

Noviembre de 2012

Duodécimo Certamen Nacional

de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

■ ■ ■

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.

Benito Juárez



Página

1^{er}
LUGAR**Presentación****5****El arreglo institucional de la evaluación y la fiscalización en el ámbito federal mexicano.****7**

Dos mecanismos para la mejora de las políticas públicas y el fortalecimiento de la rendición de cuentas

por Hugo Lugo Paz

2^{do}
LUGAR**Determinantes de la rendición de cuentas municipal:
El caso del Fondo de Aportaciones
para la Infraestructura Social****31**

por Vivian Bronsoler Nurko

3^{er}
LUGAR**Propuestas de Tecnologías de la Información
y Comunicaciones (TICS) para la armonización
contable con un objetivo común****59**

*por Karina González Jaimes
y Gerardo Cuevas Gómez*

Presentación



La dinámica del actual tiempo mexicano exige que las Entidades de Fiscalización Superior, además de fortalecer su rigor técnico, impulsen una sólida cultura de la rendición de cuentas. La transparencia, y el combate a la corrupción y a la impunidad, son reclamos permanentes de una ciudadanía cada vez más participativa en los asuntos de la gestión gubernamental.

Por otra parte, la importancia que la sociedad ha otorgado al proceso de fiscalización del erario y el sentido proactivo de la actuación de la Auditoría Superior de la Federación contenido en su Plan Estratégico, explican por sí mismos el interés de la Institución de haber efectuado el Duodécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

En este Certamen, la cobertura alcanzada permitió recibir ensayos de 20 entidades federativas con una notable participación de jóvenes profesionistas, lo cual significa, que para las nuevas generaciones, estas importantes materias les merecen actualmente atención especial.

De igual forma que en Certámenes anteriores, el Jurado calificador estuvo integrado por especialistas e investigadores de renombrado prestigio, quienes tuvieron a bien otorgar el primer lugar al ensayo titulado “El Arreglo Institucional de la Evaluación y la Fiscalización en el Ámbito Federal Mexicano”, en el cual, su autor Hugo Lugo Paz, identifica las funciones de los actores involucrados en los procesos que se desarrollan sobre dichas materias, según la etapa del ciclo de las políticas públicas en el que participan, concluyendo con las ventajas y beneficios que se obtendrían de interrelacionar los propósitos que persiguen las citadas asignaturas mediante un interesante arreglo institucional de las dependencias y entidades que concurren en el ejercicio de las mismas.

El segundo lugar correspondió al ensayo “Determinantes de la Rendición de Cuentas Municipal: El Caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”, elaborado por Vivian Bronsoler Nurko. En este texto, la autora realiza un examen de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y municipios utilizando, para su estudio, distintas variables normativas, políticas, socioeconómicas y de finanzas públicas, concluyendo, de dicho análisis, con el imperativo de adoptar mecanismos de evaluación que restrinjan la discrecionalidad en las decisiones de interés público, así como la renovación del contrato federal con la inclusión de condicionamientos basados en resultados que mejoren la gobernanza local y el bienestar de la población.

Karina González Jaimes y Gerardo Cuevas Gómez son los autores que obtuvieron el tercer lugar con el ensayo “Propuestas de Tecnologías de la Información para la Armonización Contable con un Objetivo Común”, en el cual, desde un enfoque global, analizan los diversos aspectos que debe reunir un proyecto ante la diversidad de registros que operan las dependencias públicas, planteando interesantes sugerencias sobre capacitación, infraestructura tecnológica, maximización de recursos, y seguridad de la información y sistemas, destacando las experiencias internacionales que existen en la materia, así como las ventajas que se obtendrían de la implementación de un registro automático, armónico y unificado de las operaciones para fines de control y fiscalización.

Por su contenido y alcances, estamos seguros de que los textos que integran esta publicación constituyen un acervo trascendente y digno de aprovechamiento en beneficio de la rendición de cuentas y la fiscalización superior, expresando por ello nuestro más amplio reconocimiento a sus autores.

CPC. Juan M. Portal M.
Auditor Superior de la Federación

Primer Lugar

...

El arreglo institucional de la evaluación y la fiscalización en el ámbito federal mexicano

**Dos mecanismos para la mejora de las políticas públicas
y el fortalecimiento de la rendición de cuentas**

Por Hugo Lugo Paz

Introducción

En la última década, México avanzó de manera importante en la construcción de un marco jurídico e institucional para fomentar el arraigo de la evaluación y la fiscalización en la administración pública federal, a fin de mejorar las políticas públicas y fortalecer la rendición de cuentas. Esto, mediante la emisión de recomendaciones que buscan lograr un cambio favorable en el diseño y/o ejecución de las políticas públicas y la difusión de los resultados de las evaluaciones y auditorías que permita a los ciudadanos conocer el desempeño de las mismas.

Dichos avances se dieron con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y de la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, se ampliaron las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación para el desarrollo de funciones de evaluación y fiscalización, creándose, adicionalmente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

A partir de los cambios jurídicos e institucionales ya mencionados se realizaron esfuerzos importantes para conocer el desempeño de las políticas públicas. Tan solo en 2012, de acuerdo con el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública de 2011, se llevaron a cabo 1,094 auditorías y, de acuerdo con el Programa Anual de Evaluación, se realizaron 396 evaluaciones y revisiones de indicadores a programas federales.

Lo anterior representa para el Estado mexicano un despliegue importante de recursos humanos y financieros en acciones de evaluación y fiscalización, las cuales, al tener como finalidad común la mejora de las políticas públicas y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, debiesen estar articuladas a fin de lograr la optimización de dichos recursos y la potencialización de sus resultados.

De ahí, que el propósito de este ensayo se oriente a la instrumentación de un arreglo institucional bajo el cual se lleven a cabo las acciones de evaluación y fiscalización en el ámbito del Gobierno Federal en México. Para esto, se utilizará el modelo de análisis propuesto por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone en la obra "Análisis y gestión de políticas públicas", el cual permitirá identificar a los actores que llevan a cabo dichas acciones, así como los recursos con que cuentan y las reglas que tienen que seguir a fin de lograr el objetivo propuesto.



¹ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo de 2006; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el 29 de mayo de 2009 y la Ley General de Desarrollo Social el 20 de enero de 2004

Este trabajo consta de tres apartados. En el primero, referido al marco conceptual, se abordan las definiciones de política pública, evaluación y fiscalización, y se pone énfasis en los elementos que conceptualmente diferencian a las dos últimas.

En el segundo apartado, relativo al arreglo institucional en cita, se identifica a los actores que intervienen en las acciones de la evaluación y de la fiscalización según la etapa del ciclo en el cual participan. Posteriormente, la atención se centra en las instancias que llevan a cabo la implementación de esas acciones, es decir, los actores que ejecutan la evaluación y la fiscalización correspondientes para conocer las reglas bajo las cuales actúan y los recursos jurídicos con los que cuentan. Al final, se menciona un caso paradigmático para resaltar la importancia de revisar e impulsar el arreglo institucional de la evaluación y la fiscalización.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, se presentan los retos de interrelación entre las facultades, objetivos y procesos que cada uno de los actores tiene con el fin de fortalecer y consolidar la evaluación y la fiscalización en el país.

