



La estructura de la rendición de cuentas en México

CIDE-Fundación Hewlett

Ciudad de México, 30 de junio de 2009

Agenda

1. Nota teórica
2. Ejecutivo federal
3. Estados y municipios
4. Contabilidad gubernamental
5. Poder legislativo
6. Poder judicial
7. Marco normativo del ciclo del gasto





Nota teórica

Mauricio Merino
Sergio López Ayllón

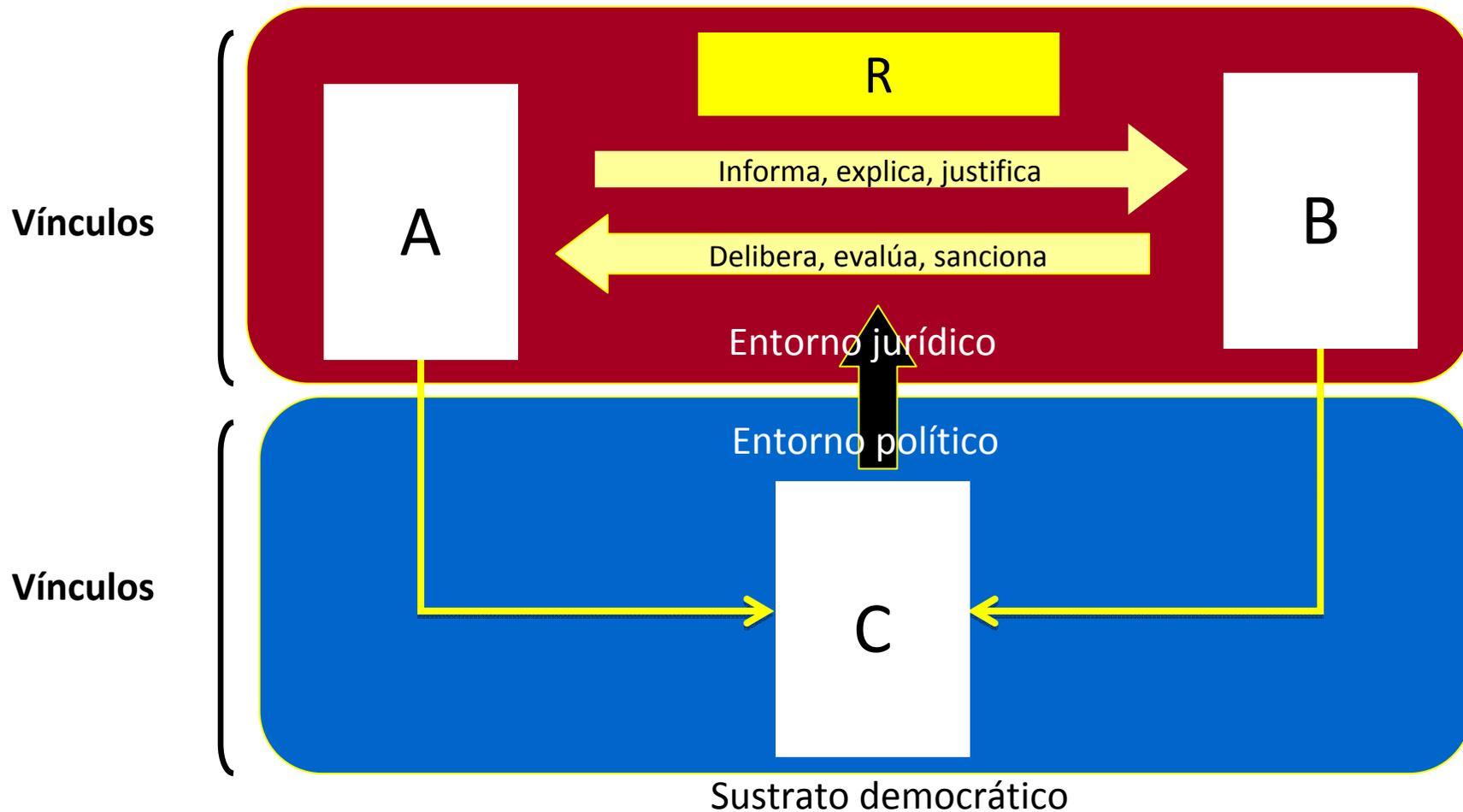
La rendición de cuentas

Es una acción **subsidiaria** de una responsabilidad previa, que implica una relación **transitiva** y que atañe la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad.

Subsidiaria pues, en rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas.

Transitiva, en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas, con roles distintos.

Modelo de rendición de cuentas



Premisas

- No puede haber supervisión o juicio sin **información**
- No puede haber fiscalización sin **cuentas**
- No puede haber sistemas de responsabilidades sin **responsables** y sin reglas claramente establecidas

La rendición de cuentas

Es un concepto difícil de definir y un proceso complicado.

- No se limita al **control del ciclo presupuestal** ni a la **evaluación** de los programas, sino que atañe también a la **legalidad** de las actividades gubernamentales y a la **información** que se ofrece al público sobre la forma en que el gobierno ha utilizado los medios que tiene a su alcance.



Poder Ejecutivo

María del Carmen Pardo

Fuentes de información

Revisión de normas

Análisis de programas sectoriales

Entrevistas a funcionarios

Encuestas

Tres vértices para integrar la estructura de rendición de cuentas en el ejecutivo

Rendición “social” de cuentas : entrega de cuentas a la ciudadanía y retroalimentación

Modelos
de rendición de
cuentas en el
Poder Ejecutivo
Federal

Transparencia
•SFP-UPTCI

Control Interno
•SFP – OICs
•SHyCP
Control Externo
•ASF

La estructura de RC en el ejecutivo está en “construcción”

Está montada en la estructura tradicional de “control” (interno), para lo que cuenta con un andamiaje jurídico.

A Son las dependencias y entidades, que REPORTAN a



B SFP respecto a dos programas:

1) Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción: Medido a través de acciones sobre las que las dependencias INFORMAN

2) Programa de Mejora de la Gestión, en proceso de reestructuración

Los OICs son los órganos mejor dotados (jurídicamente) para el control interno.

En la ecuación de la hipotética estructura de RC, son **A y B** a la vez porque reportan a la SFP y reciben información de las dependencias.

Problemas:

- Cambio de responsabilidades correctivas a preventivas
- Fallas en el diseño original (dependen presupuestalmente de las dependencias)
- Dispersión de tareas (falta de foco en su responsabilidad)
- El MIDO está en proceso de revisión.

SHyCP: la otra globalizadora con responsabilidades de control “interno”

Sus funciones son:

- Fiscaliza recursos fiscales y presupuestales
- Integra de la Cuenta Pública
- Recibe y Consolida Informes: gestión, gobierno, labores

FORTALEZA:

Mayor capacidad de “presión”, ligada a la asignación de recursos

DEBILIDAD:

La Ley instruye a la SFP para llevar a cabo la medición y evaluación de la gestión pública y hasta la hipotética RC (transparencia)
Conflicto sistémico entre las dos secretarías

La ASF responsable del control externo

La **R** esta
substanciada por:

- Informes
- Reportes

La estructura de RC debe anclarse en la llamada Rendición “social” de Cuentas (ciudadanía informada de lo que hace o deja de hacer el gobierno), no sólo “empoderada” para solicitar información (transparencia).

PROBLEMAS:

Ambigüedad entre participación ciudadana , evaluación de programas y RC

Rendición “Social” de Cuentas

ACCIONES

- Publicación y entrega de información
- Sistemas de atención ciudadana
- Programas de participación ciudadana en contraloría social, vigilancia y/o monitoreo
- Participación ciudadana en órganos colegiados, consejos o comités ciudadanos/consultivos

DEBILIDADES:

- Consulta, más que supervisión y vigilancia
- Resultan una suerte de “buzones de quejas”
- Confusión entre rendición de cuentas y participación
- Confusión con transparencia y publicación de información

Conclusiones

- La estructura de Rendición de Cuentas se intenta construir sobre la base de los mecanismos tradicionales de CONTROL interno
- Identificación de quiénes son los A,B hasta C,
- Resulta necesario fortalecer esa estructura para rendir cuentas al exterior
- La R se desdibuja en la rendición de cuentas hacia la ciudadanía

Conclusiones

PROBLEMAS

- Tensión histórica y sistémica entre dos secretarías globalizadoras
- Se carece de retroalimentación sistemática
- La falta de debate sobre qué se quiere en materia de rendición de cuentas, repercute en el diseño de estrategias
 - Diversos programas que parecen desvinculados
 - Deficiencias de diseño en los OICs, lo que limita su operación



Estados y municipios

Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares

Fuentes de información

```
graph LR; A[Fuentes de información] --- B[Revisión marco legal]; A --- C[Análisis de estructuras y presupuestos]; A --- D[Cuestionarios]; A --- E[Solicitudes de información]; A --- F[Entrevistas];
```

Revisión marco legal

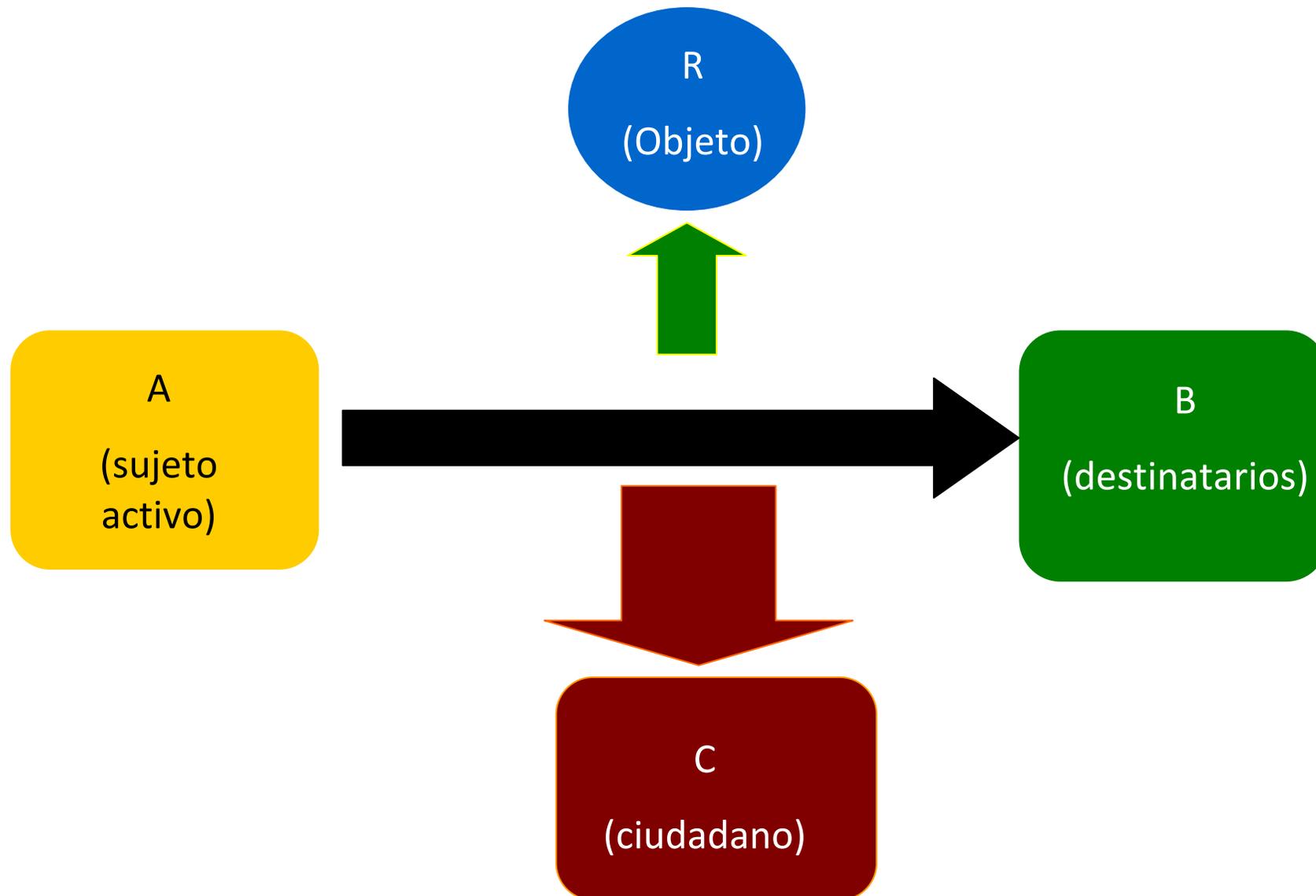
Análisis de estructuras y presupuestos

Cuestionarios

Solicitudes de información

Entrevistas

Una relación de rendición de cuentas



A: informar, explicar, justificar

A
(sujeto activo)

- Baja **calidad de la información** generada
- No hay mecanismos para **monitorear y evaluar** el desempeño
- Desequilibrio institucional: recursos **insuficientes**
- Rendir cuentas como cumplir un **trámite** más

B: vigilar, controlar, incidir

- **Autonomía** no garantizada
- **Recursos** (presupuestales, organizacionales, humanos y legales) insuficientes
- Por lo tanto: **incentivos** y **capacidades** no alineados con el propósito de exigir cuentas
- Mecanismos de **información interna**

B

(destinatario)

C: ciudadanos como destinatarios

- Sesgo hacia instrumentos de **control presupuestal y normativo** interno, sin salidas al ciudadano. No hay vocación pública
- Rendición de cuentas reactiva (“**por demanda**”), no como política deliberada.

