revisar, determinar si existen irregularidades, hacer recomendaciones, indicar observaciones, levantar pliegos y en su caso fincar responsabilidades administrativas o iniciar querellas penales por la omisión o por el uso inadecuado de recursos y las irregularidades detectadas.

Los congresos locales tienen facultades para revisar, vigilar y sancionar en caso de encontrar desviaciones en el ejercicio de los recursos en los estados y municipios, en tanto que el Congreso Federal, tiene facultades en el ámbito que corresponde a determinados recursos transferidos a los gobiernos estatales y municipales, por lo que anualmente se realiza la fiscalización como parte del proceso de rendición de cuentas que es delegado por los ciudadanos en la Cámara de Diputados y, a su vez, ésta lo delega en el órgano especializado que es la Auditoría Superior de la Federación.

Un tema relevante es la definición del Gasto Federalizado. Para la SHCP, este comprende a las Participaciones, Ramo 28; las Aportaciones, Ramo 33 y, los recursos federales transferidos a las entidades federativas bajo diferentes Convenios.

Sin embargo, el Ramo 28 deriva de la Coordinación Fiscal la cual estableció que los gobiernos estatales suspendieran el ejercicio de su facultad para cobrar impuestos al ingreso y al gasto, a fin de que el gobierno federal los cobrara en todo el territorio nacional. A cambio los tres órdenes de gobierno tendrían participación en dichos ingresos recaudados por dichos impuestos (en su momento más otros correspondientes a derechos federales como el petrolero), de manera que las Participaciones que reciben los estados son la parte del ingreso que les corresponde por formar parte de ese convenio de coordinación fiscal. No son ingresos del gobierno federal, no le pertenecen. Son desde su origen, patrimonio de las entidades federativas y son recursos de libre disposición. Por ello la fiscalización de esos recursos corresponde a los Congresos locales.

Por lo que toca al Ramo 33, la misma regulación y asignación específica de los destinos del recurso permiten su fiscalización por los órdenes de gobierno participantes. Lo importante es fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos y Congresos locales para que se pueda cumplir con las obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que establece la ley.

Los retos que prevalecen en materia de transparencia y rendición de cuentas del gasto federalizado son:

- No existen estándares de transparencia y procedimientos claros de coordinación entre órdenes de gobierno para retroalimentar a los ejecutores de las dependencias del gobierno federal sobre la marcha del ejercicio del gasto federalizado.
- Los diseños legales e institucionales son heterogéneos.
- No existe información desagregada sobre las actividades que desempeñan las oficinas del gobierno federal y de las estatales a cargo de programas federalizados.
- No hay información sistemática acerca de la fiscalización del gasto al interior de los congresos estatales.
- No se conocen los resultados concretos de los recursos asignados a los gobiernos de los estados.
- La información financiera presenta serias insuficiencias en torno a la cantidad, claridad y relevancia de la información a disposición del público.
- Falta de transparencia en la gestión de recursos federalizados con amplios márgenes de discrecionalidad, tanto del gobierno federal como de los estatales (gasto capturado por grupos de poder y condicionado a la competencia política).

Los futuros avances en materia de transparencia y rendición de cuentas enfrentan entramados normativos complejos y la falta de claridad sobre qué informar, para qué y a quién. En tanto no se asuma que la transparencia y la rendición de cuentas son verdaderos instrumentos de política pública que, en mucho, pueden ayudar a mejorar el ejercicio de gobierno y su relación con la sociedad, difícilmente se podrá alcanzar el objetivo de contar con una gestión pública abierta al escrutinio de la sociedad con capacidades para informar, corregir y mejorar la operación y las acciones emprendidas por los tres órdenes de gobierno y los mismos Poderes de la Unión.

## NOTAS

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

## BIBLIOGRAFÍA

Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2018), “Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejona-cionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>