Marco conceptual

El concepto de política pública se utiliza cada vez con mayor frecuencia en los medios de comunicación, en los discursos políticos, en el lenguaje académico e incluso en la normativa mexicana; ello, a pesar de que no existe una definición única y universalmente aceptada de este concepto. De la misma forma, los términos de fiscalización y evaluación han adquirido una importancia fundamental en el quehacer diario de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, aunque en cada uno de ellos con diferente nivel de profundidad, debido a la exigencia ciudadana de conocer el impacto y destino de los recursos públicos.

En el presente apartado, se enuncian algunas definiciones del concepto de política pública que permiten identificar aquellos elementos que son reconocidos como constitutivos de una intervención pública. Asimismo, se abordan las definiciones de los conceptos de evaluación y fiscalización a fin de distinguir su alcance y significado, toda vez que, en muchas ocasiones, son mencionados como sinónimos para referirse a actividades de revisión del cumplimiento de objetivos y metas.

Cabe señalar, que no es el propósito de este apartado hacer un recuento exhaustivo de las diferentes aportaciones teóricas ofrecidas por el amplio número de autores que han abordado el tema de la evaluación y la fiscalización de las políticas públicas, sino definir dichos conceptos para hacer explícito su significado e involucración en el arreglo institucional que se plantea.

Políticas públicas: Definición y elementos constitutivos

Para Parsons (2007:31–37), las políticas públicas se refieren a lo público y a sus problemas, y específicamente a la forma en que éstos se definen, construyen y llegan a incluirse en la agenda gubernamental.²

El autor sostiene que el concepto de políticas públicas parte del supuesto de que existe una esfera de la vida que es colectiva, a la cual denomina esfera de lo público, y que comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.

Al respecto, Ziccardi (2008:128) señala que durante mucho tiempo el espacio de las políticas públicas estuvo restringido al ámbito gubernamental y que, recientemente, se acepta que actores no gubernamentales participen en él.

Por su parte, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008:37) señalan que la expresión *política pública* se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas como una traducción literal del término *public policy* para referirse a “las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada”.³

Asimismo, Huaylupo (1999:59,61), en su definición de política pública, pone énfasis en la relación Sociedad–Estado al señalar que las políticas públicas son la respuesta del Estado a las demandas de la sociedad. Sin embargo, el autor señala que la forma en como el Estado reacciona frente a las necesidades de la sociedad no puede ser vista solo como reactiva.

En el mismo orden de ideas, Aguilar Villanueva (1993:23) afirma que “no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental, y tampoco logran, con la misma facilidad y certeza, formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno”.

Aunque como se observa en las definiciones anteriores, cuando se aborda el concepto de políticas públicas se resaltan aspectos diferentes dependiendo del autor que se consulte, en general



² “Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993:29).

³ El término *public policy* debe diferenciarse del término “*politics*” (política), ya que con este último (...) se acostumbra designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder (...)” (Subirats J., Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:37). Al respecto, Lahera (2004:7) señala que “tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”.

parece existir un consenso acerca de que toda política pública es la respuesta del sistema político-administrativo a una situación que es juzgada como socialmente problemática.

Asimismo, hay coincidencia en algunos elementos que aquí llamaremos “elementos constitutivos de una política pública”, los cuales son las condiciones mínimas necesarias que deben darse para poder hablar de una política pública, a saber:⁴

- La existencia de un problema que es incorporado a la agenda de gobierno. Para que un problema en particular sea considerado como elemento de una política pública, es necesario que la realidad social que se juzga como problemática sea considerada como tal por los actores político-administrativos y sea incorporada a la agenda de gobierno.
- Programa de intervenciones. Una vez que el problema ha sido incorporado a la agenda gubernamental, es necesario que la autoridad político-administrativa competente, en conjunto con la sociedad civil, establezca una serie de actividades y decisiones concretas, plasmadas en un programa, que lleven a la solución del problema y que dicho programa se lleve a cabo conforme a lo establecido.⁵ En este sentido, una declaración oficial por parte de la autoridad político-administrativa, en la que se reconozca lo problemático de una situación, no puede ser considerada como política pública si no va acompañada de una serie de acciones y recursos encaminados a solucionar dicha situación.
- Existencia de actos formales. La ejecución de un programa de intervenciones, al estar en primera instancia operado por las autoridades político-administrativas, supone la producción de actividades y decisiones de naturaleza obligatoria para los actores involucrados, ya sea para la instancia gubernamental encargada de operar el programa de intervenciones, o bien para la población objetivo a la cual va dirigido el programa.⁶

Ahora bien, los problemas públicos son tan heterogéneos debido a que pertenecen a diversos ámbitos de la realidad que difícilmente pueden ser atendidos por un solo sector del gobierno, por lo que, para efectos de su tratamiento y análisis, se dividen en temas-sectores. De esta forma, por



⁴ En la obra *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone identifican ocho elementos constitutivos de una política pública. Los que se identifican en este documento toman como base el texto antes citado, aunque no coinciden totalmente.

⁵ Aunque la participación ciudadana es algo que no siempre sucede ya sea por la falta de mecanismos institucionales que la permitan y fomenten, o bien por la falta de interés de la sociedad, diversos autores señalan que el papel del gobierno no puede reducirse al de ser gestores de las políticas públicas que ellos mismos definen, sino que es necesario incorporar la opinión de la ciudadanía que se ve afectada por la existencia de cierta problemática (Ziccardi, 2009:246). Asimismo, Cabrero (2003:78) identifica a la participación de actores sociales en la toma de decisiones como una de las dimensiones necesarias para la democratización de la gestión gubernamental.

⁶ Es preciso señalar las diferencias entre población potencial y población objetivo. Población potencial se entiende como la totalidad de personas que presentan una problemática común; en tanto que por población objetivo se entiende como aquella porción de la población potencial a la cual un programa se compromete a atender en razón de sus recursos disponibles.

ejemplo, se tiene la política pública en materia de medio ambiente, en materia de energía o en materia de prevención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual.

En resumen, una política pública es la respuesta que el sistema político-administrativo da ante la presencia de un problema que juzga está dentro de la esfera de lo público y que, por tanto, incorpora en la agenda de algún sector del gobierno (vivienda, educación, salud). Además, establece, en conjunto con la sociedad civil, un programa de intervención, el cual genera una serie de actos formales con el propósito de dar solución al problema.

Finalmente, para determinar si las políticas públicas han sido efectivas⁷ y eficaces; para conocer los impactos que generan en el medio social en el que actúan; para verificar que los recursos con que operan se manejan de manera eficiente y que su ejecución se da en apego a la normativa vigente; así como para recomendar acciones tendientes a mejorarlas, existen mecanismos de evaluación y fiscalización de las políticas públicas.

La evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas

En los estudios de política pública es dominante el enfoque que las aborda desde el punto de vista de un ciclo conformado por distintas etapas, cada una de las cuales influye en las demás y, a la vez, es afectada por lo que ocurre en las otras debido a la naturaleza secuencial del proceso.

No obstante, “esta perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido” (Subirats J., Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:44) ya que la noción de *policy process* es un dispositivo analítico, construido para fines de ordenamiento y explicación de una política, por lo que no debe entenderse como la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro (Aguilar Villanueva, 1993:15).

De esta forma, las etapas del proceso/ciclo de las políticas públicas representan los componentes lógicamente identificados, que son necesarios para el estudio, diseño e implementación de dichas políticas públicas, pero, en la práctica, las etapas pueden adelantarse, atrasarse o repetirse, incluso sobreponerse a otra.⁸



⁷ Se utiliza el concepto de “efectividad” con el mismo uso que Grynspan (2002) le da al distinguirlo de los de eficacia y eficiencia. Mientras la eficacia hace alusión al cumplimiento de objetivos y metas, y la eficiencia a la maximización de los recursos disponibles, la efectividad será abordada como el logro del fin último de la política pública. Por ejemplo, pongamos el caso de un programa alimentario: un programa de este tipo habrá operado con eficacia si cumplió con sus metas de entregar desayunos escolares a los niños en edad escolar; será eficiente si logra hacer llegar los desayunos a las escuelas al menor costo posible; pero se dirá que ha operado con efectividad solo si ha logrado reducir el nivel de desnutrición de los niños en edad escolar.

⁸ Subirats J., Knoepfel, Larrue y Varone (2008:46–50) mencionan una serie de ventajas y desventajas del enfoque cíclico de las políticas públicas. Entre las ventajas mencionan que este enfoque permite considerar círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso, y entre las desventajas mencionan que este enfoque no permite ir más allá del análisis secuencial y considerar ciclos simultáneos o incompletos. (Oropeza, 2005).

En la literatura especializada se pueden encontrar diversos cortes analíticos y distinta terminología para referirse a las etapas de las políticas públicas; en general, se coincide en que mínimamente se dan las siguientes etapas:

- Etapa 1: Inclusión en la agenda.– Esta etapa incluye la definición política del problema público, lo cual resulta relevante ya que dicha definición determinará a los actores involucrados en su solución.
- Etapa 2: Decisión–programación.– En esta etapa se incluyen todas las decisiones legislativas o reglamentarias necesarias para la implementación de la política pública, así como los acuerdos que fijen las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación de la política pública. Esta etapa corresponde a lo que diversos autores denominan el “diseño de la política pública”.
- Etapa 3: Implementación.– Esta etapa incluye a todas las actividades y decisiones administrativas que se lleven a cabo para la ejecución de la política pública.
- Etapa 4: Evaluación.– En esta etapa se incluyen los enunciados evaluativos acerca de los efectos de la política pública, lo cual permite valorar la pertinencia de su continuación, modificación o suspensión.

En este ensayo, por así convenir al objetivo del mismo, nos centraremos en la etapa de evaluación, a la cual Parsons (2007:90) define como el análisis “que se dedica a examinar el desempeño práctico de las políticas al comparar los resultados con los objetivos”.

Oropeza (2005:29) amplía la definición al señalar que la evaluación va más allá de considerar lo hecho en un determinado tiempo respecto a lo programado para ese periodo. La evaluación, dice, debe incorporar un enfoque de resultados que supone considerar el impacto social generado por la política pública.⁹

En el mismo sentido, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008:46) consideran que la etapa de evaluación pretende determinar los resultados y los efectos de las políticas públicas en términos de los cambios ocurridos en la población objetivo y en términos del grado de resolución del problema.

En el caso del ámbito federal en México, la definición del Gobierno Federal acerca de lo que se considera evaluación está plasmada en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los



⁹ En el libro “La evaluación de la función pública en México”, Alejandro Oropeza describe los diferentes usos y momentos dentro del ejercicio de la función pública, para los que puede, y en los que puede ser usada la evaluación. Menciona, por ejemplo, la evaluación del desempeño de los servidores públicos y la evaluación contable. Esto ayuda a abrir la perspectiva y no considerar a la evaluación sólo como un ejercicio aplicable a las políticas públicas de manera *ex post*, sino que es posible aplicarla en otros momentos y a otras tareas gubernamentales.

Programas Federales de la Administración Pública Federa (LGEFPAPF); en éstos se señala que la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de los programas federales que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Conforme a lo anterior, de manera general, se puede decir que la evaluación es el análisis que tiene como propósito examinar el desempeño de las políticas públicas mediante la comparación de los resultados obtenidos en relación con los objetivos y metas planteadas, la determinación del impacto social generado en el medio en el que incide la política pública, y el grado de solución del problema que dio origen a la misma.

La fiscalización de las políticas públicas

De acuerdo con Merino (2009:5), fiscalizar, en su concepción más básica, significa “criticar y evaluar las acciones u obras de una entidad”. Sin embargo, en el ejercicio de crítica y evaluación no debe considerarse lo que en la opinión de quien fiscaliza la entidad debió haber realizado, sino que la fiscalización supone observar la veracidad, razonabilidad y el apego a la ley de las acciones de gobierno (Adam & Becerril, 1996:7).

Por otro lado, para Sánchez (2010:111) la fiscalización “es el escrutinio minucioso de las erogaciones que realizan los órganos del Estado para satisfacer las necesidades de la población, tratando de alcanzar, entre otros fines, la seguridad, justicia y el bien común. Por medio de esta actividad, se pone a prueba la ingeniería constitucional, al evaluarse la estructura y funcionamiento del macroaparato que da vigencia a nuestro Estado de Derecho”.

En México, la institución encargada de fiscalizar las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para la operación de políticas públicas encaminadas a la solución de problemáticas sociales es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual define a la fiscalización “como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión, y de alguna manera evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la ley y a las normas establecidas al efecto. Es también el medio por el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley” (Auditoría Especial de Desempeño, 2010:62).

En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) se establece que la fiscalización se refiere a la facultad de la ASF para revisar el contenido de la Cuenta Pública a fin 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.¹⁰

Como se observa en las definiciones presentadas en la bibliografía consultada, así como en las contenidas en la legislación vigente, se utiliza de manera recurrente el término evaluar para definir el concepto de fiscalización, usándose incluso como sinónimo. Aunque ciertamente la fiscalización es una forma de evaluación que tiene objetivos muy específicos, es conveniente señalar las particularidades que diferencian a la fiscalización en el contexto del Gobierno Federal en México.

La fiscalización tiene como propósito revisar el contenido de la Cuenta Pública, para lo cual la ASF debe evaluar los resultados de la gestión financiera, es decir, debe realizar un ejercicio de comparación de los resultados alcanzados por los entes fiscalizados en relación con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales.

