

**LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL COMO FACTOR DE
INNOVACIÓN EN LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE
CUENTAS EN MÉXICO.**

**GOVERNMENT ACCOUNTING AS A FACTOR OF INNOVATION IN
TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN MÉXICO.**



Francisco Javier Iñiguez Flores*
Rosa Inés Iñiguez Flores*
José Humberto Razo García*

* Doctorado en Ciencias de la Educación por la Universidad Santander, Maestría en Administración por la Universidad de Guadalajara, Profesor de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Contaduría y Finanzas, Centro Universitario de la Ciénega. finiguez@cuci.udg.mx

* Doctorado en Ciencias de la Educación por la Universidad Santander, Maestría en Administración por la Universidad de Guadalajara, Profesor de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Contaduría y Finanzas, Centro Universitario de la Ciénega. rosaines2202@hotmail.com

* Maestría en Finanzas por la Universidad de Guadalajara, Profesor de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Contaduría y Finanzas, Centro Universitario de Ciénega, Universidad de Guadalajara. jrazo@cuci.udg.mx

Sumario: 1. Introducción. 2. La Contabilidad Gubernamental en México y su análisis de la profesión contable. 3. Importancia de la Contabilidad Gubernamental para el análisis de las políticas públicas y los beneficios que ofrece para Innovar la transparencia y rendición de cuentas. 4. Fundamento legal de la Contabilidad Gubernamental en México. 5. Transparencia, Rendición de cuentas y sanciones de los funcionarios públicos conforme a LGCG. 6. La Contabilidad Gubernamental y los entes públicos. 7. Marco Conceptual de la Contabilidad Gubernamental (MCCG). 8. Características técnicas del sistema de contabilidad gubernamental (SCG). 9. ¿Qué es la rendición de cuentas? 10. La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales en México. 11. Pluralidad, gobiernos divididos y rendición de cuentas en México. 12. ¿El marco jurídico de la rendición de cuentas municipal es el adecuado? Fecha de recepción:14 de Julio de 2017. Fecha de Aceptación: 21 de Agosto de 2017.

Resumen

Dentro de un sistema político más plural, la transparencia de la información gubernamental es fundamental para que el ciudadano cuente con los elementos necesarios que le permitan construir un juicio informado y fundamentado sobre el desempeño de los funcionarios públicos. Es en este sentido que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos que potencialmente enriquecen el desarrollo de un sistema democrático. La información sobre el costo del funcionamiento del aparato público es el insumo obligado para enriquecer el debate sobre la evaluación del gobierno, sobre todo en el contexto internacional donde el factor común es la escasez de recursos públicos.

La contabilidad gubernamental es el punto de partida para la generación de elementos que permitan establecer parámetros comunes para calificar el desempeño del gobierno en términos de rendimiento financiero y contable. En la medida en la que los datos de la contabilidad gubernamental sean comparables a lo largo del tiempo y entre los distintos niveles de gobierno y reproducibles por terceros se podrá apoyar efectivamente a la evaluación de los resultados obtenidos por los funcionarios públicos. De alcanzarse una armonización entre los gobiernos federal, estatal y municipal se abre la posibilidad para que de manera oportuna se puedan implementar acciones encaminadas a la innovación

en la eficiencia con la que se busca la consecución de las metas de cada política y programa público.

Palabras claves:

Transparencia, Rendición, Contabilidad, Innovación, Cuentas.

Key words:

Transparency, Surrender, Accounting, Innovation, Accounts.

Abstract:

In a more pluralistic political system, the transparency of government information is fundamental so that the citizen has the necessary elements that allow him to construct informed and informed judgment on the performance of public officials. It is in this sense that transparency and accountability are elements that potentially enrich the development of a democratic system. The information on the cost of the operation of the public apparatus is the obligatory input to enrich the debate on the evaluation of the government, especially in the international context where the common factor is the scarcity of public resources.

Government accounting is the starting point for generating elements that allow establishing common parameters to qualify the government's performance in terms of financial and accounting performance. To the extent that government accounting data are comparable over time and between different levels of government and can be replicated by third parties, the evaluation of the results obtained by public

officials can be effectively supported. Achieving a harmonization between the federal, state and municipal governments opens the possibility for - in a timely manner - to implement actions aimed at improving efficiency that seeks to achieve the goals of each policy and public program.

1. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas han sido testigos de una serie de cambios notables en la gestión de las entidades gubernamentales, los cuales han tenido por objetivo, entre otro, hacer de la administración pública un instrumento eficiente y eficaz, capaz de encontrar una solución a los problemas que los ciudadanos puedan tener, dejando de lado pasadas actitudes burocráticas y avanzando hacia una nueva comprensión y filosofía de la gestión pública, en la que destaquen las transparencia y la rendición de cuentas.

Estos cambios se han dado como respuesta a la escasez de recursos económicos, a la necesidad de administrar éstos de manera efectiva y a una ciudadanía cada día más interesado que, por la vía impositiva, aporta para el sostenimiento de las cargas públicas.

La contabilidad gubernamental no ha sido ajena al proceso de reforma, por el contrario, se ha convertido en un elemento prioritario de éste, ya que, tal y como lo señala el Fondo Monetario Internacional (FMI 2001), un adecuado sistema de contabilidad es esencial para la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones de parte de los gestores públicos. La reforma de los sistemas de contabilidad gubernamental ha perseguido la transformación de un sistema poco informativo a uno que facilite información global y fidedigna de las finanzas públicas y proporcione una base para mejorar el control financiero de las

actividades gubernamentales, es decir, una contabilidad más informativa y útil para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

De la mano con el proceso de introducción de innovaciones en los sistemas de contabilidad gubernamental, se ha dado un creciente interés en la materia de parte de las organizaciones reguladoras y normalizadoras de la profesión contable a nivel nacional o internacional. Múltiples académicos e investigadores han elaborado documentación que ha servido de apoyo y base para el desarrollo de la actividad.

2. LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO Y SU ANALISIS DE LA PROFESION CONTABLE.

En México, en 2008 se reformó la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional para establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. La ley General de Contabilidad Gubernamental dio cumplimiento a este mandato a partir del inicio de su vigencia en 2009.

