

**CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA
MESA VII: TRANSPARENCIA,
FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

**SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

PROPUESTA EJECUTIVA

INTRODUCCIÓN

Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas son temas que, en los últimos años, se han consolidado como centrales en las sociedades contemporáneas. Lo son porque están relacionados con valores y conceptos impulsados por la sociedad. Así, un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a actitudes éticas y es, en función de su presencia o ausencia, como pueden analizarse los resultados sobre la gestión de instituciones y funcionarios públicos.

Al mismo tiempo, se han adoptado algunos mecanismos para que los criterios éticos se traduzcan en una verdadera responsabilidad para los gobernantes. A partir de ella es posible evitar que el manejo de lo público se sujete a las voluntades y convicciones individuales. Por eso, la rendición de cuentas, como un hecho real y al alcance de los ciudadanos, es un referente importante de las democracias modernas.

Hoy, la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas se asocian con el desempeño de buenos gobiernos. La *transparencia* garantiza la apertura de las actividades e información gubernamental al escrutinio público y es la condición básica e insoluble para la existencia de los otros dos elementos. La *fiscalización* propicia la revisión del ingreso, manejo y aplicación de los recursos públicos por parte de actores externos. La *rendición de cuentas* requiere a los gobernantes la información, explicación y justificación de sus actos.

Los integrantes de la federación coinciden en que no basta con los esfuerzos que cada integrante ejecute en su ámbito de competencia para mantener informada a la población sobre los retos, circunstancias, dificultades, acciones y logros de su gestión. En esa medida, es necesario desarrollar y adoptar métodos eficaces, comunes y generales para mantener al corriente del quehacer gubernamental a la ciudadanía.

Las acciones deben encaminarse hacia el establecimiento de acuerdos que permitan a los gobiernos federal, estatal y municipal reforzar, de manera congruente, las instancias de comunicación con la población bajo mecanismos institucionalizados. También, debe facilitarse el flujo de información entre los tres niveles de gobierno e identificar, con claridad, la ejecución y alcance de los trabajos de coordinación en materia hacendaria.

En este ámbito se han logrado avances importantes. La nueva Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada recientemente, obliga a todas las instancias gubernamentales del orden federal a ser transparentes y crea un Instituto que vigila el cumplimiento de la Ley por parte del Poder Ejecutivo.

La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación constituye un avance significativo por lo que respecta a la autonomía, gestión y facultades del nuevo órgano fiscalizador. La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera aplicable a la Administración Pública Federal también significa un avance muy importante, al transparentar el acceso a los puestos gubernamentales.

Sin embargo, queda un camino por recorrer en el ámbito de la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas. El acceso a la información pública es una condición

para el pleno desarrollo democrático del Estado y para que los poderes públicos rindan cuentas sobre su desempeño.

El concepto de rendición de cuentas debe trascender al espacio de la responsabilidad. Como señala Mc. Lean: la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores.”¹

La importancia de estos temas es innegable. Por esta razón, la Convención Nacional Hacendaria destinó una Mesa para su tratamiento, con el ánimo de fortalecer los mecanismos, esquemas y normas en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno.

En este sentido y de acuerdo con el Programa General Operativo de la Mesa VII, se revisaron 115 propuestas, a partir de las cuales se han derivado acuerdos que permiten configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

En esta labor se contó con la participación del sector académico, de diversos entes públicos involucrados en el manejo y revisión de la actividad financiera gubernamental, así como de los integrantes con voz y voto e invitados especiales. El ambiente de la Mesa se caracterizó por un claro consenso en términos de transformaciones profundas en el marco institucional y las diferencias en los enfoques ayudaron al enriquecimiento del debate.

A continuación se detallan los resultados alcanzados por tema, donde sobresale la enorme cantidad de propuestas discutidas.

Los aspectos en donde no fue posible obtener acuerdos y que ameritan mayor análisis, están indicados en corchetes.

Las propuestas analizadas son las siguientes:

	AUTOR	PROPUESTA
1	Alfonso Sánchez Anaya.- Gobernador Constitucional de Tlaxcala	Iniciativa de reforma a la Constitución Política de Tlaxcala para la creación del Instituto del Control Público
2	AMMAC Asociación de Municipios de México, A.C.	Propuestas de los gobiernos municipales para la Convención Nacional Hacendaria
3	Anónimo	Anteproyecto de reforma al Código Fiscal de la Federación
4	Anónimo	Proyecto de iniciativa para adicionar la fracción IX del artículo 115 de la CPEUM para la creación de consejo ciudadanos
5	Anónimo	Rendición de cuentas y cuenta pública
6	Anónimo	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
7	Anónimo	Marco Legal de la Deuda de Entidades Federativas
8	Asociación de Municipios de México, A.C.	Propuesta de Reforma Constitucional para transformar la Entidad de Fiscalización Superior en un Organismo público

¹ Ian McLean “The Concise Oxford Dictionary of Politics”, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1

		Autónomo y crear el Consejo General de dicho organismo
9	ASOFIS Auditoría Superior de la Federación	Alternativas para mejorar los procesos de fiscalización superior
10	ASOFIS Coahuila, Campeche y Estado de México	Sistema Integral de Información Financiera para los Municipios
11	ASOFIS Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Aplicación de una norma técnica para la contratación de Auditores Externos
12	ASOFIS Guanajuato	Fortalecimiento a los procesos de capacitación en materia de fiscalización
13	ASOFIS Sonora	Implantación del Compendio de principios básicos de contabilidad gubernamental
14	ASOFIS Veracruz	Manual de Fiscalización para las aportaciones y reasignaciones federales de los estados
15	Auditoría Superior de la Federación	El papel de los órganos de fiscalización superior en la promoción de un buen gobierno
16	C.P. Armando Acevedo Salgado	Ingresos para el fortalecimiento de las Finanzas Públicas Federal, Estatal y Municipal
17	C.P. Jorge Fernández Franco.- Colegio de Contadores del Sur de Veracruz	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
18	C.P. Marco Antonio Olguín Martínez	La libertad de tránsito en materia aduanera
19	C.P.C. Carlos José Fonseca Alemán.- Colegio de Contadores Públicos del Sur de Veracruz	Simplificación Administrativa y fiscalización eficiente
20	C.P.C. Gustavo Guevara Rosendo.- Auditor Externo de Entidades sujetas a Fiscalización por parte del OFS del Edo. De Puebla	Problemas que se presentan para efectuar una fiscalización moderna
21	Cámara Nacional de Comercio, Servicio y Turismo.- Altamira, Tam.	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
22	Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM	Contralorías Públicas Autónomas
23	Centro Empresarial de Jalisco	Propuestas de Reformas
24	Centro estatal de Desarrollo Municipal del Gob. Del Edo. De Michoacán Ocampo	Propuestas del Foro Hacendario Municipalista hacia una propuesta michoacana
25	Centro Mexicano de Filantropía	Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil
26	CIDAC	Instituciones para el Control Presupuestal en México
27	Colegio de la Frontera Norte.- Dirección General, Matamoros	Más recursos a Estados y Municipios con más transparencia y mayor vigor al pacto federal
28	Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación	Federalismo y Facultades de Fiscalización y Control
29	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Propuesta para mejorar la fiscalización
30	Contraloría del Edo. De Jalisco	Importancia e instrumentación de los sistemas nacional, estatal, locales de transparencia y control gubernamental (ANEXO)
31	Contraloría del Ejecutivo, Gob. Del Edo. De Tlaxcala	Propuesta de Control Autónomo
32	Coordinación de la Comisión Técnica de la mesa VII Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas	Propuesta para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos
33	Coordinación de la Comisión Técnica de la mesa VII Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas	Propuesta para mejorar el control de la corrupción en la administración pública federal, estatal y municipal
34	Daniel Francisco Jasso.- Secretario Técnico del Instituto de Transparencia Municipal	Propuestas en materia de Transparencia
35	Dip. José Saúl Rivera Sosa.- LV Legislatura del	Modernización y Simplificación de la Administración

