



En contexto

18 septiembre 2012

N° 28

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

INICIATIVAS PARA FORTALECER RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Puntos de interés especial

- *Propone el Presidente Calderón difundir por Internet la integración, aprobación, ejercicio y evaluación de los presupuestos federal, estatales y municipales.*
- *Esta iniciativa obliga a las entidades federativas a proporcionar información para que la SEP difunda el número de maestros y trabajadores del sector comisionados y con licencia, número total de plazas, así como altas y bajas realizadas.*
- *Los coordinadores del PRI y PVEM en el Senado adoptaron la propuesta del Presidente electo, Enrique Peña Nieto, para reformar 10 artículos constitucionales y crear con ello el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.*
- *Este Sistema incluye otorgar autonomía constitucional al IFAI y a los organismos locales garantes de la transparencia.*



Iniciativa preferente para transparentar finanzas públicas

I. Transparencia para mejorar la gestión gubernamental

Los temas de transparencia y rendición de cuentas han tenido una amplia presencia en el debate público. Desde la realización de las pasadas campañas presidenciales y hasta días recientes, los entonces candidatos y diversos organismos nacionales e internacionales han identificado a estos temas como parte de la agenda para fortalecer la gestión gubernamental y fomentar el desarrollo. En días recientes, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dio a conocer el documento titulado “México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente”, el cual señala que en la última década, sólo

ocho de las 32 entidades federativas crecieron a un ritmo mayor que el promedio de la OCDE. Este pobre desempeño —dice el organismo internacional— se debe principalmente al bajo crecimiento de la productividad y a la falta de suficiente inversión y empleo a nivel regional.

Frente a ello la OCDE advierte que es necesario crear las condiciones que favorezcan la iniciativa empresarial y la innovación, así como revisar el marco de gobernabilidad entre los tres niveles de gobierno. Las acciones que propone son la unificación de autoridades y métodos de financiamiento, a través de una mayor coordinación regional; crear un proceso presupuestario multianual; limitar la transferencia de recursos

federales; así como fortalecer la capacidad de recaudación de los gobiernos subnacionales, en especial en materia del impuesto predial y derechos por uso de agua.

Estas acciones, de acuerdo con este documento, no se pueden desvincular de políticas y lineamientos que favorezcan una mayor rendición de cuentas y evaluación de resultados, a través de los siguientes ejes rectores:

- ◆ Aclarar las responsabilidades del gasto en los distintos órdenes de gobierno y eliminar las redundancias o duplicidades de funciones.
- ◆ Establecer un marco de clasificación presupuestal y contabilidad común, acorde con los estándares internacionales en todos los niveles de gobierno.
- ◆ Fortalecer el seguimiento y la evaluación, ampliando las evaluaciones de resultados, más allá de los programas sociales, a otras políticas públicas, estados y municipios.
- ◆ Mejorar la transparencia del ejercicio de las transferencias federales a gobiernos estatales

y municipales y mejorar los mecanismos de “nivelación” fiscal.⁽¹⁾

Las iniciativas recibidas recientemente por el Congreso también vinculan la transparencia con el mejoramiento de la gestión gubernamental. El pasado 1 de septiembre el presidente Felipe Calderón envió un proyecto de reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a fin de transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno.⁽²⁾ El 13 de septiembre los coordinadores parlamentarios en el Senado del PRI y el PVEM formalizaron la presentación de una iniciativa,

⁽¹⁾ OCDE, México. *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*, serie “Mejores políticas”, septiembre 2012, disponible en www.oecd.org (fecha de consulta: septiembre de 2012).

⁽²⁾ Senado de la República, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de Gobierno, *Gaceta Parlamentaria*, 4 de septiembre de 2012, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).



sugerida por el presidente electo, Enrique Peña Nieto, para ampliar y fortalecer las competencias del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).⁽³⁾

II. Las propuestas de reforma

El proyecto de ley del Presidente Felipe Calderón —según la exposición de motivos— tiene como objetivo general lograr que la información de las finanzas públicas se presente de forma más clara, sencilla y accesible para los órganos de fiscalización y evaluación, así como para la sociedad en general, a fin de que esta última se involucre a mayor profundidad con sus gobiernos y se cierren los espacios a la corrupción y al desvío de recursos públicos.