El mayor logro en esta reforma es la asimilación, en términos de normatividad contable y registros aplicables en el sector privado y que es regulada de manera colegiada por los profesionales de la Contaduría. Sin embargo, debido al desempeño actual de la gestión pública se deben considerar como factores decisivos, varios aspectos, que aseguren el logro de lo que el nuevo ordenamiento dispone.

El principal, de acuerdo es la integración del Contador Público como funcionario del área responsable de la elaboración y emisión de la información financiera pública. Para tal efecto, las instituciones de educación superior juegan un papel

fundamental en la formación de Contadores Públicos con competencia en la aplicación del nuevo Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Históricamente, la Administración Pública en México, no ha requerido de manera estricta profesionales en varias de sus áreas y en cambio, en las últimas décadas, ha promovido la profesionalización en el sector público a través de lo que se conoce como Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, esto no es suficiente para obtener los mejores resultados en áreas como la contabilidad y mucho menos, a partir de 2009 con los requerimientos que la nueva normatividad ha establecido en esta materia. Existe una diferencia sustantiva entre una profesión y la profesionalización en una ocupación, en este caso, la función pública.

Para tal efecto, en el primer apartado se presentan algunos conceptos que fundamentan la importancia de la profesión y su diferencia con la profesionalización, basado en lo que ha publicado Sánchez y Sáez (2005). Después se realiza una comparación de las Normas de Información Financiera actuales con la normatividad para el sector público que ha emitido el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) para fundamentar que se asimila en sus postulados y por lo tanto, en el requerimiento de personas formadas profesionalmente para su aplicación. Con esto, se busca ampliar el campo del Contador Público al sector gubernamental. Por último se discute la pertinencia de integrar al proceso de implementación en el sector público a profesionales de la Contaduría para asegurar la correcta aplicación de lo que el Sistema de Contabilidad Gubernamental exige además de promover la autonomía de la profesión contable fundamentada en su formación profesional.

La contabilidad gubernamental es una rama de la teoría general de la contabilidad que se aplica a las organizaciones gubernamentales, cuya actividad está regulada por un marco constitucional, una base legal y normas técnicas que la caracterizan y la hacen distinta a la que rige para las entidades del sector privado.

¹ Adriana Verónica Hinojosa Cruz, Facultad de Contaduría Pública y Administración, Universidad Autónoma de Nuevo León.

3. IMPORTANCIA DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS BENEFICIOS QUE OFRECE PARA INNOVAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La contabilidad gubernamental es “la técnica que registra sistemáticamente las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que les afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económica que facilite a los usuarios la toma de decisiones”² (IMCP y CCG, 2001:18) Esta técnica se aplica a todas las operaciones financieras del sector público para obtener información veraz, oportuna y confiable. Por estas razones, la contabilidad es una herramienta esencial para analizar y evaluar la gestión pública y su impacto en todos los niveles de gobierno ³ (IMCP y CACP, 2004).

Los objetivos de la contabilidad gubernamental son varios: controlar los ingresos, gastos y obligaciones de la administración pública y permitir la comparación con otros ejercicios presupuestales; ayudar a la evaluación de los objetivos y metas establecidas en los planes de desarrollo y programas del gobierno en términos de la eficiencia y la productividad; brindar información acerca de las fuentes de ingreso, su aplicación y los resultados e impactos obtenidos en el corto y largo plazo. En pocas palabras, la contabilidad debe permitir la evaluación de la eficacia y la eficiencia del gasto público federal, de los ingresos, egresos, activos, pasivos, de la administración de la deuda incluyendo las obligaciones contingentes y, del patrimonio del Estado. Finalmente, la información obtenida a través del sistema de contabilidad debe ser confiable (objetiva y verificable), útil, comparable (en tiempo y espacio), clara, accesible, relevante y oportuna ⁴ (IMCP y CCG, 2001).

La movilización de los recursos públicos cobra sentido cuando está conectada con la gestión de las políticas públicas y con los resultados que obtiene el gobierno. Para no incurrir en esta omisión se requiere de un análisis continuo de las políticas públicas sustentado en la evaluación de los resultados alcanzados. Entonces es necesario conocer cuáles son las metas que se buscan conseguir, y a la vez es

preciso conocer la mensurabilidad de los resultados y el proceso gubernamental que los genera ⁵ (Meny y Thoenig, 1992). Estos atributos abren el camino para conectar la gestión interna del gobierno con la gestión de las políticas públicas.

Aunque los datos contables constituyen la materia prima para descifrar las acciones del sector público, éstos no son los perfectos. Los registros contables deben depurarse y procesarse para que sean de utilidad en el momento de evaluar la productividad y la eficiencia con la que se alcanzan los propósitos de los servidores públicos. Entonces, la información sobre la contabilidad gubernamental debe contener ciertos criterios de adecuación para que apoye efectiva y oportunamente la ejecución del cumplimiento de las metas establecidas en los distintos planes y programas de desarrollo públicos. Tales criterios son: la comparabilidad, reproducibilidad, oportunidad y suficiencia ⁴ (IMCP y CCG, 2001).

Los datos contables deben ser comparables a través del tiempo, entre los diferentes entes del sector público más sin importar a qué nivel de gobierno pertenezcan. En estos casos es común analizar los reportes contables de años anteriores con el objetivo de establecer nuevas tendencias y proyecciones para el rediseño de la política pública. Por lo anterior, la reproducibilidad, la oportunidad y la suficiencia de la información (que la información que se produzca sea relevante) son atributos importantes de la contabilidad gubernamental.

Existe el consenso de que la forma en que se registran contablemente las operaciones financieras de activos y pasivos del gobierno es un factor determinante para mejorar la rendición de cuentas del sector público. Sin embargo, la clasificación del patrimonio y la asignación de los recursos públicos dependerán de la tradición cultural contable de cada país, de la naturaleza de sus necesidades, y del tipo de operación a registrar (gasto militar, pensiones, infraestructura, gastos de las generaciones futuras, etc.). Así lo muestran ⁶ Pina y Torres (2003) quienes, después de haber revisado los sistemas contables y presupuestarios de los países de la OCDE, concluyen que no existe un modelo contable único: cada uno de los diferentes países estudiados adecúa su sistema contable a sus necesidades.