En este sentido, la fiscalización es un ejercicio de evaluación cuya principal intención es determinar en qué medida el ejercicio de los recursos públicos federales se apegó a lo establecido en la normativa aplicable, y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas federales mediante las auditorías de desempeño. De esta forma, la fiscalización determina el desempeño de una política pública en razón del cumplimiento que ésta haya dado a las disposiciones legales aplicables.¹¹

A diferencia de la fiscalización, en la evaluación no se determina el desempeño de una política pública en razón del cumplimiento que ésta dio a la normativa que le aplica, sino lo que busca conocer, en primera instancia, es si ésta cumplió con sus objetivos y metas, si solucionó el problema que dio origen a su creación y la magnitud del impacto que su ejecución tuvo para el medio en el cual incide.

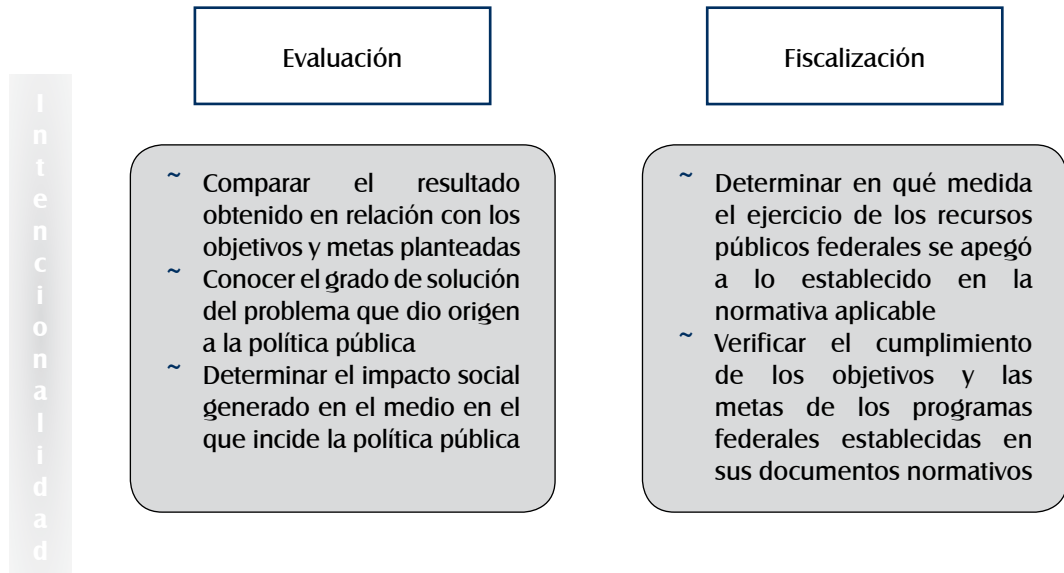
La principal diferencia entre la evaluación y la fiscalización es el peso que le dan al cumplimiento de la ley en la intencionalidad de su acción. En el diagrama 1 se presenta la intencionalidad que guía a la evaluación y a la fiscalización:



¹⁰ "La Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada por medio del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, obtención, captación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados". (Auditoría Especial de Desempeño, 2010:211).

¹¹ El enfoque del cumplimiento normativo presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas podemos mencionar que al ser la ley el parámetro con el cual se mide el desempeño de una política pública, la "cancha" del juego está perfectamente establecida tanto para el fiscalizador como para el fiscalizado, lo cual abona a la objetividad de dicha tarea. Entre las desventajas, se encuentra que este enfoque, por su naturaleza, no contempla que, en ocasiones, la propia normativa resulta un obstáculo para que las políticas públicas cumplan con su fin último, que es la solución de un problema.

Diagrama 1. Intencionalidad de la evaluación y la fiscalización



Es importante considerar que actualmente la Auditoría Superior de la Federación incorpora nuevos ejes de análisis en la revisión de la Cuenta Pública Federal "(...) que van más allá del cumplimiento legal. Por encima del cumplimiento financiero, las evaluaciones de esta Institución han comenzado a centrarse en el desempeño y en los resultados alcanzados por los programas públicos" (Solares, 2004:82).

Lo anterior encuentra su fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en la cual se señala que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto, entre otros, realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y, en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe.¹²



¹² Si bien las auditorías de desempeño buscan conocer el impacto social generado por las políticas públicas, la metodología que utilizan para cumplir dicho objetivo tiene, también, un fuerte sustento en el cumplimiento de la normativa aplicable. Esto, debido a que todos los resultados que componen los informes de auditorías de desempeño deben tener, invariablemente, una estructura triádica, la cual se compone de "El deber ser", el cual está contenido en el mandato legal o normativo; "Resultados", que corresponden a los logros alcanzados por la política pública en relación con "el deber ser"; y las "Observaciones" que corresponden al posicionamiento de la ASF respecto a si se cumplió o no el mandato establecido. El "deber ser" puede ser de dos tipos, el primero corresponde a lo establecido en los documentos legales y normativos y, el segundo tipo, corresponde al construido por el auditor, con base en estándares o en sanas prácticas de gobierno generalmente aceptadas. (Auditoría Especial de Desempeño, 2010:377-378).

Dado que la línea existente entre los objetivos que persiguen la fiscalización y la evaluación y, por tanto, entre la información que pudiera estar generando cada una de estas actividades es muy delgada, es importante conocer el arreglo institucional bajo el cual se llevan a cabo éstas con el propósito de identificar a los actores, las reglas que éstos deben seguir y los recursos con que cuentan para llevar a cabo dichas actividades. Esto permitirá identificar en qué momento se coordinan, o bien, en qué momento aparecen fragmentados estos dos mecanismos de mejora de las políticas públicas.

El arreglo institucional

Este apartado tiene como propósito conocer el arreglo institucional bajo el cual se llevan a cabo las acciones de fiscalización y evaluación en México; con esto se espera identificar a los actores encargados de realizarlas, las reglas que éstos deben seguir y los recursos con que cuentan para llevar a cabo dichas actividades.

Para el propósito de este ensayo, se va a entender por arreglo institucional al conjunto de reglas formales y recursos a los que los actores recurren para realizar alguna actividad. Es importante señalar que no se pretende describir el proceso mediante el cual se decidió implementar uno u otro arreglo institucional de fiscalización y evaluación, ni de explicar las luchas de poder que se llevaron a cabo para lograr su implementación. Lo que se pretende con este trabajo es identificar los elementos mínimos que nos permitan conocer el arreglo institucional vigente relacionado con la evaluación y la fiscalización en México.