C

(ciudadano)

R: el objeto de la rendición de cuentas



- Cada mecanismo de rendición de cuentas tiene una **lógica propia y propósitos particulares**. Los **conectores** entre estos procesos son muy **escasos**.
- Casi todos los mecanismos de rendición de cuentas en vigor se concentran en el **análisis contable**, sin relación con el desempeño de la política y con poca efectividad para sancionar o premiar responsables.



Ejecutivos estatales

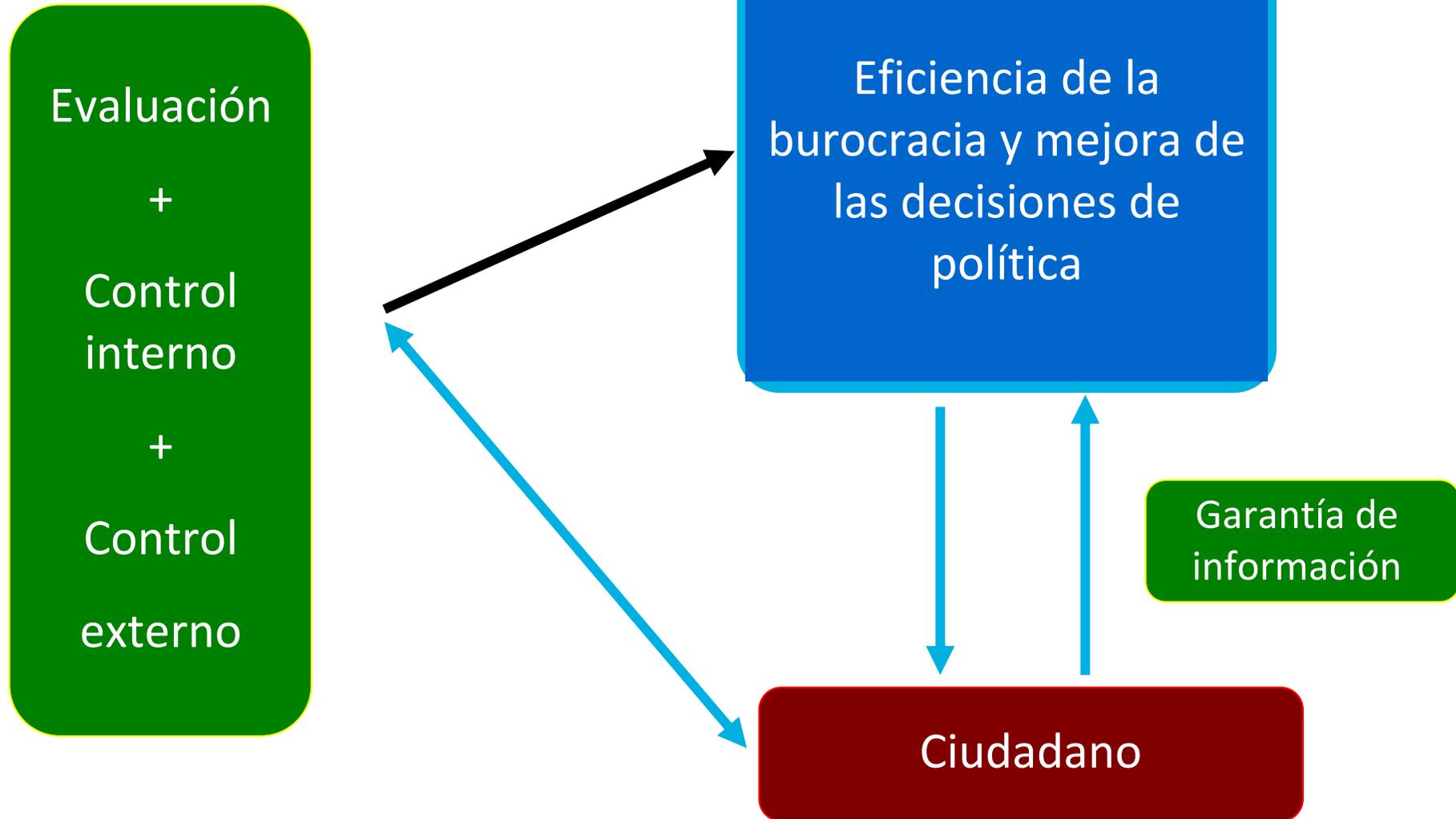
Poder ejecutivo estatal

- Énfasis en la dimensión administrativa
- Análisis de cuatro procesos clave:



- Dos variables: autonomía (**incentivos**) y suficiencia de recursos (**capacidades**)
- **Fuentes:** Análisis de legislación, estructuras y presupuestos. Cuestionarios directos y solicitudes de información.

Articulación ideal



La información

- Derecho de acceso a la información reconocido en las normas, pero sin garantías:
 - ausencia de lineamientos generales para producir y sistematizar la información gubernamental (gestión de archivos)
 - los órganos garantes tienen autonomía limitada en la práctica y recursos insuficientes

Se reforman las reglas pero no se fortalece a quien las hace valer

Evaluación

- La evaluación **se delega** a dependencias estatales ya existentes
- Predominan **instrumentos aislados** que no están integrados en una estrategia deliberada y que suelen presentar un **sesgo** hacia el **control presupuestal** y el **cumplimiento de metas operativas**.
- El **vínculo** entre la evaluación del desempeño gubernamental y las decisiones de política **no es evidente**.

Mecanismo de información interna. Sin vínculos con el ciudadano.

Control interno

- **Autonomía comprometida** debido a problemas de diseño institucional
- Los **recursos** humanos y financieros **no** corresponden con la **magnitud del mandato**
- Énfasis en el **control contable** (agenda restringida) y claro **sesgo punitivo**
- **Retos** comunes para imponer **sanciones en firme**, lo que debilita su capacidad disuasiva

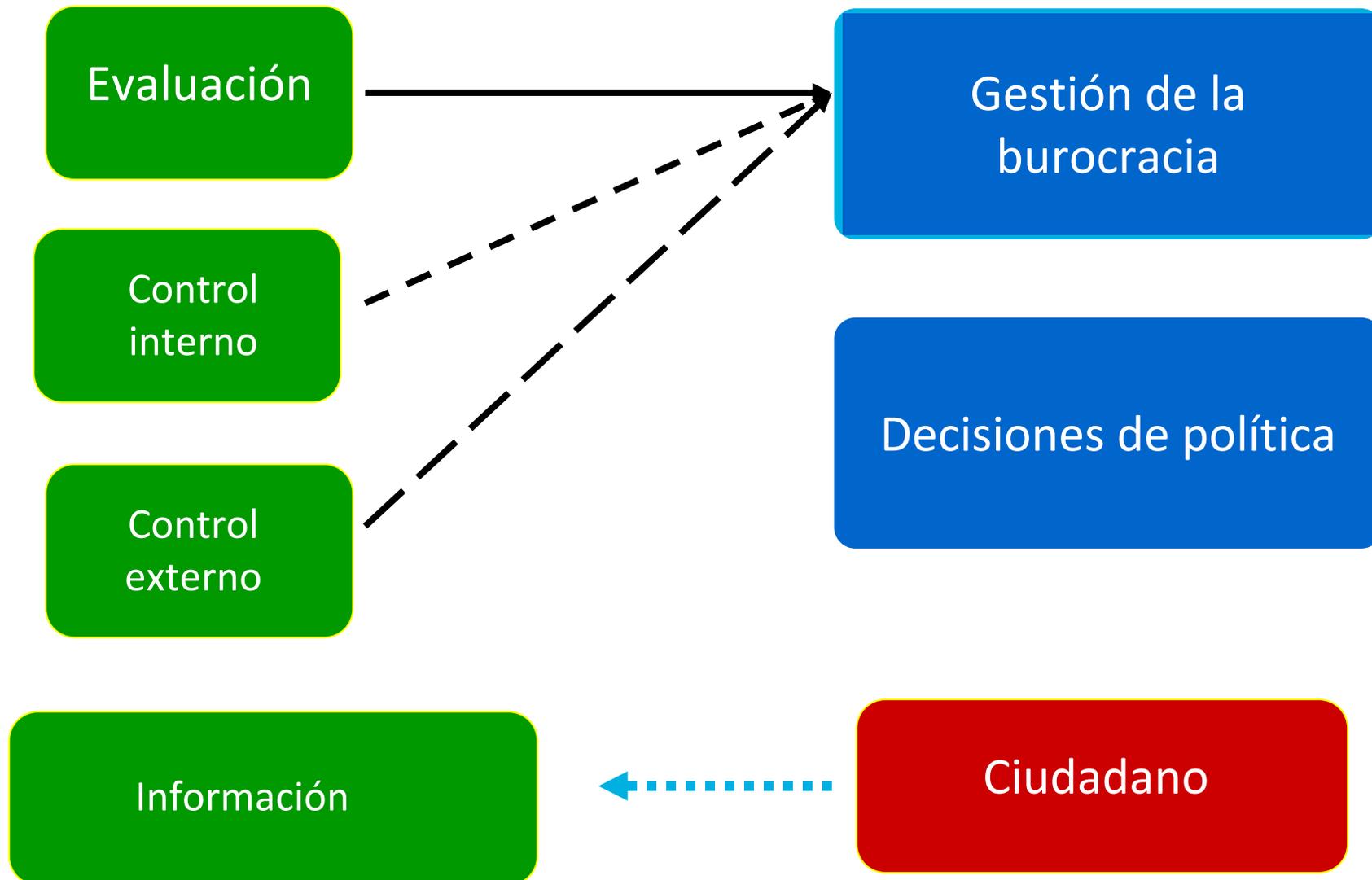
El gobierno exige cuentas de sus funcionarios, pero hay una débil vocación pública

Control externo

- Control legislativo **débil**: requiere legisladores proactivos que **no cuentan con instrumentos** para hacer efectivos ciertos mecanismos de control
- Énfasis en la **fiscalización** de cuenta pública (**sesgo** hacia la verificación **contable y legal**)
- **Autonomía** reconocida, pero **endeble**
- **Agudo problema de recursos** (amplio universo de sujetos fiscalizables)
- **Limitaciones para incidir**

