

Rendición de Cuentas, respaldo legislativo para la construcción de un sistema nacional.

Tomás Francisco Morales Cárdenas

Introducción

“Hacia una verdadera rendición de cuentas en México” es el llamado a la reflexión, para hacer nuestra aportación a los resultados del esfuerzo de los académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, las conclusiones de la investigación denominada “La estructura de la rendición de cuentas en México”, se convierten en un parteaguas en el tema.

A continuación destaco algunas de las conclusiones de esta importante investigación que sirven de apoyo para esta participación.

- *La estructura de rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo está en “construcción”.*
- *La estructura de rendición de cuentas del Poder Legislativo es insuficiente e inadecuada.*
- *En los poderes judiciales existe una estructura básica para la rendición de cuentas, el reto es desarrollarla*

Rendición de cuentas en Municipios:

- *Falta de normas, procesos y capacidades para asegurar que los funcionarios, las dependencias y el ayuntamiento en su conjunto rindan cuentas.*
- *Muchos controles poco efectivos. Basado en mecanismos inconexos poco complementarios.*

Sistema de contabilidad gubernamental

- *Cualquier política de rendición de cuentas debe partir de las cuentas mismas,*
- *Todas las entidades federativas publican información tanto de sus ingresos como de sus egresos, sin embargo su calidad no es suficiente para controlar, evaluar o rendir cuentas sobre los funcionarios públicos.*

Ciclo del Gasto Público.- Presenta problemas en sus diversas fases a saber:

En la Planeación:

- *El Plan Nacional de Desarrollo y el sistema de planeación son instrumentos fundamentalmente políticos*

El presupuesto:

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

En la evaluación al desempeño:

- *Las normas que regulan la evaluación son de baja jerarquía y se refieren a órganos programas, sistemas y propósitos dispersos.*
- *No hay una ley que articule procesos, competencias y obligaciones en materia de evaluación.*

En la fiscalización:

- *La fiscalización al desempeño carece de vínculos con la evaluación al desempeño.*

En la información:

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

Planteamiento

Si bien se han discutido, estudiado y propuesto tanto el concepto y tipologías de la rendición de cuentas, y se han desarrollado esfuerzos de medición, mediante algunos indicadores, considero que aún **se tiene pendiente llegar a una definición precisa sobre el significado y el alcance de esa expresión** que sea asequible para el ciudadano, que a su vez haga menos abstracto el concepto de cultura de rendición de cuentas, tan presente en los discursos, las agendas legislativas e incluso en las declaraciones de misión y visión de algunos entes de fiscalización superior.

En el estudio de referencia se reconoce que el **concepto de rendición de cuentas no aparece de manera explícita en nuestra Constitución federal**. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, no contiene una definición de este término; solo aparece en el nombre de la Ley, así como en los artículos que a continuación se comentan.

El artículo 15, Fracción II que contiene la atribución de la Auditoría Superior de la Federación de **proponer**, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad; las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso, gasto y deuda pública;

así como todos aquellos elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías;

El artículo 37 contenido en el Título Tercero relativo a la **Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno Locales y por Particulares, dispone la facultad para celebrar convenios** con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y **las entidades de fiscalización superior**, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación, que tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales, dispone de igual forma que los lineamientos comprenderán además, la **verificación del desempeño** y la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban las personas físicas o morales, públicas o privadas, en concepto de subsidios, donativos y transferencias otorgados por las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal con cargo a recursos federales. Señala también que **para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente**. La Auditoría Superior de la Federación debe establecer los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los citados recursos federales.

En complemento a lo anterior, la fracción VIII del artículo 85, el Auditor Superior de la Federación tiene la atribución de expedir aquellas normas y disposiciones que la misma Ley le confiere a la Auditoría Superior de la Federación; así como **establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas** y la práctica idónea de las auditorías, **tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades fiscalizadas y las características propias de su operación**.

En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, reformada con motivo de la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el 2008) **dispone en su artículo 1, que es de orden público**, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74

fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.**

Señala también la **legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género** como criterios para la administración de los recursos públicos federales.

