



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Cuenta Pública en México

Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior



Departamento de
Políticas Públicas
CUCEA



Cuadro Académico
SECTOR PÚBLICO
ESTRATEGIA FINANCIERA E INICIATIVA



Maestría en Gestión Pública

Aimée Figueroa Neri,
directora

Abril 2005

Contenido exposición

- Instancias participantes
- Presentación
- Objetivos
- Universo de trabajo
- Libro y CD interactivo
- Marco conceptual
- Metodología
- De la A a la Z, del cero al cien (resultados)
- Cuenta pública, ese oscuro objeto de deseo

Instancias de la Universidad de Guadalajara participantes en la Investigación

- Vicerrectoría Ejecutiva
- Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)
- Cuerpo Académico *Sector Público: Gestión, Financiamiento y Evaluación* del Dpto. de Políticas Públicas del CUCEA
- Seminario *Transparencia y Fiscalización Superior del Gasto Público en México* de la Maestría en Gestión Pública del CUCEA

Presentación

- La Maestría en Gestión Pública del CUCEA-UdG y el Cuerpo Académico "Sector Público: gestión, financiamiento y evaluación" que la sustenta, tomaron nota de la necesidad de que sus egresados de la especialidad en "Rendición de Cuentas" tuvieran el conocimiento en materia de fiscalización superior del gasto público y habilidades prácticas para aplicar tal conocimiento

...Presentación

- Nació así el Seminario de “Transparencia y Fiscalización Superior del Gasto Público en México” vinculado a un proyecto de investigación del Dpto. de Políticas Públicas sobre el estado que guarda la legislación mexicana en materia de fiscalización superior del gasto público (FSGP)
- En esta parte del proyecto que abarca el ámbito federal y estatal participaron los alumnos de la Mtría. en Gestión Pública, generación (2002-2004), con especialidad en “Rendición de Cuentas”

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Realizar un diagnóstico del estado y calidad de las leyes federales y estatales de México, que regulan la revisión y fiscalización superior del gasto público (FSGP)
- Hacer una valoración comparativa entre las leyes mencionadas
- Identificar los principales problemas y perfilar líneas de investigación para su solución

UNIVERSO DE TRABAJO

- Leyes y sus reglamentos, que regulan la revisión y fiscalización superior del gasto público, disponibles en diciembre del 2004 en los sitios web de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal y que se suponen vigentes, a ese mes
- Se toma como referencia la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para conocer el ámbito federal

...Universo de Trabajo

- Como complemento, se analizaron de cada Estado:
 - Constitución Política
 - Ley Orgánica del Poder Legislativo o del Congreso o equivalente
 - Ley Orgánica de la Administración Pública
 - Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público
 - Ley de Hacienda
 - Código Fiscal
 - Ley de Transparencia

LIBRO Y CD INTERACTIVO

- Publicación de un libro con un CD interactivo anexo que compila:
 - 3 ensayos académicos que abordan teoría y conceptos:
 - Vigilancia y transparencia en las democracias
 - En torno a la transparencia y la rendición de cuentas. Una aproximación teórica a un problema práctico
 - De lo horizontal a lo vertical: fiscalización superior del gasto público y su transparencia

LIBRO Y CD INTERACTIVO

- Los análisis legislativos individuales de cada Estado, el Distrito Federal y la federación
 - Análisis cualitativo
 - Análisis cuantitativo
- Valoración general comparada
- Una reflexión final

...Libro y CD interactivo

En el CD también se encuentran:

- 247 ordenamientos jurídicos aplicables directamente o conexos en materia de transparencia y FSGP (constituciones locales, leyes y reglamentos) vigentes a diciembre de 2004
- Un concentrado legislativo que agrupa a los ordenamientos jurídicos por entidad federativa y la dirección electrónica de la entidad de fiscalización superior – en caso de contar con ella-
- Una antología bibliográfica ordenada alfabéticamente que reúne 34 obras contemporáneas en materia de rendición de cuentas y fiscalización superior del gasto público y una relación de sitios web donde se puede encontrar información sobre este tema

MARCO CONCEPTUAL

- Democracia
- Pesos y contrapesos
- División de poderes y vigilancia entre ellos
- Rendición de cuentas
- Transparencia
- Fiscalización superior

