

PRIMERA CONVENCÓN NACIONAL HACENDARIA

CONCURSO DE PONENCIAS

UNIVERSIDAD BONATERRA AC

SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL

ESTADO DE AGUASCALIENTES

“GANAR CONFIANZA CIUDADANA CON LEGALIDAD”

PONENCIA QUE SE PRESENTA DENTRO DEL TEMA:

TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

AUTOR:

LORENZO RODRÍGUEZ GALLARDO

Resumen: A partir de un diagnóstico situacional de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, se analiza la situación mexicana, concluyendo que existe obligación de los gobernantes, de administrar con legalidad, honradez y eficiencia los recursos públicos. Tal obligación no ha sido cumplida por carecer de un sistema homogéneo de asignación, ejecución y control presupuestal. En consecuencia, se propone un **modelo preventivo de fiscalización**, basado en la capacitación de los funcionarios municipales, en el que se vinculen las universidades del país aportando capital humano y asistencia técnica, todo ello para recuperar la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Palabras clave: Fiscalización, prevención, universidades, gobierno, legalidad.

AGUASCALIENTES, MÉXICO, ABRIL DE 2004

El presente trabajo parte de varias interrogantes sobre el tema de estudio general, se trata de indagar: ¿Existe actualmente en México una base legal que justifique una administración de los recursos públicos que además de eficiente, sea transparente y observe el principio de la rendición de cuentas a los ciudadanos?, si existe?... ¿cuál es el nivel de cumplimiento de ésta base legal por parte de las autoridades y la causa y consecuencias de tal nivel de cumplimiento?. ¿De qué forma se puede mejorar la rendición de cuentas y ganar la confianza ciudadana por parte de las autoridades estatales y municipales de México?. ¿Cómo se pueden vincular las universidades del país a una estrategia de apoyo a la rendición de cuentas en los estados y municipios?.

Para encontrar y construir una respuesta a la pregunta de estudio, se plantean como hipótesis que: 1.- “Existe una obligación de las autoridades federales, estatales y municipales, de administrar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia los recursos públicos, la cual no ha sido cabalmente cumplida por las autoridades, por carecer de un sistema homogéneo de asignación, ejecución y control presupuestal”. 2.- “Una nueva Hacienda Pública mexicana, para ganar la confianza de los ciudadanos, debe contemplar la creación de un sistema nacional de rendición de cuentas y, dentro de éste, un subsistema homogéneo de asignación, ejecución y control presupuestal”. 3.- “Una de las causas de la falta de legalidad en la administración y control de recursos públicos, es la carencia de capital humano preparado y asistencia técnica de las autoridades estatales y municipales, la cual puede ser subsanada mediante estrategias de cooperación con las universidades del país”.

En virtud de las hipótesis planteadas, el presente trabajo lleva como objetivo: realizar un diagnóstico situacional sobre la base legal y administrativa que justifique una administración de los recursos públicos que además de eficiente, sea transparente y observe el principio de la rendición de cuentas a los

ciudadanos, su nivel de cumplimiento por parte de las autoridades y la causa y consecuencias de tal nivel de cumplimiento.

A partir de lo anterior, se pretende construir una propuesta para mejorar la rendición de cuentas y ganar la confianza ciudadana por parte de las autoridades estatales y municipales, mediante un modelo preventivo de fiscalización, basado en la capacitación de los funcionarios a cargo de la asignación, ejecución y control presupuestal, principalmente en el nivel municipal de gobierno, en el que se vinculen las universidades.

Dentro del objetivo, se ha considerado que este estudio puede hacer una contribución al propósito general de la Convención Hacendaria, en el sentido de definir las responsabilidades del gasto y su control por cada nivel de gobierno, a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura y coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo.

La justificación del estudio es evidente, a la luz del conocimiento común, parece existir un desorden administrativo que raya en la ilegalidad en la asignación, ejecución y control presupuestal de la hacienda pública, particularmente en los dos últimos elementos. Los gobiernos estatales y municipales tienen una lucha constante con el gobierno federal para que les asigne más recursos económicos, pero se niegan a ser supervisados y a rendir cuentas de los mismos. La intención y esfuerzo por conseguir recursos no corresponde, con la misma intensidad, a prepararse en lo técnico administrativo, jurídico y financiero para la ejecución y

control del dinero público; lo cual genera cada vez mayor desconfianza de la ciudadanía hacia sus autoridades.

En respeto a las bases de participación, esta ponencia consta de tres apartados principales, en el primero se realiza un diagnóstico situacional con un marco conceptual y jurídico relativo a la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en la hacienda pública, luego se hace un análisis más detallado del diagnóstico y, a partir del mismo, resulta una propuesta a manera de conclusión, denominada “modelo preventivo de fiscalización, basado en la capacitación de los funcionarios a cargo de la asignación, ejecución y control presupuestal”.