Poca capacidad de
incidencia, débil control

“Rendición de cuentas” sin vocación pública y reactiva



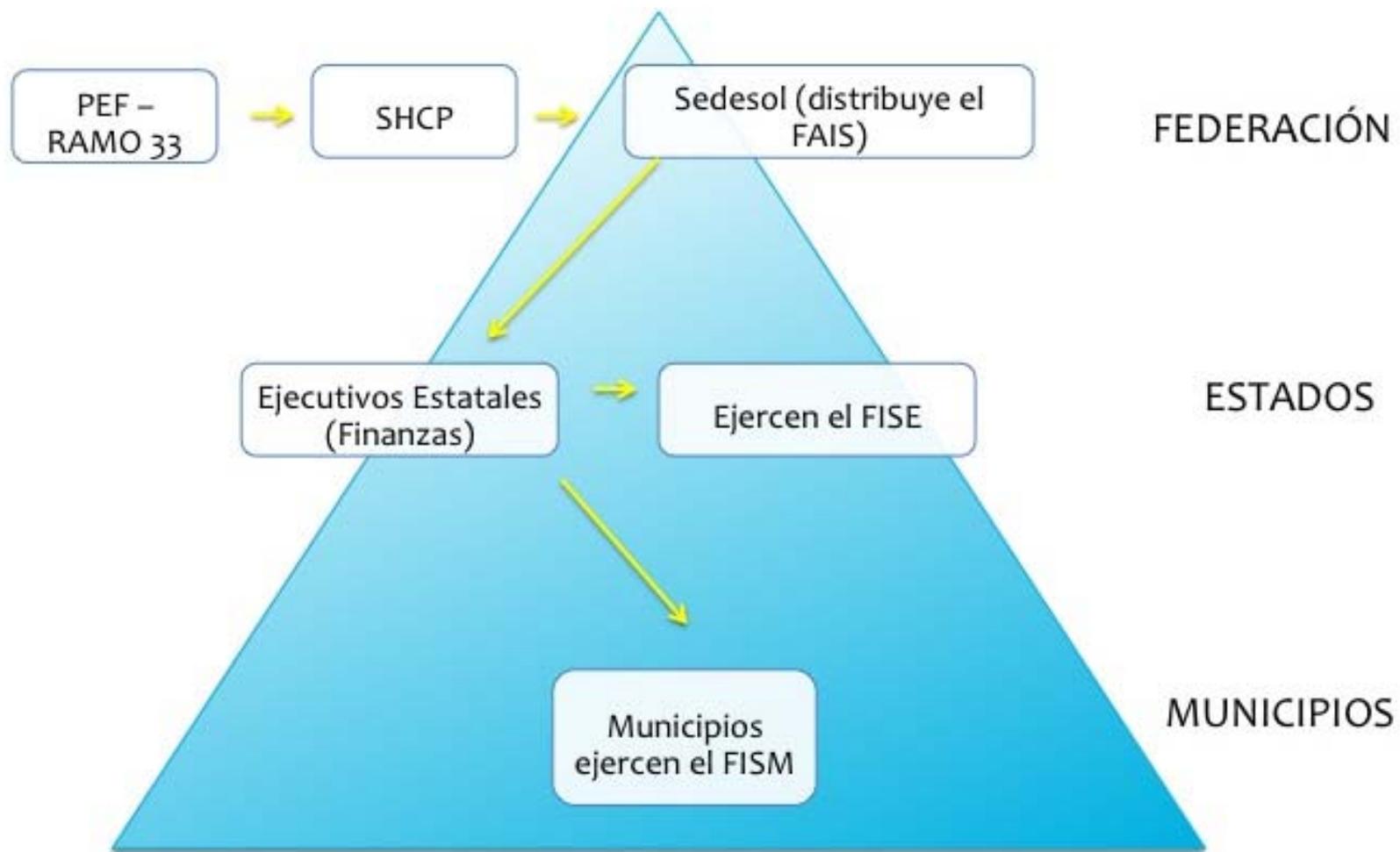


Transferencias intergubernamentales

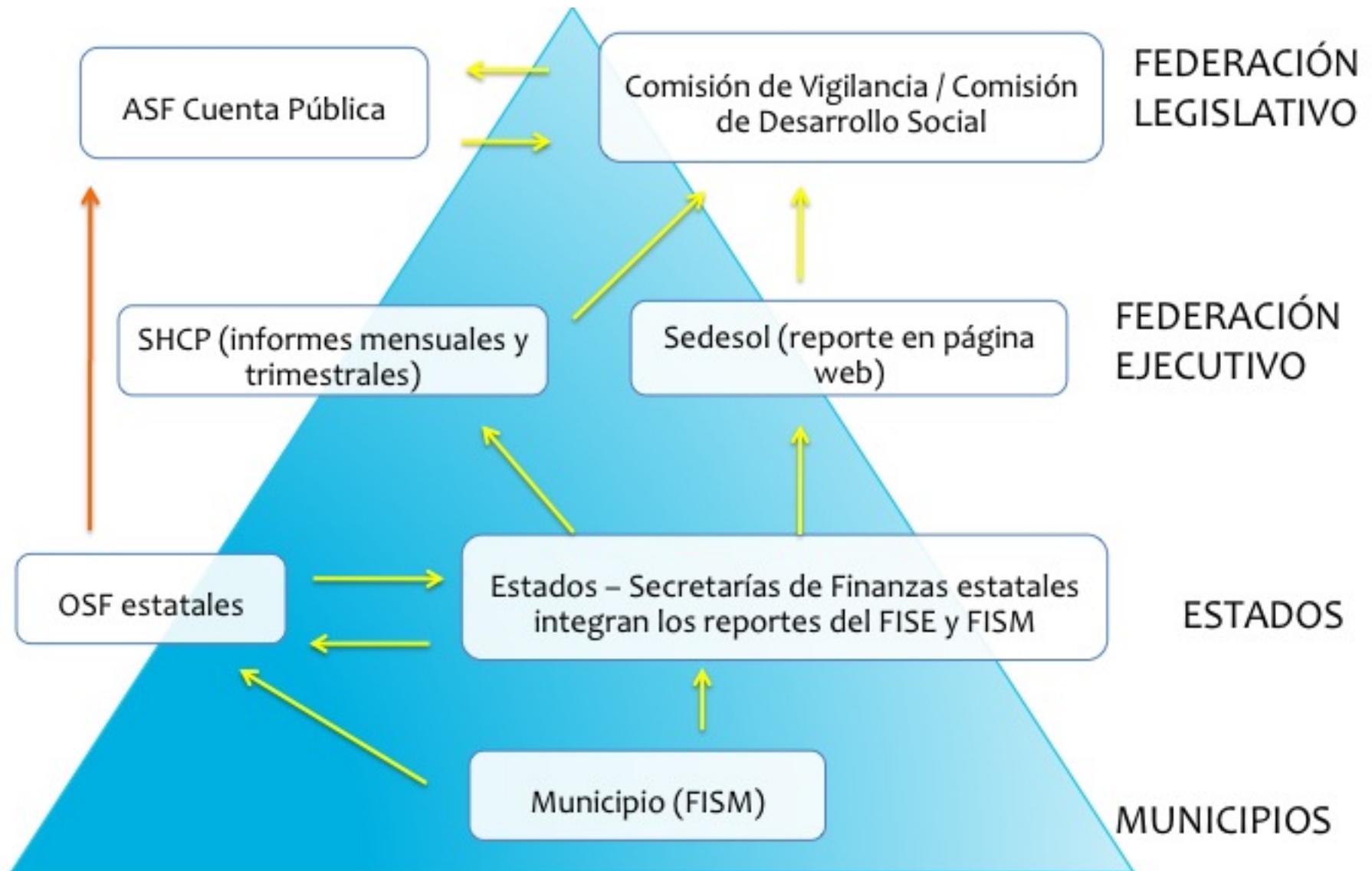
Transferencias intergubernamentales

- **Ramo 33**: transferencias condicionadas.
- Hay **dos rutas** para la rendición de cuentas
 - Intragubernamental: los mecanismos dentro de cada ámbito de gobierno
 - Intergubernamental: de municipios a estados y de estados a la federación
- Caso: **FAIS (municipal)**
 - Propósito: construcción de infraestructura social básica para disminuir marginación
 - 2009: 37 mil millones de pesos

¿Cómo bajan los recursos?



Cómo sube la rendición de cuentas



Rendición de cuentas basada en informes

- Todas las relaciones de rendición de cuentas se sustentan en los informes **generados por los municipios**.
- Los informes ofrecen datos agregados sobre los **montos ejercidos** y **el avance de obra**.
- A nivel estatal las **secretarías de finanzas o contraloría no realizan revisiones** a los montos ejercidos por los municipios.
- SHCP y Sedesol **no tienen atribuciones para verificar** la información, ni para **exigir los informes**.

Rendición de cuentas basada en informes

Como consecuencia:

- Los informes **no se realizan con regularidad**
- El **objeto** de la rendición de cuentas **desaparece** desde el primer eslabón
- En suma, se trata de relaciones en las que una autoridad envía a **otra información en formatos preestablecidos**, que son agregados, procesados y publicados por distintas autoridades pero **nunca son revisados, nunca son evaluados y no generan consecuencias.**



Municipios

Gobiernos municipales

- Contraste entre:
 - la **visión romántica** donde el gobierno más cercano a la gente rinde cuentas de manera informal pero efectiva, y
 - Una realidad de **falta de normas, procesos y capacidades** para asegurar que los funcionarios, las dependencias y el ayuntamiento en su conjunto rindan cuentas

Rendición de cuentas *en el municipio*

- El **diseño institucional**, las **reglas electorales** y el **funcionamiento administrativo** no llevan a que los gobiernos municipales rindan cuentas
- **Control interno:**
 - **Control contable** del gasto de la burocracia
 - Pocos **recursos**
 - Baja **institucionalización**

Rendición de cuentas *del municipio*

- Control externo:
 - Hacia los gobiernos estatales: flujos de información
 - Hacia las legislaturas: auditorías como control contable, pero también instrumento de control político
 - Contraloría social limitada por gobierno (busca canalizar participación) y por sociedad (poca capacidad de organización)

Conclusión

- Rendición de cuentas en municipios:
 - Muchos controles, poco efectivos
 - Basada en mecanismos **inconexos** y **poco complementarios**.
 - Indefinición de responsables: **¿quién es “A”?**
 - **Ciudadano** no es destinatario
 - Se concentran en el ejercicio del **gasto**
 - **Sin efectos** en el comportamiento de los gobiernos
 - Las excepciones son **voluntarias** y **no institucionalizadas**.



Sistema de contabilidad gubernamental

Mauricio Merino

Laura Sour



La calidad de la información en las cuentas públicas

Fuentes de información

Marco normativo

Cuenta de la
Hacienda Pública
Federal 2007

Cuentas Públicas
Estatales 2007

Entrevistas

Sistema de contabilidad gubernamental

Cualquier política de rendición de cuentas debe partir de las cuentas mismas:

- del registro detallado y confiable de los ingresos y de los gastos del Estado
- del registro de los efectos financieros que producen esos movimientos.

Un sistema de contabilidad es un sistema de información

La información contable ha de servir para 3
USOS:

1. Control sobre los ingresos y los gastos públicos.
2. Evaluación de los programas y políticas gubernamentales.
3. Rendición pública de cuentas (literalmente).

La información contable debe satisfacer al menos siete supuestos de información

1. Llevar un control efectivo y oportuno de los ingresos y de los gastos de las unidades que obtienen y ejercen recursos públicos.
2. Evitar desviaciones en el ejercicio del gasto, de manera oportuna.
3. Evitar compromisos financieros, que pongan en riesgo la capacidad del gobierno.
4. Registrar y controlar el patrimonio público.

5. Conocer los costos efectivos en los que incurre cada unidad responsable.
6. Relacionar costos de operación e inversión, de cada unidad responsable de ejercer gasto público, con los resultados que efectivamente se obtienen.
7. Informar al público de manera eficaz y completa sobre el ingreso, el uso y el destino de los recursos públicos.

La información contable debe satisfacer al menos siete supuestos de información

Realizamos un diagnóstico sobre la calidad de la información que provee la contabilidad gubernamental

1. Estudiamos los procedimientos legales para la integración de las cuentas públicas

2. Evaluamos la calidad de la información

¿Cómo?

15 indicadores proxys para saber si se cumplen los siete supuestos mínimos.

Relación binaria: la información existe (1); no existe (0).

Cuando hay más de un rango de profundidad en los datos, cifras fragmentadas (si dos rangos: 0.5; si cuatro rangos, 0.25).