...Marco conceptual

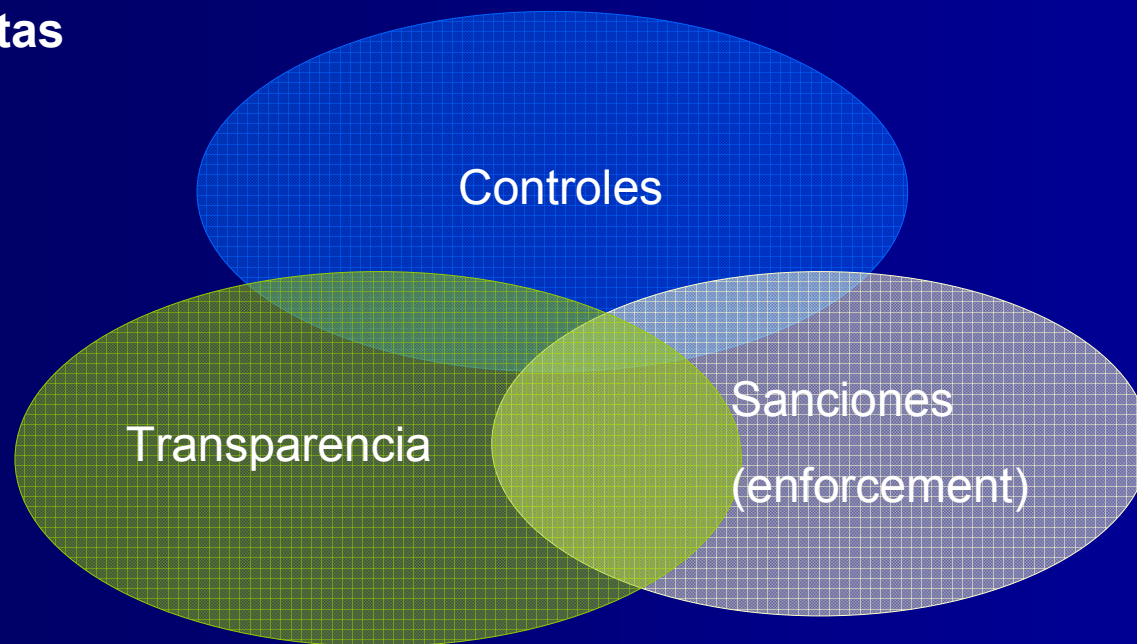
Rendición de cuentas (accountability):

- 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 supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna

Ugalde, Luis C. "Rendición de Cuentas y Democracia: El caso de México", IFE Cuadernos para la divulgación de la cultura democrática, 2002

...Marco conceptual Rendición de Cuentas

Sistema de
Rendición de
Cuentas



...Marco conceptual

Rendición de Cuentas

```
graph TD; A[Rendición de Cuentas] --> B[Horizontal]; A --> C[Vertical];
```

Horizontal

Vertical

...Marco conceptual

Rendición de Cuentas Horizontal

Instrumentos:

- Informe Público
- Cuenta Pública
- Control Constitucional



...Marco conceptual

Rendición de
Cuentas Vertical

Instrumentos:

- Informe Público
 - Voto
- Medios de Comunicación
- Organizaciones Sociales



Propuesta conceptual

- La teoría considera que la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública (gasto público) es un mecanismo de la rendición de cuentas horizontal, dentro del subsistema de controles

...Propuesta conceptual

- Consideramos que utilizando el subsistema de la transparencia y haciendo público los siguientes instrumentos:
 - Cuenta Pública
 - Proceso de revisión y fiscalización superior
 - Resultados de la revisión y fiscalización superior
 - Dictamen final que emita el Poder Legislativo

La FSGP puede convertirse en una rendición de cuentas vertical, tanto societal como electoral (voto de castigo)

...Propuesta conceptual

Poderes Públicos

Ejecutivo

Legislativo

Judicial

CUENTA PÚBLICA



Ciudadanos, Contribuyentes
Sociedad

METODOLOGÍA

- El análisis se realizó tanto de forma cualitativa como cuantitativa
- En la parte cualitativa, se diseñó una ficha técnica de la ley sobre la materia de revisión y fiscalización superior del gasto público (FSGP)
- El análisis se dividió en 10 apartados que resumen el diseño institucional de la EFS (Entidad de Fiscalización Superior) configurado por la ley y los principales aspectos que regula