Para lograr lo anterior, se utilizó el modelo de análisis propuesto por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone en "Análisis y gestión de políticas públicas". Bajo este modelo de análisis, el proceder de los actores depende no sólo de sus intereses, sino también de los recursos que logran movilizar para defender su posición con relación a los objetivos, a los instrumentos y procesos de una política pública, y de los obstáculos y oportunidades que representan las reglas institucionales vigentes, ya que éstas tienen una influencia directa sobre el acceso que un determinado actor tiene al espacio de la política pública de que se trate y también del tipo de recursos que podrá utilizar.¹³



¹³ Si bien estas reglas pre estructuran notablemente el juego de los actores, hemos de ser conscientes que las propias reglas son, de hecho, el resultado (parcial) de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron (o podían haber intervenido) los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política y que por tanto son susceptibles de cambio o adaptación. (Subirats J., Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

Los actores

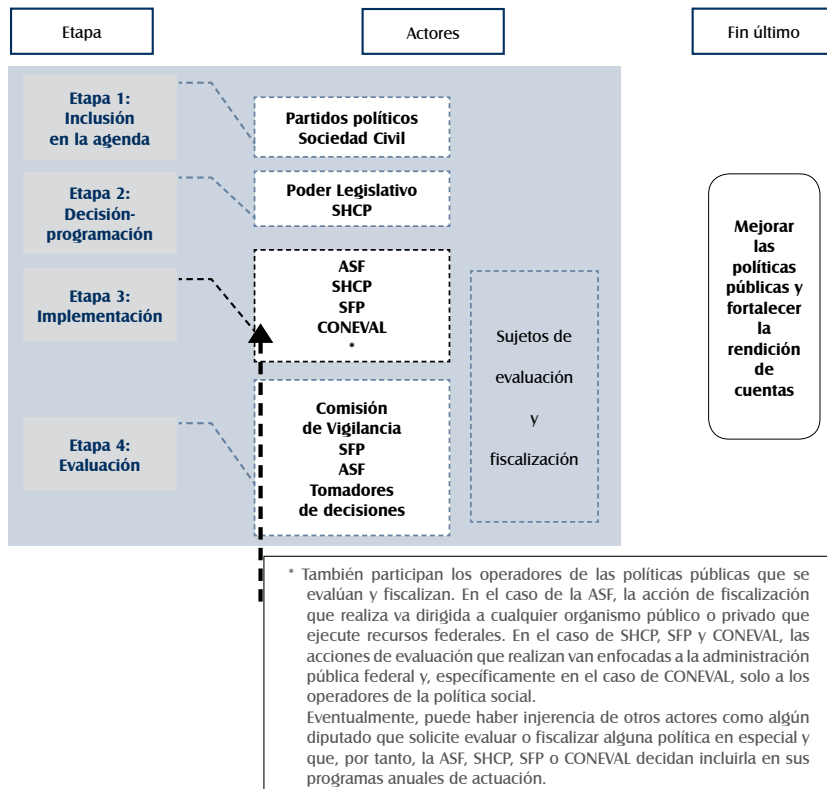
Como actores se puede considerar a un individuo (diputado, periodista especializado); varios individuos (que conforman una institución o una sección de la institución); una persona jurídica (empresa privada, asociación); o a un grupo social (agricultores, farmacodependientes).

“Un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue” (Subirats J., Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:51–52).

En el diagrama 2 se presentan a los actores involucrados en la política pública de evaluación y fiscalización, así como la etapa en la cual participan:

Diagrama 2.

Actores que intervienen en la política pública de evaluación y fiscalización



Por lo que se refiere a la etapa de “Inclusión en la agenda”, se puede afirmar que la toma de conciencia de la necesidad de evaluar y fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos se dio en un contexto de alternancia política y de avance democrático en el cual intervinieron los partidos políticos, a través de sus representantes en el Poder Legislativo, y la sociedad civil quien, cada vez en mayor medida, exigía conocer el resultado de las intervenciones públicas.

En cuanto a la etapa 2 “Decisión-programación”, los actores identificados son el Poder Legislativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La participación del Legislativo en esta etapa se refiere a la aprobación de la normativa que permite la ejecución de las acciones de evaluación y fiscalización, lo cual incluye al conjunto de leyes y reglamentos relacionados con las dependencias y entidades de la administración pública federal que realizan dichas actividades y que incluye, entre otras, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LFPRH, LFRCF y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La participación del Poder Ejecutivo se da mediante el ejercicio de la programación-presupuestación que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, como la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos, que posteriormente aprueba el poder Legislativo y, de manera importante, por medio de la SHCP en su carácter de responsable de manejar y administrar las finanzas públicas del país.

Por lo que toca a la etapa de “implementación”, en ésta intervienen la SFP y la SHCP, ya que en la LFPRH se menciona que éstas deberán evaluar, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. De igual forma, establece que el CONEVAL coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la LGDS.

Por su parte, la implementación de la fiscalización corresponde a la Cámara de Diputados por medio de la ASF, y tiene por objeto, de acuerdo con la LFRCF, evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; y determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes.

Finalmente, en la etapa de evaluación se puede decir que la Comisión de Vigilancia ejerce una suerte de revisión acerca de la calidad del trabajo de la ASF, pues en aquellos casos en los que dicha Comisión detecte errores en el Informe de la Auditoría, o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitarle las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Auditor Superior o de otros servidores públicos de la ASF, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes.¹⁴



¹⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, la ASF ejerce su atribución de fiscalización del ejercicio de los recursos públicos sobre los otros organismos con atribuciones de evaluación, como lo son la SHCP, la SFP y el CONEVAL. Lo mismo ocurre con la SFP quien, en el ámbito de sus atribuciones, ejerce medidas de control interno y evaluación en la SHCP y el CONEVAL.¹⁵

Los tomadores de decisión también ejercen una especie de evaluación al trabajo evaluativo y de fiscalización al decidir si las recomendaciones les son o no de utilidad para mejorar el desempeño de las políticas. Lo mismo sucede con los sujetos de evaluación y fiscalización quienes, en los espacios consignados para tal propósito, expresan su posición institucional respecto de la evaluación y la fiscalización que les fue aplicada.

Este trabajo, por razones de espacio y por así convenir al objetivo del mismo, se centrará en las reglas que los actores encargados de ejecutar las acciones de evaluación y fiscalización en el ámbito federal tienen que seguir y los recursos con los que cuentan para hacerlo.

Los recursos y reglas institucionales

La actuación de los actores involucrados en el proceso de una política pública, como ya se había mencionado, no se explica sólo a partir de los intereses que puedan tener, sino que intervienen otros factores como los recursos que utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses, así como las reglas institucionales que les delimitan, al menos de inicio, el campo de acción.

De acuerdo con Subirats J., Knoepfel, Larrue y Varone (2008:71–90), existen diez tipos de recursos que los actores pueden producir, utilizar y dejar de utilizar durante el proceso de las políticas públicas: apoyo político (recurso mayoría), fuerza (recurso violencia), derecho (recurso jurídico), personal (recurso humano), dinero (recurso económico), información (recurso cognitivo), organización (recurso interactivo), consenso (recurso confianza), tiempo (recurso cronológico), e infraestructura (recurso patrimonial).

Estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes en las distintas etapas del ciclo de una política pública, por lo que el peso de los diferentes recursos puede variar de una política a otra, de un actor a otro y de una etapa del ciclo a otra.