En el artículo 2 fracción LVII, como parte de la definición de Unidad responsable se hace mención de las **materias en que se tiene obligación de rendición de cuentas, esto es sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.**

Conforme al artículo 45, los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; por ello contiene mecanismos para promover un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.

Por su parte la Ley General de Contabilidad Gubernamental, hace referencia a **informes de rendición de cuentas** en la parte final de la Fracción I del Artículo 4, donde se define a la armonización como la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, **a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas** que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de **los principales informes de rendición de cuentas.**

El artículo 19 en su fracción VI establece que **los entes públicos deberán asegurarse que el sistema de contabilidad gubernamental, genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.**

El proceso de armonización contable requiere de recursos económicos, de tal forma que el legislador federal consideró en la fracción VI del artículo transitorio Noveno que en apoyo al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, el Presupuesto de Egresos de la Federación podrá prever un fondo concursable para que la Secretaría de Hacienda otorgue subsidios a las entidades federativas y a los municipios, a través de éstas, que cumplan entre otros, estar al corriente con las obligaciones en las materias de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización conforme al marco constitucional y demás disposiciones aplicables. Aun cuando no es un mandato tácito, se observa que el incentivo se encuentra condicionado.

Como se observa, los tópicos de las leyes antes citadas y en particular de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, proporcionan elementos básicos, para que en las entidades federativas puedan formularse propuestas legales de la misma naturaleza, y al contar con el interés y el compromiso de los legisladores locales puede reflejarse en avances sustanciales, que trasciendan primero entre las entidades federativas de una región, como paso previo al establecimiento de un sistema nacional de rendición de cuentas.

En este sentido, los entes de fiscalización superior tienen un rol estratégico, de acuerdo a los numerales 7 y 8 de la Declaración de Asunción de la Organización Latinoamericana Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades (OLACEFS), de octubre de 2009, se encuentran comprometidos a *“velar por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.”*

De igual forma deben *“constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno. Para el ejercicio de dicho liderazgo, las EFS fortalecerán sus estrategias, sus capacidades y recursos, y procurarán la cooperación y alianzas nacionales e internacionales con*

diferentes actores, que les permitan compartir conocimientos y experiencias y aumentar sus potencialidades en esta materias”.

Propuestas

Reza un proverbio chino, “antes de iniciar la labor de cambiar el mundo, da tres vueltas por tu propia casa” y esto lo aplico en relación a los roles que como ciudadano, académico y servidor público tengo la oportunidad de vivir en Tabasco, mi entidad federativa, que por cierto no sale bien librada en la evaluación presentada como parte de la multicitada investigación, es desde esta perspectiva que deseo plantear mis propuestas.

1.- Tomemos como punto de partida el concepto de rendición de cuentas que se propone en el estudio de referencia para llegar a una **definición de la fuerza legal necesaria para construir una política de rendición de cuentas y que sea incluida por ejemplo, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.**

2.- Conforme a lo antes lo expuesto y partiendo de las premisas donde se afirma que para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; y para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables, en mi opinión el medio que podrá permitir en el mediano plazo la articulación de los cuatro sistemas que fueron identificados para producir una verdadera de rendición de cuentas: Planeación, Presupuesto, Fiscalización y Responsabilidades, es respaldar desde las Legislaturas Locales, acciones como las siguientes:

- a) Fortalecer el proceso de la Armonización Contable en los Estados y Municipios, para ello se puede accionar en temas como la instancia de coordinación, como replicar el modelo federal del Consejo Nacional de Armonización Contable, un ejemplo es el Estado de Guanajuato que tiene la figura de Consejo Estatal de Armonización Contable. Ante el atraso que se observa en las acciones de coordinación con los Municipios en la mayoría de los estados, se debe pugnar para que las Legislaturas Locales emitan exhortos a las Secretarías de Finanzas, Hacienda o sus equivalentes para agilizar una efectiva coordinación y el puntual

cumplimiento del proceso de armonización contable y demás disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