En la propuesta se formula una iniciativa, derivada de la construcción y selección, no de dos, sino de tres soluciones, que en vez de plantearse como alternas, son a juicio de su autor, complementarias. En lugar de profundizar en el impacto fiscal, se analizan con mayor detalle las implicaciones económicas en materia de empleo público, sus potencialidades en materia de vinculación social hacia las universidades, sus profesionistas y prestadores de servicio social y, sus referencias al cumplimiento de la ley. Igualmente se revisan las posibilidades de ocurrencia de riesgo en las etapas de implementación y operación, así como los controles necesarios para la implantación del modelo.

En la parte final se enlistan las referencias y la bibliografía consultada.

I.- DIAGNÓSTICO

Los tres conceptos que enlazan el tema de estudio en un nivel teórico, son la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, para ello los definimos y comentamos a partir de los documentos preparatorios de la Convención.

En el primer caso, la transparencia, es una condición implícita de la administración pública y, de acuerdo con los autores del documento preparatorio número cuatro, consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la propia administración y las organizaciones políticas, para que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades. “Al brindar a la sociedad un elemento para fiscalizar se contribuye a la modernización y eficiencia del servicio público” (Indetec, 2003).

Según los mismos autores, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas, lo cual ellos no comparten, ya que señalan que ésta no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino únicamente en poner la información a luz pública para que los ciudadanos puedan revisarla, analizarla y, en su caso, denunciar irregularidades en el uso de los recursos públicos. Otras autoridades podrán usar esa misma información como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Coincido con su aportación en el sentido de que en su caso, la transparencia, al igual que la fiscalización, es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Ugalde, 2003).

La fiscalización por su parte, es un proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Es una herramienta de comprobación del uso y destino de los recursos públicos que reciben las entidades públicas o privadas, así como si su administración y manejo se lleva conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

El otro concepto, la rendición de cuentas, tiene connotaciones de sentido común en el lenguaje y en la vida diaria, pero tiene una connotación jurídica muy específica que significa en general, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder sobre un encargo específico. En el ámbito del gobierno, 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” (Dunn, 1999: 298).

Un elemento básico que enlaza los tres conceptos con los tres niveles y poderes de gobierno con los ciudadanos, es la provisión suficiente y oportuna de acceso a la información sobre los resultados de la gestión pública, para que se pueda actuar en consecuencia, ya sea denunciando ante el órgano competente o para que tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto.

Se retoman los argumentos de los documentos previos a la Convención, para señalar que en el mundo se han adoptado diversos modelos u opciones para constituir las entidades encargadas de la fiscalización de los aparatos

administrativos estatales, pero en términos generales se reconoce el control del Poder Legislativo sobre el presupuesto. Es preciso aclarar que constitucionalmente hay un margen de discusión sobre la titularidad y legitimidad del legislativo para controlar los gastos de los otros dos poderes, el ejecutivo y el judicial, esto porque pudiera violentarse el principio de separación de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observación que se detallará un poco más en el siguiente apartado.

En el trabajo colectivo número cuatro de los documentos previos a la Convención, se describe la existencia de dos modelos de control sobre el gasto público. El europeo, basado en la existencia de tribunales de cuentas, especializados en la fiscalización, que realizan una función jurisdiccional; y el modelo estadounidense, que se cimenta sobre la presencia de auditorías o contralorías generales, que son autónomas en lo técnico pero mantienen una dependencia del poder legislativo, que es quien las creó y designa a sus directivos.

Se reconoce que si el legislativo quiere tener a la mano dictámenes más reales y técnicamente al nivel que se le exige para una verdadera rendición de cuentas, debe constituir entes dotados de autonomía funcional, capaces de analizar con rigor técnico y científico y con eficacia el estado de las cuentas estatales. “Así pues, la existencia de un órgano especializado de fiscalización del aparato burocrático no es ninguna rareza dentro de la experiencia comparada, por el

contrario, es de uso común en los estados modernos que se precian de ser una democracia” (Flores, 2003).

De los modelos señalados, se rescata para efectos del presente trabajo, en lo relativo al control preventivo sobre el uso de los recursos públicos, la modalidad italiana, en donde la *Corte dei Conti* (Corte de Cuentas) 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. Es una Corte Auxiliar según la constitución de aquel país, pero en términos generales, ejerce la fiscalización y jurisdicción contable de los recursos estatales. Coincido con el estudio previo, en el sentido de que “A pesar de las diferencias encontradas entre los dos modelos, ambos destacan por hacer énfasis en la autonomía.” (ibid) A pesar de tener estos órganos de control una independencia doble, ya que por un lado son independientes en cuanto a su integración orgánica frente al poder Ejecutivo, por ser el principal destinatario del control y la fiscalización y, por el otro, tienen una independencia de carácter funcional o técnica, por lo que pueden, sin violentar la ley o rebasarla, determinar los procedimientos por seguir en las auditorias y el alcance de las mismas. En el caso mexicano, a mi leal saber y entender, urge una visión de fiscalización preventiva que prepare a los funcionarios, principalmente en el nivel municipal, sobre sus responsabilidades en materia de gasto público.