	Edo. De Puebla	Hacendaria
36	Dip. Luis Monáez Rincón, Gpo. Parlamentario del PRI (Cámara de Diputados)	Sistema Nacional de Información para la Transparencia y Registro Contable
37	Dip. Ramón Galindo	Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional
38	Dip. Ramón Garza Barrios, Dip. Local Suplente, Distrito 10, Nuevo Laredo	Transparencia, fiscalización ciudadana y rendición de cuentas: La nueva realidad para gobernar
39	Dr. Ernesto Isunza Vera.- Profeso-Investigador del CIESAS-Golfo	Propuesta para la creación de una norma oficial mexicana para la rendición de cuentas del Estado Mexicano
40	Dr. Raúl Rodríguez.- Presidente de la Academia de Derecho Fiscal en Coahuila A.C.	Creación de un órgano constitucional autónomo en materia tributaria
41	Entidades Federativas	Informe sobre los trabajos respecto de las propuestas de las Entidades para la Convención Nacional Hacendaria
42	Facultad de Contaduría y Administración UNAM	Autonomía en la Fiscalización
43	Fernando Lozada Carrera, José Rodríguez Cancino, León Pacheco Mendoza	Transparencia y legalidad gubernamental
44	FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C.	Diagnóstico sobre negociación presupuestaria .- Propuesta para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas
45	FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C.	Información, transparencia y rendición de cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federación
46	FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C.	Propuestas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas
47	Gobierno del Edo. De Chiapas	Responsabilidad del Estado
48	Gobierno del Edo. De Durango	Declaración de cuatro ciénegas.- Propuesta de reformas a la Legislación Federal.- Ley de Coordinación Fiscal
49	Gobierno del Edo. De Durango.- CONAGO	Proyecto de Reforma sobre Fiscalización
50	Gobierno del Edo. De Jalisco	Propuestas en materia de las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno
51	Gobierno del Edo. De México	El agua en la Convención Nacional Hacendaria (ANEXOS)
52	Gobierno del Edo. De Nuevo León	Distribución del Gasto Público
53	Gobierno del Edo. De Nuevo León	Observancia de la normatividad en materia de Transparencia
54	Gobierno del Edo. De Nuevo León.- Contaduría Mayor de Hacienda	Actualización del Marco Jurídico Financiero en términos de Transparencia y Rendición de Cuentas
55	Gobierno del Edo. De Nuevo León.- Dirección de Coordinación y Planeación Hacendaria	Creación de la Ley General del Presupuesto
56	Gobierno Federal (SFP)	Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional
57	Gobierno Federal.- SEDESOL	Transparencia: elemento esencial en la superación de la pobreza.- ANEXO Ramo 33 Fondo III
58	Gobierno Federal.- SEGOB	Información en las páginas electrónicas de las Legislaturas locales (Rendición de Cuentas)
59	Gobierno Federal.- SEGOB	Organismos de Acceso a la Información de las Entidades Federativas (Transparencia)
60	Gobierno Federal.- SHCP	Fortalecimiento y Consolidación de Programa de Armonización de los Sistemas Contables y Cuentas Públicas de los Estados con el Gobierno Federal
61	Gobierno Federal.- SHCP	Incorporación de los Municipios a la Modernización de sus Sistemas Contables y Presentación de sus resultados
62	Grupo de trabajo de Sistemas de Información Financiera Presupuestal y Contable	La expresión numérica del Federalismo Hacendario
63	Grupo de trabajo de Sistemas de Información Financiera Presupuestal y Contable	Modelo de Gestión Pública con enfoque a resultados
64	Grupo de trabajo de Sistemas de Información Financiera Presupuestal y Contable	Fortalecimiento y Consolidación de Programa de Armonización de los Sistemas Contables y Cuentas Públicas de los Estados con el Gobierno Federal
65	H. Ayuntamiento Chilchotla	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en

		México
66	Ing. Concepción.- San Luis Netzahual	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
67	Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI)	Reformas al Código Fiscal de la Federación: Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales
68	Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. Vicepresidencia del Sector Gobierno	Propuesta para mejorar la información financiera y presupuestal contenida en las cuentas públicas
69	Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. Vicepresidencia del Sector Gobierno	Sistema Integral de Información Financiera para los Municipios
70	Instituto Tecnológico de Tehucán	La transparencia y la rendición de cuentas: La experiencia en el Instituto Tecnológico de Tehucán
71	Instituto Tecnológico de Tehucán	Redistribución de Potestades Tributarias conforme al Nuevo Federalismo
72	J.E. Leonidas Flores Martínez.- Tesorero Municipal de Tlacotepec	Mejoramiento de sistemas contables y periféricos que permitan hacer cruce de información
73	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Cultura de la legalidad e información pública: El caso Sinaloa
74	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Estado del Federalismo Fiscal
75	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Localismo Hacendario y sus efectos en el desarrollo económico
76	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Propuestas para una reforma hacendaria con equidad y sentido social
77	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Rendición de cuentas. Indicador de Democracia
78	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Transparencia y rendición de cuentas: claves para combatir la corrupción
79	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Transparencia, democracia y comprobantes fiscales
80	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
81	José Luis Moreno López.- Secretaría de Administración y Finanzas de Sinaloa	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.- Diagnóstico Situacional
82	LAP Juan Manuel Rosas Escobedo Contralor Municipal de Juan N. Méndez, Puebla	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
83	Lic. Andrea Vicente Espinosa	La transparencia en la elección popular del titular del órgano de control del poder ejecutivo
84	Lic. César Romero Vega.- Subdirector de Servicio Civil de Carrera del Gob. Del Edo. De Aguascalientes	Políticas y lineamientos adecuados para el gobierno que tenemos actualmente y planificación de cómo será en el futuro
85	Lic. Hugo Alberto Michel Uribe.- Catedrático del Centro Universitario de la Ciénega.- Universidad de Guadalajara	Propuestas para fortalecer el federalismo hacendario mexicano
86	Lic. Jorge Torres Marcos.- Director de Vinculación del OFS del Edo. De Puebla	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
87	Lic. Juan Carlos de Luna Esquivel	Algunas Consideraciones sobre la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México
88	Lic. Lorenzo Bailón Cabrera.- Presidente del Colegio de Notarios del Edo. De Jalisco	La simplificación en el pago de los impuestos traslativo de dominio de inmuebles
89	Lic. Ma. Dolores del Río.- Alcaldesa de Hermosillo, Son.	La FENAMM en la Convención Nacional Hacendaria
90	Lic. Ma. Dolores del Río.- Alcaldesa de Hermosillo, Son.	Nuevo Federalismo Fiscal
91	Lic. Mauricio José Bachbush.- Subdirector de Contraloría Social de la SEDECAP	Fortalecer el Sistema Tributario
92	Lic. Mauricio José Bachbush.- Subdirector de	Mejorar el acceso y la calidad de la información pública

	Contraloría Social de la SEDECAP	
93	Lic. Mauricio José Bachbush.- Subdirector de Contraloría Social de la SEDECAP	Propiciar un enfoque integral en el combate a la corrupción
94	Lic. Mauricio José Bachbush.- Subdirector de Contraloría Social de la SEDECAP	Reforma legal que introduzca a nivel municipal el derecho a la información, a la evaluación de la gestión y de participación ciudadana con voz deliberativa
95	Lic. Miguel Castelán	¿Qué es la rendición de cuentas?
96	Lic. Pablo Salazar Mendiguchía.- Gobernador Constitucional del Edo. De Chiapas	La Transparencia en México: Razón, Origen y Objetivos
97	Lic. Rodolfo Elizondo Hernández	Ampliación de los Ingresos Públicos para fortalecer las Haciendas Públicas Estatales y Municipales
98	Lic. Víctor Javier Ampudia Orozco.- Miembro activo del Colegio Nacional de Economistas	La fiscalización por el Poder Legislativo ante la reforma hacendaria
99	Lic. Yamile Murad Roldán	Tema ingresos. Redistribución de Potestades Tributarias conforme al Nuevo Federalismo
100	Lic. Miguel Ángel Arévalo G.- Asesor del Dip. Federal Omar Ortega Alvarez	Propuesta de creación de un órgano autónomo de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública a nivel nacional
101	Lorenzo Rodríguez Gallardo	Ganar confianza ciudadana con legalidad.- ANEXO
102	Miguel Ángel Ordaz Espinosa.- Docente de la Facultad de Administración Fiscal y Financiera de la universidad Autónoma de Coahuila	De la redistribución fiscal a la transparencia y la rendición de cuentas
103	Monseñor Erique Díaz Martínez.- Secretario de la Curia Diocesana	Situación Financiera crítica en el país
104	Movimiento ciudadano ATTAC	Frente a la gigantesca e imparable corrupción en todos los niveles...
105	Mtro. Luis Pineda y Mtro. Mario A. Mendoza.- DECA; Equipo Pueblo A.C. Consejo Social de Contribuyentes Toolkit Foundation	La transparencia de la administración pública y la rendición de cuentas en México
106	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Puebla	Fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras
107	Presidencia Municipal de Esparza Puebla	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
108	Profr. Diógenes Ramírez Santes.- Vicepresidente Nacional de la AALMAC	Sistema Nacional de Rendición de Cuentas
109	Profr. Víctor Nemias Rubio de los Santos.- Tesorero Municipal de Terán, N.L.	La reforma hacendaria debe ser integral
110	Proyecto ATLATL	Las instituciones superiores de auditoría y su enfoque actual
111	Ricardo Rodríguez Vargas y José Miguel Torres González	Demanda ciudadana de información y transparencia en la administración pública
112	Rodolfo Arious Bonilla.- UNIVA	Reformas Constitucionales para una mejor fiscalización y control del erario público
113	Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Admón. Pública del Edo. De Puebla	Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas
114	Teresa Ruiz.- Facultad de Derecho, Victoria	Redistribución de competencias tributarias
115	Unión de Colonias Independientes de Tehuacán, A.C.	A las autoridades federales, estatales, municipales, educativas, de asociaciones y ciudadanía en general

A partir de un análisis minucioso de las propuestas y de las discusiones de las Comisiones Técnicas se procedió con la categorización de cinco rubros generales para la estructura básica de la Propuesta Preliminar de la Mesa VII.