Resultados normalizados (0 a 10)

Supuestos	Proxys	Puntuación
1. Llevar un control efectivo y oportuno de los ingresos y de los gastos de las unidades que obtienen y ejercen recursos públicos.	Si existen datos sobre las unidades responsables de ejercer el gasto público y con qué nivel de precisión.	0 0.5 1
	Si existen datos sobre los ingresos que recauda el gobierno por cualquier medio y si éstos están especificados en unidades responsables de hacerlo.	0, 0.5 ; 0, 0.25, 0.5
	La periodicidad con la que se registra la información.	--
2. Evitar desviaciones en el ejercicio del gasto, de manera oportuna	Si los registros sobre los ingresos obtenidos, en caso de haberlos, se registran con la fecha en la que se obtuvieron.	0 1
	Si existen registros de los pasivos contraídos, señalando el momento en el que efectivamente se afrontaron o deben afrontarse.	0 0.5 1
	Si existen registros bancarios o de cualquier otro tipo sobre el ejercicio del gasto efectivamente realizado, de conformidad con la temporalidad de los programas autorizados	0 0.5 1

Supuestos	Proxys	Puntuación
3. Evitar compromisos financieros, que pongan en riesgo la capacidad del gobierno.	Si existen registros de deuda contraída en cualquier momento y/o por cualquier modalidad.	0, 0.25, 0.5, 0.75, 1
	Si existen registros de pasivos o compromisos financieros, de cualquier índole, asumidos en ejercicios fiscales anteriores.	0 1
4. Registrar y controlar el patrimonio público.	Si existen registros sobre el valor de adquisición del patrimonio por parte del gobierno, clasificados ambos bajo cualquier modalidad.	0 0.5 1
	Si existen registros del patrimonio y de los activos fijos acumulados y de su depreciación anualizada.	0, 0.25, 0.5, 0.75, 1
5. Conocer los costos efectivos en los que incurre cada unidad responsable.	Si existen registros sobre el costo de operación por unidad responsable.	0 0.5 1
	Si existen registros sobre otros costos financieros asumidos o realizados, por cualquier modalidad y por unidad responsable.	0 1

Supuestos	Proxys	Puntuación
6. Relacionar costos de operación e inversión, de cada unidad responsable de ejercer gasto público, con los resultados que efectivamente se obtienen.	Si existen registros agregados sobre los costos de operación e inversión en los que incurren las unidades responsables.	0 0.5 1
	Si existen cuentas de enlace y análisis contables de resultados que comparen los costos con los destinos del gasto.	0, 0.25, 0.5, 0.75, 1
7. Informar al público de manera eficaz y completa sobre el ingreso, el uso y el destino de los recursos públicos.	Si existen elementos completos y confiables para que el público conozca la información contable, expresada de forma: a) accesible y b) comprensible.	-----

Resultados del marco normativo federal

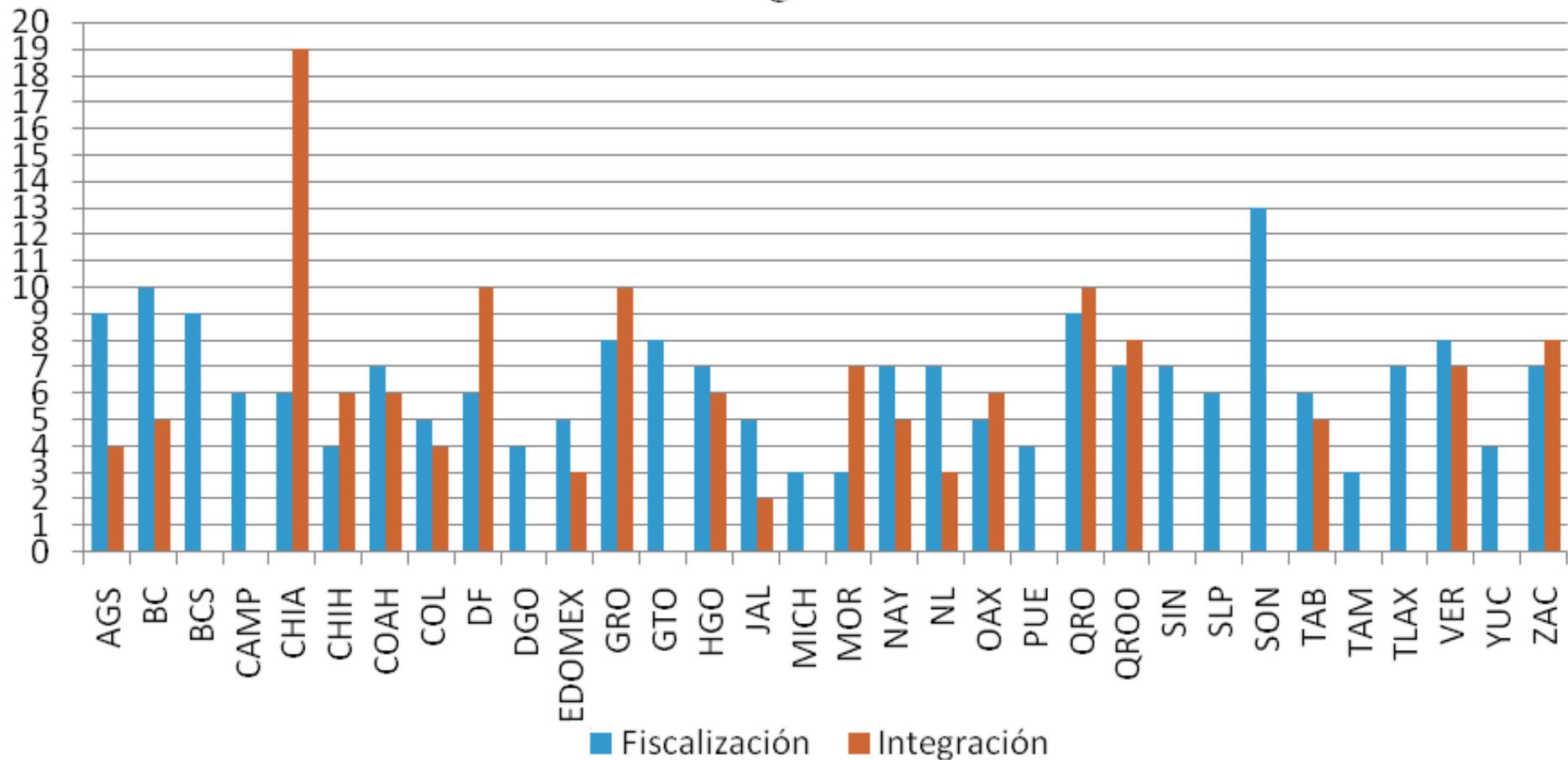
1. Tanto la CHPF como el PEF sólo presentan la clasificación del gasto por objeto, capítulo y concepto, pero no por partida específica.
2. **La contabilidad** no permite saber cuándo y cómo ocurren desviaciones en el ejercicio del gasto, sino hasta el momento en que los entes responsables de la fiscalización emplean su propia metodología para corroborar la veracidad de la información contable.
3. **La dinámica** tampoco permite detectar y evitar, con anticipación, compromisos financieros que puedan poner en riesgo la capacidad de acción financiera del gobierno en el futuro.

Marco normativo a nivel federal

4. **La Ley General de Contabilidad Gubernamental** abrogó el requisito de valorar el patrimonio del Estado. El patrimonio no se asume como propiedad contable del gobierno.
5. **La cuenta** presenta los datos sobre ingresos de manera agregada, sin detalle sobre el medio por el que fueron obtenidos, así como sobre su ejercicio puntual.
6. No es posible verificar **la disponibilidad total de recursos** con relación a los gastos programados dentro de un ejercicio presupuestal, pues los pasivos se consolidan con posterioridad al ejercicio.
7. No es posible conocer **los costos efectivos** en los que incurren las unidades responsables de gastar dineros públicos en México, ni compararlos.

Marco normativo a nivel estatal

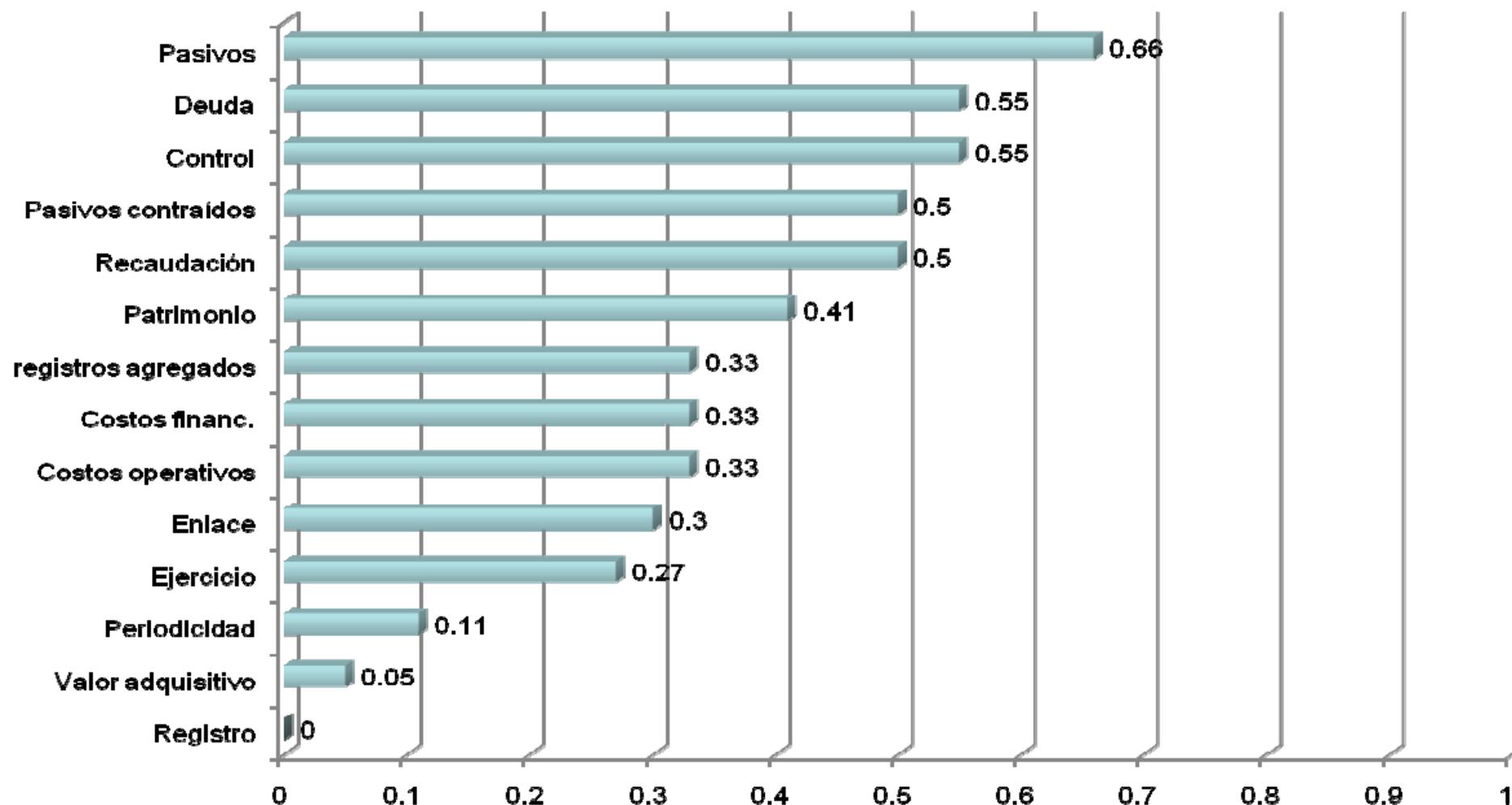
Comparación del número de criterios de Integración y Fiscalización de cuenta pública que establece la legislación estatal



Elaboración propia con base en el análisis de las cuentas públicas 2007.