En el caso de México, desde los debates del Congreso Constituyente de 1824, se planteó la necesidad de crear instancias de supervisión del poder. Si bien ahí se

promovía el principio de separación de poderes, también se apuntaba la necesidad de adoptar un gobierno federal, en el cual los gobiernos estatales –o territorios– debían fungir como un contrapeso a los órganos legislativo y ejecutivo de la federación, aspiración que aun hoy parece inconclusa.

Por su parte, se reconoce que la Constitución de 1857 tuvo la influencia del desarrollo del pensamiento político. Frente a la necesidad de crear pesos y contrapesos institucionales y para tratar de limitar el ejercicio “personal” de quienes ocuparan el poder ejecutivo– “facultó al legislativo para exigir cuentas al ejecutivo; por ejemplo, le impuso la obligación de presentar anualmente un informe sobre el estado del gobierno” (Cortes, 2002). El mismo autor ha señalado que la Revolución Mexicana reivindicó la necesidad de erigir un gobierno democrático sujeto a una continua vigilancia para evitar incurrir nuevamente en un sistema dictatorial. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció un sistema de división de poderes, pero para prevenir posibles arbitrariedades también instituyó un sistema de pesos y contrapesos institucionales tanto horizontales –entre los supremos poderes de la Unión– como verticales –es decir, entre los estados y la federación– y exigió a los funcionarios la rendición de cuentas sobre sus actividades públicas.

Durante ocho décadas el sistema de contrapesos establecido en términos constitucionales fue letra muerta en materia de control y rendición de cuentas, pero a partir de la década de los noventa se incrementó en México el uso del término rendición de cuentas debido a las presiones sociales, institucionales e

incluso internacionales, para transitar de un gobierno con tendencias autoritarias hacia uno democrático y, por la pérdida histórica de la mayoría en el Congreso de la Unión, por parte del partido que había llevado al ejecutivo al poder.

Si bien es cierto que todas estas medidas garantizaban en la ley, a los ciudadanos un gobierno honrado y con la obligación de rendir cuentas a sus mandatarios, es decir al pueblo, también lo es que su realización es todavía materia de trabajo administrativo, político, jurídico y ciudadano, según veremos en el siguiente apartado.

II ANÁLISIS DEL DIAGNOSTICO

A) MARCO JURÍDICO.

La legalidad es el principio de una administración pública con eficiencia y honradez que exigen los artículos 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la base de un sistema nacional de rendición de cuentas puede tener como sustento jurídico, los artículos: 3, 6, 7, 8, 16, 26, 31, 39 a 43, 49, 79 y, en general, el título cuarto y los artículos 115, 116, 117, 120 y 121, de la referida Constitución.

Si la fracción IV del artículo 31 de la Constitución obliga al ciudadano mexicano a contribuir para los gastos públicos y, el 39 señala que la soberanía radica original y esencialmente en el pueblo, es claro entonces que el ciudadano no es súbdito sino mandatario y, al otorgar su voto a un funcionario público para que lo gobierne

y lo represente, le otorga un mandato, del cual debe rendir cuentas en estricto derecho. Esto además en atención a que los recursos que aporta el mandatario al mandante no pueden ser administrados a su libre albedrío, sino que debe hacerlo con base en un sistema democrático de planeación, artículo 26 (que respete el concepto de democracia del artículo tercero), y hacer uso de los bienes a su cargo y desempeñarse con base en legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Esto nos lleva a identificar que en realidad, existe una base legal suficiente para que la asignación, ejecución y control presupuestal sean democráticos y transparentes, pero ésta no ha sido cabalmente cumplida por las autoridades, por carecer de un sistema homogéneo de administración de los recursos públicos.

La competencia política y la presión social iniciaron una escalada, primero de petición y luego de exigencia, por parte de gobiernos estatales y municipales hacia el gobierno federal, para que les asigne mayores recursos económicos.