Estas categorías son:

	INFORMACIÓN	DIFUSIÓN	FISCALIZACIÓN	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	MARCO INSTITUCIONAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA DIGNIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
<i>Diagnóstico</i>	<p>-Existe una diversidad enorme en la organización de la hacienda pública de las entidades federativas.</p> <p>-Falta homogeneidad en las clasificaciones que usa cada estado, municipio y el gobierno federal, en el registro de sus operaciones.</p>	<p>- Es difícil acceder a la información sobre el manejo y el uso de los recursos públicos.</p> <p>-La información a la que se tiene acceso es difícil de entender y digerir.</p>	<p>- Alcances insuficientes en el objeto a fiscalizar, autonomía limitada de los órganos de fiscalización superior, limitaciones técnicas y administrativas de auditores y auditados.</p> <p>- Marco jurídico contradictorio y problemas competenciales en los distintos niveles de gobierno.</p>	<p>- Las experiencias de participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos públicos no se encuentran suficientemente institucionalizadas u organizadas.</p>	<p>Falta fortalecer el esquema de incentivos para orientar las acciones de los servidores públicos hacia los intereses de la sociedad.</p>
<i>Propuesta</i>	<p>- Crear un sistema armónico de contabilidad en el ámbito nacional.</p>	<p>- Crear mecanismos que faciliten la difusión y la comprensión de la información gubernamental.</p>	<p>- Promover la consolidación de un sistema de fiscalización orientado a resultados, apoyado en una coordinación eficiente de los distintos ámbitos de gobierno.</p>	<p>- Institucionalizar las acciones de participación ciudadana en la vigilancia y el control del gasto público.</p>	<p>- Fortalecer el marco jurídico en los municipios, entidades federativas y la federación.</p>

RUBRO I: INFORMACIÓN

I. Antecedentes

En materia de información, no debe realizarse un trabajo de perfeccionamiento aislado. El esfuerzo debe orientarse a la concurrencia de todas las iniciativas para mejorar los sistemas de registro y valoración financiera. En este sentido, debe edificarse un marco común para que cualquier interesado pueda interpretar, de manera correcta, la información gubernamental. Esto fortalecerá, a su vez, el desarrollo de una estadística nacional de finanzas públicas consistente, comparable y de calidad.

La armonización de los sistemas de información juega un papel relevante, ya que permite al lector comparar los datos de su interés de una entidad con otra, e inclusive, de un país con otro. Sin embargo, uno de los principales obstáculos que se presentan en este ámbito es la heterogeneidad prevaleciente en los sistemas e informes presupuestarios y contables de los tres ámbitos de gobierno.

Con el propósito de corregir la diversidad señalada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos estatales, desde hace varios años, desarrollan el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, cuya instrumentación se concibió en tres etapas: 1) consenso y adhesión; 2) desarrollo; y 3) consolidación. Actualmente, se encuentra en ejecución la segunda de ellas, para la cual se han establecido objetivos, directrices y criterios de armonización.

Por lo tanto, es necesario avanzar con la implementación del Programa, garantizando la participación de todas las instancias necesarias.

II. Justificación

Esta propuesta busca atender la problemática siguiente:

- Diversidad de sistemas contables entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios.
- Heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones.

La falta de adopción de los principios básicos de contabilidad gubernamental provoca diferencias significativas en la aplicación del concepto "devengado" en los tres niveles de gobierno. En los estados y municipios, esta noción se utiliza como base de registro del flujo de efectivo. Este problema, que impacta significativamente en los trabajos de fiscalización y auditoría, es relevante en operaciones como las participaciones y los recursos transferidos.

- No obstante lo establecido en las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y en sus equivalentes, actualmente no se disponen de esquemas contables de costos que son necesarios para una adecuada contabilidad de gestión. Tampoco se poseen adecuados esquemas de control de activos físicos e inventarios.
- En la mayoría de los gobiernos locales, no existe una adecuada contabilidad patrimonial, e inclusive en el gobierno federal, ésta debe ser fortalecida.

- Se requiere de una apropiada conceptualización de tópicos fundamentales como: patrimonio, activo, deuda pública y erario, entre otros. Aunque existen documentos que los definen de manera general, estas definiciones deben ser revisadas y actualizadas con información que permitan su adecuada interpretación y tratamiento.
- No existe uniformidad en los criterios de actualización de valores en los tres ámbitos de gobierno y se requiere de una definición de políticas de depreciación de activos.
- Falta de uniformidad en las cuentas públicas en cuanto a estructuras, contenidos, alcances y oportunidad.

Como ya se apuntaba, en la actualidad existe un profundo interés de la sociedad y de los gobiernos para encontrar mecanismos adecuados que reflejen su situación financiera de manera congruente y transparente. Esto es, bajo criterios y normas que permitan integrar, agregar y comparar en el ámbito nacional su situación financiera en un momento determinado y proporcionen una visión global de las finanzas públicas.

La implementación de mecanismos para la transparencia tiene que considerar, también, las diferencias y necesidades específicas de los municipios, los estados y el gobierno federal. En general, también debe responder a los diversos grados de complejidad en las operaciones susceptibles de registrarse en una contabilidad gubernamental.

III. Propuesta

Objetivo de la Propuesta:

“Lograr que los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal utilicen esquemas contables modernos y armonizados, que propicien el fortalecimiento de los sistemas de información y administración financiera, y la generación de cuentas públicas compatibles.”

Descripción de la Propuesta:

La propuesta considera que, en los próximos años, los órdenes de gobiernos federal, estatal y municipal alcancen un esquema contable debidamente armonizado. Esto comprende: la disposición de marcos jurídicos similares; la observancia de principios y normas contables comunes; un sistema de administración financiera y un registro contable compatibles; la cobertura de registros financieros relacionados para definir y precisar coberturas administrativas. Del mismo modo, implica la instauración de modelos de información de cuentas compatibles que propicien esquemas de control, evaluación y fiscalización concurrentes.

En el caso de los gobiernos municipales se establecerían diferentes grados de armonización en sus sistemas contables y cuentas públicas, considerando las características particulares y posibilidades de los mismos. Cabe señalar que en el caso de los municipios más importantes, el objetivo es obtener un nivel de compatibilidad similar al de las entidades federativas.

El Proyecto de Armonización Contable a Nivel Nacional se sustenta en dos aspectos fundamentales: en el desarrollo de adecuados sistemas de contabilidad suficientemente

homologados y en la formulación de cuentas públicas compatibles entre los tres órdenes de gobierno.

IV. Implementación

Mecanismos para Establecer la Obligatoriedad de la Armonización Contable a Nivel Nacional:

1. Realizar reformas constitucionales que tengan por objeto establecer la obligatoriedad de armonizar los sistemas contables gubernamentales en los tres órdenes de gobierno.
2. Modificar la legislación federal, estatal y municipal aplicables, para establecer la obligatoriedad de que los sistemas contables de los diferentes órdenes de gobiernos, sean compatibles y armonizados en el ámbito nacional, determinando las características básicas de los mismos.
3. Instrumentar un esquema de coordinación de acciones que involucre formalmente a los tres órdenes de gobierno, para lograr la armonización de los sistemas contables, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 de la Ley de Planeación. Esto requiere de su implementación ágil a través de convenios o acuerdos de coordinación para establecer: compromisos, responsables, metas y tiempos de ejecución de las acciones.

Responsable para el desarrollo de la propuesta:

Para la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas propuesta por esta mesa, se tiene la necesidad de contar, a su vez, con un Sistema Nacional de Información y Contabilidad Gubernamental.

Para alcanzar este propósito es necesaria la armonización de los sistemas de información y contabilidad en los tres ámbitos de gobierno, aprovechando el trabajo y la experiencia de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y se propone incluir en esta Comisión la participación de las instituciones relacionadas con la administración y control de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno.

En tal sentido la mesa VII propone el fortalecimiento de la citada comisión permanente mediante una participación incluyente y plural de otras instancias de la administración pública federal, estatal y municipal.

Financiamiento de la Modernización Contable:

Al respecto, se presentan las siguientes alternativas:

- Mediante la determinación de partidas específicas de gasto en los tres órdenes de gobierno.
- A través de recursos crediticios que se gestionen ante algún organismo financiero internacional.

- Para el caso de los municipios, mediante la determinación de un porcentaje específico de un fondo institucionalizado.

Una vez que se haya recibido el financiamiento para la armonización contable, los tres órdenes de gobierno deberán implementar el Programa de Modernización Contable dentro de un plazo fijado por la legislación en la materia.

Implantación en el ámbito municipal

La extensión del proyecto a los gobiernos municipales tiene que partir del reconocimiento de la amplia diversidad de grados de desarrollo, capacidad financiera, tamaño y complejidad administrativa de los municipios. Los gobiernos federal y de los estados realizan ya esfuerzos relevantes en los procesos de armonización. En algunas entidades, En el ámbito municipal aún falta dar los primeros pasos, en algunos casos. No obstante, también hay experiencias que deben tomarse en cuenta. En suma, este proceso de armonización en los municipios debe atender sus diferencias, el exiguo grado de avance y las experiencias desplegadas.

Por el ámbito de atribución, fortaleza y complejidades distintas de los órganos administrativos municipales, se plantea un tratamiento específico para cada tipo y nivel de necesidades y posibilidades. Por ello, se propone la clasificación siguiente para las administraciones municipales: a) de baja complejidad; b) de complejidad media; y c) de complejidad alta y con desarrollo contable significativo.

Será esencial el reconocimiento que se realice para clasificar a los municipios en las tres calidades señaladas, o en cualquier otra que se determine. En este proceso es primordial la participación de los gobiernos estatales por el conocimiento que tienen de su territorio así como de la información municipal de que disponen.

El desarrollo de las tareas de armonización contable requiere incorporar a las administraciones municipales en el esfuerzo de un Sistema de Contabilidad Patrimonial nacional. Con ello se lograrán alinear las acciones municipales a las estadísticas financieras gubernamentales e incluir las normas de contabilidad gubernamental en la administración municipal. Todo ello a través de la coordinación y apoyo de los propios gobiernos de los estados.

V. Impactos / Beneficios

Con la implantación de esta propuesta será posible superar la diversidad de sistemas contables entre los distintos niveles de gobierno. Además, internamente se contará con un cuerpo homogéneo de criterios y principios básicos para la contabilidad gubernamental, al tiempo que existirán sistemas de costos y control de activos. También será posible disponer de cuentas públicas uniformes en cuanto a estructuras, contenidos, alcances y oportunidades. Todo esto fortalecerá la contabilidad patrimonial nacional.

