

ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO FINANCIERO EN TÉRMINOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

INTRODUCCIÓN

La propuesta que se presenta, fue elaborada por la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado, en el marco del Foro Estatal de Nuevo León en la CNH. Se refiere a la necesidad de actualizar los ordenamientos jurídicos en materia de información financiera pública. Los antecedentes incluyen el diagnóstico del Tema de Transparencia y Rendición de Cuentas elaborado en los trabajos previos a la CNH. Se presenta, la propuesta y su factibilidad a través del marco lógico establecido en la metodología de la CNH.

ANTECEDENTES

Transparencia y Rendición de Cuentas

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. Al brindar a la sociedad un elemento para fiscalizar se contribuye a la modernización y eficiencia del servicio público.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino 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.¹

En México en 1977, se hizo una reforma constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. 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,

¹ La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales.. Luis Carlos Hernandez Ugalde. Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asofis.org.mx/Pubasf/L4Carugalde.pdf>

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.

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

Entidades con Ley de Transparencia y Acceso a la información
Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa

Fuente: Aregional.com

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.

	Entidades
Incorporan la transparencia en su proceso de fiscalización	Chiapas, Durango, Guerrero, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Fuente: Aregional.com

Uno de los principales obstáculos para obtener resultados financieros derivados del análisis de las finanzas públicas estatales, es la falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable, así como la manera en que los resultados son informados a los Congresos Locales y a los ciudadanos. A continuación se muestran algunos de los problemas encontrados en la revisión de la información contenida en las Cuentas Públicas, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos.

En Cuentas Públicas 2001: Ingresos

No Desglosan Impuestos	No Desglosan algún Ingreso No tributario	No Desglosan Participaciones. e Incentivos. R-33 ni Otros Recursos Federales	Desglosan Parcialmente Participaciones. e Incentivos	No Reportan PAFEF	No Desglosan Extraordinarios
Aguascalientes Baja California Coahuila Morelos Nayarit Yucatán	Aguascalientes Baja California Coahuila Colima Morelos Nayarit Tamaulipas Yucatán	Aguascalientes Baja California Coahuila ^{1/} Hidalgo México Morelos ^{1/} Colima ^{2/} Quintana Roo ^{2/} Yucatán ^{4/}	Baja California Veracruz	Colima ^{3/} Nuevo León Sinaloa Quintana Roo Yucatán	Aguascalientes Yucatán
6	8	8	2	5	2

1/ Sólo desglosa Ramo 33.

2/ Otros Recursos Federales.

3/ Reporta en otros ingresos federales un monto por 130 millones de pesos, sin embargo no se especifica si corresponden al PAFEF.

4/ No presenta recursos para el Ramo 33

Fuente: Elaborado con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para 2001.

La cuenta pública es un instrumento que muestra los resultados de la gestión financiera para la rendición transparente, suficiente y oportuna de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Ejercicio del Presupuesto de Egresos y la administración de la deuda del sector público de los tres órdenes de gobierno.

En Cuentas Públicas 2001: Egresos

No Desglosan Transferencias a Organismos y Municipios	No Presentan Participaciones a Municipios	No Presentan Participaciones por cada Municipio	No Desglosan Deuda	No Desglosan Algunos Conceptos de Gasto Corriente o Participaciones
Querétaro Jalisco*/ México*/ Tabasco**/	Querétaro Tamaulipas Querétaro**/	Baja California Colima Chiapas Chihuahua Hidalgo Jalisco México Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tlaxcala Veracruz Yucatán	Nayarit Querétaro	Morelos ¹ / Michoacán**/ Sonora Tlaxcala Oaxaca**/ Yucatán* Veracruz
4	3	15	2	7

*/ No desglosa R-33

**/ No desglosa participaciones

¹/ Servicios Personales, Servicios Generales, Materiales y Suministros.

Fuente: Elaborado con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para 2001.

Leyes de Ingresos 2003

Con Cifras y Conceptos Parcialmente Desagregados	No Reporta PAFEF	Sin Cifras en el texto de la Ley
Guanajuato Puebla Tamaulipas Nuevo León Tlaxcala	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas Tlaxcala	Baja California Coahuila Jalisco Nayarit
5	13	4

Actualizado a mayo 2003

Fuente: Elaborado con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2003.

(En el caso de Durango, el PAFEF se contempla en la Ley de Ingresos del Estado dentro del rubro de Ingresos Extraordinarios; y en Sinaloa se considera en Subsidios, como Apoyo Financiero)

Para desempeñar las funciones propias de los gobiernos, se requiere certeza sobre los recursos con los cuales se habrá de financiar el gasto.

En el caso de algunos estados como Oaxaca y Sinaloa, los montos para cada municipio se presentan en decreto aparte, no dentro del presupuesto de egresos. El Estado de Aguascalientes, publica el monto global a distribuir entre sus Municipios y el porcentaje que le corresponde a cada uno de éstos respecto del monto total. Destacan el estado de Durango, que lo hace incluso por tipo de Fondo y Morelos que los presenta en un anexo a la Ley que publica en su periódico oficial.