El IPSASB reconoce que los gobiernos tienen el derecho de establecer sus propias directrices y normas contables para la presentación de sus estados financieros. Sin embargo, el IPSASB abiertamente desarrolla normas contables y guías para uso de las entidades del sector público y a su vez promueve la adopción del sistema de registro contable devengado como el mejor mecanismo para obtener información más fiable que permita guiar la toma de decisiones de los funcionarios públicos. Este sistema es preferido sobre el de flujo de efectivo ya que proporciona elementos para facilitar una visión más real del estado que guardan las finanzas públicas tanto presentes, pasadas como futuras, lo cual provee de herramientas confiables para la generación de la información contable, financiera y presupuestal.

La elección de una base de registro contable determina la percepción del funcionario público de lo que considera deben ser los límites de su responsabilidad, tanto por la información que genera y publica como por los cambios obtenidos en el desempeño y la posición financiera de los organismos públicos. Entonces, para que la correspondencia a sus acciones sea lo más completa posible, el método contable empleado debe reconocer el total de recursos económicos, financieros, y flujos de cajas (IMCP, 2001).

El sistema contable devengado se refiere a operaciones realizadas que representan un ingreso o un gasto ejercido en una fecha determinada, a pesar de ser exigibles para su cobro o su pago en una fecha futura. Dichas operaciones no se consideran un ingreso o un gasto hasta que el servicio o producto sea efectivamente proporcionado, recibido o transcurra el tiempo necesario para su realización. Esta es la principal diferencia con el sistema contable de flujo de efectivo, el cual únicamente considera el desembolso del recurso monetario y no reporta ningún otro tipo de detalle, considerando de inmediato cualquier operación como un gasto.

El sistema contable devengado es mejor para efectos de los IPSAS también porque comprende el registro de todos los flujos de recursos, incluyendo el de las transacciones internas y todo tipo de flujos económicos. En cambio el sistema contable de flujo de efectivo no logra diferenciar a las operaciones de gasto de las

operaciones de adquisición de recursos no financieros. Este sistema, también llamado como de partida doble, significa que los activos se alinean con los pasivos de naturaleza y temporalidad similar. Esto limita el espacio para distorsiones y manipulaciones contables, como por ejemplo el que se reconozcan más activos que pasivos. Este sistema estimula el debate sobre la equidad intergeneracional; es decir, la idea de que cada generación debe financiar exclusivamente los bienes y servicios que le son provistos.

La primera lección de la contabilidad es la necesidad de generar un listado detallado de todos los recursos materiales, humanos y financieros que intervienen en la producción de bienes y servicios públicos. Es decir, la evaluación de los funcionarios públicos sólo es posible si hay un catálogo general de todos los recursos utilizados por los servidores públicos. Por la misma razón, también es importante generar una lista completa de los resultados o productos. Un último punto a ser definido antes de la elaboración de estos catálogos es la unidad de análisis que debe utilizarse para evaluar el desempeño del gobierno. Por ejemplo, puede ser el costo por hora trabajada (productividad), o un criterio de eficiencia como el costo por unidad producida una vez que ambos catálogos existen, el siguiente paso es alinear cada uno de los insumos involucrados en la generación de cada uno de los resultados o productos.

La posibilidad de desagregar los costos unitarios de cada uno de los programas por parte de las distintas oficinas de la administración pública es un factor clave para mejorar la evaluación de la acción pública para promover la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno. Una categorización de costos más explícita en las áreas donde los costos son tradicionalmente agregados, concentrados o simplemente indefinidos proporciona información de manera sistemática con respecto al precio que cada una de las unidades responsables de la administración pública paga por cumplir con sus funciones.

2 Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y Comisión Gubernamental (CCG), Esquema general de la contabilidad gubernamental, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2001, p. 18.

3 Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y Comisión de Auditoría a Cuentas Públicas (CACP), Auditoría a las cuentas públicas, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2004

4 IMCP y CCG, op. cit

5 Las políticas públicas Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, Francisco Morata 1992

6 Remodelación de Contabilidad del Sector Público: una visión internacional comparativo/Vicente Pina/Lourdes Torres primera edición 2003.

7 Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público® (IPSASB®)

8 Normas internacionales de contabilidad del sector público (IPSAS)

4. FUNDAMENTO LEGAL DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) se fundamenta en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III, artículo 73, Fracción XXVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece, entre otras facultades del Congreso, la de "expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial con el fin de garantizar su armonización a nivel nacional".

En el marco de la citada atribución, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Contabilidad que rige en la materia a los tres órdenes de gobierno y, crea el Consejo Nacional de Amortización Contable (CONAC), como órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y lo faculta para la emisión de normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que deben aplicar los entes públicos.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Contabilidad, establece que la misma " es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales".

En tal contexto, el artículo 33 de la Ley de Contabilidad, dispone que la contabilidad gubernamental deba considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

5. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SANCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS CONFORME A LA LGCG.

10 Respecto a la transparencia y difusión de la información financiera, la cual se encuentra contemplada en el Título V de la LGCG, no cabe duda, que contar con información para la toma de decisiones es pieza clave para que las administraciones de los tres órdenes de gobierno actúen con eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos. Por ello, no sólo se prevé que los sistemas contables tengan la capacidad de generar información en tiempo real, sino que la iniciativa también sea explícita en cuanto a la calidad de la misma. En este sentido, se contempla el nivel de desagregación que los sistemas contables deben producir de forma periódica en cuanto a la información contable, presupuestaria y programática, considerando las diferencias que exige cada orden de gobierno.

Es decir, consideramos que el nuevo propósito central de la información contable servirá para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas, estableciendo que los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que emanen de los registros de los entes públicos, serán la base para la emisión de informes periódicos y para la formulación de la Cuenta Pública anual.