El sistema de información financiera reflejará confiablemente las operaciones de los distintos niveles de gobierno ya que estará soportado en un conjunto de procedimientos coincidentes en su base técnica y normativa, que facilitarán la identificación, valoración y comparación de las operaciones que afectan a las haciendas públicas. Se podrá contar con información recurrente y significativa para evaluar los cambios en el patrimonio, en la operación financiera y en la productividad de los recursos públicos.

RUBRO II: DIFUSIÓN

I. Antecedentes

El tema de la difusión de la información pública ha cobrado relevancia con posterioridad a la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Numerosas propuestas recibidas por la Mesa VII desarrollaron el tema de la difusión de la información desde distintas perspectivas.

II. Justificación

Transparencia y rendición de cuentas tienen como uno de sus puntos de vinculación más importantes el tema de la difusión de la información gubernamental. Por un lado, los mecanismos de rendición de cuentas hacia los individuos se basan en los datos que proveen los distintos ámbitos y poderes públicos sobre el accionar gubernamental. Por otra parte, la transparencia, en su vertiente de acceso a la información, implica la capacidad de dotar a la ciudadanía con las herramientas que le permitan buscar, recibir y transmitir elementos para avanzar en el conocimiento sobre los órganos de gobierno. En ambos casos, el eje que guía dichos temas es el de la información en sus distintas vertientes: amplitud, veracidad, calidad, accesibilidad y comprensión.

III. Propuesta

La propuesta de la Mesa VII, en el rubro de difusión, incluye tres ejes temáticos:

- 1) *Acceso a la Información*: se proponen varios mecanismos para mejorar el acceso a la información pública en las entidades federativas y los órdenes de gobierno.
- 2) *Sistema Nacional de Información Hacendaria*: se propone crear un sistema único para difundir la información hacendaria de los tres ámbitos de gobierno, administrado por el INEGI o el organismo que lo reemplace en sus funciones.
- 3) *Eficiencia Administrativa*: se propone crear un Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales y un padrón único de beneficiarios de programas sociales.

IV. Implementación

Acceso a la Información

a) Legislación estatal

A la fecha, 18 entidades federativas carecen de un ordenamiento legal que regule el acceso de la ciudadanía, a la información y a los resultados de la gestión pública a cargo de los gobiernos estatales y municipales. A esto se suma el hecho de que, entre los municipios, prácticamente no existen Reglamentos específicos al respecto. Por otra parte debe señalarse que hay 14 leyes estatales vigentes y, en ellas, los gobiernos municipales están considerados como sujetos obligados de las mismas. Por ello, es necesario impulsar la dinámica de los últimos meses para que todas las entidades federativas y los municipios del país cuenten con sus normas en la materia.

Los criterios básicos que, en su caso, deben regir a las leyes de acceso a la información en las entidades federativas son:

1. El acceso libre, eficaz, pronto y expedito a la información de los estados y ayuntamientos.
2. La interpretación jurídica más favorable sobre el principio de difusión, con excepción de aquellos casos que se señalen los supuestos contenidos en las leyes respectivas.
3. La protección de datos personales contenidos en los sistemas de información de los poderes de los estados y ayuntamientos.
4. La custodia, administración, conservación y preservación de la documentación pública de los poderes de los estados y los ayuntamientos mediante sistemas confiables y eficientes.
5. La obligación de informar para cualquier poder público o cualquier otra entidad que reciba o ejerza recursos públicos en términos de las leyes respectivas.
6. La creación de un órgano público responsable de promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.
7. Las sanciones a las que se harán acreedores los funcionarios de no respetar estas normas.

Para lograr este fin, la Mesa VII de la Convención Nacional Hacendaria plantea la adopción de las siguientes vías:

- 1) Reglamentación constitucional: Establecer la obligatoriedad hacia los estados para que desarrollen los mecanismos jurídicos para promover el acceso a la información gubernamental estatal y de los ayuntamientos. Este proyecto de reforma buscaría que tanto las leyes estatales de acceso a la información vigentes como las que serán dictaminadas y aprobadas en los próximos meses, se guíen a partir de los elementos comunes como los señalados. De esta forma se garantiza el derecho a la información consagrado en el Artículo 6° de la Constitución desde el ámbito gubernamental. En esa medida, el proyecto debería incluir reformas a los artículos 6, 115, 116 y 122 de la Constitución (las redacciones posibles se incluyen en el ANEXO de este documento). De igual manera, la reforma constitucional debería incluir un artículo transitorio que obligue a los gobiernos estatales a expedir sus nuevas leyes a más tardar el 1° de Enero del segundo año posterior al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- 2) Exhorto: Conminar a los poderes legislativos estatales para que aprueben una ley en la materia en un plazo máximo de dos años a partir del término de la Convención. Asimismo, se deberían desarrollar labores de promoción, impulso y asesoría, con los gobiernos estatales y municipales que aún no cuenten con sus ordenamientos sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Adicionalmente, se deben prever las asignaciones presupuestarias que se requieran para dar soporte operativo a la entrada en vigor de los ordenamientos.

b) Sistema nacional de acceso a la información pública gubernamental

La experiencia federal en esta materia apunta hacia la puesta en marcha de sistemas informáticos que administren las solicitudes de información gubernamental presentadas a distintas instancias. También subraya su importancia en la construcción y consolidación de una rendición de cuentas efectiva. En otras palabras, la implementación de los esquemas electrónicos ayuda a mejorar el funcionamiento de los órganos locales de acceso a la información, apoya el anonimato de los solicitantes y potencia su desarrollo. Por ello, se propone, que la Convención Nacional Hacendaria realice un pronunciamiento para apoyar a los órganos de acceso a la información en las entidades federativas con recursos presupuestales y técnicos para aplicar, en sus ámbitos de competencia, sistemas electrónicos de acceso a la información. Una vez que todas las entidades cuenten con estos

elementos tecnológicos, se exhortará a los institutos estatales y al IFAI a establecer un convenio que permita crear una serie de vínculos entre sí para construir el Sistema Nacional de Información Pública Gubernamental.

c) Armonización de la información legislativa. Sistema Nacional de Información Legislativa.

En los últimos años, el Congreso de la Unión y los congresos estatales, con el ánimo de rendir cuentas a la ciudadanía, han impulsado la publicación en Internet de su propia información. No obstante los avances, se pueden impulsar mejoras porque es frecuente encontrar que los datos provistos requieren de actualización, ampliación o precisión.

Por ello, se exhorta al Congreso federal y a los congresos estatales para que, en un plazo no mayor de un año a partir de la conclusión de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria, se promuevan reformas a las páginas electrónicas de las legislaturas incorporando los siguientes contenidos:

- Leyes estatales y reglamentos (incluyendo legislación financiera y presupuestal).
- Procesos legislativos del marco jurídico vigente: exposiciones de motivos, información sobre su dictamen, discusión y votación.
- Estructura de la legislatura y organización interna del Congreso (tanto federal como estatal).
- Principios por los cuales fueron electos los legisladores (mayoría o representación proporcional).
- Miembros y dirigencia de los distintos grupos parlamentarios.
- Número de comisiones, su composición y su secretario técnico.
- Directorio de los diputados y el “*staff*” administrativo de la Cámara (entre otros, teléfono, dirección, correo electrónico).
- Versiones estenográficas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del pleno.
- Registro de votaciones nominales en el pleno.
- Registro de las votaciones de los dictámenes que se realizan en comisiones.
- Acuerdos parlamentarios.
- Durante los periodos de sesiones, orden del día de la siguiente sesión.
- Liga a la página www.ordenjuridico.gob.mx, la cual compila todos los ordenamientos jurídicos estatales, nacionales e incluso municipales.

Una vez concluida la fase de armonización de la información legislativa federal y estatal, se exhorta a los poderes legislativos a firmar convenios para crear un Sistema Nacional de Información Legislativa. Este sistema permitirá construir una base de datos nacional de gran utilidad para el desempeño de la función legislativa y para la ciudadanía en general.

Sistema Nacional de Información Hacendaria

Actualmente no existe un mecanismo técnico efectivo, integral, detallado, oportuno y veraz que permita a cualquiera de los adherentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la ciudadanía en general, conocer la información sobre el origen, distribución y el destino de los recursos públicos en todo el país. Al avanzar en la armonización contable de los gobiernos federal, estatales y municipales será posible comparar y manejar dicha información en una sola plataforma.

Por ello, se propone la creación de un Sistema Nacional de Información Hacendaria (SNIH) que deberá contener los siguientes módulos básicos de información:

- Variables macroeconómicas.
- Ingresos.
- Información fundamental de presupuesto y contabilidad.
- Fórmulas, información y mecanismos de distribución.
- Deuda pública.
- Indicadores hacendarios.
- Indicadores de resultados.
- Marco jurídico aplicable.
- Padrón de beneficiarios de programas sociales de los tres ámbitos de gobierno.

Las características de la información a incluir se detallan en el Rubro I Información de esta Propuesta.

Para el funcionamiento óptimo del SNIH, los elementos que deben utilizarse son los siguientes:

- Veracidad de la información garantizada por el administrador del sistema.
- Resguardo de la información con una plataforma adecuada.
- Gradualidad en su implementación.
- Armonización de la información contable en los diferentes ámbitos.
- Obligatoriedad de proporcionar información sobre los recursos públicos.
- Sustento documental garantizado.
- Claridad en la definición de los plazos, las instancias responsables, las licencias, las infracciones, las fuentes y los usuarios.
- Definición clara para cada orden de gobierno de la información requerida y su nivel de desagregación.
- Moderna arquitectura del sistema: la plataforma, el concentrador, las fuentes, los medios de consulta.