...Metodología

Nombre de la Entidad

Nombre completo ley

Fecha aprobación

Fecha publicación

Fecha vigencia

Antecedente inmediato

Estructura (artículos, capítulos, transitorios)

La ley tiene reglamento

Fundamento constitucional

El Estado tienen ley en materia de transparencia y acceso a la información

Correlación entre ambas leyes

■ Análisis cualitativo de la ley

I. Entidad

1. Nombre
2. Estructura (organigrama)
3. Presupuesto
4. Funcionarios y empleados

II. Titular de la Entidad

1. Nombramiento
2. Duración, reelección y remoción
3. Requisitos

...Metodología

III. Objeto de fiscalización

1. Definición de cuenta pública
2. ¿Prevé medición del desempeño económico institucional?

IV. Autonomía de la Entidad de Fiscalización Superior

1. Gestión interna
2. Universo de trabajo
3. Determinación de responsabilidades y fincamiento directo de procedimientos sancionadores

...Metodología

V. Relación de la Entidad con el Congreso local

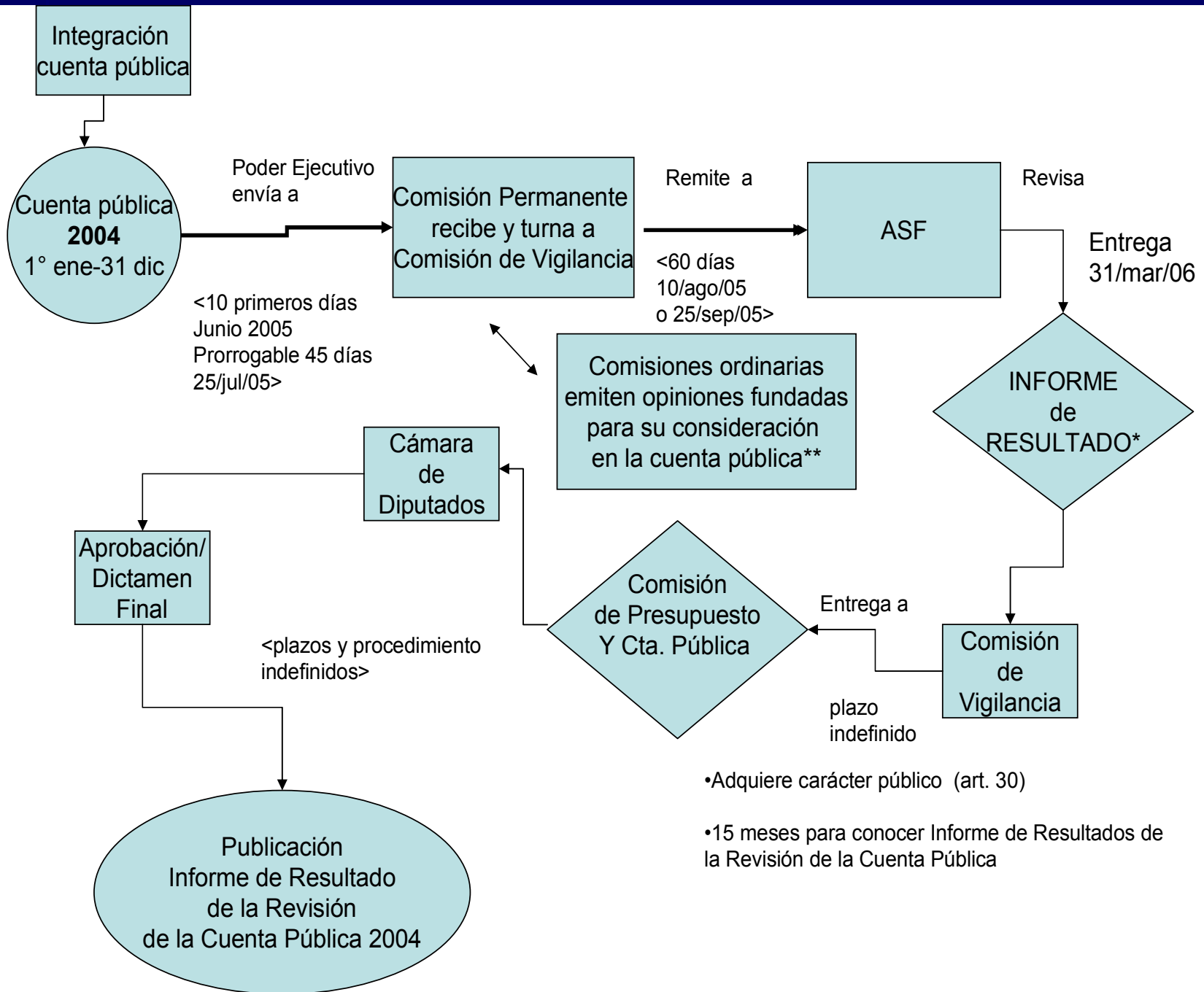
1. Diagrama de relación.
2. Obligaciones del Congreso respecto a la EFS y dictamen de la cuenta pública.