Esto significa que, independientemente de que la información en materia contable y presupuestaria se encuentra sujeta a las disposiciones aplicables en materia de transparencia, se prevé que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno organicen, sistematicen y difundan la información que generen, al menos trimestralmente, en sus respectivas páginas electrónicas de internet, con excepción de aquellos de naturaleza anual. Asimismo, se prevé que esta obligación se cumpla con independencia de las obligaciones que los Ejecutivos federales, locales y municipales tengan de reportar a sus respectivos poderes legislativos.

La LGCG hace referencia al tipo de información que se deberá de difundir y publicar en los medios oficiales de difusión, entre los cuales se señalan los siguientes puntos:

Ley de ingresos:

- a) Las fuentes de ingresos, ya sean ordinarios o extraordinarios, incluyendo los recursos federales que se estiman serán transferidos por la Federación a través de fondos de participaciones y aportaciones federales.
- b) Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, es decir se debe presentar información relativa a deuda corriente y pública de los estados y municipios (artículo 61-I b).

Cuarto Transitorio.- CONAC emitirá normas y formatos municipales cumplirán a más tardar el 31-Diciembre-2014- Los entes públicos.

Sexto Transitorio.- El Congreso antes de 1 año aprobará modificaciones al marco legal para los registros de deuda pública actuales, para transparentar todas las obligaciones a cargo de la Federación, Estados y Municipios.

Presupuestos de egresos:

- a) Las prioridades de gasto, los programas y proyectos, así como la distribución del presupuesto detallando el gasto de servicios personales, con desglose de gastos de operación, comunicación social y listado de programas que serán sometidos a evaluación al desempeño.
- b) La aplicación de recursos, que faciliten el análisis para valorar la eficiencia y eficacia en el uso y destino de los recursos y sus resultados (Art. 61-II).

Pagos para gobierno:

Los entes públicos deberán registrar en los sistemas respectivos, los documentos justificativos y comprobatorios que correspondan y demás información asociada a los momentos contables del gasto comprometido y devengado, en términos de las disposiciones que emita el Consejo (art. 67.)

Los entes públicos implementarán programas para realizar los pagos directamente en forma electrónica, mediante abono en las cuentas bancarias de los beneficiarios, salvo en las localidades donde no haya disponibilidad de servicios bancarios.

Indicadores y evaluación:

Las entidades federativas remitirán a la Secretaría de Hacienda, a través del sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la información sobre el ejercicio y destino de los recursos federales que reciban dichas entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos descentralizados estatales, universidades públicas, asociaciones civiles y otros terceros beneficiarios (art. 72). (Origen constitucional - art. 134 presupuesto con base en resultados– sistema de evaluación al desempeño).

Asimismo, las Entidades Federativas deberán presentar información relativa al fondo de aportaciones en materia de educación pública, salud e infraestructura social, conforme a lo dispuesto por los artículos 73, 74 y 75 de la ley de la materia, debiendo actualizarla de acuerdo con la periodicidad que para tal efecto se señala, en donde se podrá verificar la eficiencia en el destino y la aplicación de recursos, así como la veracidad de los resultados comprometidos.

Por lo tanto, si bien es cierto que diferentes actores gubernamentales intervinieron para la creación de la anteriormente citada Ley, como un gran reto, sobre todo en el tema de la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos federales estatales y municipales, cabe mencionar que en el primer artículo de la ley no está clara la obligatoriedad de los partidos políticos, ya que no los señala como sujetos obligados directos, los cuales por su naturaleza jurídica tienen carácter de autónomos, sobre todo ahora que estamos festejando el nuevo Instituto Nacional Electoral, resultando como motivo de preocupación que el paquete de reformas posibles en esta materia para construir un sistema articulado de rendición de cuentas siga rezagado.

Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, es urgente trabajar en la armonización de todos los Estados, al respecto de los métodos para atender el tema de la fiscalización de los partidos políticos, por lo que deberá verificarse y coordinarse, con las instituciones que resulten a su cargo, sino ¿dónde quedaría lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si los partidos políticos no son fiscalizados de una manera adecuada?, artículo de ley que hace referencia a la administración de los recursos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, los cuales se deberán de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Por lo que deberá de ponerse especial atención a las instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de la Ley, toda vez que aún funcionan de manera desarticulada y fragmentada, debiendo ser una arquitectura institucional que supone normas, organizaciones, procedimientos, recursos humanos y compromiso político orientado con valores democráticos.

Recuerde que ya han pasado más de cinco años desde que entró en vigor la LGCG y únicamente ha existido una reforma significativa a la misma, por lo que el reto más importante no sólo es trabajar el aspecto cultural, ya que toma tiempo el capacitar al personal y proporcionarles las mejores herramientas que faciliten el cumplimiento del sistema contable y por lo tanto el cumplimiento de la Ley, sino que requiere de procesos legales, fiscales y sistemas informáticos funcionales y al alcance de todos y cada uno de los sujetos obligados, recordando que el no contar con las herramientas adecuadas, seguirá fomentando el atraso en el cabal cumplimiento de la normatividad en comento y evitará contar con la información en tiempo real.

Título sexto de las sanciones

No siendo óbice de lo anterior, me referiré a lo que concierne al título sexto de la Ley denominado “De las sanciones”, el cual, en mi opinión, constituye uno de los apartados con mayor importancia dentro de la misma, toda vez que nos

encontramos en presencia de un tipo penal especial, en relación con las fracciones II y IV del artículo 85, pues aunque en su último párrafo son consideradas como infracciones graves, se trata lisa y llanamente de la descripción de conductas delictivas. Pues como se advierte en su artículo 86, la tipicidad de dichas conductas son acreedoras de una pena corporal de dos a siete años de prisión, y una multa de mil a quinientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, esto con independencia de la aplicación de la materia de responsabilidades administrativas. Es decir, el legislador al referirse a infracción grave, en mi opinión, minimiza la figura descrita en el Código Penal Federal como delito.

Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley, y demás disposiciones aplicables en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 85 (LGCG): Se sancionará administrativamente a los servidores públicos en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas aplicables en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Cuando omitan realizar los registros de la contabilidad de los entes públicos, así como la difusión de la información financiera en los términos a que se refiere la presente Ley;

II. Cuando de manera dolosa:

a) Omitan o alteren los documentos o registros que integran la contabilidad con la finalidad de desvirtuar la veracidad de la información financiera, o

b) Incumplan con la obligación de difundir la información financiera en los términos a que se refiere la presente Ley;

III. No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley y demás disposiciones aplicables, con información confiable y veraz;

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de la alteración o falsedad de la documentación o de la información que tenga como consecuencia daños a la hacienda pública o al patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo hagan del conocimiento a su superior jerárquico o autoridad competente, y

V. No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y egresos de los entes públicos.

Las sanciones administrativas a que se refiere este artículo se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes.

Se considerará como infracción grave, para efecto de la imposición de las sanciones administrativas correspondientes, cuando el servidor público incurra en cualquiera de los supuestos establecidos en las fracciones II y IV del presente artículo, así como las reincidencias en las conductas señaladas en las demás fracciones.

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos:

Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica;

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

En relación con lo anterior, y con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley, en donde se estipula la penalidad corporal o pecuniaria en el supuesto de incurrir en alguna de las conductas previstas dentro de las fracciones II y IV del artículo 85, la Ley carece de un señalamiento más claro respecto de los criterios a seguir para la individualización y aplicación de la sanción.

Si bien la ley identifica a las infracciones graves y a sus respectivas penalidades, en mi opinión, deberían de señalarse en el propio texto de la Ley las bases para la individualización de la sanción pecuniaria, pudiéndose basar en la gravedad de la

infracción, la capacidad económica del infractor, la residencia de éste en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias específicas. Ya que implementar un parámetro de multa de mil a quince mil días de salario mínimo general vigente resulta impráctico y sujeto a discrecionalidad del juzgador que lo impone, violentando la garantía de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

10 Artículo Técnico Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental - Septiembre de 2014 IMPC

6. LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y LOS ENTES PÚBLICOS.

11La Ley de Contabilidad identifica a los órganos y entidades de cada orden de gobierno que deben fungir en calidad de entes públicos, e instituye las normas y responsabilidades de los mismos con respecto a la contabilidad gubernamental.

El artículo 4, fracción XII, de la Ley de Contabilidad, establece que son "Entes públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales".

Por otra parte, el artículo 2 dispone que "los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado". Asimismo, la Ley de Contabilidad, en su artículo 17, establece que "cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema; así como, del cumplimiento de lo dispuesto por Ley de Contabilidad y las decisiones que emita el Consejo". Finalmente, el artículo 52 señala que "los estados financieros y demás información presupuestaria y contable que emanen de los registros de los entes públicos, serán la base para la emisión de informes periódicos y para la formulación de la cuenta pública anual", agregando que "los entes públicos

deberán elaborar los estados de conformidad con las disposiciones normativas y técnicas que emanen de esta Ley o que emita el Consejo”.

11 Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

7. MARCO CONCEPTUAL DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL (MCCG).

12La Ley de Contabilidad en su artículo 21 establece que "La contabilidad se basará en un marco conceptual que representa los criterios fundamentales para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas e interesados en la finanzas públicas".

En tal contexto legal, el CONAC emitió el (MCCG), que desarrolla los aspectos básicos del SCG para los entes públicos, erigiéndose en la referencia teórica que define, delimita, interrelaciona e integra de forma lógico-deductiva sus objetivos y fundamentos. Además, establece los criterios necesarios para el desarrollo de normas, valuación, contabilización, obtención y presentación de información contable, presupuestaria y económica, en forma clara, oportuna, confiable y comparable, para satisfacer las necesidades de los usuarios.

12 Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

8. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL (SCG).

13El contexto legal, conceptual y técnico del SCG establecido por la Ley de Contabilidad y las normas aprobadas por el CONAC que refieren a los objetivos y alcances del sistema, así como el MCCG y los Postulados Básicos en el que debe encuadrar, determinan que el mismo debe responder a ciertas características de diseño y operación, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Ser único, uniforme e integrador;

- b) Integrar en forma automática la operación contable con los presupuestos públicos de acuerdo con lo siguiente;
- En lo relativo al gasto, el aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.
 - En lo relativo al ingreso, estimado, modificado, devengado y recaudado.
- c) Efectuar los registros considerando la base acumulativa (devengado) de las transacciones;
- d) Registrar las transacciones de manera automática y, por única vez, en los momentos contables correspondientes;
- e) Permitir la integración automática entre los clasificadores presupuestarios y la lista de cuentas; y el catálogo de bienes;
- f) Facilitar el registro y control de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de los entes públicos;
- g) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria, económica y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, transparencia, programación con base en resultados, evaluación y rendición de cuentas;
- h) Estar estructurado de forma tal que permita el procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información; y
- i) Sustentar los registros que se efectúen de las operaciones contables y presupuestarias con la documentación original que las compruebe y justifique.

13 Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

9. ¿QUÉ ES LA 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”.²⁰ Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.²¹ La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.²²

En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

19 Esta sección se basa en Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México* (México: Instituto Federal Electoral, 2002).

20 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, 1999, p. 298.

21 Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas ex post por los efectos que generan. José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, op. cit., 1999, p. 225.

22 El modelo de principal-agente usa el término “principal” para denotar al sujeto que delega autoridad y el término “agente” para el sujeto que recibe el mandato o autoridad -el delegado-. Para una explicación del uso del modelo de principal-agente para analizar la rendición de cuentas, ver Luis Carlos Ugalde, op. cit., 2000.

10.LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN MÉXICO.