La calidad de la información de las cuentas públicas

Promedio de calidad de información por Proxy (escala 0-1)



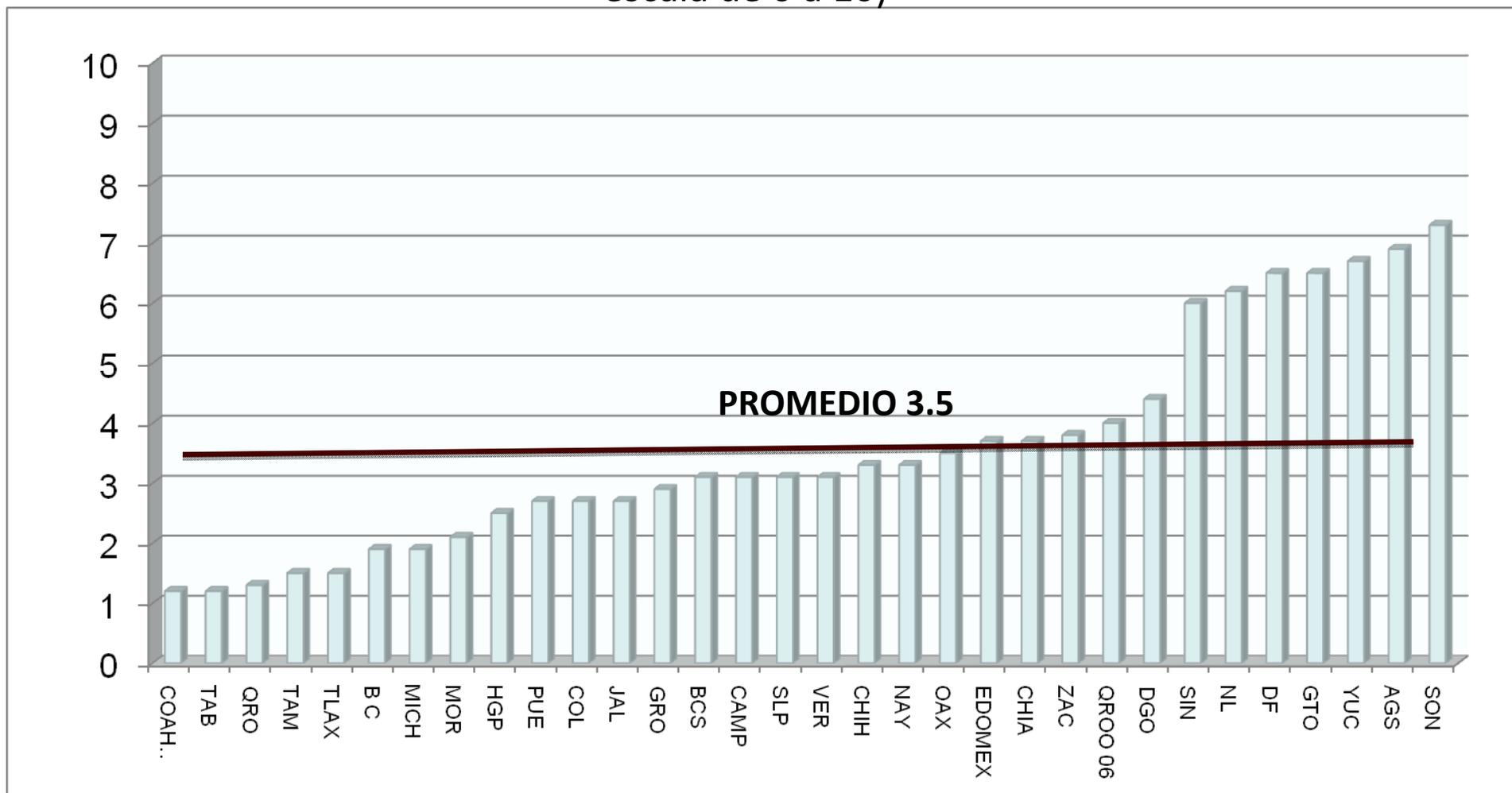
Elaboración propia con base en el análisis de las cuentas públicas 2007.

Promedio de calidad de información por supuesto mínimo (escala 0-1)

Supuesto Mínimo	Promedio
Evitar compromisos financieros, que pongan en riesgo la capacidad del gobierno.	0.611
Llevar un control efectivo y oportuno de los ingresos y de los gastos de las unidades que obtienen y ejercen recursos públicos.	0.389
Conocer los costos efectivos en los que incurre cada unidad responsable.	0.333
Relacionar costos de operación e inversión, de cada unidad responsable de ejercer gasto público, con los resultados que efectivamente se obtienen.	0.319
Evitar desviaciones en el ejercicio del gasto, de manera oportuna	0.259
Registrar y controlar el patrimonio público.	0.236

Promedio nacional de calidad de información en cuentas públicas

(Promedios de los siete supuestos mínimos convertidos a escala de 0 a 10)



Elaboración propia con base en el análisis de las cuentas públicas 2007.



Estructura de la contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno

Objetivo: Análisis técnico contable

¿Existen registros de las cuentas bancarias empleadas y claramente identificadas para liquidar los diferentes tipos de gasto?

¿Existen registros de los ingresos financieros obtenidos?

¿Existen registros de la deuda contraída señalando claramente montos totales, tipo de deuda, plazos, intereses, amortizaciones y acreedores?

¿Los ingresos públicos están desglosados en los diferentes conceptos que los integran? ¿Están estos registros señalados por unidad responsable?

¿Existen registros de los costos financieros o intereses pagados?

¿Existen datos por unidades responsables de ejercer el gasto?

Método

Se revisaron más de 500 elementos contables nacionales en los tres niveles de gobierno correspondientes al 2007 (disponibles en internet)

Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Origen y Aplicación de Recursos, Estado de Egresos, Estado de Flujo de Efectivo, Estado de la Deuda, Clasificación Administrativa del Gasto, cuentas contables de ingresos, fuente de ingresos, productos financieros, intereses provenientes de otros ingresos, bancos, deuda, gastos financieros, aplicación de intereses

Quintana Roo no se incluyó en el estudio.

Registro contable de los Ingresos

INGRESOS									
Proxy	Si existen datos sobre los ingresos que recauda el gobierno por cualquier medio y si éstos están especificados en unidades responsables de hacerlo.				Si existen registros sobre otros costos financieros asumidos o realizados, por cualquier modalidad y por unidad responsable.				
Criterio de Evaluación	Los estados financieros que integran la CPHE se encuentran consolidados, tales como el Estado de Flujo de Efectivo y el de Origen y Aplicación de Recursos, deberán permitir observar la existencia de esta información. Sin embargo, para verlo por unidad responsable sería necesario conocer los estados de cada una de éstas.				Los estados financieros que integran la CPHE, tales como el Estado de la Situación Financiera, Flujo de Efectivo y Origen y Aplicación de Recursos, reflejarán los montos de los Gastos y Productos Financieros incurridos en el año y aquellos pagados o cobrados de forma anticipada.				
Documento y/o concepto contable	INGRESOS	ESTADO DE RESULTADOS	ORIGEN- APLICACIÓN	UNIDAD RESPONSABLE	FUENTE	PRODUCTOS FINANCIEROS	EDO DE ORIGEN	INTERESES - INGRESO	
Escala de calificación	0 (No) - 2.5 (Sí, pero sólo el total de los ingresos) - 5 (Sí, pero sólo el total de cada uno de los rubros de los ingresos) - 10 (Sí, con el desglose de cada uno de los conceptos que conforman a los rubros de los ingresos)	0 (No) - 2.5 (Sí, pero sólo el total de los ingresos) - 5 (Sí, pero sólo el total de cada uno de los rubros de los ingresos) - 10 (Sí, con el desglose de cada uno de los conceptos que conforman a los rubros de los ingresos)	0 (No) - 2.5 (Sí, pero sólo el total de los ingresos) - 5 (Sí, pero sólo el total de cada uno de los rubros de los ingresos) - 10 (Sí, con el desglose de cada uno de los conceptos que conforman a los rubros de los ingresos)	0 (No) - 5 (Sí, pero no a nivel dirección) - 10 (Sí, a nivel dirección)	0 (No) - 5 (Sí, pero no claramente identificado con el destino) - 10 (Sí, claramente identificado el destino)	0 (No) - 10 (Sí)	0 (No) - 10 (Sí)	0 (No) - 10 (Sí)	PUNTOS MÁXIMOS 80

Resultados

Todas las entidades federativas publican información tanto de sus ingresos como de sus egresos, sin embargo su calidad no es suficiente para controlar, evaluar y rendir cuentas sobre los funcionarios públicos.

Ninguna de las entidades federativas cumple con generar y publicar información contable deseada de acuerdo con los criterios mínimos establecidos en esta investigación.

Calidad de la contabilidad gubernamental a nivel estatal

		EGRESOS	
		SÍ	NO
INGRESOS	SÍ	Oaxaca, Yucatán	
	NO	Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Veracruz, Zacatecas	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala Coahuila, Tabasco

Calidad de la contabilidad gubernamental a nivel estatal

El 58 % de las entidades federativas analizadas publican información de ingresos y gastos

Ésta no es útil ni para la toma de decisiones, ni para que la ciudadanía conozca con certeza qué se está haciendo con sus recursos

El 41 % de las entidades sólo reportan sus egresos con calidad

Pero cuando se evalúa la calidad de los ingresos este porcentaje no alcanza ni el uno por ciento

Sólo Oaxaca y Yucatán presentan mayor detalle y calidad contable en sus registros de cuenta pública. Es decir, estas son las dos únicas entidades cuya información de ingresos y egresos permite enriquecer la toma de decisiones

Contabilidad Gubernamental a nivel municipal

- Las entidades seleccionadas para realizar la evaluación municipal son las mejor calificadas, así como también aquellas que aparecen en último y penúltimo lugar: Oaxaca, Yucatán, Tabasco y Coahuila.
- Se eligieron cuatro municipios en cada estado con niveles de rezago, tamaño de población y porcentaje que reciben de aportaciones similares.
- No se encontraron datos a nivel municipal para Oaxaca
- Sólo se encontró información para uno de los municipios en Yucatán: Mérida. En el caso de Tabasco se eligió el Centro y Torreón para Coahuila.
- Para evaluar los registros contables a nivel municipal se emplean los mismos criterios antes señalados.

Contabilidad Gubernamental a nivel municipal

- **La calificación más alta la obtuvo Mérida.**
 - el resultado de Mérida es mayor a la calificación de estados como Tabasco y Coahuila.
 - El desempeño de Mérida resalta porque presenta niveles de rezago y población ligeramente mayores al resto de los municipios estudiados.
- Hay una **relación directa y positiva entre la calidad de la información de los municipios seleccionados y la calidad en los estados** a los que cada uno de ellos pertenece.

Contabilidad Gubernamental a nivel federal

- La evaluación de los registros de ingresos de la Federación es similar a la de los municipio de Centro en Tabasco y Torreón.
- En el caso de los egresos, la Federación hace un mejor trabajo que estos dos municipios. Sin embargo, Mérida supera a la Federación tanto en ingresos como en egresos.
- Con base en las cifras del 2007, Mérida es un ejemplo a seguir en los tres niveles de gobierno en lo relacionado con la calidad con la que se publican los registros contables de la cuenta pública.

Evaluación de la Estructura de la Contabilidad Gubernamental en los tres niveles de gobierno en México

	INGRESOS	EGRESOS
FEDERACIÓN	5	15
OAXACA	57.5	55
YUCATÁN	45	40
TABASCO	2.5	12.5
COAHUILA	7.5	5
MÉRIDA (YUCATÁN)	40	32.5
CENTRO (TABASCO)	5	10
TORREÓN (COAHUILA)	5	5
OAXACA DE JUAREZ (OAXACA)	-	-



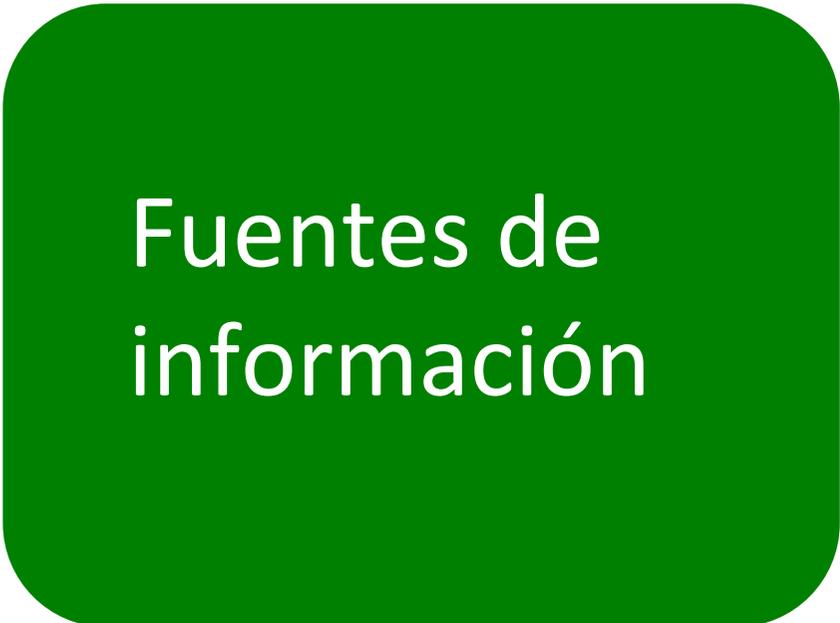
Poder Legislativo

María Amparo Casar

Ignacio Marván

Khemvirg Puente

Fuentes de información



Marco normativo

Informes de gasto
disponibles al público

Informes de revisión de
cuenta pública

Acuerdos parlamentarios

Gacetas parlamentarias

Diarios de debates

Solicitudes de información

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Doble naturaleza del Poder Legislativo

- Órgano al que se rinden cuentas.
- Órgano que debe rendir cuentas.