VI. Sanciones

1. Tipos

VII. Proceso de fiscalización

1. Diagrama del proceso con plazos, para revisar, dictaminar y publicar los resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública.
Ejemplo LFSF:



...Metodología

VIII. Productos de la EFS

1. Informes
2. Informe final
3. Observaciones
4. Recomendaciones
5. Otros

IX. Plazos, prescripciones y caducidades

1. Guarda de información
2. Para revisar y sancionar

X. Transparencia de la Entidad y su información

1. Web propio de la EFS
2. Publicación y acceso público a los principales productos

Valoración general

...Metodología

Análisis cuantitativo

Matriz con 10 indicadores

	INDICADOR										
	Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión <i>ex ante</i>	Medición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
VALOR	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100

Escala del 0 a 100 para calificar a la ley

No se otorga el mismo valor numérico a todos los indicadores ya que algunos, como el de la autonomía plena de la EFS, son más importantes que otros en un sistema de rendición de cuentas.

...Metodología

La construcción de estos indicadores parte de:

- Las características básicas que debe poseer una *buena ley* en materia de fiscalización superior del gasto público (FSGP) y
- Las tendencias contemporáneas –teóricas y legislativas- sobre la materia

...Metodología

1. **Fundamento constitucional suficiente** para la ley, lo que da fortaleza y legitimidad a la misma y a la EFS
2. **Actualización legislativa**, tomando como referente a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente a partir del 1º de enero de 2001, para aumentar las posibilidades de armonización legislativa entre las entidades y la federación, además de aumentar posibilidades de ser una ley moderna que contribuya a la rendición de cuentas
3. **Glosario de conceptos clave** contenido en la ley, que eviten la discrecionalidad en la interpretación de los términos importantes
4. **Reglamento propio y actualizado** de la ley que le permita a ésta, desarrollar adecuadamente sus disposiciones

...Metodología

5. **Autonomía plena de la EFS**, considerando tres dimensiones de esta autonomía:
- Gestión interna
 - Determinación de su universo de trabajo (auditorías, revisiones, visitas, requerimientos, etc.) y
 - Capacidad para determinar sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes.
- Faltando en la ley o siendo débiles sus disposiciones respecto a alguna de estas dimensiones, la autonomía de la EFS es relativa ya que depende de otra instancia, generalmente la Comisión de Inspección o equivalente del Congreso estatal, del cual es auxiliar la EFS.

...Metodología

- 6. Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS** al establecerse expresamente el proceso y requisitos para la elección del titular y evitar la discrecionalidad y el exceso de poder por parte de la Comisión encargada de la EFS
- 7. Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública** que deberá ser igual o menor al que se señala en la ley federal, tomando en cuenta que ésta disminuyó los plazos a partir del 2001, de 24 meses a 9 meses aproximadamente, para la revisión por parte de la EFF (a partir de que ésta recibe la cuenta pública) y 15 meses aproximadamente, para el proceso total de la cuenta pública (integración-revisión-entrega de informe final-dictamen) y así tener posibilidad de acceso oportuno a los resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del año inmediato anterior, para proporcionar la información relativa en un menor tiempo y propiciar una mejor toma de decisiones en materia financiera y de asignación presupuestaria