En materia de control del gasto público, el esquema mexicano se inserta dentro del modelo estadounidense. Existen opiniones en el sentido de que, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación se dio un paso muy importante en el cumplimiento de la forma más eficaz y apropiada del control y la fiscalización externa. En el año 2000, para crear este órgano que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, se reformó la Constitución en sus artículos 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y IV, y 79. Por nuestra parte, se plantea la discusión sobre la titularidad y legitimidad del legislativo para controlar los gastos de los otros dos poderes, el ejecutivo y el judicial, ya que esto violenta el principio de separación de

poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, *la Auditoría Superior de la Federación resulta en un organismo metaconstitucional porque rebasa las facultades que la propia constitución le otorga a cada uno de los poderes.*

En una interpretación literal del artículo 49, cada poder de la federación sería el único facultado para revisar sus cuentas. El análisis del diagnóstico se realiza con independencia del punto de discusión anterior, para estar en condiciones de realizar la propuesta que pide la convocatoria. Para tal efecto se retoman los argumentos de los documentos previos, en lo necesario para encauzar la problemática específica que se pretende resolver.

Tradicionalmente, 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. Este mecanismo se reproduce en el ámbito estatal, ya que tanto el gobierno del estado como los gobiernos municipales tienen la obligación de entregar la Cuenta Pública al Congreso local. En este nivel de gobierno la elaboración de la cuenta pública es atribución de la Secretaría de Finanzas o de la Tesorería, según la entidad federativa. En ella se reúnen los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno y la cuenta completa es presentada al

governador y éste la remite al Congreso del estado. Este hecho 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, el cual generalmente se integra a partir de una de las comisiones legislativas: “Contaduría Mayor de Hacienda”, dependiente de la Comisión de Vigilancia o de la Comisión de Hacienda de cada Congreso local, para su revisión y dictamen.

Por otro lado, además de la obligación legal de administrar los recursos públicos con honradez y eficiencia y, de la misma obligación de rendir cuentas al depositario de la soberanía popular, existe otro deber jurídico para la administración pública, la necesidad de transparentar esa eficiencia y esa honradez en el manejo del dinero público. Es preciso reconocer que la sola transparencia no es el objetivo, porque puede darse el caso de que se transparente el uso indebido de los recursos, por ejemplo los escándalos sobre toallas en la casa presidencial, el menaje de casa para la embajada de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en París, el dinero asignado al sindicato petrolero, las cantidades recibidas por algunos miembros del Partido de la Revolución Democrática, o las solicitadas por el dirigente del Partido Verde. Debemos ser muy cuidadosos y no confundir transparencia con descaro, con desvergüenza o con ineptitud. En México la transparencia debe ir acompañada de eficiencia y honradez según lo dispone el artículo 134 constitucional.

Resulta a todas luces inadmisibile que se pretenda dar como transparencia, la ineficacia y los dispendios que exhibió la administración pública federal como resultado de las auditorías que se le practicaron a varias dependencias en el año 2002 y que fuera conocido por los ciudadanos hasta el mes de abril de 2004. En particular las fallas en la contabilidad del sistema de administración tributaria. Es inaceptable que en el nivel de gobierno en donde se supone la mayor capacidad técnica en el manejo de los recursos y su fiscalización, se concluya que, el año auditado (2002) “se distinguió por su ineficacia, el dispendio, los gastos sin comprobar, el desvío de recursos, las adjudicaciones fuera de norma, los sobrecostos pagados, el ocultamiento de la información y otro cúmulo de irregularidades que dejaron el aire cientos de miles de millones de pesos...” (Jáquez: 2004).

La transparencia en el caso mexicano se refuerza con la garantía jurídica del derecho a la información, en 1977, se hizo una reforma constitucional que así lo establece. Posteriormente 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. Además, como parte de las reformas fiscales se estableció una obligación de la Auditoría Superior de la Federación en el sentido de publicar y difundir los

informes de los resultados de la fiscalización para darle carácter público, lo cual hace transparente el proceso de fiscalización.

A nivel estatal, se tomó el ejemplo y, al 15 de agosto de 2003, ya 12 entidades federativas contaban con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, situación que debe ser reforzada con su cumplimiento real en la práctica y con la eficiencia y oportunidad de la información, porque los delitos cometidos oficiales prescriben, por lo general, un año después de cometidos.

B) ASPECTOS POLÍTICOS

Desafortunadamente, la “rendición de cuentas” pareciera haberse convertido en un “ajuste de cuentas”, en una forma de “*vendetta*” entre los principales actores y partidos políticos participantes del escenario de gobierno en todos sus niveles. Así, una cuestión jurídica, ética y de un alto contenido técnico y profesional como lo es la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo del dinero público, se ha convertido en motivo de videoescándalos, que llenan el vacío creativo de las televisoras mexicanas que, ante la falta de una programación creativa y constructiva, llenan sus espacios informativos con la farsa y tragedia que escenifican algunos actores políticos.