Dos niveles de responsabilidades

- Colectivo
- Individual

Dos dimensiones de análisis:

- Interorgánica
- Intraorgánica

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

El Poder Legislativo como órgano fiscalizador.

- A pesar de sus facultades históricamente no jugó el papel de fiscalizador.
- Pluralismo Electoral:
 - El Poder Legislativo pasó de la subordinación a la autonomía.
 - Un Poder Ejecutivo con contrapesos y una Cámara de Diputados con mayor poder de fiscalización.
- Momento actual:
 - Información, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del poder.
 - De un Poder Legislativo fiscalizador a uno fiscalizable.

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Objetivo: Evaluar la estructura de
rendición de cuentas

Interrogantes fundamentales

¿El marco legislativo es adecuado?

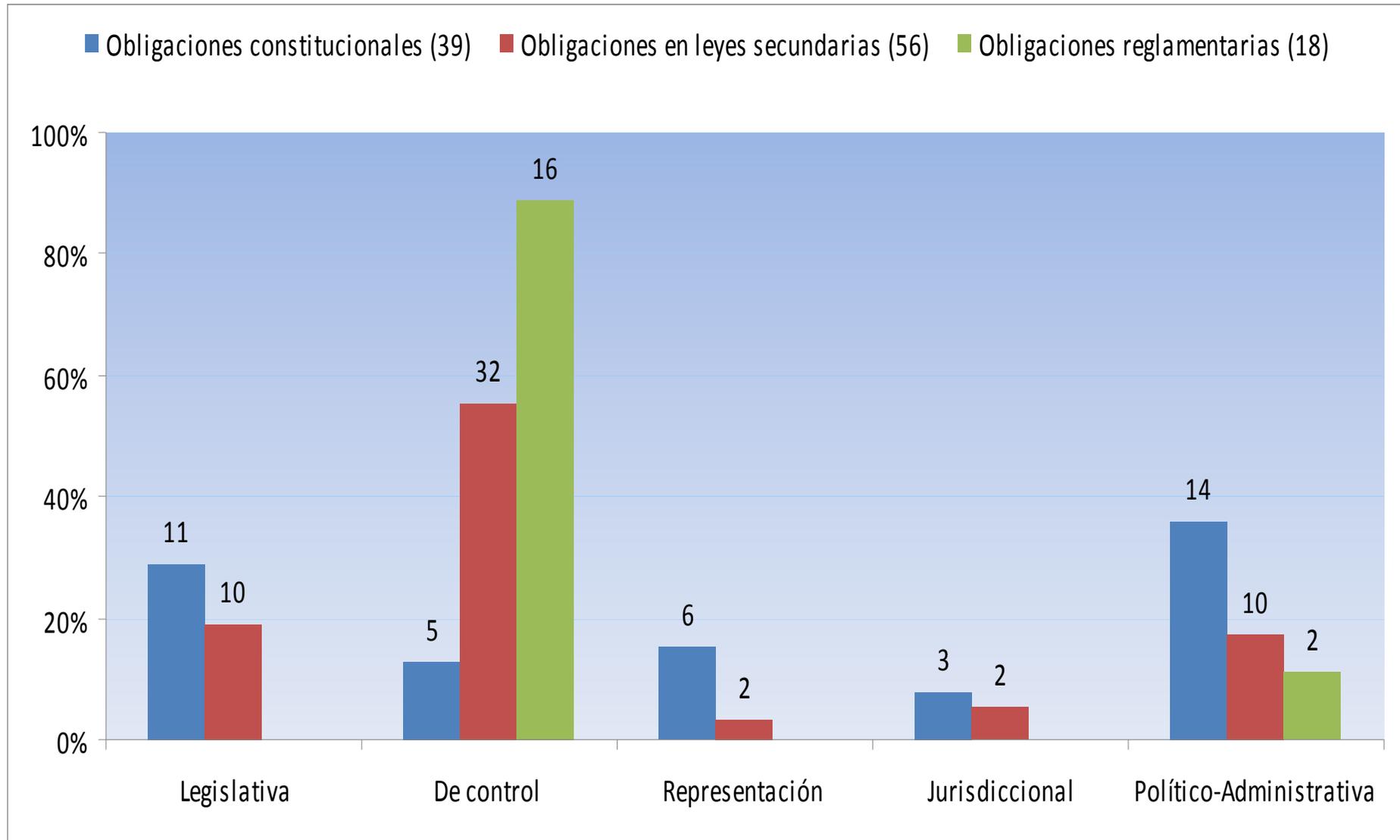
¿Rinde cuentas el Poder Legislativo?

Funciones

1. Legislativa // 2. De control // 3. Político-
Administrativa
// 4. De Representación // 5. Jurisdiccional

- Para cada facultad/obligación
 - ¿Rinde cuentas?
 - ¿Quién?
 - ¿Ante quién?
 - ¿Hay sanciones?
- El uso de los recursos económicos del Congreso
 - Alcances y límites del marco jurídico

Distribución de Obligaciones



La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Función Legislativa.

11 obligaciones constitucionales, 10 en Leyes Secundarias

Ord. Legal	Mandato	Sujeto	Sanción
Art. 73 Fr. VII	VII. Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.	Congreso	N.D.

- La mayor parte de las facultades legislativas son “potestativas”
- La excepción más importante es la aprobación anual de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos
- Plazo de aprobación pero sin consecuencia (sin previsión en caso de no aprobación)
- El único control interorgánico es ejercido por el Poder Judicial a través de la revisión constitucional de leyes.

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Función de control

5 constitucionales, 32 en leyes secundarias, 16 en reglamentos.

Ord. Legal	Mandato	Sujeto	Sanción
CPEUM. Art. 74, VI.	Concluir la revisión de la Cuenta Pública (30 de septiembre del año siguiente a su presentación)	Cámara de Diputados	N.D.
LFRC, art. 36	Someter al Pleno el dictamen de la Cuenta Pública (30 de septiembre)	Comisión de Presupuesto	N.D.
LFRC, art. 38	Emitir opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF (15 de marzo)	Comisiones de Vigilancia y Presupuesto	N.D.

- La normatividad es omisa: no establece criterios para verificar el cumplimiento de esta obligación
- Mientras la ASF tiene sanciones por incumplimiento, las comisiones no las tienen
- La cuenta pública de 2002, debió votarse el 30 de septiembre de 2004 y fue votada (y rechazada) el 15 de abril de 2009
- El rechazo no tiene consecuencias administrativas o penales.

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Función de Representación

6 obligaciones constitucionales y 2 en leyes secundarias (asistir y votar)

Ord. Legal	Mandato	Sujeto	Sanción
CPEUM, Art. 51	La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación...	Diputados	N.A.

- Al no existir la posibilidad de reelección inmediata no hay rendición vertical directa de los legisladores al elector
- Tampoco está reglamentada la representación de intereses particulares como la gestoría y el cabildeo
- No hay obligación de informar al electorado
- No hay acceso a información sobre estas actividades

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Función Político-Administrativa.

14 constitucionales, 10 en leyes secundarias, 2 en reglamentos.

Ord. Legal	Mandato	Sujeto	Sanción
CPEUM, art. 76, II y 102.	Ratificar los nombramientos del Procurador, Ministros, agentes diplomáticos y cónsules, funcionarios de Hacienda, y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.	Cámara de Senadores	ND

- Nombramientos compartidos con el Ejecutivo.
- La mayor parte de estos nombramientos no tienen plazos, reglas ni criterios de evaluación de las propuestas
- No hay obligación de hacer público el proceso de nombramiento o ratificación
- El proceso no es monitoreable por la ciudadanía

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Función jurisdiccional.

3 constitucionales, 2 leyes secundarias

Ord. Legal	Mandato	Sujeto	Sanción
CPEUM, 110	Acusar ante la Cámara de Senadores al servidor público... Erige en Jurado de sentencia	Ambas cámaras	N.D.
LOGGEUM, art. 40, 5.	Designar la sección instructora encargada de sustanciar los procedimientos	Comisión Jurisdiccional (C D)	N.D.
LOGGEUM, art. 101, 1.	Integrar sección de enjuiciamiento encargada de aplicar las sanciones	Comisión Jurisdiccional (CS)	N.D.

- Es la facultad más importante para fincar responsabilidades políticas.
- No están establecidos plazos para resolver los casos que se presenten.
- El seguimiento de los procedimientos establecidos están sujetos a la voluntad de quienes integren la mayoría en cada Cámara.

La Estructura de Rendición de Cuentas del Poder Legislativo

Asignación y uso de recursos

Ord. Legal	Mandato	Sujeto	Sanción
LFPyRH, art. 5, fracc. I	El Poder Legislativo aprueba su proyecto de presupuesto y lo envía a la SHCP para su integración al proyecto del Ejecutivo.	Cámara Diputados	N.D.
LOCGEUM, art. 34 y	Para la elaboración y ejercicio del presupuesto la Junta de Coordinación Política se apoyará en un Comité de Administración	Cámara de Diputados	N.D.
LOCGEUM, art. 66.	La Mesa Directiva presentará al Pleno el proyecto de presupuesto de la Cámara que le presente la Comisión de Administración.	Cámara de Senadores	N.D.

- Libre asignación
- Libre ejercicio
- Sin obligación de informar (aún a la ASF)

Conclusiones generales

La estructura de rendición de cuentas para el Poder Legislativo es insuficiente e inadecuada.

- La mayor parte de las tareas y obligaciones:
 - no están reglamentadas
 - no son monitoreables
 - carecen de plazo para su cumplimiento
 - carecen de sanción por incumplimiento

Conclusiones generales

En lugar de que el diseño institucional propicie la rendición de cuentas del Poder Legislativo:

- Alienta el incumplimiento de la norma
- Fomenta la evasión de responsabilidades
- Exime de la rendición de cuentas

Conclusiones generales

Legislador individual

- El legislador mexicano no puede ser sancionado o premiado por sus electores
- No tienen la obligación de “regresar” al electorado:
 - Ni a la tarea de gestoría
 - Ni a informar
 - Ni a justificar sus acciones
- Los incentivos están alineados para que su “principal” sea el coordinador parlamentario
- Los únicos actos obligatoriamente “públicos” son el debate y la votación en el pleno

Conclusiones generales

Órganos de gobierno

- Concentran el poder → instrumentos disciplinarios
 - Agenda
 - Toma de decisiones
 - Distribución de recursos
- Discrecionalidad
- Obligaciones “auto-impuestas”
- Sin órganos de vigilancia y sancionatorios
- Importantes áreas sin regular: cabildeo

Conclusiones generales

- Marco insuficiente: datos formales
- Expedido por los legisladores (endógeno, propio del Poder Legislativo)
- Sin sanciones ni órgano sancionador
- Sin instancias externas al Legislativo para recurrir la negativa a la información

Conclusiones generales

- Total discrecionalidad y ausencia de transparencia en:
 - Asignación de recursos
 - Uso de recursos
- Creación de partidas sin justificación ni criterios
- Subvenciones “a modo” discrecionales

Conclusiones generales

Subvenciones “a modo”

Apoyos y asignaciones presupuestarias	
Adicional a la Fracción Parlamentaria	Para el trabajo legislativo y de gestión
Extraordinaria de inicio de Legislatura	Para operación de Comisiones Legislativas
Para atender compromisos por término de gestión	Extraordinarios, adicionales o especiales a las Fracciones Parlamentarias
Asignación extraordinaria para apoyo tecnológico	Apoyo para el pago de cuotas por incorporaciones al seguro de salud
Asignación especial de apoyo administrativo mensual	

Conclusiones generales

Calidad normativa

→ deficiente

- No regula ni sanciona el cumplimiento de las obligaciones
- Se rige por un reglamento obsoleto
- Necesidad de recurrir a acuerdos parlamentarios
- Áreas sin regular