El municipio, como órgano de gobierno, tiene una importancia relevante para la sociedad porque de él dependen un conjunto de disposiciones administrativas para operar negocios, proveer servicios, obtener licencias y permisos, orientar los procesos de urbanización, promover la participación ciudadana y favorecer la convivencia y paz social. Igualmente, el municipio ha sido pieza clave en los procesos de innovación política y de gestión administrativa en el país en las últimas décadas. En el presente documento se hace un breve diagnóstico sobre la transparencia y rendición de cuentas en este ámbito de gobierno y se plantean alternativas para su fortalecimiento. El avance democrático de México requiere de órganos de fiscalización autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Diversos estudios (Cabrero 2000; Ugalde, 2002; Olvera 2009 ; Cejudo y Ríos Cázares, 2010), observatorios ciudadanos (CIMTRA, IMCO, RRC) y la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) destacan la fragilidad institucional del municipio para hacer frente a sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, pero ¿cuál es el diagnóstico y qué retos tienen los municipios en esta materia actualmente?; ¿los marcos jurídicos son los adecuados para garantizar la rendición de cuentas en este ámbito?; ¿a qué se debe la asimetría en los tres niveles de gobierno en las instituciones que velan por la rendición de cuentas?; ¿qué tanto aportaría la reelección de los presidentes municipales a la rendición de cuentas?; ¿qué cambios se requieren para fortalecer la rendición de cuentas en este nivel de gobierno? En el presente documento se ofrece un panorama general de estos puntos de manera sucinta.

Para efectos de este documento, la transparencia se entiende como un derecho ciudadano acerca de lo que hacen y deciden las autoridades en su nombre, y

como una obligación de las dependencias y servidores públicos de divulgar información básica relacionada con el desempeño de sus funciones sin que medie una solicitud (Gómez, 2007). El término rendición de cuentas significa la acción de computar, esto es, evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo (Isunza, 2006). Desde el ámbito político este concepto denota la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos así como la capacidad para imponer sanciones a los funcionarios y/o representantes que violen ciertas normas de conducta (Schedler, 2005). Sin información no hay transparencia ni rendición de cuentas (RC).

Tanto la transparencia como la RC se consideran como mecanismos indispensables para combatir la corrupción y ejercer un control sobre los gobernantes por parte de los ciudadanos. ¿En qué situación se encuentra el municipio en estos temas? A continuación se ofrece un panorama general, a nivel de diagnóstico preliminar y los retos que enfrentan los gobiernos locales.

En nuestro país, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobre todo en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

Diagnostico:

De acuerdo con el *ranking* de transparencia municipal de CIMTRA¹⁴ de 2011, de 107 municipios evaluados de 12 Estados del país, sólo 8 (7%) aprobaron las mediciones de transparencia de este organismo: Puebla (89.5), Tlajomulco de Zúñiga (76.6), Cd. Juárez (74.5), Zapopan (74.2), Tlaquepaque (72.5), Guadalajara (69), Chihuahua (65.6) y Zapotlanejo (60.1). En la evaluación de noviembre del 2012 a junio del 2013, de 65 municipios evaluados, de 6 entidades federativas, sólo aprobaron 7 (10.7%): Tlajomulco de Zúñiga (100), Zapopan (96.1), Cd. Juárez (89.7), Guadalajara (83.8), Tlaquepaque (73.3), Puebla (71.7) y Chihuahua (68.1); el promedio de calificación fue de 18.4 (en escala del 0 al 100). De éstos, 35 municipios (53.8%) obtuvieron calificaciones inferiores a 10 puntos (de 100) y 11 municipios (16.9%) no alcanzaron uno de calificación.

De los resultados de las evaluaciones efectuadas por CIMTRA en los últimos tres años (2011-2013), los promedios de calificación que obtienen cada uno de los bloques son muy bajos, ya que ninguno alcanza niveles de aprobación¹⁵ (de 60 puntos en adelante).

14 Ciudadanos por Municipios Transparentes, conformado en julio de 2002, es una asociación voluntaria que agrupa a más de 30 organizaciones civiles en el país. Evalúa 9 bloques: gastos, obras, bienes y usos, administración, urbanidad, consejos ciudadanos, participación ciudadana, cabildo y atención ciudadana. Ver: www.cimtra.org.mx

15 Esto se debe a que al son pocos los municipios que aprueban las evaluaciones (menos del 9%) y un número relativamente alto (mayor al 50%) obtiene calificaciones inferiores a 10 puntos de 100 posibles.

Estos datos de CIMTRA nos revelan tres cosas : i) que en el año 2011 las áreas más opacas de los municipios fueron las relacionadas con los bienes muebles e inmuebles (los inventarios); los cambios de uso del suelo y los permisos para la construcción de nuevos fraccionamientos, así como los gastos en comunicación social, viáticos, asesorías y proveedores, junto con los consejos ciudadanos (integración discrecional, con participación mayoritaria de funcionarios, sin reglamentación, etc.); ii) en 2012, se observa un ligero aumento en la calificación en todos los bloques, no obstante las áreas más opacas fueron, por segunda ocasión: los consejos ciudadanos, las cuestiones urbanas y los gastos; iii) en 2013 hay un estancamiento en los niveles de transparencia y se mantienen prácticamente las mismas áreas opacas: los consejos ciudadanos, los asuntos urbanos, los gastos y los inventarios. En contraste, las áreas más transparentes de los municipios evaluados por CIMTRA, en los tres años (este dato ha repetido desde el 2002), son los bloques de atención ciudadana (información de servicios, requisitos, costos, tiempos, así como los mecanismos de atención ciudadana) y de cabildos (sesiones públicas, difusión de la agenda de las sesiones, etc.), la razón es que este tipo de información forma parte de las prácticas rutinarias de los ayuntamientos. Según el índice de información municipal presupuestal 2011 del IMCO, en 2009, había disponibilidad de los presupuestos en 97 municipios, en 2010 en 144 y en 2011 en 136 (de una muestra de 373 en 2009 y 2010 y de 394 en 2011). De los 394 municipios encuestados, sólo en 136 (35%) se tuvo acceso al presupuesto de egresos; en 111 (28%) a la ley y presupuesto; en 203 (52%) a páginas web y en 196 (50%) al portal de transparencia. Lo que significa que una

parte importante incumple con las leyes de acceso a la información. Dentro de las conclusiones del IMCO destacan: que los presupuestos municipales tienen estructuras y contenidos muy diversos que impiden transparentar la asignación de recursos¹⁶

En cuanto a la RC, Cejudo y Ríos Cázares (2010) nos presentan los siguientes datos derivados de un estudio¹⁷ sobre los gobiernos municipales:

16 Ver Índice de Información Municipal Presupuestal 2011, Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Diciembre 12 de 2011, México. Disponible en www.imco.org.mx

17 El estudio se basó en tres fuentes: la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal, 2002 y 2004, así como la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales ENGOM 2008. Las dos primeras fueron coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y la última por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública. También se incluyeron solicitudes de información pública a algunos municipios y Estados. Ver: Cejudo, G. y Ríos Cázares, A. (2010), "La rendición de cuentas del Gobierno Municipal" en La estructura de la rendición de cuentas en México, Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G., coords., UNAM y CIDE, México.