...Metodología

8. **Revisión *ex ante*** como son los avances de gestión financiera, informes previos o similares que contribuyan a hacer más eficiente el uso de los recursos públicos en el ejercicio fiscal en curso.
9. **Medición del desempeño institucional** incluida en la revisión y FSGP que permita evaluar la gestión pública además del uso de los recursos públicos bajo criterios estrictamente contables y legales
10. **Transparencia del gasto público** mediante disposiciones que obliguen, faciliten o contribuyan a ello, reforzando en su caso, a la ley de transparencia y acceso a la información del Estado, en caso de existir. En ausencia de estas disposiciones, si existe un acceso fácil a la información relevante y principales productos de la EFS (cuenta pública, sus dictámenes, procedimiento de revisión, sanciones, fincamiento de responsabilidades, etc.) se considera satisfactorio este indicador

De la A a la Z, del cero al cien

RESULTADOS

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público

Valoración general (orden alfabético)

ESTADO		EVALUACIÓN TOTAL
1	AGUASCALIENTES	0
2	BAJA CALIFORNIA	55
3	BAJA CALIFORNIA SUR	20
4	CAMPECHE	100
5	COAHUILA	65
6	COLIMA	35
7	CHIAPAS	100
8	CHIHUAHUA	65
9	DISTRITO FEDERAL	50
10	DURANGO	75
11	ESTADO DE MÉXICO	40
12	GUANAJUATO	90
13	GUERRERO	75
14	HIDALGO	0
15	JALISCO	50
16	MICHOACÁN	95
17	MORELOS	65
18	NAYARIT	95
19	NUEVO LEÓN	65
20	OAXACA	35
21	PUEBLA	80
22	QUERÉTARO	30
23	QUINTANA ROO	65
24	SAN LUIS POTOSÍ	15
25	SINALOA	0
26	SONORA	20
27	TABASCO	55
28	TAMAULIPAS	45
29	TLAXCALA	75
30	VERACRUZ	90
31	YUCATÁN	75
32	ZACATECAS	100

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público

Valoración general (orden decreciente)

ESTADO		EVALUACIÓN TOTAL
1	ZACATECAS	100
2	CAMPECHE	100
3	CHIAPAS	100
4	MICHOACÁN	95
5	NAYARIT	95
6	GUANAJUATO	90
7	VERACRUZ	90
8	PUEBLA	80
9	DURANGO	75
10	GUERRERO	75
11	TLAXCALA	75
12	YUCATÁN	75
13	COAHUILA	65
14	CHIHUAHUA	65
15	MORELOS	65
16	NUEVO LEÓN	65
17	QUINTANA ROO	65
18	BAJA CALIFORNIA	55
19	TABASCO	55
20	DISTRITO FEDERAL	50
21	JALISCO	50
22	TAMAULIPAS	45
23	ESTADO DE MÉXICO	40
24	COLIMA	35
25	OAXACA	35
26	QUERÉTARO	30
27	BAJA CALIFORNIA SUR	20
28	SONORA	20
29	SAN LUIS POTOSÍ	15
30	HIDALGO	0
31	SINALOA	0
32	AGUASCALIENTES	0

© 2005 Aimée Figueroa Neri

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público

Valoración general desglosada por indicadores

		Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
	ESTADO / VALOR	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
1	AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	BAJA CALIFORNIA	10	10	5	0	0	10	0	10	10	0	55
3	BAJA CALIFORNIA SUR	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	20
4	CAMPECHE	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
5	COAHUILA	0	0	5	0	20	0	10	10	10	10	65
6	COLIMA	0	0	5	0	0	0	10	10	10	0	35
7	CHIAPAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
8	CHIHUAHUA	0	10	5	0	20	0	10	10	10	0	65
9	DISTRITO FEDERAL	0	10	5	5	0	0	10	10	10	0	50
10	DURANGO	10	10	5	0	20	10	10	0	10	0	75
11	ESTADO DE MÉXICO	0	10	0	0	0	0	10	10	10	0	40
12	GUANAJUATO	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90
13	GUERRERO	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	75
14	HIDALGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	JALISCO	0	10	5	5	0	10	0	10	10	0	50
16	MICHOACÁN	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
17	MORELOS	0	10	5	0	20	10	0	10	10	0	65
18	NAYARIT	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
19	NUEVO LEÓN	0	10	5	0	0	10	10	10	10	10	65
20	OAXACA	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	35
21	PUEBLA	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	80
22	QUERÉTARO	0	0	0	0	20	0	0	0	10	0	30
23	QUINTANA ROO	0	10	5	0	20	10	10	0	10	0	65
24	SAN LUIS POTOSÍ	0	0	5	0	0	0	0	0	10	0	15
25	SINALOA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	SONORA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20
27	TABASCO	0	10	5	0	0	10	10	10	10	0	55
28	TAMAULIPAS	0	10	5	0	0	0	10	10	10	0	45
29	TLAXCALA	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
30	VERACRUZ	10	10	5	0	20	10	10	0	10	10	90
31	YUCATÁN	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
32	ZACATECAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público