Es claro que a nivel federal se dan dos tipos de fiscalización formal y legal: 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 relación al gasto público, la Cámara de Diputados delega la vigilancia y control a la Auditoría Superior de la Federación a través de la Comisión de Vigilancia. Este hecho es el que da origen y sustento a todo el proceso de fiscalización, en donde el organismo fiscalizador rinde un informe de resultados a la Cámara de Diputados, en el cual 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 Auditoría Superior, 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 plantearan una lucha en la que pretenden demostrar que tal injerencia es violatoria de la soberanía estatal o de la autonomía municipal, es decir, algunas autoridades quieren más derechos pero pretenden negarse a los deberes de administrar con eficiencia y honradez, o por lo menos, a rendir cuentas exactas de su gestión. Con resistencia y todo, se establecieron convenios con la Auditoría Superior de la Federación a fin de diseñar reglas, procedimientos y mecanismos para que esta entidad pueda cumplir con sus obligaciones. De acuerdo a los documentos previos de la Convención (Indetec:2003), al 15 de agosto de 2003, 23 entidades federativas ya firmaron sus respectivos convenios de fiscalización con esta dependencia. Además, por lo que hace a modificaciones constitucionales, ya 14 estados cuentan con una Ley Superior de Fiscalización y cuatro están en proceso de discusión y/o aprobación

de la ley. En el mismo documento se establece que en la constitución de 23 entidades, la fiscalización y la revisión de la cuenta pública estatal, se hará con el apoyo de una entidad fiscalizadora (Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior de Fiscalización).

En el nivel de gobierno municipal, el principal objetivo de nuestro estudio, se reconoce que la heterogeneidad geográfica, política, económica y social de los más de 2200 municipios del país, se refleja en sus sistemas de asignación, ejecución y control del presupuesto público, destacando desafortunadamente, que en la mayoría de ellos se homogeniza la falta de claridad en la asignación, el uso discrecional y el bajo nivel de eficiencia técnica, jurídica y administrativa en el control de los recursos públicos.

El control de los recursos públicos asignados a los municipios, ha pasado a últimas fechas, por el filtro de las revanchas políticas en los congresos locales, específicamente se ha convertido en algunos casos en estrategia de negociación y componenda política entre las fracciones partidistas representadas en los congresos estatales, quitándole en los hechos su esencia democrática administrativa y jurídica. Situación que a nuestro juicio se puede corregir en parte con la estrategia que se propone en este trabajo. Si, por una parte la Convención Nacional Hacendaria, logra un acuerdo político para la reforma legislativa y el establecimiento de un sistema uniforme de asignación, ejecución y control presupuestal y posteriormente, las universidades se convierten en unidades de apoyo técnico especializado en la materia y otorguen mediante convenios, los

servicios necesarios a las contralorías municipales, a los órganos estatales de fiscalización y a las dependencias que lo soliciten, la asesoría en materia de fiscalización, habrá una estrategia inicial de solución al problema.

C) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Una vez analizado los aspectos jurídicos y políticos, conviene revisar la problemática expresada por los actores a cargo de la función pública, sobre la fiscalización en México, que es el tema que nos ocupa.

Atendiendo nuevamente a los documentos previos de la Convención Nacional Hacendaria, es de rescatar que la Reforma constitucional para establecer la Auditoría Superior de la Federación, tuvo como consecuencia lógica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual fue publicada el 29 de diciembre de 2000, y en ella se dotó a este órgano de fiscalización, entre otras atribuciones de: autonomía técnica y de gestión, capacidad de fiscalizar a todos los poderes de la Federación y a las entidades públicas federales de cualquier naturaleza; el uso de recursos federales por parte de los gobiernos locales, los particulares y a los entes autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, facultades de revisión domiciliaria, de imposición de sanciones administrativas y de denuncia ante el Ministerio Público en su caso. Igualmente se le otorgaron facultades para un mayor control y la posibilidad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño, con la reducción en los tiempos del proceso de fiscalización. A fin de permitir una mayor oportunidad de control, se hizo mayor

hincapié en cuestiones como la eficacia y el desempeño en la aplicación de los recursos.

En forma particular, una de las fortalezas de la Auditoría Superior, directamente relacionada con la propuesta de este trabajo, es la establecida en el artículo 85 de la propia ley de la materia, relativa a que se fortalece la organización administrativa y técnica interna y la facultad del órgano de control para reclutar a su personal e instaurar un servicio civil de carrera. Lo anterior porque este es uno de los ejes rectores de la problemática analizada y su solución, según será explicado más adelante.

En materia administrativa, se han identificado algunas deficiencias e insuficiencias en los procesos de control del gasto gubernamental, principalmente a nivel estatal y municipal, entre ellas: la falta de homogeneidad entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable y de uniformidad en el manejo de información hacendaria, así como la manera en que los resultados son informados a los Congresos locales y a los ciudadanos. Las diferencias generan controversia, por ejemplo, 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. Si a esta clasificación en la elaboración del presupuesto le aumentamos la de los registros contables, la pretendida transparencia corre el riesgo de convertirse en un

laberinto terminológico de difícil comprensión tanto para el lego como para el experto.