- b) Promover acciones como la creación de foros o grupos de trabajo convocados por la Comisión Legislativa de Presupuesto, Inspectoría de Hacienda, etc. con la participación del ente de fiscalización superior, en coordinación con las Dependencias del Poder Ejecutivo, instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales, para el trabajo de análisis al marco legal vigente que permita identificar la necesidad de reformar o expedir leyes que contengan materias que actualmente regula la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como es el Presupuesto con Base en Resultados, la Evaluación al Desempeño, temas directamente relacionados con el establecimiento de las bases legales para una verdadera rendición de cuentas en cada una de las entidades federativas

- c) Debe atenderse la debilidad de los gobiernos municipales mediante una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales, en materia de presupuesto en base a resultados, la contabilidad gubernamental, transparencia, evaluación del desempeño, etc. Lo anterior se constituye en un área de oportunidad para la participación de instituciones de educación superior, los entes de fiscalización superior e institutos de transparencia, mediante la creación de programas de capacitación en estas materias, que puedan facilitar los esfuerzos que se emprendan en el proceso de armonización contable. En este sentido, las Comisiones Legislativas de Fortalecimiento Municipal o sus equivalentes tienen una importante labor.

La experiencia mutua beneficia a todos, se afirma en el lema de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), hagamos nuestro el sentido del mismo, instituyendo un monitoreo de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en cada una de nuestras entidades federativas, que permitan ser compartidas en cada una de las regiones y de forma gradual construir el sistema nacional de rendición de cuentas.

Referencias

Organización Latinoamericana Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2009). *Declaración de Asunción, Principios Sobre Rendición de Cuentas*, emitidos en la XIX Asamblea General de la Organización Latinoamericana Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), consultado el 4 de junio de 2010 en línea, disponible en <http://olacefs.net/uploaded/content/category/1939645031.pdf>

Merino, López y Cejudo (Coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-CIDE. México 2010.



**Rendición de Cuentas,
respaldo legislativo para la construcción
de un sistema nacional.**

Tomás Francisco Morales Cárdenas

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

“Hacia una verdadera rendición de cuentas en México” es el llamado a la reflexión, para hacer nuestra aportación a los resultados del esfuerzo de los académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas; las conclusiones de la investigación denominada “La estructura de la rendición de cuentas en México”, se convierten en un parteaguas en el tema



Algunas conclusiones de esta importante investigación de apoyo para esta participación:

- ***La estructura de rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo está en “construcción”.***
- ***La estructura de rendición de cuentas del Poder Legislativo es insuficiente e inadecuada.***
- ***En los poderes judiciales existe una estructura básica para la rendición de cuentas, el reto es desarrollarla***



Rendición de cuentas en Municipios:

- **Falta de normas, procesos y capacidades para asegurar que los funcionarios, las dependencias y el ayuntamiento en su conjunto rindan cuentas.**
- **Muchos controles poco efectivos. Basado en mecanismos inconexos poco complementarios.**

Sistema de contabilidad gubernamental

- **Cualquier política de rendición de cuentas debe partir de las cuentas mismas,**
- **Todas las entidades federativas publican información tanto de sus ingresos como de sus egresos, sin embargo su calidad no es suficiente para controlar, evaluar o rendir cuentas sobre los funcionarios públicos.**

Merino, López y Cejudo (Coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-CIDE. México 2010.

Existen propuestas tanto del concepto y tipologías de la rendición de cuentas, y se han desarrollado esfuerzos de medición,

Aún se tiene pendiente llegar a una definición precisa sobre el significado y el alcance de esa expresión que sea asequible para el ciudadano, que a su vez haga menos abstracto el concepto de cultura de rendición de cuentas, presente en los discursos, las agendas legislativas e incluso en las declaraciones de misión y visión de algunos entes de fiscalización superior.

En el estudio se reconoce que el concepto de rendición de cuentas no aparece de manera explícita en nuestra Constitución federal.