- El 78% de los municipios reportaron contar con una contraloría en operaciones, el 22% no.

-La tesorería es central para elaborar información primaria de RC, empero suelen carecer de capacidades organizacionales y de personal necesario para desarrollar sus funciones. El 41% de las contralorías municipales cuenta sólo con una persona, el 37% con cuatro y el 20% con más de cuatro.

-En algunos municipios las contralorías municipales comparten sus responsabilidades con el síndico, quién también, tiene obligaciones de supervisión del ejercicio de los recursos. No obstante, la oficina del síndico por lo general carece de los instrumentos y recursos para realizar sus funciones: el 36% es atendido por una sola persona; el 47% con 4 personas y el 14% con más de cuatro.

-Las respuestas a las preguntas: a) ¿qué tanto conoce la ley estatal de transparencia? Las respuestas fueron: mucho 25%; algo 42%; poco 29%; nada 2%; b) ¿Se cuenta con unidad de transparencia? Sí 51%, No, 48%, además, la mayor parte de los municipios no cuenta con reglamentos de la transparencia, y c) ¿cuenta el municipio con contraloría social? Sí, 25%, No 75%.

El estudio citado estima que los espacios institucionales de participación ciudadana en los municipios no constituyen mecanismos de RC. En esto coinciden las evaluaciones de transparencia de CIMTRA (del periodo 2002-2008) en donde

se registra mayor opacidad es en el campo de Comunicación Gobierno-Sociedad: el 96% de los municipios no hace públicas sus agendas de las sesiones de cabildo; el 68% de los consejos no tienen cláusulas (en sus reglamentos) que aseguren su continuidad; el 60% de los municipios no integra sus consejos ciudadanos mediante convocatoria pública (lo que significa que se hace por invitación directa, de manera discrecional); sólo un 48% de estos consejos están conformados por más del 51% de miembros de la sociedad civil (lo que significa que la mayoría está integrado por servidores públicos); el 44% de estos consejos no dispone de reglamentos para su funcionamiento; el 56% de los consejos no sesionan regularmente y éstas no son públicas; el 56% de los municipios no hace pública su agenda de las sesiones del Cabildo¹⁸.

18 Ver, Bautista Farías José, "Ciudadanos por Municipios Transparentes: recuperando la historia y aprendizajes, periodo: 2002-2008", marzo 2009, mimeo.

11. PLURALIDAD, GOBIERNOS DIVIDIDOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

Hasta aquí se han revisado con detalle las instituciones jurídicas y legales que regulan la rendición de cuentas en el ámbito estatal. Sin embargo, la lectura exclusiva de las reglas escritas es insuficiente para saber cómo se aplican esas normas en la práctica. Con frecuencia, los gobernantes y legisladores carecen de los incentivos políticos para aplicar la ley y hacer uso de sus facultades de fiscalización; en otras ocasiones, de recursos técnicos y humanos para implementar políticas de fiscalización.

Con respecto a los incentivos políticos, he mostrado en otro estudio cómo en el ámbito federal se carecía de incentivos para que el Congreso fiscalizara al Ejecutivo durante el periodo de gobiernos unificados y encabezados por el PRI.²³ El fenómeno de la "responsabilidad invertida" explica cómo el sistema de incentivos del Congreso mexicano invirtió la dirección de la responsabilidad política de los legisladores del PRI, quienes se volvieron responsables ante el jefe del Ejecutivo en lugar de serlo ante sus electores.²⁴ Por un lado, la cláusula que

prohíbe la reelección inmediata en México diluye la “conexión electoral” entre representantes y representados, porque los electores, al no poder reelegir a sus legisladores carecen de instrumentos para premiarlos o castigarlos. ¿Para qué invertir tiempo y recursos en atender a las bases electorales si son irrelevantes para el futuro de los legisladores? Por otro lado, los presidentes de la República emanados del PRI ejercieron en la práctica poderes partidistas, llamados también “meta constitucionales”, mediante los cuales decidían las candidaturas de su partido, seleccionaban a los líderes parlamentarios y promovían a legisladores leales y disciplinados a cargos en la administración pública.²⁵ En consecuencia resultaba más redituable y racional prestar atención hacia arriba el Poder Ejecutivo que hacia abajo los electores, fenómeno que limitó los poderes reales del Congreso y lo volvió dependiente del Ejecutivo, al que en teoría debía controlar. Por esa falta de incentivos políticos, la fiscalización legislativa realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fue endeble e ineficaz durante el periodo 1970-1997. En mi opinión, el principal obstáculo para la rendición de cuentas en el ámbito federal fueron causas motivacionales que limitaron la aplicación de las facultades legales para llamar a cuentas al Ejecutivo. Aunque no existen estudios de este fenómeno en el ámbito estatal, es previsible que el mismo proceso de responsabilidad invertida haya operado y siga operando en diversas entidades del país, en las que un solo partido mantiene control sobre las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno. En los estados, los gobernadores del PRI solían desempeñar, y en muchos casos siguen haciéndolo, el papel de jefes políticos absolutos, premiando y castigando mediante nombramientos, candidaturas y otras retribuciones. Lo mismo puede estar ocurriendo en estados donde otros partidos han adquirido el control de ambas ramas de gobierno. Hoy en día, los gobernadores se han convertido en ejes muy poderosos de influencia ante la ausencia de un presidente de la República que otrora asumía las funciones de control regional. En consecuencia, es muy probable que los mecanismos de responsabilidad invertida se presenten en las regiones del país, sobre todo en aquellas donde hay gobiernos unificados, tanto del PRI como de otros partidos.