Al hacer un seguimiento de los aspectos administrativos en el nivel municipal, encontramos que muchos presidentes municipales, síndicos y regidores son personas con buenas intenciones pero carentes de la especialización necesaria para el manejo de las finanzas públicas, así parece suceder en cerca del 90% de los municipios del país, en donde el presidente municipal es un personaje de arraigo en la comunidad y la fortuna política lo encumbró a dirigir su comuna, pero el ejercicio de la función pública tiene, particularmente en los aspectos jurídicos y financieros, un alto grado de complejidad técnica que debe ser atendida por especialistas en la materia. En consecuencia con lo anterior, el primer regidor elige de entre sus amigos un tesorero del municipio que, si no tiene manejo de aspectos jurídicos, administrativos y financieros, puede hacer un papel que le genere conflictos internos, insuficiencia de recursos y responsabilidades administrativas. Si a esto le sumamos la negativa del Tesorero Municipal a contratar la asesoría especializada, el problema crece y se hace evidente en la primera revisión de la cuenta pública que hace el congreso local a las finanzas municipales, en donde un problema de administración de finanzas públicas se convierte en una lucha política con consecuencias impredecibles que, en última instancia, minan la confianza ciudadana en la gestión de los funcionarios, generan resistencias al pago de impuestos y provocan que el desarrollo social se detenga por estar las autoridades involucradas en pleitos políticos sin razón. Es tiempo entonces de acercar a las universidades a su realidad social y política.

III.- MODELO PROPUESTO

En respuesta a las inquietudes planteadas y a los datos que se hacen evidentes con el diagnóstico y su análisis, se proponen tres soluciones que son complementarias, pero que se resumen en un **MODELO PREVENTIVO DE LEGALIDAD Y CONFIANZA A NIVEL MUNICIPAL**, relativo a la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. El modelo se basa en la Teoría de Sistemas y tiene los siguientes elementos:

| MODELO PREVENTIVO DE LEGALIDAD Y CONFIANZA A NIVEL MUNICIPAL | | |
|---|--|---|
| INSUMOS | PROCESOS | PRODUCTOS |
| Gobierno Poderes VOLUNTAD Federal Legislativo Estatal Ejecutivo Municipal Judicial CONVENCIÓN NACIONAL UNIVERSIDADES | Reforma Legislativa Reforma Administrativa Impartición de Justicia Acuerdos Consultoría | Nuevo Marco Jurídico Uniformidad de cuentas Administración pública legal, eficiente, honrada, → confianza → pago de impuestos DESARROLLO. |

los catálogos de cuentas de la administración pública. Esta acción requiere de la voluntad política y administrativa de los tres poderes, cuanto de los tres niveles de gobierno. El espacio privilegiado de la misma es precisamente ésta **CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA**, para lo cual se propone que a través de ella se invite a las autoridades estatales, municipales y a sus respectivos órganos legislativos, es decir a los congresos locales y a los cabildos. Un participante importante será también el poder judicial federal y local, por lo que se sugiere se hagan las invitaciones correspondientes para escuchar la opinión de tales instituciones y tener mayores elementos de certeza jurídica en el proceso de

reforma. Esta solución define su temporalidad como de corto y mediano plazo, es de implementación gradual y puede traer como riesgos la susceptibilidad aumentada respecto a la pretendida soberanía de los estados o de los poderes participantes, pero vale la pena el esfuerzo de construir un sistema de cuentas nacionales uniforme que permita una fiscalización adecuada y la necesaria transparencia y rendición de cuentas.

El ámbito de acción de esta propuesta es nacional y su costo económico es mínimo por lo que hace a la convocatoria, ya que el mecanismo de invitación es abierto y la CONVENCIÓN ya está en marcha. Las Universidades y los Colegios de profesionistas deben ser aportantes a la lluvia de ideas que significa esta reforma y, de manera particular los gobernantes que han rechazado esta idea, pueden sumar sus respectivas propuestas y catálogos de cuentas para que sean considerados en el nuevo sistema.

Una vez conseguida la voluntad de las partes, los cambios para dar bases jurídicas a una nueva integración del catálogo de cuentas nacionales requiere la modificación básicamente de dos leyes federales, en cuyo texto se puede incluir el compromiso y la obligatoriedad de las entidades federativas y municipios, de suscribirse a tales normas: La Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; como norma secundaria de vigencia anual, se deben incluir los Convenios de Desarrollo Social, firmados entre el gobierno federal y los estados de la República.

