

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION: “TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO”

INTRODUCCIÓN

El presente documento sintetiza los trabajos de investigación realizados por los integrantes de la mesa responsable de formular un diagnóstico sobre Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en México, dentro de los trabajos preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria. En los trabajos participaron directa e indirectamente varias entidades federativas, como: Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala; así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Indetec..

MODELOS DE ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

En el mundo son reconocidos dos modelos o formas de operar la revisión y fiscalización de la gestión pública de los gobiernos centrales y regionales o locales, siendo éstos el Europeo y el Estadounidense.

Modelo Europeo

El Modelo Europeo se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas, que no obstante ser verdaderos tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del parlamento.

En el caso de Francia funciona como un verdadero tribunal, ejerciendo funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas de independencia para asegurar su libre funcionamiento. A esta Corte le corresponde fiscalizar el adecuado uso y destino de las cuentas públicas y su eficacia, es decir, no sólo que el dinero se utilice para lo que fue destinado en el presupuesto, sino que su aplicación asegure el mayor impacto social posible. Este esquema se reproduce en el nivel regional de gobierno. *La Corte tiene facultades para exigir la devolución de recursos mal aplicados y sancionar mediante la imposición de multas a los funcionarios.*

En Italia por su parte, la Corte es un órgano auxiliar que según la Constitución, tiene asignada la función de control preventivo de la legalidad de los actos del gobierno y, posteriormente, la fiscalización de la gestión y desembolso del presupuesto. Asimismo, tiene asegurada constitucionalmente su independencia respecto al gobierno y los demás poderes del Estado.

En España el Tribunal de Cuentas, aunque depende de las Cortes Generales, esto es, del Parlamento, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica y financiera del sector público. Al igual que sus pares continentales, ejerce la jurisdicción contable. Además, se encarga de la fiscalización del dinero de los partidos políticos y de las campañas electorales. *El tribunal funciona en forma independiente. La dependencia frente al parlamento tiene que ver exclusivamente con la forma en que son nombrados sus miembros, quienes gozan de la misma independencia e inamovilidad y están sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.*

Modelo Estadounidense

El modelo estadounidense se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, y en él se enmarcan la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y la gran mayoría de países de América Latina, entre los que se encuentra México.

TRANSPARENCIA

La transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones. Implica la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

En México, en 1977 se hizo una reforma constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. En el año de 2002 fue aprobada y puesta en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obliga al Gobierno Federal a poner a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante del poder ejecutivo, legislativo y judicial federal, así como órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Dentro de las reformas fiscales de 2000 se estableció la obligación de la ASF de publicar y difundir los informes de los resultados de la fiscalización para darle carácter público, lo que hace transparente el proceso de fiscalización. En el ámbito estatal, 8 estados incluyen en sus constituciones la incorporación de la transparencia en su proceso de fiscalización.

Al 15 de agosto de 2003, 12 entidades federativas contaban con una ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Falta de armonización en el manejo de información hacendaria

Parte sustantiva de la transparencia la constituye la calidad de la información que se procesa y pone a disposición de la sociedad en general, en todo lo relativo a la gestión pública. En este sentido, la armonización de los sistemas de información juega un papel relevante, ya que permite al lector poder comparar de una entidad a otra, e inclusive, de un país a otro, los datos que son de su interés para los fines que a él convengan.

Con respecto a la información contenida en las cuentas públicas de las entidades federativas de 2001 y 2003, de conformidad con un análisis formulado por la SHCP, se detectó que varias entidades federativas no desglosan algunos ingresos, como: Impuestos, ingresos no tributarios, participaciones, incentivos, aportaciones federales o ingresos extraordinarios. Lo mismo sucedió en egresos, principalmente en participaciones y transferencia a municipios y organismos y en deuda pública.

En lo relativo al tipo de clasificación utilizada en los presupuestos de egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2003 de las entidades federativas, destaca que 18 entidades utilizan la clasificación administrativa, combinándola con otros tipos, como son: económica, 18; por programas, 10; por poderes, 7; por ramo presupuestal 6; funcional, 4 y sectorial, 1. Transparencia del Gobierno Federal

El Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó un estudio en el año 2002 sobre la observancia de Códigos y Normas de Transparencia Fiscal por parte del gobierno federal de México, en el cual se evaluaron principalmente cuatro puntos especiales; encontrándose avances significativos en ellos. Los cuatro grandes aspectos materia de evaluación fueron:

1. Claridad en los Roles y responsabilidades
2. Disponibilidad de Información Pública
3. Preparación presupuestal abierta, ejecución y reporte.
4. Medidas de Integridad.

No obstante lo mencionado anteriormente, debe señalarse que, de conformidad con el índice de corrupción 2003 de Transparency International, México ocupa el lugar 64 en la percepción que la ciudadanía tiene en esta materia de sus gobiernos, de un total de 133 países evaluados.