Calidad institucional →

baja

- Ausencia de órganos de control y evaluación independientes
- Órganos de transparencia sometidos a intereses de las elites parlamentarias
- Recursos institucionales controlados por los coordinadores

Transparencia y el acceso → sin garantía

- Reservas discrecionales
- Información parcial (en particular la financiera y la de comisiones)
- Sin acceso al proceso legislativo (grupos de interés y cabildeo)

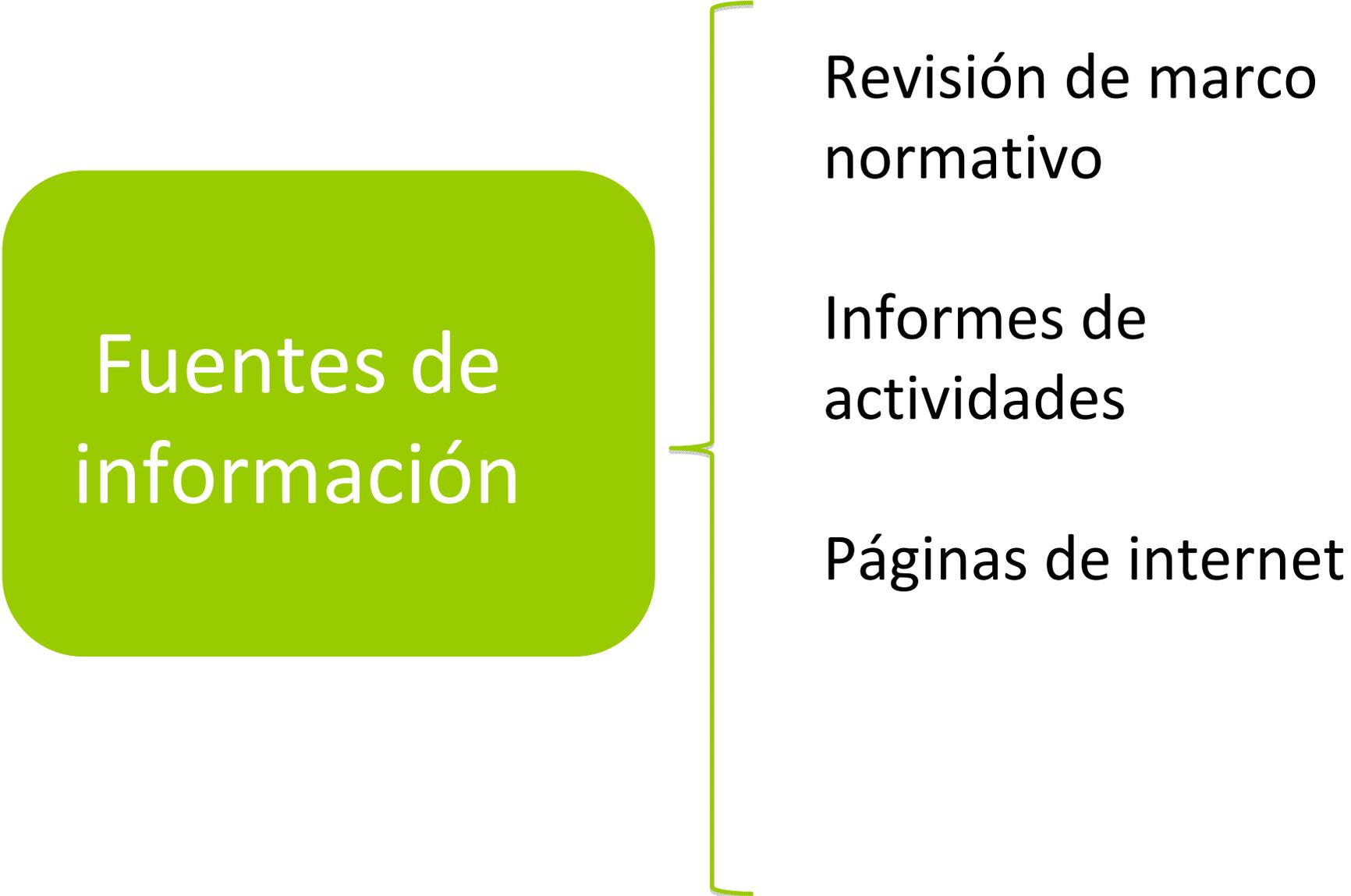
El marco jurídico mexicano ha sido diseñado para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas



Poder Judicial

José Antonio Caballero

Fuentes de información



Revisión de marco normativo

Informes de actividades

Páginas de internet

Del qué hace la justicia al cómo rinde cuentas la justicia: Los ámbitos sujetos a la rendición de cuentas

- La función jurisdiccional

- Accesible
- Eficiente
- Imparcial
- Eficaz

- La carrera judicial

- Objetividad
- Excelencia
- Profesionalismo
- Imparcialidad
- Independencia

- Las funciones administrativas (el ciclo presupuestal)

- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Transparencia
- Honradez

Rendición de cuentas de la Justicia en México

- **Jurisprudencia y rendición de cuentas**
 - ¿Qué piensan los poderes judiciales sobre la rendición de cuentas?
- **Las funciones de los poderes judiciales desde el punto de vista de:**
 - Los informes de actividades
 - Las páginas web
 - La normatividad sobre:
 - Transparencia y acceso a la información judicial
 - Organización judicial
- **Muestra** integrada por 11 Poderes Judiciales de entidades federativas y el Poder Judicial Federal

Los resultados

La evolución jurisprudencial

- La tutela de la independencia judicial
 - ¿Informar atenta contra la independencia judicial?
- La interpretación de la fracción III del artículo 116 de la CPEUM.
 - La evaluación del desempeño judicial
- El Poder Judicial Federal y la Auditoria Superior de la Federación
 - Las facultades de revisión se desprenden del contenido de los programas

Análisis normativo

		Procesos	I	B	C	M	A	C	H	i	D	F	E	B	E	G	H	J	L	N	O	Q	T	
P E		Cuenta pública	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
		Manejo de recursos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
		Juicio político	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
I	A J	Rendición de informe	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	10	
	A C J	Visitas ordinarias	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
		Visitas extraordinarias	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	8
		Investigaciones	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	7
		Vigilancia de órganos auxiliares del CJF	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
		Ratificación	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
		Estímulos	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10
		Ascensos	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10
	Procedimiento disciplinario	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	A R M	Control administrativo del manejo de recursos, sistemas de registro y contabilidad	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
S	Acceso a la información	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
		Total	14	8	10	13	12	14	12	13	12	13	12	13	12	11	13	10						

El panorama empírico

- Los informes de actividades no contribuyen a generar rendición de cuentas.
 - Son meras crónicas judiciales.
 - Contienen cifras agregadas de calidad desigual.
- Las páginas de Internet han mejorado pero tienen deficiencias.
 - Favorecen la información procesal.
 - Reproduce los datos del informe de actividades.
 - Poca información sobre ejercicio de gasto
 - Datos descriptivos muy limitados de la carrera judicial.
- Normatividad.
 - Hay avances importantes en el diseño normativo de la transparencia y el acceso a la información judicial.

Conclusiones I

- **No hay políticas explícitas sobre rendición de cuentas en sede judicial.**
 - Si bien no hay una oposición abierta a los ejercicios de fiscalización, no parece existir una discusión sobre cómo hacerla efectiva.
 - Subsiste la confusión sobre los alcances y la naturaleza de los ejercicios de rendición de cuentas.
 - Se requiere una discusión explícita sobre la rendición de cuentas en sede judicial.

Conclusiones II

- Los sistemas de información en los poderes judiciales no son robustos.
 - No hay rendición de cuentas sin información.
 - Los sistemas de información existentes no son estables.
 - Las series de información son incompletas.
 - Existen problemas con la terminología.
 - No hay criterios para estandarizar los reportes.
 - La información que se recolecta tiene problemas de intencionalidad.
 - No hay definición clara de los receptores de información.
 - La publicación de información es esporádica.

Conclusiones III

- En los poderes judiciales existe una estructura básica para la rendición de cuentas. El reto es desarrollarla.
 - En el ámbito Jurisdiccional
 - Los avances se concentran en el reporte de las actividades agregadas.
 - Desde el punto de vista procesal hay acciones aisladas.
 - En el ámbito de la Carrera Judicial
 - Hay muchas dificultades para fijar los alcances de la autonomía de los jueces a la luz de la evaluación de su desempeño.
 - El desarrollo es fundamentalmente endogámico y se concentra en la supervisión.
 - Ciclo presupuestal
 - Cumplimiento frente a otros órganos del Estado.
 - Las políticas de transparencia y acceso a la información tienen un impacto directo sobre este rubro.