⁽³⁾ Senado de la República, Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, *Gaceta Parlamentaria*, 13 de septiembre de 2012, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

Para alcanzar estos objetivos, las adiciones propuestas por el Jefe del Ejecutivo se pueden agrupar en tres grandes ejes: primero, propone colocar en Internet todas las etapas correspondientes a la integración, aprobación, ejercicio y evaluación de los presupuestos federal, estatales y municipales, incluyendo documentos especialmente accesibles para toda la ciudadanía; segundo, hacer más precisa y homogénea la información necesaria para el registro de la deuda pública de las entidades federativas y municipios; y tercero establecer penas de prisión y multas para los funcionarios públicos que omitan o alteren los registros y las obligaciones derivadas de esta ley.

La iniciativa del Presidente Calderón fue turnada al Congreso de la Unión con carácter de “iniciativa preferente”, lo cual implica que deberá ser discutida y votada en un plazo máximo de 30 días en la cámara de origen (el Senado) o de lo contrario será el primer asunto a discutir y votar en la siguiente sesión del Pleno.

El titular del Ejecutivo propone adicionar 28 nuevos artículos a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con los cuales se pondrían en marcha las siguientes acciones:

a) Obligaciones para transparentar recursos federales

Se propone que en los proyectos de presupuesto de la Federación, estatales y municipales (y delegacionales en el caso del DF), se desagreguen las fuentes de ingreso; las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos; las prioridades del gasto; el listado de programas que serán sometidos a evaluación y la aplicación de los recursos conforme a las clasificaciones administrativa, funcional, programática, económica, geográfica y sus interrelaciones.

Por lo que se refiere a la etapa de aprobación, entre otras cosas, los Poderes Legislativos y los Ayuntamientos informarán a la población en general, a través de Internet, la composición final de las leyes de ingresos y de los presupuestos de egresos aprobados, dando cuenta de las sesiones llevadas a cabo para su discusión y aprobación.

Una vez que inicie el ejercicio del gasto, los entes públicos deberán publicar en Internet y en sus respectivos medios oficiales de difusión, los calendarios de ingresos y del ejercicio del gasto, con base mensual. Además, las entidades federativas, municipios y delegaciones deberán registrar ante la Tesorería de la Federación e informar a los órganos de control y fiscalización las cuentas bancarias productivas en las cuales se

depositarán los recursos federales a ser transferidos por cualquier concepto.

También se establecen normas específicas para los principales fondos de aportaciones de la federación para entidades federativas y municipios. Así, en el destinado a la Educación Básica y Normal y para la Educación Tecnológica y de Adultos, se establece que las entidades federativas deberán entregar a la SEP el número total de personal comisionado y con licencia, con nombres, tipo de plazas, número de horas, función específica, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia.

Con esta información la SEP deberá conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico, normal, de educación tecnológica y de adultos, determinado aquellas que

cuenten con registro en la SEP y las que sólo lo tienen en las entidades federativas o en ambas.

Además, la SEP incluirá en su página de Internet el número y tipo de plazas docentes, administrativas y directivas existentes, así como el CURP y registro federal de causantes de quienes las ocupan: los movimientos que se realicen con dichas plazas; la relación de trabajadores comisionados y con licencia, trabajadores jubilados y contratados por honorarios. En el caso de que se identifique una doble asignación, la SEP lo informará a la Cámara de Diputados y a las secretarías de hacienda y de la Función Pública. Un proceso similar se prevé para las plazas correspondientes al sector salud.

También se incluyen disposiciones especiales para transparentar el ejercicio de los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; para el Fortalecimiento de los

Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF; y los fondos de ayuda para la Seguridad Pública.