¹⁵ Al respecto, la ASF ya se ha pronunciado sobre el desempeño de la SHCP y de la SFP en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño y acerca de las actividades del CONEVAL, en lo que sin duda son dos casos paradigmáticos de un organismo evaluador emitiendo opinión sobre el desempeño de otros organismos que realizan tareas similares.

Por lo que se refiere a las reglas institucionales, éstas se refieren a aquellas estructuras y lineamientos formales, generalmente formalizadas jurídicamente, y también a las normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad.

De entre los distintos recursos que un actor puede movilizar para llevar a cabo una acción pública, el recurso jurídico ocupa, sin duda, un lugar importante debido a que proporciona las bases legales y reglamentarias bajo las cuales se debe operar cualquier política y/o programa, y sienta las bases para la institucionalización de las prácticas que se regulan. Es además la fuente de legitimación y legalidad de toda acción pública y de él puede depender la disponibilidad de otros tipos de recursos como el financiero y/o humano.

En las tablas 1 y 2 se presentan los recursos jurídicos y las reglas institucionales asociadas a los actores encargados de llevar a cabo la fiscalización y la evaluación en el ámbito federal mexicano:

Tabla 1.
Recurso jurídico y reglas institucionales asociadas de los actores que llevan a cabo la fiscalización en el ámbito federal

Actor	Recurso jurídico			Regla Institucional
	Instrumento	Objetivo del Instrumento	Seguimiento de recomendaciones	
Auditoría Superior de la Federación	Auditorías de Regularidad ¹⁶ Auditorías de Desempeño ¹⁷ Auditorías Especiales ¹⁸	Mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental.	Recomendaciones vinculatorias	CPEUM LFRCF LFPRH

Para llevar a cabo las labores de fiscalización que la ley le mandata, la ASF aplica tres tipos de auditorías, las cuales tienen como finalidad mejorar los resultados de las acciones de gobierno y elevar la calidad del desempeño gubernamental. Para lograr este fin, tiene la facultad de realizar recomendaciones que son vinculatorias para los entes fiscalizados.



¹⁶ Buscan verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. (www.asf.gob.mx).

¹⁷ Es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. (www.asf.gob.mx).

¹⁸ Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican diversos enfoques y procedimientos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan. (www.asf.gob.mx).

La acción de fiscalización presenta un grado alto de autonomía respecto de los entes fiscalizados ya que es realizada por un organismo independiente del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, la Cámara de Diputados tiene cierta injerencia al aprobar las contribuciones y los gastos que a su juicio serán pertinentes para que las políticas públicas que fiscaliza satisfagan las necesidades públicas asociadas a su operación.

Tabla 2.
Recurso jurídico y reglas institucionales asociadas de los actores que llevan a cabo la evaluación en el ámbito federal

Actor	Recurso jurídico			Regla Institucional
	Instrumento	Objetivo del Instrumento	Seguimiento de recomendaciones	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Evaluación de Consistencia y Resultados ¹⁹	Corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender total o parcialmente los programas federales	Recomendaciones no vinculatorias Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora	CPEUM LFPRH LGDS LGEFPAPF
Secretaría de la Función Pública	Evaluación de Indicadores ²⁰			
	Evaluación de Procesos ²¹			
CONEVAL	Evaluación de Impacto ²²			
	Evaluación Específica ²³			
	Evaluación Estratégica ²⁴			



¹⁹ Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

²⁰ Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

²¹ Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

²² Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

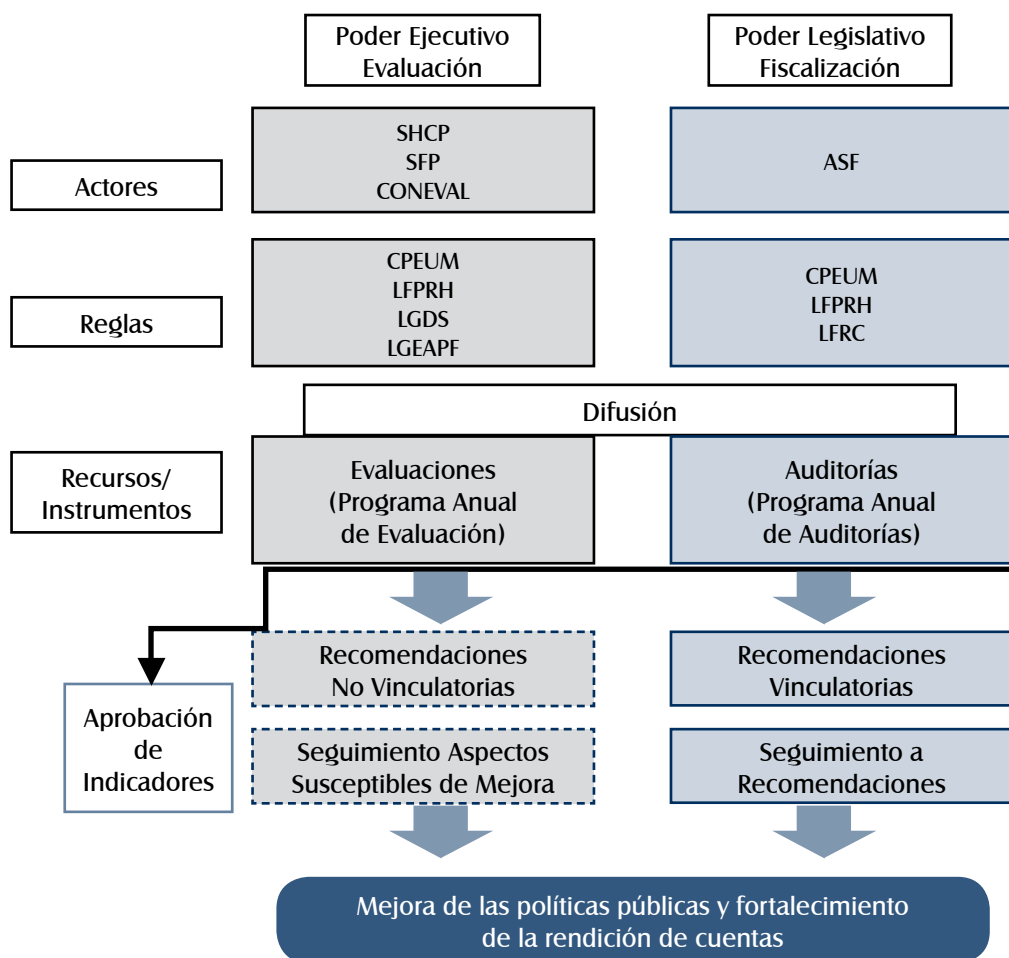
²³ Aquellas evaluaciones no comprendidas en los LGEFPAPF y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

²⁴ Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Las acciones de evaluación de los programas federales están a cargo de tres instancias del gobierno federal. CONEVAL está encargado de la evaluación del sector social, y la SHCP y la SFP del resto de los sectores, sin quedar claro en cuál de ellos pudieran intervenir de manera exclusiva o si pueden hacerlo de manera indistinta. El grado de autonomía respecto de los sujetos evaluados no es tan alto debido a que, al ser instancias del Gobierno Federal las que evalúan, se corre el riesgo de ser juez y parte. En el diagrama 3 se presenta el esquema que la evaluación y la fiscalización utilizan para cumplir con el objetivo que tienen en común:

Diagrama 3.