FISCALIZACIÓN

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

A nivel Federal se dan dos tipos de fiscalización: la externa que es realizada por el poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación; y la interna que se realiza en forma directa por el Ejecutivo, por medio de la Secretaría de la Función Pública y la Tesorería de la Federación.

Con una serie de reformas constitucionales y la publicación en el año 2000 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se instauró el actual sistema de fiscalización federal. En éste se creó un nuevo órgano fiscalizador, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las citadas reformas le dieron a la fiscalización rango constitucional, y a la ASF mayor autonomía de gestión y técnica, así como la facultad de integrar el informe de avance de la gestión financiera al proceso de fiscalización, y la ampliación del margen de revisión de la cuenta pública.

Asimismo, se establece a la ASF la obligación de publicar los resultados derivados de la fiscalización, facultándola para determinar responsabilidades y aplicar las sanciones que procedan conforme a la ley; así como para celebrar convenios de fiscalización con las entidades federativas y realizar auditorías excepcionales.

Con relación al gasto público, la Cámara de Diputados delega la vigilancia y control a la ASF a través de la Comisión de Vigilancia. Este hecho es el que da origen y sustento a todo el proceso de fiscalización

Finalmente, la ASF rinde un informe de resultados a la Cámara de Diputados, donde se incluyen observaciones sobre posibles procedimientos iniciados para fincar responsabilidades e imposición de sanciones.

Las modificaciones del esquema de fiscalización federal tienen un impacto directo sobre las entidades federativas, ya que la fiscalización de la administración del gasto federal, por parte de la ASF, llega hasta el destino final del gasto y no hasta la entrada de los recursos a las haciendas estatales y municipales. Esto provocó que las entidades federativas establecieran convenios con la ASF a fin de diseñar reglas, procedimientos y mecanismos para que esta entidad pueda cumplir con sus obligaciones, pero mediante la participación de los órganos de control de la Legislatura Local.

Al 15 de agosto de 2003, 23 entidades federativas ya firmaron sus respectivos convenios de fiscalización con la ASF. En lo que se refiere a modificaciones constitucionales, 14 estados cuentan con una Ley Superior de Fiscalización y cuatro están en proceso de discusión y/o aprobación de la ley.

En lo referente a la revisión de la cuenta pública estatal, 23 entidades establecen en su constitución que la fiscalización se hará con el apoyo de una entidad fiscalizadora (Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior de

Fiscalización), 7 hacen mención de la fiscalización de la cuenta pública pero no hacen mención de entidad fiscalizadora y las dos restantes otorgan al Congreso Local las atribuciones de revisar, analizar, auditar, dictaminar y discutir las cuentas públicas.

Esta diversidad de legislaciones estatales hace que muchas veces se den contradicciones entre los marcos jurídicos federales y estatales, lo que hace difícil y complicado el proceso de fiscalización por la diversidad de criterios y marcos jurídicos diversos.

Instituciones y Órganos de Fiscalización

En la Administración Pública en México, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha diseñado y estructurado los espacios institucionales del control interno, como un elemento fundamental en la rendición de cuentas de la gestión pública.⁴

En otro sentido, pero bajo las mismas características, se han establecido los mecanismos de control interno en las entidades del país, y con mucho menores posibilidades, por razones fáciles de entender, en el nivel de la gestión municipal.

Sin embargo, para dar contenido a la división de poderes, el esquema en los dos niveles de gobierno reservó al Poder Legislativo la facultad de la revisión del gasto público, y la sanción final a la aplicación de los recursos. Esta función de control externo, realizada por el Poder Legislativo a través de los entes de fiscalización (en algunos estados Contaduría Mayor de Hacienda), es la que hoy conocemos como fiscalización superior.

A nivel Federal.

a) Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La Auditoría Superior de la Federación -en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación- fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno.

b) Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

Igualmente, para el cumplimiento de la transparencia en el manejo de la información gubernamental del nivel federal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es un organismo independiente, encargado de

⁴ En el medio federal, primero se creó la Secretaría de Contraloría de la Federación (Secogef); luego, ésta se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam); y hoy existe para este propósito la Secretaría de la Gestión Pública (SGP).

garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. El IFAI cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

c) La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C (ASOFIS)

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C, es una organización autónoma, apolítica, independiente y de apoyo técnico, formada por las entidades de fiscalización de los Gobiernos Estatales de la República Mexicana y creada como una asociación permanente y regida por los principios que establecen sus Estatutos, habiéndose abordado en sus reuniones plenarias, entre otros temas importantes, los siguientes

- Las situaciones de riesgo a las que se enfrentan los auditores en el desempeño de sus funciones.
- Los Principios de Contabilidad Gubernamental y Normas de Auditoría.
- La problemática para la contabilización y auditoría gubernamental del medio ambiente.

A nivel Estatal.