Por lo que se refiere a la etapa de evaluación y rendición de cuentas, se prevé publicar en Internet los programas que serán objeto de evaluación durante el ejercicio fiscal correspondiente, así como las metodologías e indicadores de desempeño. Cada tres meses deberán publicarse los resultados de las evaluaciones, así como los nombres de las personas que las realizaron.

El último día hábil de marzo, en términos de las disposiciones aplicables, se revisarán y, en su caso, se actualizarán los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieren recursos federales. En tanto, el último día hábil de abril de cada año, la SHCP con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública entregará a la Cámara de Diputados un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios (y delegaciones del DF) en el desarrollo y

operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Cabe destacar, por último, que la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización locales serán corresponsables de vigilar la calidad de la información proporcionada por los entes obligados respecto del ejercicio y destino de los recursos públicos federales que por cualquier concepto les haya sido ministrados.

b) Obligaciones en materia de deuda

El proyecto de ley del Ejecutivo prevé que las entidades federativas incluyan, en los informes trimestrales relativos a la contratación de deuda con garantía de fondos federales, los siguientes elementos: tipo de obligación; fin, destino y objeto; acreedor, proveedor y contratista; importe total; importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos de dichos fondos; plazo; y tasa a la que, en su caso, esté sujeta.



En el caso de amortizaciones, las entidades federativas deberán incluir la reducción del saldo de su deuda pública bruta total; un comparativo de la relación deuda pública bruta total a producto interno bruto del estado entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización; un comparativo de la relación deuda pública total a ingresos propios del estado o municipio, según corresponda, entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización; así como el tipo de operación de saneamiento financiero que, en su caso, hayan realizado.

c) Sanciones de prisión y multas

Por primera vez en este tipo de legislación, el Ejecutivo propone incluir sanciones de prisión de dos a cinco años, y multa de cien mil a doscientos cincuenta mil días de salario mínimo general en el Distrito Federal, a quien de forma dolosa omite el

cumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en esta ley.

En caso de que la omisión esté referida a una operación que produjo un daño a la hacienda pública o al patrimonio de cualquier ente público, la pena será de cuatro a siete años de prisión, y multa de trescientos a quinientos mil días de salario mínimo general en el Distrito Federal.

Iniciativa presentada por Senadores del PRI-PVEM

La iniciativa de los grupos parlamentarios del PRI y PVEM en el Senado propone principalmente lo siguiente:

- Constituir al IFAI como el único organismo garante especializado, imparcial y autónomo en la materia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal. Con ello será encargado de la promoción, protección y cabal garantía de

estos derechos ante todos los Poderes Federales, excepto la Suprema Corte de Justicia, y en los organismos con autonomía constitucional (reformas y adiciones al artículo 6).

- Incrementar el número actual de comisionados del IFAI para llegar a siete, los cuales serían nombrado directamente por el Ejecutivo y sólo podrían ser objetados por mayoría del Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente. Los Comisionados durarían en sus cargos siete años, sin posibilidad de reelección (reformas y adiciones a los artículos 6, 76 y 78).
- Crear el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, al otorgarle autonomía constitucional a todos los organismos especializados que ya existen en las entidades federativas (adición al artículo 116 y 122).
- Dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos. Con ello se habrán de establecer estándares mínimos y los procedimientos compartidos en todo el territorio nacional (artículo 73).
- Establecer la posibilidad de que los particulares puedan someter a la revisión del IFAI las decisiones de los órganos garantes estatales cuando éstas no les favorezcan (reformas y adiciones al artículo 6). Este recurso no limitará la posibilidad que tienen los particulares para optar por la protección jurisdiccional, a través de un juicio de amparo.
- Facultar al organismo garante de la transparencia un recurso excepcional para decidir sobre la divulgación de información que, a juicio de las autoridades responsables pueda representar una amenaza directa y trascendente a la seguridad nacional (artículo 6).
- Otorgar al IFAI la facultad para iniciar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del DF, así como de tratados internacionales, que se



considere vulneren el derecho de acceso a la información pública y/o a la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes en los Estados y el DF tendrán esta facultad respecto de las leyes subnacionales (artículo 105).