Esquema para la mejora de las políticas y el fortalecimiento de la rendición de cuentas



Como se puede observar en la diagrama 3, aun cuando la evaluación y la fiscalización tienen el mismo objetivo en común, son dos mecanismos que corren paralelamente, pero sin relacionarse en el camino. La única relación se da en la aprobación de indicadores mandatada en el artículo 77 de la LGDS. Al respecto, dicha ley mandata que el CONEVAL, antes de aprobar los indicadores de los programas sociales, deberá someterlos a consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF.

Sin duda, la aprobación de indicadores resulta relevante para ambos mecanismos ya que en los indicadores aprobados se basarán las evaluaciones y las auditorías y, por tanto, son los que permitirán determinar el desempeño de una política pública. No obstante, la aprobación de indicadores se mandata solo para las políticas de desarrollo social, lo cual representa solamente alrededor del 57% del gasto programable.²⁵

Es importante destacar, que no existe algún mecanismo formal mediante el cual la ASF, por parte del Poder Legislativo, y la SHCP, la SFP y el CONEVAL, por parte del Poder Ejecutivo, intercambien información acerca de las metodologías que utilizan para evaluar el desempeño de las políticas públicas a fin de poderlas robustecer, o bien, detectar contradicciones y duplicidades.

Tampoco existe una vía formal para comparar el Programa Anual de Auditorías y el Programa Anual de Evaluación antes de que sean publicados. Esto podría resultar relevante para la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, ya que si en un mismo ejercicio fiscal un programa es evaluado con dos tipos de evaluación distintas, y, al mismo tiempo fiscalizado con dos tipos de auditorías distintas, el programa podría estar distraendo recursos en responder requerimientos de información que resultan excesivos para un solo ejercicio fiscal y que lo distraen de su objetivo primordial que es la solución de una problemática dada.

A continuación se presenta un caso paradigmático a fin de dejar evidente la necesidad de que la política pública en materia de evaluación sea, a su vez, evaluada a fin de poder mejorarla.



²⁵ El 57% representa lo que en promedio, durante el promedio 2007-2010, se destinó al grupo funcional "Desarrollo Social" dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante, este porcentaje disminuye si se toma en cuenta que la definición que CONEVAL realiza de "lo social" no necesariamente se vincula con la clasificación programática-presupuestal. CONEVAL define como su universo, es decir, el universo de programas sociales, a aquellos programas sujetos a reglas de operación, sin tomar en cuenta en cual grupo funcional se encuentren clasificados. Lo anterior hace evidente la necesidad de homologar criterios a fin de que la estructura programática funcional utilizada por la SHCP y las definiciones establecidas por el CONEVAL sean congruentes entre sí; de lo contrario, se dificultará el seguimiento puntual del gasto en desarrollo social y su necesaria vinculación con la evaluación del desempeño de los programas sociales.

Auditoría de Desempeño al CONEVAL

En 2010, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) llevó a cabo la auditoría de desempeño número 66 al CONEVAL, cuyo objetivo fue “fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en la evaluación de los programas sociales y en la medición y análisis de la pobreza para verificar el cumplimiento de sus objetivos”. La auditoría de desempeño fue enviada al Congreso el 16 de febrero 2011.

Entre las principales recomendaciones que la ASF hizo al CONEVAL, destacan aquellas que estuvieron encaminadas a que el Consejo demostrara y documentara en qué medida contribuye a la mejora de las políticas públicas que evalúa. Las recomendaciones en este sentido fueron las siguientes:

- Tener indicadores más desagregados para mostrar que la medición y análisis de la pobreza sirve para mejorar la política social.
- Tener indicadores más desagregados para mostrar que la evaluación de programas puede mejorar la política social.
- Contabilizar cuántos programas han hecho modificaciones, han sido corregidos, reorientados o suspendidos debido a las recomendaciones del CONEVAL.

Al respecto, CONEVAL reconoció, en una postura que puede ser consultada en su página de internet²⁶, que en términos generales el resultado de la auditoría permitiría propiciar mejoras en la gestión del CONEVAL y reforzar el documento de Planeación Institucional que rige las acciones del Consejo, así como también apoyaría las acciones de planeación de las asesorías y de los contratos que suscribe.

No obstante, el CONEVAL mostró una postura contraria a la de la ASF para algunas recomendaciones, debido a que consideró que la interpretación de la normativa se estaba haciendo de manera errónea y que la forma en la que había reportado los indicadores no cambiaba el desempeño del Consejo para mejorar la política y los programas de desarrollo social.

El ejemplo anterior muestra la importancia de que el arreglo institucional de la evaluación y la fiscalización de las políticas públicas, así como su desempeño, sea revisado a fin de poder implementar mejoras en el mismo.



²⁶ http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/quienessomos/AUDITORIA_AL_CONEVAL/posicion_coneval.es.do Información consultada el 01 de agosto de 2012.

Conclusiones

Sin duda los avances que en materia de evaluación y fiscalización se han dado en México representan una de las bases más importantes sobre las cuales se ha desarrollado la democracia mexicana dado el contexto político en el que han ocurrido.

No obstante de que actualmente las acciones de evaluación y fiscalización que se realizan a las políticas públicas ejecutadas por el Gobierno Federal gozan de una credibilidad muy alta por parte de los distintos sectores de la sociedad (actores políticos, sector académico y ciudadanía en general), es posible y deseable implementar mejoras encaminadas a la integración de dos mecanismos que en la actualidad parecieran estar fraccionados.

A continuación se presentan una serie de recomendaciones que van en ese sentido:

- ~ Es necesario clarificar y acotar la línea existente entre los objetivos que persigue la fiscalización y los que persigue la evaluación. Esto permitirá a los sujetos que son objeto de estos mecanismos y a la ciudadanía en general saber qué tipo de información esperar como resultado de cada uno de ellos. También permitirá a los organismos evaluadores y fiscalizadores implementar metodologías específicas, no repetitivas entre sí, para llevar a cabo dichas acciones.
- ~ Se estima conveniente concentrar en una sola dependencia las atribuciones que el Poder Ejecutivo tiene para realizar las evaluaciones de los programas que ejecuta. Esto debido a que actualmente dicha atribución está fragmentada en tres instituciones en las que, solamente en el caso de CONEVAL, se especifica a que tipo de políticas aplicará sus evaluaciones.
- ~ Asimismo, es necesario fortalecer las atribuciones del CONEVAL con la finalidad de que no sea más un organismo sectorizado a la SEDESOL, y que las recomendaciones que emita sean de atención obligatoria por parte de los entes evaluados. En este sentido, se tiene un avance importante ya que a la fecha se han presentado en la Cámara de Diputados 8 Iniciativas que modifican la LGDS para darle autonomía al CONEVAL.
- ~ Se cree necesario establecer los canales de comunicación formales para que la Auditoría Superior de la Federación intercambie información con la SHCP, la SFP y el CONEVAL en materia de metodologías de evaluación del desempeño a fin de evitar que existan metodologías contradictorias o duplicadas que pudiesen estarse aplicando a las políticas públicas actualmente.