En el ámbito estatal, son los órganos superiores de fiscalización los responsables de realizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los gobiernos del estado y de los municipios, teniendo diferentes denominaciones, entre las que se encuentran: Auditoría Superior del Estado, Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría General del Congreso del Estado, Contaduría General de Glosa, etc., existiendo en la actualidad la tendencia de homologar a todos estos órganos técnicos de control de los Congresos locales en instituciones similares a la de la Federación, tanto en nombre como en funciones.

Como ya se indicó, al 15 de agosto de 2003, 14 estados contaban con una Ley Superior de Fiscalización y cuatro estaban en proceso de discusión y/o aprobación de dicha ley.

A nivel Internacional

Actualmente, en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental. Este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores de cada país (EFS). Al mismo tiempo, se han multiplicado las demandas y las expectativas con respecto a las EFS, creándose para tal efecto diversas asociaciones internacionales: una mundial y varias regionales o continentales.²

² INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; (AFROSAL: Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África; ASOSAI : Organización de

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La nueva agrupación de Gobernadores de las entidades federativas del país, denominada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en sus reuniones de trabajo se ha manifestado con respecto a las acciones de fiscalización de los recursos provenientes de los Ramos 33 y 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del gobierno federal hacia los Estados y Municipios, en el sentido de que este orden de gobierno, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, no debe tener injerencia alguna con respecto a los estados y municipios, ni con sus órganos descentralizados exigiendo se deje esta responsabilidad en los ámbitos locales, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 46.

Percepción de algunas entidades federativas respecto a la actuación de los órganos de fiscalización.

El sentir de algunas entidades federativas, tanto en el ámbito estatal como en el municipal, respecto a la forma de actuar de los órganos de fiscalización, es el de que éstos se han convertido en instrumentos de poder político, más que en entes revisores de la legalidad, rectores del pacto federal, que se extralimitan en sus funciones, teniendo que acudir en determinadas ocasiones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar controversias constitucionales para frenar sus actuaciones.

RENDICIÓN DE CUENTAS

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {*liable*} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}”. La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.

La rendición de cuentas en México

Desde la Guerra de Independencia hasta la década de los ochenta, no obstante los intentos por instrumentar legal y operativamente la rendición de cuentas, por diversas razones no se vio materializado este propósito. Siendo hasta inicios de los noventa cuando se incrementó en México el uso de este término debido a dos

Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia; EUROSAL: Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa; OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

condiciones: en primer lugar, se refería a las presiones sociales, institucionales e, incluso internacionales, para transitar de un gobierno con tendencias autoritarias hacia uno democrático; y en segundo lugar, porque las elecciones intermedias para la conformación del Congreso en 1997 rompieron el esquema de presidencialismo y derivaron, por primera vez desde 1929, en un gobierno dividido, es decir, una situación en la cual el titular del Ejecutivo no contaba con una mayoría parlamentaria. De tal suerte, los legisladores de oposición exigían cuentas –horizontalmente– del quehacer presidencial.

En el ámbito federal, el poder ejecutivo rinde cuentas ante la Cámara de Diputados, que representa los intereses de la sociedad, mediante la entrega de la Cuenta Pública e Informes de Avances de la Gestión Financiera, que se elaboran con base en la información proporcionada por las entidades públicas federales y demás entidades fiscalizadas. Además, tiene la obligación legal de entregar reportes trimestrales de la situación económica de las finanzas y deuda pública.

En el ámbito estatal, tanto el gobierno del estado como los municipios tienen la obligación de entregar la Cuenta Pública al Congreso local, de manera similar a la Federación. Siete entidades además establecen la obligación de entregar un Avance de la Gestión Financiera (IAGF), mientras que en Michoacán se entregan informes trimestrales y en Durango sólo se menciona la entrega de informes preliminares.

La presentación de la cuenta pública a los Congresos Locales constituye, en la mayoría de los casos, el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal. Una vez en el Congreso, se turna al Órgano de Fiscalización del Estado (OFE) para su revisión y dictamen y se establece entonces comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas domiciliarias a fin de corroborar la veracidad de la cuenta pública.

En cuanto a la periodicidad de la revisión de las Cuentas Públicas en 4 estados se hace de manera mensual, en seis trimestral y en el resto es anual.

Limitaciones de la rendición de cuentas en el ámbito municipal.

A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno.

En el tema de los gastos en salud, desde 1983 se inició un proceso gradual para descentralizar los servicios de salud. Sin embargo, casi nada se hizo para exigir cuentas de esos recursos descentralizados. Si uno revisa los planes nacionales de desarrollo y los planes sectoriales, constata que nunca se enfatizó la necesidad de

diseñar instituciones para vigilar que los recursos descentralizados se ejecutaran con honestidad y eficiencia. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el primero que incluye en sus objetivos el de la rendición de cuentas.

Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.