Valoración general desglosada por indicadores (orden decreciente)

		Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
	ESTADO / VALOR	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
1	ZACATECAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
2	CAMPECHE	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
3	CHIAPAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
4	MICHOACÁN	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
5	NAYARIT	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
6	GUANAJUATO	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90
7	VERACRUZ	10	10	5	5	20	10	10	0	10	10	90
8	PUEBLA	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	80
9	DURANGO	10	10	5	0	20	10	10	0	10	0	75
10	GUERRERO	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	75
11	TLAXCALA	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
12	YUCATÁN	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
13	COAHUILA	0	0	5	0	20	0	10	10	10	10	65
14	CHIHUAHUA	0	10	5	0	20	0	10	10	10	0	65
15	MORELOS	0	10	5	0	20	10	0	10	10	0	65
16	NUEVO LEÓN	0	10	5	0	0	10	10	10	10	10	65
17	QUINTANA ROO	0	10	5	0	20	10	10	0	10	0	65
18	BAJA CALIFORNIA	10	10	5	0	0	10	0	10	10	0	55
19	TABASCO	0	10	5	0	0	10	10	10	10	0	55
20	DISTRITO FEDERAL	0	10	5	5	0	0	10	10	10	0	50
21	JALISCO	0	10	5	5	0	10	0	10	10	0	50
22	TAMAULIPAS	0	10	5	0	0	0	10	10	10	0	45
23	ESTADO DE MÉXICO	0	10	0	0	0	0	10	10	10	0	40
24	COLIMA	0	0	5	0	0	0	10	10	10	0	35
25	OAXACA	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	35
26	QUERÉTARO	0	0	0	0	20	0	0	0	10	0	30
27	BAJA CALIFORNIA SUR	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	20
28	SONORA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20
29	SAN LUIS POTOSÍ	0	0	5	0	0	0	0	0	10	0	15
30	HIDALGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	SINALOA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público

Concentrado valoración comparada de leyes por indicadores

Indicador	Aprobado		No Aprobado	
	Número de leyes	%	Número de leyes	%
Fundamento constitucional suficiente	10	31.25	22	68.75
Actualización legislativa	23	71.875	9	28.125
Glosario conceptos claves	24	75	8	25
Reglamento propio y actualizado	9	28.125	23	71.875
Autonomía plena de la EFS	16	50	16	50
Legitimidad nombramiento titular EFS	17	53.125	15	46.875
Plazo revisión cuenta pública	23	71.875	9	28.125
Revisión ex ante	22	68.75	10	31.25
Medición desempeño institucional	27	84.375	5	15.625
Transparencia gasto público	12	37.5	20	62.5

32 leyes evaluadas

- El promedio de calificación general para las leyes fue de 57 en una escala de 0 a 100
- Sin embargo, 17 leyes (57 %) obtuvieron calificación aprobatoria arriba de 60 y 15 leyes (43 %) no aprobatoria

...De la A a la Z

■ Principales problemas

– Formales

- Variedad de leyes y técnicas legislativas
- Conceptos y definiciones dispares
- Legislación conexas no actualizada ni armonizada

– Sustanciales

- Fundamento constitucional (31% de las leyes cuenta con él)
- Autonomía (50% de las leyes la otorgan a la EFS)
- Legitimidad en el nombramiento del titular (53% de las leyes lo cumplen)
- Definición de plazos y etapas del proceso total: integración-revisión-informe-dictamen (23% aprueban el plazo máximo)
- Transparencia de la cuenta pública, su revisión y los resultados, en especial, el dictamen final del Congreso (38% lo aprobaron)

Cuenta pública, ese oscuro objeto de deseo

**Diagrama modelo de la rendición de
cuentas a través de la cuenta pública
(principales etapas)**