Desde hace varios años, sin embargo, la alternancia en los ejecutivos estatales y la aparición de gobiernos divididos en los cuales el partido del Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Legislativo han estimulado que las facultades legales de rendición de cuentas se ejerzan en la práctica. Se puede suponer que el mayor incentivo para el control se da en los estados con gobiernos divididos seguidos de aquellos donde el partido del gobernador no cuenta con mayorías absolutas en los congresos estatales.

Finalmente, cabe señalar que además de las motivaciones políticas, otro factor que puede limitar la aplicación de las normas y facultades legales es la insuficiente capacidad administrativa con que cuentan algunos gobiernos y congresos estatales, como se verá más adelante. Con frecuencia, las contadurías mayores de los estados carecen del personal calificado, así como de los recursos y la tecnología suficientes para llevar a cabo su trabajo de manera eficaz. Eso hace que la autoridad para fiscalizar, se ejerza pero con resultados negativos. Finalmente, 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.

23 Ver Luis Carlos Ugalde, op. cit., 2000, capítulo VI.

24 *Ibíd.*, Capítulo V.

25 Jorge Carpizo acuñó el término “meta constitucional” en su libro *El presidencialismo mexicano*, publicado en 1978

12. ¿EL MARCO JURÍDICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL ES EL ADECUADO?

Actualmente, el artículo 115 de la Constitución federal establece los lineamientos generales que orienta el ejercicio de los recursos públicos; en este artículo se establece que los municipios observarán lo dispuesto en las leyes federales y estatales. Asimismo en el artículo 109 de dicha constitución (fr. III) se advierte que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

En el artículo 110 de la citada Constitución, establece el juicio político en contra de los representantes populares y algunos funcionarios públicos.

No obstante, este último recurso es prácticamente inoperante en nuestro sistema político mexicano.

Por otra parte, dentro del gasto federalizado existen varios fondos dentro del rubro general de transferencias a municipios y cada uno tiene regulaciones específicas, como es el caso del Fondo para Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33. Las principales leyes o reglamentos que deben observar los municipios en materia de fiscalización son los siguientes²⁶:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Planeación.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental²⁷ (en vigor: 1/ene/2013).
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Constituciones Estatales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Poder Legislativo Estatal.
- Ley Orgánica Municipal (o sus equivalentes).
- Ley de Adquisiciones y Obra Pública del Estado.

- Ley Estatal de Planeación.
- Plan Estatal de Desarrollo Estatal.
- Convenios de Desarrollo Social.
- Plan de Desarrollo Municipal.
- Reglamento Interior de los Ayuntamientos.

No obstante este abultado entramado legal (e institucional) que norma el manejo de los recursos públicos y la toma de decisiones en los gobiernos municipales, en el diagnóstico citado sobre el gasto federalizado efectuado por la ASF se concluye que el marco normativo de la gestión del gasto federalizado es genérico, insuficiente y desactualizado en aspectos sustantivos. Lo que da lugar a incumplimientos constantes de la norma, opacidad y discrecionalidad en el manejo de los recursos federales transferidos a los municipios.

En una evaluación de las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)²⁸, se advierte que en 11 entidades las Auditorías Superiores Locales (ASL) no disponen de autonomía para ejercer sus labores por estar subordinados a los poderes legislativos de sus respectivos estados. ²⁹Figueroa Neri (2009) propone que las ASL gocen de autonomía plena, así como ampliar sus facultades (para imponer sanciones, entre otras) y disponer de recursos suficientes para ejercer sus funciones.

27 Para una visión general de lo que disponen algunas de estas leyes ver: Ugalde, L.C. (2002), "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales", Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4, Auditoría Superior de la Federación, México.

28 Para el caso de los entes públicos municipales, éstos deberán cumplir con lo previsto en el Título Quinto de esta Ley, a más tardar el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, el consejo, a solicitud del ente público municipal interesado por conducto de la Secretaría de Finanzas o equivalente, podrá determinar, tomando en cuenta el tamaño poblacional, infraestructura y su insuficiente nivel de desarrollo institucional que será permisible una fecha distinta a la anterior para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el entendido de que dicho plazo no podrá exceder del 31 de diciembre de 2015.

29 Figueroa Neri, Aimée (2009), dir., "Buenas malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009), Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México.

CONCLUSIÓN

La Ley General de Contabilidad Gubernamental deberá aspirar a contar con una mayor y mejor aplicación, sobre todo en el tema de la implementación de los sistemas informáticos y en la difusión de todas las actividades contables del gobierno en sus tres órdenes. Debe cerrar los espacios a la corrupción y desvíos de gastos público, además de contar con las herramientas y capacidad necesaria para que los ciudadanos exijan más y mejores resultados a nuestros servidores públicos.

Si los niveles de transparencia (de acuerdo a los datos de CIMTRA, el IMCO y la ASF) son bajos –no obstante la aprobación de leyes de acceso a la información locales y otras disposiciones normativas- esto significa que existe opacidad en una parte importante de los municipios del país y por consiguiente prácticamente está ausente la RC en este nivel de gobierno. Desde esta perspectiva los retos que enfrentan los municipios para revertir este oscuro panorama son enormes

La transparencia no debe reducirse sólo al acceso a la información (como si fuera una vitrina o aparador), como sucede en la práctica, ya que esto no nos dice nada respecto a las razones o motivos en los cuales se sustenta una decisión, ni permite activar recursos de rendición de cuentas que limiten la discrecionalidad y ejerzan un control en la toma de decisiones de las autoridades.

Es importante avanzar de la transparencia documental a la transparencia presencial, en donde los ciudadanos puedan participar en los espacios donde se toman decisiones que impactan sus intereses, esto es, pasar al gobierno abierto.

El desarrollo institucional del municipio debe vincularse a los temas de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Esto implica acotar la simulación y la clientela política para dar paso a una genuina participación de la sociedad (plural e incluyente) en los espacios y programas institucionales.

Considero que existe una gran premura para adecuar y darles mayor seguridad jurídica a los funcionarios y al público en general, respecto al tema de la transparencia y rendición de cuentas, así como en el tema de la aplicación de sanciones.