SEGUNDA SOLUCION: Una reforma administrativa consistente en la generación de un sistema uniforme de cuentas nacionales que rijan la asignación,

ejecución y control presupuestal a nivel nacional, estatal y municipal. Este es un trabajo eminentemente técnico y aquí se debe tomar la experiencia acumulada en la materia a través de las diversas normas que regulan la integración, ejecución y control presupuestal, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y el decreto de Clasificación por Objeto del Gasto que deberán observar las dependencias del poder ejecutivo federal. Igualmente se deben rescatar los manuales existentes tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por el Instituto Nacional de Administración Pública, el Centro de Investigación y Docencia Económica o la Universidad Nacional Autónoma de México, instituciones con amplia y probada experiencia en la materia. En vez de la pretendida reinvencción del hilo negro, se sugiere aprovechar la experiencia firme.

Se considera que ya existe suficiente experiencia acumulada al respecto de esta materia y se puede llegar a un acuerdo técnico nacional, que sirva de base para las modificaciones legislativas. Además de la Convención Nacional Hacendaria, esta alternativa de solución involucra de manera directa a los Colegios de Profesionistas y a las Instituciones de Educación Superior, quienes tienen las herramientas técnicas y científicas de soporte para la integración de un catálogo nacional de cuentas de la administración pública que pueda servir de referente a todos los niveles de gobierno. El ámbito de acción de esta propuesta es nacional y su costo económico es mínimo por lo que hace a la convocatoria, su implementación deberá ser gradual. El principal riesgo es la supuesta violación a la soberanía estatal y la autonomía municipal.

TERCERA SOLUCION: La consultoría a cargo de las Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior del País, consistente en la integración de unidades de asesoría, capacitación y supervisión mediante equipos multidisciplinarios que otorguen apoyo a los funcionarios públicos estatales y municipales encargados de la asignación, ejecución y control presupuestal, así como a los órganos de fiscalización de los poderes legislativos de los estados y a las contralorías estatales. Esta solución es la de menores riesgos y la de menores costos, ya que mientras las dos anteriores dependen de los cambios legislativos y reforma administrativa y, su funcionamiento depende del resultado de la convención, ésta se puede implementar de inmediato a partir de las fuentes de capital humano especializado con que ya cuentan las universidades. Entre sus ventajas está la vinculación de los futuros profesionistas con el campo de trabajo y el intercambio de experiencias entre la teoría y la práctica. Así, se pueden integrar equipos con estudiantes avanzados de las carreras de Finanzas, Relaciones Industriales, Administración de Empresas, Derecho, Administración pública, Sistemas, Informática, Contabilidad y Economía, entre otros; liderados por uno o varios especialistas que otorguen asistencia técnica a los municipios, a un costo menor que el que puedan brindarles las consultorías extranjeras o las nacionales de renombre.

Además de generar un espacio de vinculación escuela-sociedad, esta estrategia se puede convertir en un detonador del empleo, particularmente de profesionistas (lo que de acuerdo a estudios de ANUIES, es uno de los sectores más golpeados por la crisis económica del país), ya que a través de las estancias profesionales

de consultoría se puede pactar con las autoridades estatales y municipales la opción de empleo a la conclusión de la practica académica, así como su inclusión en los esquemas de servicio civil de carrera.

En este sentido, se debe aprovechar el periodo entre la elección y la toma de posesión del cargo de las autoridades municipales, tiempo en el cual se sugiere capacitar a los funcionarios electos sobre la magnitud de la responsabilidad que adquieren en el manejo de recursos públicos. Esta es la principal vertiente preventiva del modelo, VINCULACION Y CAPACITACION. El modelo se ha diseñado para que junto a la alegría del triunfo, los presidentes municipales, el síndico de Hacienda, el síndico procurador y el regidor encargado de la Comisión de Hacienda, reflexionen y trabajen en consecuencia sobre la trascendencia económica, administrativa, social, política y humana de una gestión clara, legal, honrada, transparente, eficiente y responsable de los recursos que habrán de administrar.

En el mismo sentido de prevención, la capacitación y asesoría deberán otorgarse al inicio del mandato durante el mismo y al finalizarlo, es decir, su actuación es continua y permanente para que se eviten errores y en caso de existir, se detecten a tiempo, antes de que se genere un perjuicio al erario público, al desarrollo de los programas y a la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Lo anterior obliga a que la consultoría otorgada por los equipos multidisciplinarios a las autoridades incluya la materia presupuestal desde la etapa de planeación, programación, asignación, ejecución, comprobación y control del ingreso y el gasto público, así

como los requerimientos a que tendrán que dar respuesta en materia de fiscalización por los recursos que reciban de nivel estatal y federal y, la rendición de cuentas en lo general a los ciudadanos integrantes de la comuna. Esto que suena tan simple, **requiere la suma de voluntades y la generación de una nueva conciencia administrativa, política y de gobierno.**