Fiscalización

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. 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, como es el caso 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 crea un nuevo órgano fiscalizador, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estas reformas le dieron a la fiscalización rango constitucional; mayor autonomía de gestión y técnica a la ASF; 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 obliga a la ASF a publicar los resultados de la fiscalización; se faculta a la ASF para fincar responsabilidades y establecer sanciones; establecer convenios de fiscalización con las entidades federativas; y realizar auditorías excepcionales.

Además, el poder ejecutivo entrega la cuenta pública e informes de avances de la gestión financiera a la Cámara de Diputados, quien se encarga de revisar el ejercicio del gasto público, llamar a cuenta a los servidores públicos, y formar comisiones de investigación sobre diversos asuntos de la administración pública.

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.

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.

Entidades Federativas que han firmado convenios de fiscalización con la ASF	Entidades Federativas que han aprobado la Ley de Fiscalización	En proceso de Discusión y/o aprobación de la Ley de Fiscalización
Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.	Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas	Guanajuato, Quintana Roo, Distrito Federal y Estado de México.

Fuente: Aregional.com

PROPUESTA

En función de lo expuesto, tenemos a bien proponer lo siguiente:

1. Es fundamental pugnar por la actualización y modernización de los marcos jurídicos estatales a fin de que los órganos de fiscalización cumplan con sus objetivos y metas en el nuevo contexto y necesidades de un Poder Legislativo de mayor participación en estos esquemas.
2. Es importante clarificar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de los recursos del Ramo 33, toda vez que en su ley, a nuestro juicio, se incluyeron el ejercicio e atribuciones que contravienen y exceden lo dispuesto en el marco jurídico integral que regula la aplicación y vigilancia de estos recursos.

3. que se clarifique que los recursos del ramo 33 sean ejercidos y fiscalizados por las legislaturas locales y que a través de Convenios de Coordinación con la Auditoría Superior de la Federación se transmita la información referente para el seguimiento que el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados requiere.
4. Que se clarifique en los Convenios de Coordinación y se reconozca el respeto al régimen interior de las entidades federativas.
5. Que se promueva en las nuevas leyes de fiscalización, revisiones más actualizadas ya sea trimestrales o semestrales, que permitan a las legislaturas estatales una fiscalización oportuna y preventiva.

Así mismo los órganos sujetos de fiscalización tendrán una rendición de cuentas con mayor transparencia, claridad y oportunidad hacia su comunidad.

6. Pugnar por el avance y consolidación de los órganos de fiscalización estatales y que estos operen con criterios eminentemente técnicos para perfeccionar entre otros, los siguientes elementos:
 - (a) Formalizar manual para unificar criterios para la presentación de las cuentas públicas de las entidades.
 - (b) Incluir en les cuentas publicas los alcances y metas obtenidos en los programas.
 - (c) Integrar el registro de las operaciones del Poder Ejecutivo.
 - (d) Formalizar Catalogo de cuentas para el registro de las operaciones de las entidades.
 - (e) Respaldo de datos de base de los municipios en los organismos fiscalizadores.
 - (f) Digitalizar la documentación que ampara los registros contables.
 - (g) Capacitar al personal de las entidades (Contratar personal debidamente capacitado)
 - (h) Estandarizar los sistemas de registro.

Lo anterior para mejorar el alcance de la rendición, su oportunidad, claridad, consistencia y transparencia.

7. En materia de transparencia es imprescindible homologar las leyes estatales con la federal a efecto de que sea una legislación armónica.
8. Perfeccionar las disposiciones legales para garantizar la transparencia de la función pública mediante la difusión, la rendición de cuentas a los ciudadanos, la protección de los datos personales en posesión de las autoridades y la determinación de sanciones a los servidores públicos por incumplimiento en las disposiciones en materia de transparencia.
9. Efectuar una campaña estatal para informar a los ciudadanos en forma clara y precisa del derecho al acceso a la información pública como garantía constitucional.

MARCO LÓGICO

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN: En que contribuye la propuesta	Constituir un gobierno con formas de actuación claras.	Cuentas Públicas	Auditoría	Que se aplique lo que establezcan los ordenamientos normativos.
PROPÓSITO: El impacto directo al implementarse	Modificación en la presentación de la información financiera	Cuentas Públicas	Auditoría	Que se verifique la aplicación de la normativa propuesta
COMPONENTES: Condiciones para la propuesta. Elementos	Leyes de: Transparencia y acceso a la información, Ley de Coordinación Fiscal y leyes de Fiscalización	Leyes Actualizadas	Revisión de las modificaciones a las leyes.	Que se apliquen las normas modificadas.
ACTIVIDADES: Tareas que deben ejecutarse y el orden cronológico.	Reformas en las legislaturas de la fiscalización y transparencia de los 3 ordenes de gobierno.	Indicadores de mejora en los sistemas de auditoría y fiscalización.	Secretaría de Hacienda y gobiernos estatales.	Que los estudios reflejen mejora de los ingresos, con órganos de fiscalización óptimos.

FACTIBILIDAD

Las propuestas de forma, y sobre todo las que tienden hacia la transparencia y la rendición de cuentas, pueden considerarse, en general, benéficas, aunque su factibilidad depende de la posibilidad respecto a la capacidad de implementar los sistemas administrativos, de fiscalización en todas las entidades.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Diagnóstico Tema no. 7, Transparencia y rendición de cuentas, enero 15 de 2004

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Trabajos Preparatorios, Trabajo no. 5, Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas, enero 15 de 2004.