Para la creación y operación del Sistema, es necesario instrumentar acuerdos y convenios de coordinación entre los distintos actores del sistema. En ese sentido, cada etapa del funcionamiento debe contar con el respaldo de documentos firmados de los integrantes del SNCF donde se declaren sus compromisos, obligaciones y derechos.

La Mesa de transparencia coincide en la necesidad de evitar la expansión de la burocracia al crear nuevas instancias y sugiere aprovechar la infraestructura existente y recuperar los planteamientos y propuestas de ley que puedan incidir en el proyecto del SNIH. Por ello, se propone que dicho Sistema sea administrado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) o, en su caso, por el órgano que lo reemplace en sus funciones. En este sentido, la Mesa apoya el dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica por ser el que satisface los requerimientos del SNIH.

Finalmente, y con el ánimo de otorgarle un sentido federalista a este proyecto, la Convención Nacional Hacendaria solicita al Poder Legislativo federal considerar la participación de representantes de los tres ámbitos de gobierno. De ahí que se solicite analizar la pertinencia de crear para el SNIH un órgano de carácter consultivo, dentro del INEGI o en la estructura que apruebe el

Congreso de la Unión.

Eficiencia Administrativa

Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales

La transparencia y la difusión no se restringen únicamente a la relación entre poderes públicos. Al mismo tiempo es necesario impulsar esquemas para que los ciudadanos mejoren su comprensión sobre los requisitos y pasos a seguir en los diferentes servicios y trámites, sobre todo en el ámbito fiscal. En esta materia, existen avances en los últimos años pero pueden instrumentarse elementos adicionales que contribuyan a garantizar el Estado de Derecho, la seguridad y certeza jurídica a los contribuyentes. Por eso, es oportuno crear un Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales donde el gobierno federal proporcione toda la información pormenorizada y actualizada. Así, se subsanarían dudas operativas que surgen entre los ciudadanos sobre los pasos a seguir y los documentos a entregar o conservar para cumplir con sus obligaciones fiscales u obtener un servicio. Esto constituye, además, una herramienta promotora de la simplificación administrativa y de mejora regulatoria. En este marco, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendría que impulsar una reforma administrativa en este ámbito, que prevé, incluso, que ciertos trámites puedan realizarse de forma electrónica reduciéndose los tiempos de respuesta por parte de las autoridades.

El proyecto implica reformar los artículos 18, 18-A, 19, 37 y adicionar elementos a los artículos 18-C, 33-B, 33-C, 33-D y 33-E del Código Fiscal de la Federación. Entraría en vigor el 1 de enero del año 2006, estableciendo pasos previos a seguir en su implementación.

De igual manera, se considera de vital importancia que las entidades federativas establezcan sus propios registros de Trámites y Servicios Fiscales, utilizando una plataforma informática similar a la federal que facilite a la ciudadanía este tipo de gestiones y, en consecuencia, estimule el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones fiscales.

Padrón único de beneficiarios de programas sociales

En la actualidad, existen diversas disposiciones que establecen la obligatoriedad de crear y publicar padrones de los beneficiarios de los programas sociales. Sin embargo, el objetivo de dichos instrumentos no se alcanza totalmente porque sólo incluye los recursos federales y no los programas de los estados que pueden llegar a duplicar los apoyos otorgados por las dependencias del gobierno federal.

Por eso, se propone construir un Padrón Único de Beneficiarios que contenga la información estructurada y sistematizada de la acción gubernamental de los programas sociales federales, estatales y municipales, así como de sus beneficiarios. Esto permitirá el diseño y la implementación de políticas públicas integrales y complementarias entre los tres órdenes de gobierno, con elementos sustantivos para direccionar la acción de los programas sociales hacia las áreas geográficas menos favorecidas y hacia los hogares que más lo requieren.

V. Impactos / Beneficios

Con estas acciones se proveería al ciudadano de insumos e información sobre el quehacer de las instituciones públicas de los tres ámbitos de gobierno y de los distintos poderes. A partir de ello, se tendrían elementos para evaluar su funcionamiento y sus acciones. Asimismo, se reducirían los costos de transacción para el ciudadano y se daría certidumbre al contribuyente en el conocimiento de los pasos a seguir para sus trámites fiscales.

RUBRO III: FISCALIZACIÓN

I. Antecedentes

México cuenta con un sistema de fiscalización que ha evolucionado. Recientemente se le dotó de un Órgano de Fiscalización Superior y de una Ley de Fiscalización Superior de la Federación que entró en vigor en diciembre del año 2000. Así, se ha superado la obsolescencia con la que funcionaba la anterior Contaduría Mayor de Hacienda.

Dentro de los elementos esenciales de la transformación del sistema de fiscalización, pueden mencionarse:

- a) La consolidación en el poder legislativo de las funciones asociadas al control y fiscalización de los recursos públicos.
- b) La ampliación del ámbito y de las facultades del órgano de fiscalización externa.
- c) El fortalecimiento de la independencia y autonomía requeridas para garantizar la imparcialidad del órgano de fiscalización externa.
- d) El acercamiento del órgano de fiscalización a la sociedad.

II. Justificación

Rendición de cuentas y fiscalización

En la democracia, la fiscalización es un elemento ineludible que da pleno valor a la rendición de cuentas y es factor esencial en la lucha social contra la corrupción. Por ello, hoy, todos los recursos públicos son fiscalizables.

La función de revisor que realiza la Cámara de Diputados sobre el erario público es una medida que favorece la transparencia. El propósito es brindarle a la sociedad más instrumentos que le permitan calificar el desempeño de los gobernantes. Estos mecanismos se erigen para eliminar la discrecionalidad o ambigüedad de las normas que definen las responsabilidades y derechos los encargados de administrar los recursos públicos. El desvío de recursos no sólo surge de una conducta sino de la falta de escrupulosa observación.

Normas claras, rendición de cuentas transparente y fiscalización del actuar público, constituyen la clave para finanzas públicas sanas. En los tres ámbitos de gobierno se debe fortalecer el marco jurídico que impida la desviación de los objetivos y metas planteados en los planes y programas gubernamentales. También deben acotarse las atribuciones y precisar los requisitos técnicos y procedimentales en el uso de los recursos.

La rendición de cuentas debe aportar los elementos de política sectorial, regional y social que sustentan las decisiones y acciones. Por eso, documentos de evaluación como la Cuenta Pública debe contener puntualmente los términos de la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos ejercidos anualmente. Las cuentas públicas deben ser reforzadas con métodos y técnicas precisas y congruentes con los avances en materia financiera a nivel mundial.

La fiscalización, por su parte, debe ser un instrumento que determine si la gestión pública se efectuó conforme a la legalidad. También debe identificar si existen afectaciones a las haciendas públicas y al patrimonio del Estado. El fin superior es establecer las sanciones pecuniarias convenientes a los responsables, de manera directa o a través de las instancias competentes.

La rendición de cuentas constituye el requerimiento a una organización para explicar sus acciones y comportamientos y aceptar, consecuentemente, la responsabilidad de las mismas. En el ámbito público, el término alude a la obligación de todos los funcionarios y poderes públicos para responder ante la ciudadanía.

Como acto “de dar cuentas”, en un sentido jurídico, se entiende al conjunto de normas y mecanismos formales orientados a que, quienes se desempeñan en el ámbito público expliquen a los ciudadanos su proceder. En el ámbito administrativo, la rendición de cuentas se considera como la responsabilidad hacia los superiores; en el ámbito político, hacia aquellas instituciones formales e informales que dan legitimidad a una organización; y, en el ámbito financiero, por el manejo de los recursos monetarios o materiales. En conjunto, informar es cumplir con la responsabilidad que establece la ley a determinados individuos por el manejo de bienes de dominio público.

En México, como república representativa, democrática y federal, la rendición de cuentas se supervisa a través de la representación popular. El artículo 74 constitucional, en su fracción IV, faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior. Este acto tiene por objeto reconocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto y si se cumplieron los objetivos contenidos en los programas.

En los tres órdenes de gobierno, la Cuenta Pública cumple con la obligación democrática de informar del manejo de la hacienda pública. Todos los estados de la federación consignan en su marco legal la obligatoriedad de la rendición de cuentas. No obstante, en muchos, no se otorga, de manera adecuada, un carácter de evaluación. Conviene señalar que se han logrado avances destacados en la información presupuestaria que rinden los ejecutivos a sus congresos, pero subsisten debilidades en la información financiera y, principalmente, en la información programática.

La Cuenta Pública, además de los estados presupuestarios y financieros, debe incorporar elementos para la evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo económico y social aplicadas por los gobiernos e informar a la población sobre los resultados de la administración del patrimonio público.

La Convención Nacional Hacendaria debe sugerir que los informes financieros de los tres órdenes de gobierno aborden aspectos cuantitativos pero, también, cualitativos como, por ejemplo, la explicación del entorno económico que influye en el desarrollo de las actividades gubernamentales, las políticas de ingreso, gasto y deuda aplicadas.

Se propone, también, establecer un piso a la estructura y contenido de las cuentas públicas. Esto realzaría su capacidad como instrumento de información entre los poderes, facilitaría la

función fiscalizadora de los congresos y reduciría la discrecionalidad en el compromiso de informar por parte del Ejecutivo.

Consolidación del modelo de fiscalización

Pese a los avances recientes en materia de fiscalización en México, es necesario continuar con las acciones de mejora y consolidación de un Sistema Nacional de Fiscalización que, a su vez, esté integrado en un gran Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Este Sistema de fiscalización busca trascender el aspecto instrumental para recuperar su dimensión en tanto norma de conducta y razón de Estado. También se desea privilegiar la eficiencia del proceso fiscalizador y buscar congruencia bajo un modelo de gestión pública sustentado en resultados.