- Establecer la obligación al Comisionado Presidente del IFAI para rendir un informe anual al Senado de la República, en el cual de cuenta de las labores desarrolladas, así como un diagnóstico sobre la situación que guardan los derechos de acceso a la información y protección de datos personales (artículo 6).
- Transformar la obligación de la Federación, Estados y Distrito Federal, a fin de que en lugar de rendir información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión, ahora informen a los ciudadanos sobre el cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (artículo 6).

III. El contexto jurídico

Como se puede observar en el cuadro 1, actualmente están en vigor una serie de normas constitucionales y leyes federales y generales, los cuales regulan los principios y mecanismos para la coordinación del gasto federal entre los tres niveles de gobierno. Entre otras cosas, destaca el funcionamiento de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y de Contabilidad Gubernamental.

En los últimos años, se han emitido diversos ordenamientos para crear y fortalecer los componentes de estos sistemas, entre los cuales destacan la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), que dio origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

Cuadro 1
Obligaciones de la Federación, entidades federativas, municipios y delegaciones del DF
en materia de transparencia para el ejercicio de recursos federales

Ley	Contenido relevante
Artículo 134 constitucional	<p>Los recursos económicos de que dispongan se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p> <p>Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los términos del párrafo anterior.</p>
Artículo 79 constitucional	La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.
Ley General de Deuda Pública (1976)	Regula la facultad del Ejecutivo Federal para contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas
Ley de Coordinación Fiscal (1978)	<p>Tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la participación de la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.</p> <p>Regula el funcionamiento de los siguientes fondos: General de Aportaciones; de Fomento Municipal; de Fiscalización; de Compensación; y de Extracción de Hidrocarburos.</p> <p>Regula los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley. Se trata de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; de Aportaciones para los Servicios de Salud; Aportaciones para la Infraestructura Social; Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Aportaciones Múltiples; Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.</p>

Ley	Contenido relevante
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	<p>Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y delegaciones del DF se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.</p> <p>Las entidades federativas y los municipios divulgarán estos informes en los órganos locales oficiales de difusión y en sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.</p> <p>La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.</p> <p>Todas las evaluaciones se harán públicas y podrán realizarse por las mismas dependencias o por a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar.</p>
Ley General de Contabilidad Gubernamental	<p>Establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.</p> <p>Regula el funcionamiento del Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual es integrado por el titular y funcionarios de la SHCP; el tesorero de la Federación; un representante de la SFP; cuatro gobernadores; dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de las delegaciones del DF; y un secretario técnico, con voz pero sin voto.</p> <p>Entre las funciones de este Consejo destacan emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos.</p> <p>Aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley.</p> <p>El Sistema de Contabilidad Gubernamental registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios.</p>

Ley	Contenido relevante
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	<p>Establece los lineamientos y criterios para la fiscalización de la Cuenta Pública, la cual comprende la revisión de los ingresos y los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p>

Fuente: Elaborado con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes citadas, versiones actualizadas disponibles en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

Los artículos transitorios del proyecto de decreto del presidente Felipe Calderón prevén que, en caso de ser aprobadas, las reformas entren en vigor al día siguiente de su publicación y que se otorgue un plazo de seis meses para que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las delegaciones del DF, realicen las adecuaciones legales y administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de las mismas.

En tanto, los artículos transitorios de la iniciativa de los

senadores del PRI-PVEM otorgan un plazo de un año para que, después de la reforma constitucional, el Congreso de la Unión realice las reformas correspondientes a las leyes federales de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y un año a las legislaturas subnacionales para adecuar la normatividad correspondiente.

Responsable de la investigación: Efrén Arellano Trejo

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.
Teléfono: 55-5036-0000
Ext. 55237
Correo: cesop@congreso.gob.mx



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.