Marco normativo del ciclo del gasto

Sergio López Ayllón

Fuentes de información

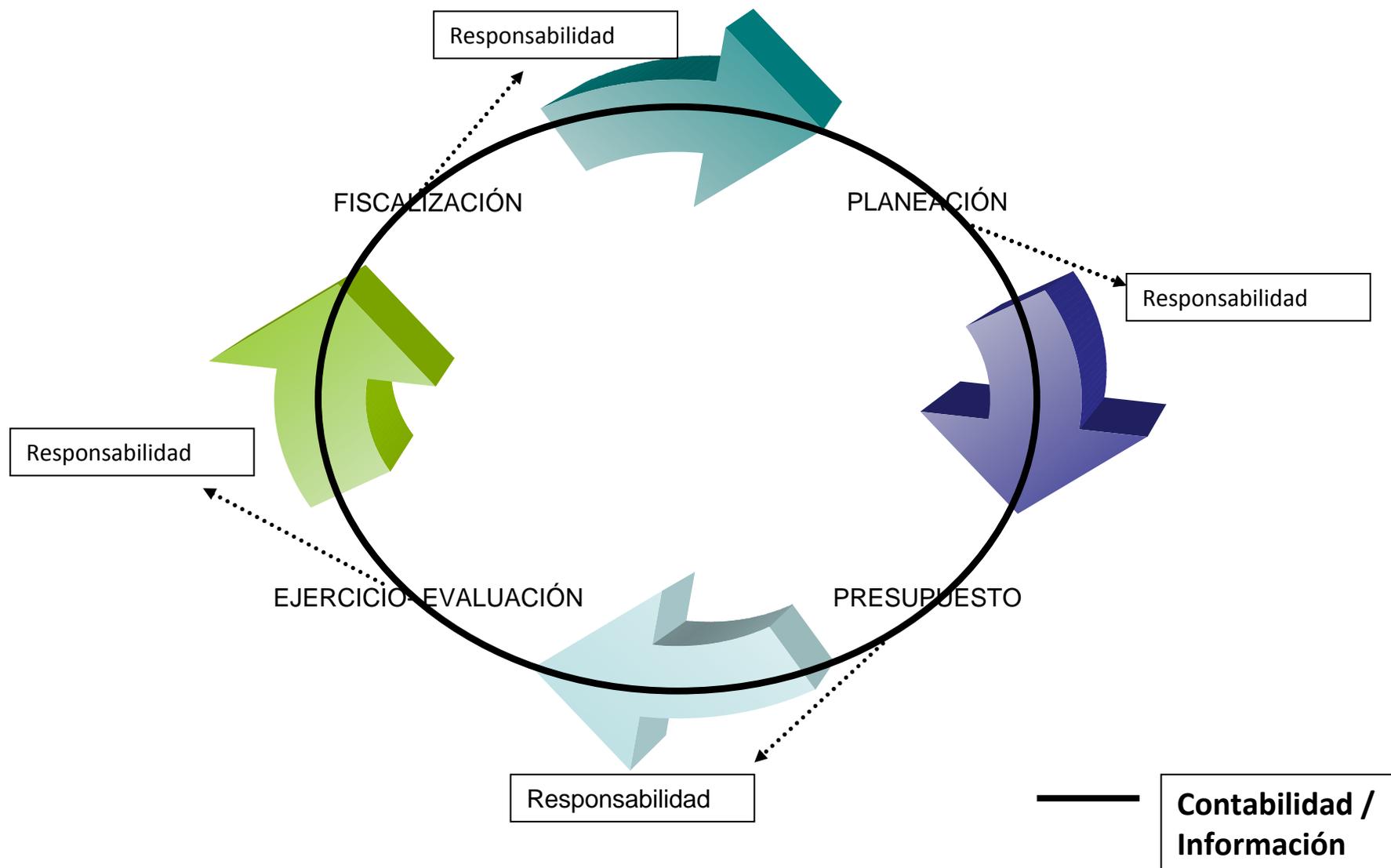


Revisión de marco normativo

Informes de actividades

Páginas de internet

Ciclo del gasto público

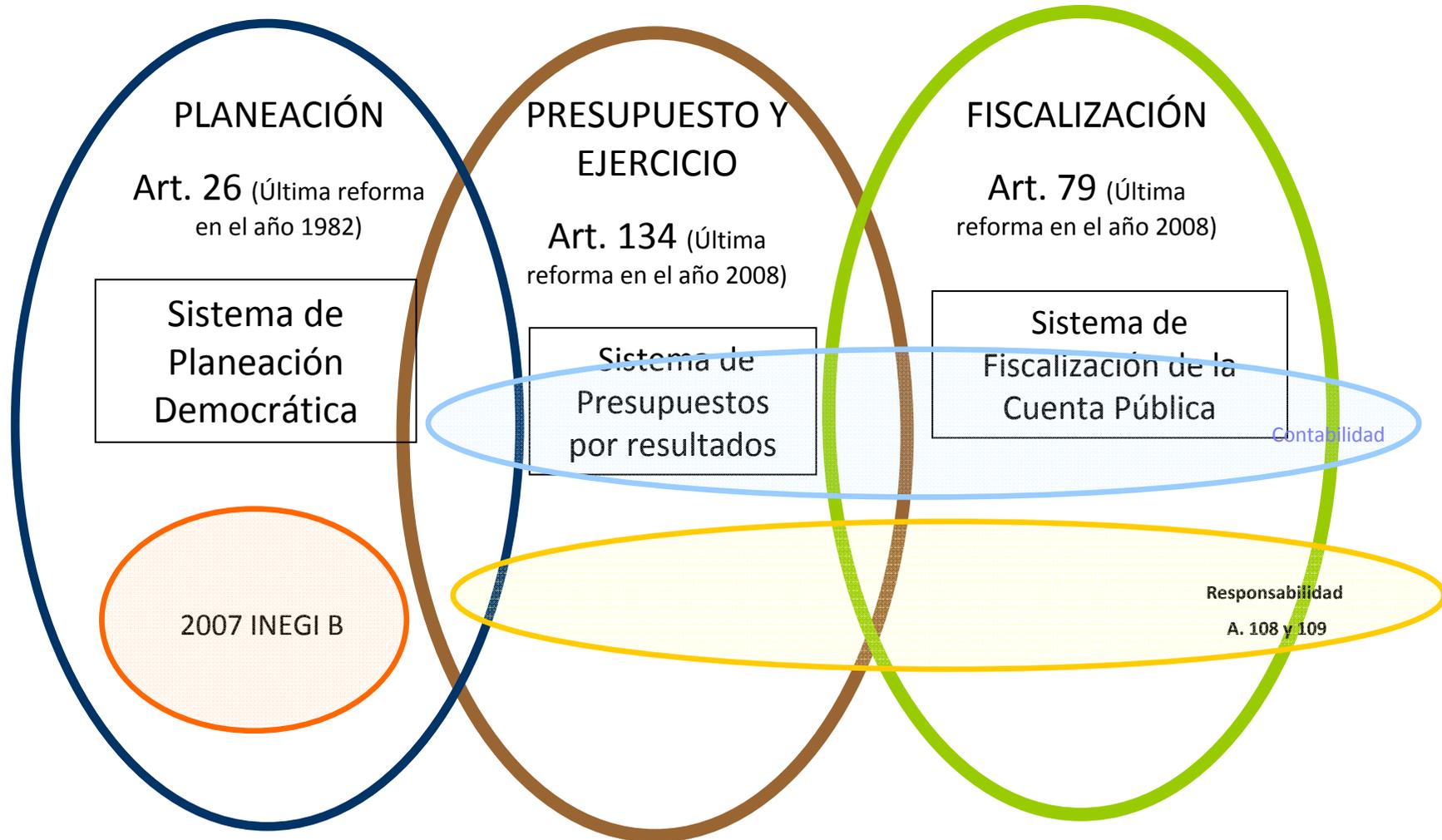


El papel del legislativo y el ejecutivo



Fuente: "Comparative Laws, Constitutions, Politics and Budget Systems", OECD Journal on Budgeting, Vol.4.No.3, 2004, p.25

Sistemas CPEUM del uso de los recursos públicos



Principio de anualidad desfasado en planeación y fiscalización

PLANEACIÓN	PRESUPUESTO	EJERCICIO/ EVALUACIÓN	CONTABILIDAD	FISCALIZACIÓN	RESPONSABILIDAD
<p>Art. 26 A Objetivo: Organizar un sistema nacional de planeación democrática</p>	<p>Art. 134 Objetivo: Presupuesto por resultados. Evaluación por una instancia técnica independiente del órgano de fiscalización</p>	<p>Art. 134 Objetivo: Asegurar las mejores condiciones para el Estado</p>	<p>Art. 73 f. XXVIII Objetivo: Lograr una contabilidad gubernamental que proporcione información armónica y homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes.</p>	<p>Art. 79 Objetivo: Evaluar los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado al presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas</p>	<p>Art. 108 y 109 113 Objetivo: Sancionar el actuar indebido de los servidores públicos.</p>
<p>Principios: 1.Democracia 2.Solidez 3.Dinamismo 4.Permanencia 5. Equidad</p>	<p>Principios: 1.Transparencia 2.Eficiencia 3.Economía 4.Eficacia 5.Honradez</p>	<p>Principios 1.Transparencia 2.Eficiencia 3.Economía 4.Eficacia 5.Honradez 6.Imparcialidad</p>		<p>Principios: 1.Posterioridad 2.Anualidad 3.Legalidad 4.Definitividad 5.Imparcialidad 6.Confiabilidad</p>	<p>Principios: 1.Lealtad 2.Eficiencia 3.Legalidad 4.Imparcialidad 5.Honradez</p>

Problemas en la Planeación

Los planes (nacional, sectoriales, especiales) NO se construyen como normas vinculantes para el presupuesto, y NO existen procedimientos de modificación impugnación.

No se elaboran con base en información estadística (INEGI), contable o resultado de evaluaciones o fiscalización.

El PND y el sistema de planeación son instrumentos fundamentalmente políticos

Problemas en el Presupuesto

El Ejecutivo lo elabora un proceso **cerrado y endogámico**.

- ❑ Las decisiones se dan al interior de la SHCP.
- ❑ Los ante-proyectos de presupuesto no se vinculan con la planeación la evaluación, ni la fiscalización.
- ❑ El proceso no puede demostrar una evolución correctiva respecto a la evaluación y fiscalización.

El Legislativo: oficina de trámite.

- ❑ No tiene normas que regulen la revisión del presupuesto.
- ❑ Tiene competencia técnica y estructura orgánica muy limitada para analizar la base fiscal ni la estructura programática.

Proceso entre dos cajas negras

La calidad del presupuesto depende de compromisos políticos no de certeza legal y estructural

Problemas en la Evaluación del Desempeño /[durante ejercicio]

El Sistema de Evaluación del Desempeño es muy incipiente y carece aún de procedimientos claros.

El SED es referido vagamente en la Ley de Presupuesto, y sin mayores referencias de estructura, funcionamiento, vinculación y sanción.

Las normas que regulan la evaluación son de baja jerarquía y se refieren a órganos, programas, sistemas y propósitos dispersos

No existe una ley que articule procesos, competencias y obligaciones en materia de evaluación

Problemas en la Fiscalización

La ASF carece de instrumentos que incidan sobre el ciclo de planeación, presupuesto y contabilidad en curso.

El Informe de Fiscalización se “libera” dos años después y no identifica mejoras y riesgos

La fiscalización se orienta a las responsabilidades individuales y no hay responsabilidad institucional

La *fiscalización* al desempeño carece de vínculos con la *evaluación* del desempeño

La fiscalización al desempeño sólo se incorpora los trabajos de la Cámara

Problemas en la Información Gubernamental

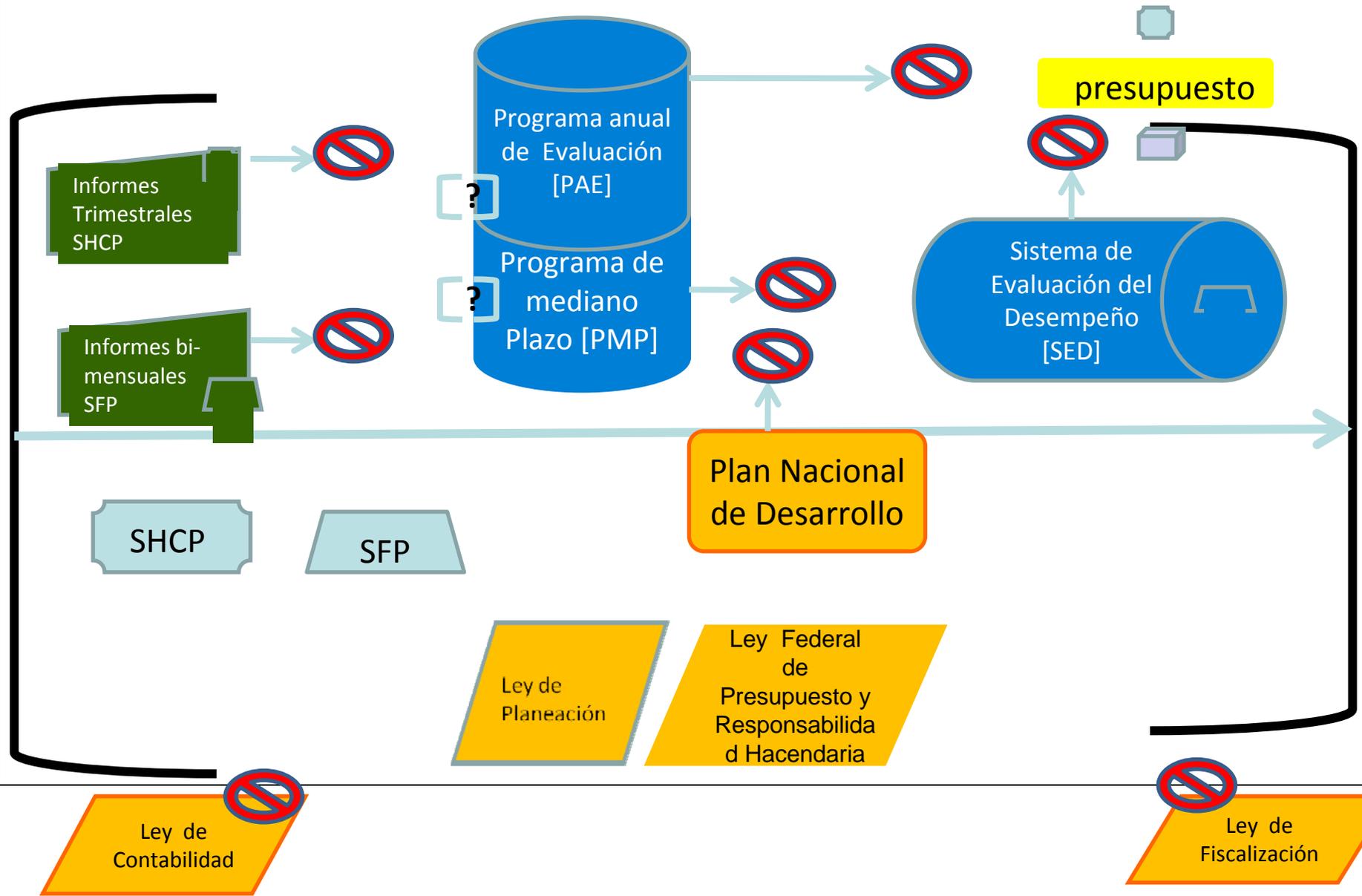
El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica NO constituye aún una base obligatoria para elaborar la planeación, el presupuesto o la contabilidad.

La información gubernamental se encuentra dispersa y fragmentada sobre cada dependencia

Se carece de sistemas de información presupuestal accesibles para no-expertos.

No existen procedimientos estructurales que vinculen la información gubernamental relevante en materia de planeación, presupuesto, contabilidad, evaluación y fiscalización

Sistema de evaluación del desempeño



www.rendiciondecuentas.cide.edu