La consolidación de este Sistema de fiscalización demanda un esquema de información oportuna y confiable y de una amplia coordinación de los tres órdenes de gobierno, garantizando claridad en las normas que lo rigen y en la identificación de competencias de cada uno de ellos. Asimismo, considera la necesidad de que en todas las entidades federativas exista un órgano superior de fiscalización ya que, en la actualidad, además de la Auditoría Superior de la Federación, la creación de este tipo de órganos sólo se ha dado en 16 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Dichos órganos deberán consolidar a su vez la autonomía de gestión, técnica y presupuestal que la ley les otorga.

2. Propuestas

Consolidar el actual sistema de fiscalización en el ámbito nacional mediante la adopción de las siguientes medidas:

1. Impulsar en las entidades federativas que aún no cuentan con órgano de fiscalización superior las acciones pertinentes para su creación.
2. Fortalecer el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y de los Órganos de Fiscalización Superior en los estados, como estructuras técnicas adscritas al poder legislativo correspondiente, poniendo a su alcance el soporte administrativo y financiero que les permita cumplir con las obligaciones y atribuciones previstas en el marco jurídico respectivo. Esta situación plantea la necesidad de consolidar la autonomía de gestión, técnica y presupuestal consagrada en la legislación vigente, así como avanzar y precisar el alcance de la evaluación de resultados a partir de los criterios de economía, eficiencia y efectividad, establecidos en la ley.
3. Promover en la legislación federal y estatal el criterio de que los periodos de designación del titular del órgano de fiscalización superior trasciendan los tiempos de elección para las nuevas legislaturas, así como las etapas de coyuntura asociadas al relevo en el poder ejecutivo.
4. Fortalecer a las contralorías estatales y las instancias de control municipales en las tareas de control y supervisión interna sobre los fondos federales definidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
5. Atender el problema competencial en materia de fiscalización de los recursos federales en los distintos niveles de gobierno.
6. Impulsar el proceso de fiscalización en el marco del fortalecimiento municipal.
7. Instrumentar un programa de congruencia e integridad normativa.

3. Implementación

1. Con el propósito de impulsar la **creación de órganos de fiscalización superior en las entidades federativas** donde aún no existen, se remite a consideración del poder legislativo un precepto general en la Constitución para que en todos los estados de la República exista un órgano de fiscalización superior. Esto con el objetivo de que dichas instituciones se adapten a las necesidades y particularidades estatales.

Asimismo, la Mesa VII hace un pronunciamiento para que se revisen las facultades de fiscalización en el caso del Distrito Federal, tomando en cuenta el marco de la Reforma al artículo 122 que actualmente se encuentra en análisis y negociación en el Senado de la República.

2. Para **fortalecer el funcionamiento de las entidades de fiscalización superior** mediante un adecuado soporte administrativo, financiero y normativo se prevé:
 - a) Diseñar con la Cámara de Diputados federal y las legislaturas locales, según corresponda, el mecanismo a partir del cual la asignación presupuestal para el órgano de fiscalización superior pueda garantizarse en cuanto a monto y distribución.
 - b) Consolidar el proceso de auditoría legal, contable y financiera e impulsar el sistema de evaluación de resultados a partir de los criterios de economía, eficiencia y efectividad, que deberán estar previstos en la legislación. Esto implica establecer en el marco normativo aplicable la instrumentación de un modelo de gestión pública en todos los ámbitos de gobierno que se oriente a los resultados.
 - c) Desarrollar un programa de revisión de los procesos vitales de las acciones de fiscalización, que involucre a entes auditados y auditores.
3. Para fortalecer a las contralorías estatales y las instancias de control municipales en las tareas de control y supervisión interna sobre los fondos federales definidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se requiere:

Precisar en la legislación el respaldo necesario para el financiamiento del control y supervisión de las aportaciones federales, bajo el criterio del 2 al millar de los montos transferidos para los programas definidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

La ministración de estos recursos se realizará en forma directa a las autoridades de control y supervisión de los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales, según corresponda, conforme la radicación de los mismos. La implementación de estas medidas amerita una modificación del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

4. La Mesa VII reconoce que el **asunto competencial** es toral para la materia de fiscalización y requiere ser revisado a fondo. Por tal motivo, en el anexo del presente rubro se transcriben las propuestas originales que por un lado expuso la CONAGO a través del Estado de Durango y por otro, la posición de la Auditoría Superior de la Federación. Su inclusión en corchetes indica que es un asunto que aún está en discusión y además está siendo revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. En el marco de un Programa para el Fortalecimiento Municipal, habrán de optimizarse las tareas de fiscalización gubernamental de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, se prevé vincular y optimizar los procesos ya existentes en los municipios y analizar las experiencias exitosas.

Su esquema incluyente contempla una estrategia gradual que considerará el tamaño, dispersión, tradiciones y niveles de desarrollo de los municipios. Este programa se alineará a la reciente reforma del artículo 115 constitucional relacionada con el desarrollo municipal.

En ese marco se impulsará la creación y, en su caso, la consolidación de las contralorías municipales y se evaluarán los perfiles de los contralores. Se preverá, además, el establecimiento y el fortalecimiento de una actuación coordinada con los órganos de fiscalización superior en los estados.

6. El **programa de congruencia e integridad normativa** requiere:

- a) Generar un marco de congruencia lógica y articulada, que relacione las distintas disposiciones jurídicas, dispersas en distintas legislaciones, para hacerlas accesibles no sólo a los profesionales en el ámbito de la fiscalización, sino a los distintos actores sociales en la doble dimensión de gobernantes o gobernados.

Habrà de instrumentarse un programa de revisión del marco normativo que rige los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación del gasto público, con el propósito de evitar discrecionalidades durante el proceso fiscalizador y promover, también, claridad en los criterios de auditoría.

- b) Prever en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público las condiciones en las que los recursos comprometidos mediante algún instrumento contractual que no se han erogado por razones ajenas a la entidad, puedan mantenerse durante el siguiente año fiscal hasta realizar su erogación. Para este propósito se precisarán en las normas aplicables las condiciones que eviten discrecionalidad en la definición del cierre presupuestal.

Para ello anterior es necesario que en la ley se determine que un recurso se considera devengado desde el momento en el que existe el documento contractual respectivo. En ese sentido se sugiere adicionar el artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en los términos siguientes:

“Art. 29.-....

Por recurso devengado debe entenderse aquel importe que se encuentra respaldado por el instrumento jurídico respectivo”.

Se recomienda que la anterior interpretación del concepto devengado se rescate en las respectivas leyes de presupuesto contabilidad y gasto público de las entidades federativas.

- c) Exhortar a los municipios, entidades federativas y al gobierno federal, para que promuevan en la reglamentación respectiva, las normas que regulen los procesos de entrega-recepción, para transparentar el proceso de cambio de autoridades en toda la administración pública, garantizando la legalidad requerida.

IV. Impacto / Beneficios

El fortalecimiento de los órganos de fiscalización superior, su creación en las entidades federativas donde no existen, la generación de un marco normativo congruente y articulado, así como la instrumentación de un modelo de gestión pública orientado a resultados en todos los órdenes de gobierno, hará de las irregularidades normativas una excepción y no la regla, asegurando estándares de eficiencia competitivos en el ámbito mundial.

Se obtendrán condiciones apropiadas para que la sociedad pueda, dentro de los marcos institucionales, encontrar cauce a sus demandas y se generen condiciones favorables para que la igualdad ante la ley proteja contra el nepotismo, el clientelismo, la corrupción y la impunidad.

RUBRO IV: PARTICIPACION CIUDADANA

I. Antecedentes

La participación social constituye un elemento central para la transparencia y la rendición de cuentas. Su importancia radica en la necesidad de incorporar a los ciudadanos y contribuyentes en las acciones de información, vigilancia y control de los recursos públicos.

En un Estado moderno y democrático, la participación ciudadana es imprescindible. Esta situación no releva, interfiere o restringe las facultades de los poderes Legislativo o Ejecutivo, ni la de los gobiernos municipales. El derecho a participar en las decisiones públicas está garantizado por el sistema democrático y representativo que rige al Estado de Derecho.

En términos jurídico-normativos, los artículos 6, 8, 9 y 26 de la Constitución garantizan derechos relacionados con la participación ciudadana. En ellos se fundamentan los cuerpos jurídicos como la Ley de Planeación, las leyes federales y estatales de acceso a la información y de fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley General de Desarrollo Social, entre otros. También existen mecanismos que incorporan el desarrollo de la participación ciudadana, como: el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 y los convenios que México ha firmado en materia de lucha contra la corrupción en el marco de la Organización de Estados Americanos y de Naciones Unidas. Además, en 24 de las entidades federativas existen resguardos constitucionales y legales que garantizan el derecho de los ciudadanos a participar por medio de plebiscito y/o referéndum en la toma de decisiones de materias centrales; y, en 13 de ellas existen leyes específicas de participación ciudadana. Asimismo, en el orden municipal, varios ayuntamientos cuentan con ordenanzas y reglamentos de participación ciudadana que regulan las formas y mecanismos de participación.