**Algunas referencias en las principales disposiciones
en busca de una adecuada *Rendición de Cuentas***

**Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas
15, fracc. II; 37; 85 fracc. VIII**

**Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad
Hacendaria
1, 2 fracc. LVII; 45**

**Ley General de Contabilidad Gubernamental
4 frac I; 19 frac VI; Transit. Noveno fracc VI**

Las leyes antes citadas y en particular de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, proporcionan elementos básicos, para que en las entidades federativas puedan formularse propuestas legales de la misma naturaleza, y al contar con el interés y el compromiso de los legisladores locales puede reflejarse en avances sustanciales, que trasciendan primero entre las entidades federativas de una región, como paso previo al establecimiento de un sistema nacional de rendición de cuentas.

Los entes de fiscalización superior (EFS) tienen un rol estratégico, de acuerdo a los numerales 7 y 8 de la Declaración de Asunción de la Organización Latinoamericana Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades (OLACEFS), de octubre de 2009,

Declaración de Asunción OLACEFS, de octubre de 2009.

“velar por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.”

“constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua



Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2009). *Declaración de Asunción, Principios Sobre Rendición de Cuentas*, emitidos en la XIX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), consultado el 4 de junio de 2010 en línea, disponible en <http://olacefs.net/uploaded/content/category/1939645031.pdf>

1.- Tomemos como punto de partida el concepto de rendición de cuentas que se propone en el estudio de referencia para llegar a una definición de la fuerza legal necesaria para construir una política de rendición de cuentas y que sea incluida por ejemplo, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental

2.- A partir de las premisas “para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; y para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables”, en mi opinión el medio que podrá permitir en el mediano plazo la articulación de los cuatro sistemas identificados (Planeación, Presupuesto, Fiscalización y Responsabilidades), para producir una verdadera de rendición de cuentas: es respaldar desde las Legislaturas Locales, acciones como las siguientes:

- a) Fortalecer el proceso de la Armonización Contable en los Estados y Municipios, para ello se puede accionar en temas como la instancia de coordinación, como replicar el modelo federal del Consejo Nacional de Armonización Contable, un ejemplo es el Estado de Guanajuato que tiene la figura de Consejo Estatal de Armonización Contable. Ante el atraso que se observa en las acciones de coordinación con los Municipios en la mayoría de los estados, se debe pugnar para que las Legislaturas Locales emitan exhortos a las Secretarías de Finanzas, Hacienda o sus equivalentes para agilizar una efectiva coordinación y el puntual cumplimiento del proceso de armonización contable y demás disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- a) Promover foros o grupos de trabajo convocados por la Comisión Legislativa de Presupuesto, Inspectoría de Hacienda, etc. con la participación del ente de fiscalización superior, en coordinación con las Dependencias del Poder Ejecutivo, instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales, para el trabajo de análisis al marco legal vigente que permita identificar la necesidad de reformar o expedir leyes que contengan materias que actualmente regula la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como es el Presupuesto con Base en Resultados, la Evaluación al Desempeño, temas directamente relacionados con el establecimiento de las bases legales para una verdadera rendición de cuentas en cada una de las entidades federativas

- c) Atender la debilidad de los gobiernos municipales mediante una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales, en materia de presupuesto en base a resultados, la contabilidad gubernamental, transparencia, evaluación del desempeño, etc. Lo anterior se constituye en un área de oportunidad para la participación de instituciones de educación superior, los entes de fiscalización superior e institutos de transparencia, mediante la creación de programas de capacitación en estas materias, que puedan facilitar los esfuerzos que se emprendan en el proceso de armonización contable
En este sentido, las Comisiones Legislativas de Fortalecimiento Municipal o sus equivalentes tienen una importante labor.





“La experiencia mutua beneficia a todos”, se afirma en el lema de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), hagamos nuestro el sentido del mismo, instituyendo un monitoreo de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en cada una de nuestras entidades federativas, que permitan ser compartidas en cada una de las regiones y de forma gradual construir el sistema nacional de rendición de cuentas.

Gracias por su atención y al Instituto de Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública por la invitación.

en México"



Tomas Francisco Morales Cárdenas
tomas.morales@dacea.ujat.mx