Es preciso destacar que las tres soluciones propuestas tendrán en su conjunto, un impacto evidente que se convierte en un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo económico, político y social, en el que, ante una administración pública con honradez, legalidad y transparencia, habrá una mayor confianza ciudadana en los gobernantes y en consecuencia; un mayor nivel de cumplimiento en el pago de impuestos por parte de los ciudadanos, lo que lleva a una mayor recaudación de recursos públicos y por lo tanto una fuente de financiamiento del desarrollo comunitario, municipal, estatal y nacional. Lo anterior además de que contribuyen a los objetivos generales de la Convención Nacional Hacendaria, principalmente porque están orientadas a un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos, a lograr un nuevo federalismo hacendario integral, ya que son medidas parciales que deberán sumarse al esfuerzo y al alcance nacional de la convocatoria y, al definir las responsabilidades complementarias de control administrativo en cada orden de gobierno, las propuestas de solución contribuyen al fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.

A manera de conclusión, se afirma que las hipótesis planteadas fueron probadas y los objetivos del trabajo alcanzados: existe una obligación de los gobernantes, de administrar con legalidad, honradez y eficiencia los recursos públicos. Tal obligación no ha sido cumplida por carecer de un sistema homogéneo de asignación, ejecución y control presupuestal; lo cual se puede resolver entre otras medidas, con un modelo preventivo de fiscalización, basado en la capacitación de los funcionarios municipales, en el que se vinculen las universidades del país aportando capital humano y asistencia técnica, todo ello para recuperar la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

REFERENCIAS

Cortes Cortés Federico. Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción. Ensayo ganador del Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, 2002. www.asofis.org.mx/Pubasf/S2certamen.pdf

Delmer D. Dunn, "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 298., 1999.

Flores Aline Eloísa. Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso Mexicano. 2º lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, 2000. www.asofis.org.mx/Pubasf/P1certamen.pdf

Jáquez Antonio, "Cuenta pública 2002: ineficacia y dispendios", periódico *Hidrocálido de Aguascalientes*, 4 de abril de 2004, sección Internacional, Aguascalientes, México, 2004.

Jiménez I Corrons Eva, Los Controles Administrativos sobre los Entes Locales, Editorial MARCIAL PONS, Madrid, p. 34., 2001.

Larios Contreras Cesáreo, "Trabajo Preparatorio No. 4, Diagnóstico General", Tema: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, INDETEC, México, 2003.

Ugalde Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Auditoría Superior de la Federación, México, 2003. (<http://www.asofis.org.mx/Pubasf/L4Carugalde.pdf>);

BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano, G. David. *Modernización Presupuestaria en México*. CIDE, México, 2000.
2. Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa -CIDE, México, 1995.
3. Castro E. Alvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2000.
4. Coeto Mota Rodolfo, *El presupuesto, planeación y elaboración*. UNAM, México, 1988.
5. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
6. *Clasificación Funcional Homologable*, documento elaborado en el seno de grupos de trabajo sobre presupuesto, que han formado parte del Subsistema de Gasto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, 2003.
7. *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, México, fechas diversas: Ley de Coordinación Fiscal (27 /12/ 1978), Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (31 /12 1976), Ley de Fiscalización

- Superior de la Federación (29 / 12 2000), Ley de Planeación (5 /1/ 1973), Ley del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. (2003), Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (18/11/1991).
8. Díaz Flores, Manuel. *Federalismo Fiscal. una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*. UAA-Gobierno del Estado de Aguascalientes (Secretaría de Finanzas), Aguascalientes, México, 2003.
 9. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1992.
 10. Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1973.
 11. Núñez Jiménez Enrique. *Guía para la Presentación de Proyectos de Servicios Públicos Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.
 12. Ortiz R. Gabriel. *El control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, FCE-SECOGEF, México, 1988.
 13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos para la Formulación de las Cuentas Públicas en los Gobiernos Estatales*, SHCP, México, 2003.
 14. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, (SHCP), México, 2001.
 15. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Propuesta de Catálogo de Cuentas*, SHCP, México, 2003.
 16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Propuesta de Modelo Contable*, SHCP, México, 2003.
 17. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1977.
 18. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, SCJN, México, 1999.
 19. Ugalde Luis Carlos. *Reforma del Estado y Consolidación Democrática. Rendición de Cuentas y Democracia, el Caso México*. LIX Legislatura, México, 2002.

20. Valls H. Sergio, Matute G. Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.
21. Vázquez A. José L. *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, México, 1996.
22. Vázquez A. José L. *Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991.
23. Ziccardi, Alicia. *El Federalismo y las Regiones: una Perspectiva Municipal*, en: *Gestión y Política Pública*, volumen XII, número 2, CIDE, México, 2003.