II. Justificación

Los miembros de la Mesa VII reconocen que a pesar del desarrollo jurídico y normativo en la materia, existen dos elementos que deben ser superados en el contexto mexicano: 1) la falta de una cultura cívica y de participación ciudadana y 2) la diversidad de sistemas y mecanismos de cooperación social. Por estas razones, se plantea una serie de propuestas, que se rigen por los siguientes principios:

- ***Complementariedad:*** La participación ciudadana no puede ni debe invadir o suplantar funciones propias del sistema representativo que rige nuestro Estado de Derecho; por el contrario, debe articularse y complementarse con los mecanismos e instancias gubernamentales, quienes tienen la responsabilidad del sistema de gobierno.
- ***No-vinculación de las decisiones:*** La responsabilidad en la toma de decisiones bajo nuestro marco legal pertenece a las autoridades y representantes democráticamente electos. Por ello, las acciones de participación ciudadana no pueden ni deben ser vinculantes.
- ***Institucionalización:*** La contribución ciudadana, para que sea efectiva en la vigilancia de los recursos públicos, tiene que ser debidamente normada e institucionalizada. Esto implica definir las responsabilidades, ámbitos de acción, capacidades y recursos que garanticen los derechos de los ciudadanos y contribuyentes a conocer y vigilar el uso de los recursos que aportan.
- ***Responsabilidad:*** Los mecanismos de intervención ciudadana no pueden limitarse únicamente a recibir quejas y denuncias sobre irregularidades sino que deben proponer y recomendar soluciones y como característica debe asumirse la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía.

- **Particularismo:** La colaboración de la sociedad no puede ser entendida como un ente abstracto e independiente, sino, más bien, como acciones definidas en programas públicos concretos, situados en un espacio, un tiempo y un contexto específico.
- **Focalización hacendaria:** Las propuestas de la Mesa VII deben ceñirse y limitarse a temas directamente relacionados con la transparencia y rendición de cuentas en el sistema hacendario porque los temas de participación ciudadana, en general, sobrepasan los objetivos y atribuciones de la Convención Nacional Hacendaria.

III. Propuestas

1. Estimular una cultura de transparencia y de rendición de cuentas en el sistema educativo nacional.
2. Reconocer y fortalecer las formas y figuras de participación social que permitan una mayor vigilancia del uso de los recursos públicos. Estas son (ver anexo para definiciones):
 - a. Contralorías sociales.
 - b. Testigos/observadores sociales.
 - c. Consultores sociales.
 - d. Promotores sociales

IV. Implementación

En cuanto a la primera propuesta, **la Mesa VII exhorta al Ejecutivo Federal para que, a través de la Secretaría de Educación Pública, implemente un programa educativo que impulse los principios enunciados.** Se recomienda incluir programas específicos en educación primaria, secundaria, técnica y universitaria.

Para promover la cultura de rendición de cuentas a través del sistema educativo nacional será necesario que los programas educativos, a partir del nivel básico, además de recuperar valores, incorporen temas relacionados con el buen gobierno y la transparencia, como parte formativa de los futuros ciudadanos, en la doble dimensión de beneficiarios de derechos y sujetos de obligaciones.

En relación con la **segunda propuesta**, la Mesa VII exhorta:

a) Al Congreso de la Unión a reformar el artículo 134 constitucional para fortalecer el papel de observador ciudadano en los procesos de licitación públicas de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, salvo en los casos que al efecto señale la ley de la materia. Es necesario adicionar en el artículo 134, párrafo segundo, para que las licitaciones públicas sean **abiertas**, retomando el principio que se estableció en la exposición de motivos de la reforma de dicho dispositivo constitucional de fecha 28 de diciembre de 1982. Dicho principio no sólo se instituirá para asegurarle al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra, sino para que en las licitaciones pueda permitirse el acceso a la ciudadanía interesada en la observación. Sin embargo, donde la ley señala que las licitaciones no pueden ser abiertas al público, por ejemplo, para proteger la seguridad nacional, se deben respetar las reservaciones.

b) A los Congresos Estatales a presentar iniciativas de ley estatales que modifiquen su legislación e incluyan el carácter abierto de las licitaciones públicas.

Derivado de lo anterior, se recomienda que los ejecutivos estatales presenten a las legislaturas locales reformas encaminadas a caracterizar las licitaciones públicas como abiertas, salvo en los casos que señale la ley de la materia.

c) Al Ejecutivo Federal a implementar en las reglas de operación de los programas federales la figura de Contraloría Social. En enero del 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, establecieron los “Criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002”. En ellos se considera la inclusión de un apartado en materia de contraloría social, dentro de su estructura. Asimismo se menciona la obligación que tienen los responsables de las dependencias de informar a la población acerca de las metas y avances en el cumplimiento de los programas.

Actualmente, se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación un total de 96 Reglas de Operación (de carácter general, que engloban aproximadamente 230 subprogramas). De ellas, sólo 57 incorporan en su contenido un apartado específico de promoción de la Contraloría Social. Sin embargo, se considera que de las 39 reglas de operación que no incluyen la promoción de la contraloría social, 27 sí la deberían integrar, en 10 no y en dos de ellas, la dependencia federal establece que no le es aplicable (se ANEXA relación correspondiente a los 27 Programas señalados).

d) A los ejecutivos y legislativos estatales a implementar reglas de operación y presentar iniciativas de ley que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Con esta propuesta se pretende que: se norme la figura de contraloría social para la vigilancia del uso de los recursos públicos; se estimule la formulación de propuestas, la presentación de quejas o denuncias cuando no se recibe el trato y el servicio requerido; se promueva la innovación en la gestión pública, así como el apoyo y la colaboración necesaria para construir mejores bases de desarrollo.

Se propone que los ejecutivos de aquellas entidades en donde no hay ley de participación ciudadana se comprometan a enviar iniciativas para que, en el lapso de dos años a partir de la culminación de la Convención Nacional Hacendaría, sus entidades adecuen su marco constitucional y dicten las leyes respectivas, de conformidad al artículo 26, 115 fracción II, última parte del primer párrafo, y 122, Base Primera, fracción V, inciso h de la Constitución federal (cabe señalar que el D.F. sí cuenta con esta ley).

f) A los gobiernos municipales a presentar iniciativas de reglamentos municipales que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos públicos. Para el ámbito local, se propone que los ejecutivos municipales participantes en la Convención presenten reglamentos municipales de participación ciudadana donde se norme la contraloría social así como otras formas de retroalimentación entre los gobiernos locales y la ciudadanía que permitan un mejor vigilancia del uso de los recursos públicos. En caso de existir iniciativa en esta materia en las legislaturas locales, los miembros de la mesa VII exhortan a las legislaturas a dictaminarlas, discutir las y aprobarlas.

V. *Impacto/Beneficios*

La experiencia nacional e internacional coincide en que los programas que incorporan la participación ciudadana en la planeación, ejecución y evaluación son más eficientes, equitativos y sustentables, se cometen menos irregularidades y generan un mayor impacto social. Al mismo tiempo, aumenta la confianza en el gobierno, mejora la eficacia administrativa y con ello la recaudación fiscal.

Junto a esto, la experiencia de Contraloría Social en programas federales muestra los siguientes impactos positivos:

- ✓ La sociedad conoce el destino de los recursos públicos y se convence de que el pago de sus impuestos se destina a la generación del desarrollo del país.
- ✓ Propicia el cambio de actitudes y valores.
- ✓ La operación de la contraloría social disminuye los índices de percepción de la corrupción en la ciudadanía.
- ✓ Facilita la adecuación de programas y proyectos sociales a las realidades concretas de las personas.
- ✓ La participación de la ciudadanía en la verificación de acciones de gobierno aumenta la eficiencia de los servidores públicos e inhibe actuaciones deshonestas.
- ✓ Los servidores públicos promoverán que la ciudadanía verifique su actuación en términos de transparencia y rendición de cuentas.
- ✓ La administración pública recupera la confianza y credibilidad de la ciudadanía.

RUBRO V:
MARCO INSTITUCIONAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA
DIGNIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

I. Antecedentes

En México, recientemente se han fortalecido las acciones para garantizar el adecuado desempeño de los servidores públicos. Entre ellas: se decretó la Ley del Servicio Profesional de Carrera; se premia a los mejores servidores públicos; y, se reconocen las mejores prácticas impulsadas por servidores públicos con el objetivo de promover la eficacia, la eficiencia y la innovación gubernamental. Con esta orientación, también se ha renovado el marco jurídico para fincar responsabilidades a servidores públicos que actúan en contra de los intereses colectivos, se han creado códigos de ética y se ha aumentado y mejorado la fiscalización. Sin embargo, aún quedan avances importantes por realizar, especialmente en lo que respecta a la profesionalización del servicio público, el intercambio de información, el fortalecimiento del marco jurídico y el mejoramiento de los mecanismos de control.

II. Justificación

Es necesario que el ciudadano tenga la certidumbre de contar con gobiernos honestos y transparentes. Los informes de gobierno, las comparecencias y las páginas de Internet son sólo una primera instancia de rendición de cuentas. Además, es necesario que los gobiernos trabajen en esquemas que permitan orientar las acciones de los servidores públicos hacia los intereses públicos.

III. Propuesta

A partir de las propuestas recibidas en la Mesa VII, se identificaron tres áreas de oportunidad que permitirán mejorar el marco general para combatir la corrupción y diseñar un esquema de incentivos que oriente el comportamiento de los servidores públicos hacia una conducta ética y de espíritu de servicio. La Propuesta se constituye por tres ejes fundamentales:

1. *Apoyo a la Profesionalización del Servicio Público.* Se exhorta a las legislaturas federal y locales a aprobar leyes que busquen la profesionalización de la función pública en áreas de fiscalización y control del gasto en los tres ámbitos de gobierno.
2. *Fortalecimiento del marco jurídico, en materia de responsabilidades.* Se plantea exhortar a las legislaturas federal y locales para que se realicen reformas legales al marco institucional vigente con el objetivo de fomentar la denuncia, especializar los órganos de control, y regular la responsabilidad civil del Estado. Esto debe incluir la realización de convenios de coordinación para el intercambio de información concerniente a servidores públicos inhabilitados y proveedores que han incumplido contratos en los tres órdenes de gobierno.
3. *Marco Normativo de control.* Se propone la incorporación de marcos normativos de control interno que retomen las mejores prácticas internacionales en la materia, dirigidos al ordenamiento y sistematización del sector público y de las instituciones que los conforman.

IV. Implementación

1. Profesionalización del servicio público

Se reconoce la importancia de la profesionalización de la función pública en todos los niveles. De ahí la necesidad de impulsar sistemas de profesionalización de los servidores públicos en los diferentes órdenes de gobierno, en áreas técnicas para la administración y control de recursos, que cumplan con los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

a) Apoyo a la propuesta de la Mesa V

En este sentido la Mesa VII respalda la propuesta de la Mesa V porque se sustenta en las siguientes consideraciones: apoya el ingreso de los mejores elementos humanos a la administración pública; permite atraer, retener, motivar y desarrollar a los mejores elementos laborales; favorece el desarrollo profesional de los más competentes, la capacitación orientada a la adquisición de competencias localizadas e integrales; propicia que aquellos elementos potencialmente nocivos tengan menos posibilidades de ingreso respecto de aquellos con mayor calidad ética y profesional; y, formula mecanismos que faciliten la identificación y separación de individuos sin aptitudes para el servicio público. Los mecanismos de evaluación del desempeño propuestos son realizados por unidades externas a la unidad evaluada con el objetivo de reducir la discrecionalidad que puede mediar la evaluación cuando existe una relación personal entre evaluado y evaluador.

b) Establecimiento de un Programa General de Capacitación a nivel Nacional para las Entidades de Fiscalización Superior.

Para lograr la profesionalización de las entidades de fiscalización es necesario implantar un “Programa General de Capacitación” nacional que constituya una plataforma de conocimientos, criterios y principios y que apoye a las necesidades reales de capacitación del Sistema Nacional de Fiscalización en temas de control, auditoría, modernización del Estado, liderazgo, gestión del cambio y ética.

c) Establecimiento del Servicio Civil de Carrera en todas las Entidades de Fiscalización Superior.

Esto requeriría:

- a) Un sistema de profesionalización de los recursos humanos, sustentado en dos principios fundamentales: *méritos e igualdad*. Consecuentemente, las únicas limitantes para ocupar un puesto son la *competencia y el desempeño*.
- b) El desarrollo de los criterios, lineamientos y tiempos a partir de los cuales funcionará el sistema de profesionalización.
- c) En forma complementaria, se promoverá a través de la ANUIES la propuesta de incorporar a los programas educativos de los niveles técnico y superior, los temas especializados en fiscalización gubernamental.

2. Fortalecimiento del marco jurídico, en materia de responsabilidades

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades señaladas en la Constitución: política (art. 109, fracción I), penal (art. 109, fracción II), administrativa (art. 109, fracción III) y civil (art. 111, párrafo 8º), todas reguladas por las leyes de la materia correspondiente.

En este punto se realizan 7 propuestas para fortalecer el marco jurídico en materia de responsabilidades:

a) Exhortar a las entidades federativas y municipios que aún no lo han hecho a firmar acuerdos con el gobierno federal para la creación de un Registro Nacional de Sancionados e Inhabilitados.

El objetivo es garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en esta materia. Así se garantizaría la información que permita la incorporación de mejores elementos a la administración pública y evitar la contratación de servidores públicos cuyas prácticas sean contrarias a la legalidad y transparencia. Se propone la creación de un Registro Nacional de Sancionados e Inhabilitados. Para ello se firmarán convenios que contendrán la información de los servidores públicos que han sido inhabilitados por la vía penal o administrativa, así como los condenados en juicio político y por responsabilidad patrimonial, por incurrir en faltas en la administración pública federal, estatal o municipal.

b) Creación de Padrón Nacional de Proveedores Sancionados por incumplimiento de contratos.

Se propone la realización de un Padrón Nacional de Proveedores que han sido sancionados por incumplimiento de contratos en la federación, los municipios, los estados, el Distrito Federal y las delegaciones. De igual forma, sustentado en convenios de coordinación, se integrará un padrón nacional que contenga la información de proveedores que han incumplido con sus obligaciones y han actuando con dolo para aprovecharse de los recursos públicos.

c) Armonización de las leyes federales y estatales en materia de responsabilidades.

Con el objetivo de avanzar en el combate a la corrupción, se propone fortalecer los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del servicio público, a través de la armonización de la normatividad federal, estatal y municipal en materia de responsabilidades. (Anexo 4)

Para lograr lo anterior resulta indispensable la integración de una comisión de trabajo con representantes de los tres ámbitos de gobierno.

Algunos elementos que podrían ser considerados en el proceso de armonización del marco normativo son:

- La inclusión de la inhabilitación para ocupar un cargo en la administración pública a quienes incurran en cualquiera de los delitos cometidos por servidores públicos tipificados en los códigos penales locales.
- El establecimiento de una inhabilitación administrativa que supere al menos, en 5 años, a la pena privativa de libertad.
- La incorporación de un apartado que establezca las sanciones que correspondan a la violación a las leyes de transparencia y acceso a la información, en aquellas entidades que cuenten con esta legislación.

d) *Fomento de la cultura de la denuncia y protección al denunciante.*

Se propone incorporar en las leyes de responsabilidades y en los códigos penales los procedimientos indispensables para garantizar la confidencialidad de la información y de protección al denunciante e informantes que contribuyan a la investigación de delitos cometidos por los servidores públicos (Un ejemplo es el caso Singapur incluido en el ANEXO). En suma, deben mejorarse los procesos de control y vigilancia de la función pública al tiempo de garantizar la seguridad jurídica y personal de las personas que deseen formular denuncias.

Asimismo, se propone incluir la obligación por parte de las contralorías de los tres ámbitos de gobierno de recibir las denuncias anónimas y de realizar las investigaciones correspondientes respecto al caso. Esto no implica que procedan automáticamente sino que se constituyan en elementos detonantes de investigaciones.

e) *Regulación sobre la responsabilidad patrimonial del estado*

Recientemente se realizó una reforma al artículo 113 constitucional relacionada con la responsabilidad patrimonial del Estado. Las modificaciones tienen como objetivos: garantizar la seguridad jurídica del patrimonio de los ciudadanos y proteger a la ciudadanía de posibles abusos de autoridad. Sobre este fundamento jurídico actualizado se exhorta:

A las entidades federativas y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para que lleven a cabo las adecuaciones a sus legislaciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos. También deberán legislar en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, que por una actividad administrativa irregular, repercuta negativamente en los bienes o derechos a los particulares. Además que, en materia penal, las legislaturas federal y estatal tipifiquen como delito las conductas de interrelación entre particulares y servidores públicos que tengan como consecuencia un perjuicio patrimonial del Estado.

f) *Reforzar la procuración e impartición de justicia en delitos de servidores públicos.*

Dentro del ámbito de sus respectivas competencias, la federación y las entidades federativas deben procurar los recursos y acciones de capacitación y concientización necesarios para que las conductas y actos de servidores públicos que tengan como consecuencia un daño patrimonial para el Estado sean severamente castigados. Asimismo, en caso de responsabilidades de carácter penal, deben garantizar que las leyes correspondientes se apliquen de manera expedita, justa y eficaz.

3. Instrumentación de un Marco Normativo de Control

En la última década de siglo XX la definición del marco de control interno de los países desarrollados ha sido una constante para difundir las mejores prácticas en la denominada Nueva Gerencia Pública. México es líder para los países de la región que requieren un modelo para el diseño, la implantación y la evaluación del desempeño de los resultados alcanzados y de la utilización eficiente de los recursos. El marco de control interno es una necesidad no satisfecha en el sector público y privado del país.

Las disposiciones legales vigentes para el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales establecen la necesidad de emitir la normativa técnica para orientar y apoyar el desempeño de las instituciones y proceder a las evaluaciones interna (por la Secretaría de la Función Pública, las

contralorías estatales y los órganos de control interno de las dependencias) y externa (aplicada por los órganos de fiscalización superior y los despachos de auditores contratados).

Varios estados del país (Campeche, Nayarit, Morelos, Tabasco, Yucatán y Chiapas) han preparado el marco de control interno y lo han difundido en centenares de empleados públicos de los tres órdenes del gobierno. Sin embargo, es necesario que en todas las entidades y el Distrito Federal se empleen mecanismos integrales de control para fortalecer el desempeño de la gestión pública gubernamental, por lo cual se propone la creación de un Marco Integrado de Control Interno (MICI) aplicable a los tres órdenes de gobierno. Dicho marco deberá tener como base referencial el Marco Integrado de Control Interno Latinoamericano elaborado sobre la base de las mejores prácticas internacionales.

V. *Impacto*

La implementación de las propuestas contenidas en los tres ejes de este rubro permitiría obtener los siguientes beneficios:

- Promover la eficiencia el manejo de recursos.
- Disminuir las prácticas corruptas y promocionar una cultura de integridad.
- Generar mayor confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.
- Enviar una señal clara y contundente hacia la ciudadanía respecto al combate a la corrupción.
- Mejorar los procesos de control.
- Garantizar certidumbre jurídica en el patrimonio de los particulares.
- Proteger el patrimonio del Estado de aquellos servidores públicos que pudieran afectar el patrimonio de los particulares con dolo.
- Promover la equidad redistributiva de las políticas públicas.