- ~ Esta comunicación también se estima conveniente para la realización de los programas anuales de evaluación y de auditorías, con la finalidad que la información que tenga el ciudadano acerca del desempeño de una entidad y/o política sea integral en un solo año y no se concentre toda en unos cuantos programas, con la evidente carga de trabajo que esto ocasionaría a los evaluados y/o fiscalizados.

El fortalecimiento del arreglo institucional de la evaluación y la fiscalización debe ser visto como una necesidad urgente no solo en términos del mejoramiento de las políticas públicas, ya que, en última instancia, esta mejora solo encuentra sentido en el grado en que dichas políticas públicas den solución a los problemas sociales.

Referencias

Bibliografía

- Adam, A., & Becerril, G. (1996). *La fiscalización en México*. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Tercera edición ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Auditoría Especial de Desempeño. (2010). Marco Operativo. Distrito Federal: Auditoría Superior de la Federación.
- Barba, C. (2008). Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición. En R. Cordera, & C. J. Cabrera, *Política social. Experiencias internacionales* (págs. 41–73). Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bouzas Lorenzo, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4 (002).
- Cabrero, E. (2003). La nueva gestión pública en el ámbito municipal de gobierno. *Revista iapem* (54).
- De Buen, C. (2010). *La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social*. México, Distrito Federal: Porrúa.
- Huaylupo, J. (1999). Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 61 (4), págs. 55–72.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. (C. E. Caribe, Ed.) *Política y políticas públicas en los procesos e reforma en América Latina. Similitudes y diversidades*.
- Merino, M. (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. Distrito Federal: Auditoría Superior de la Federación.
- Oropeza, A. (2005). *La evaluación de la función pública en México*. México: Plaza y Valdés.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (A. Acevedo, Trad.) México: FLACSO Sede Académica de México.
- Sánchez, L. R. (2010). Transición de las entidades de fiscalización superior a órganos constitucionalmente autónomos, garantes de transparencia y rendición de cuentas de los órganos del Estado. *Décimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*.
- Solares, M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ziccardi, A. (2007). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En J. L. Calva, *Agenda para el desarrollo* (Vol. 15, pág. 160). Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, A. (octubre–diciembre de 2008). Las políticas sociales y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14 (58), págs. 127–139.

Segundo Lugar

...

**Determinantes de la rendición
de cuentas municipal:
El caso del Fondo de Aportaciones
para la Infraestructura Social**

Por Vivian Bronsoler Nurko

Introducción

Históricamente, el federalismo mexicano había concebido al municipio como el gobierno más cercano a la gente, pero nació impotente al no haber tenido autoridad fiscal ni recursos propios para decidir sobre su destino. En 1983 se realizó la primera reforma al artículo 115 Constitucional en la que se da al municipio autoridad y responsabilidad para la provisión de servicios públicos, pero no es sino hasta la reforma de 1997 que se le incorpora como beneficiario directo del Sistema de Coordinación Fiscal, dejando de depender de las legislaturas estatales. En esta última reforma se creó el Ramo 33 de Aportaciones Federales, mediante el cual las entidades federativas y los municipios recibirían flujos de recursos constantes y programados, distribuidos éstos mediante fórmulas para fines de desarrollo social.

Esta descentralización de recursos se realizó en medio de un proceso de democratización dispar entre las regiones del país, y reconfiguró el marco que rige las relaciones intergubernamentales de *accountablity*¹ entre municipios, estados y gobierno federal, de las que su funcionamiento hoy poco se conoce. Este trabajo se inspiró en la idea de que si bien la *accountablity* vertical electoral es la forma más directa de hacer a los gobiernos responsivos ante los ciudadanos, la literatura ha demostrado que las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que el gobierno haga todo lo posible para maximizar su beneficio. Por lo anterior, se ha puesto atención en la *accountablity* horizontal, que O'Donnell (2003) define como las interacciones entre distintos órdenes de gobierno para prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones institucionales que se presumen ilegales, tanto por supuestos de transgresión como de corrupción. La operación de los contrapesos de un Estado es una función de los arreglos institucionales en conjunto con el sistema de partidos, y su interacción es determinante en la estabilidad democrática de un sistema federal. El objetivo de este ensayo es contribuir al hueco que existe en la literatura sobre evidencia empírica que analice el funcionamiento de la *accountablity* horizontal en México, no sólo como mandato legal, sino en interacción con los incentivos políticos que ofrece el sistema en el que vive.

Se estudian los incentivos para la rendición de cuentas de los municipios sobre las transferencias federales etiquetadas, específicamente sobre el Fondo del Ramo 33 para la Infraestructura Social Municipal (FISM), destinado a obras de infraestructura básica, entre ellas drenaje, agua potable y caminos rurales para población en pobreza extrema y rezago social. Los recursos llegan al municipio de forma clara y transparente, pero su ejercicio es un proceso complejo que incluye mecanismos de participación ciudadana. Trimestralmente, los municipios deben entregar reportes a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sobre la asignación y ejecución del Fondo, que contienen información por proyecto. Sin embargo, en el año 2007 únicamente 1,394 municipios (de 2,441) entregaron al menos un reporte en el año. En este estudio se considera que el primer paso de la rendición de



¹ Este término se refiere a la responsividad y rendición de cuentas del gobierno a las preferencias ciudadanas y/o entre distintos órdenes de gobierno. Dado que no existe una traducción apropiada al español, y dada su relevancia, se utilizará el término en inglés en todo el ensayo.

cuentas es mostrar información sobre:² ¿Qué incentivos existen para que los municipios rindan cuentas sobre el FISM?; ¿Bajo cuáles condiciones lo hacen?; y ¿Qué condiciones políticas estatales la impulsan?. Éstas son las preguntas que inspiran esta investigación. Asimismo, se estudian variables políticas, normativas, de finanzas públicas y socioeconómicas para encontrar los determinantes de la rendición de cuentas.

Este análisis es relevante para las estrategias de alivio de pobreza que existen en nuestro país. En la última medición de pobreza mediante el Índice de Rezaño Social (2010), CONEVAL mostró que 18.5 millones de mexicanos, el 16.5% por de la población, vive en carencia de servicios básicos en vivienda. Para dicho año, los municipios pobres tenían una cobertura de servicios básicos del 44.5%, mientras que los ricos de 91% (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, *(por publicar)*). A pesar de que ahora los gobiernos municipales cuentan con recursos para decidir sobre proyectos de inversión social y de los avances de la última década, una gran proporción de pobres extremos todavía vive sin servicios de saneamiento básico. Los resultados de este trabajo se encaminan hacia propuestas de mejora de mecanismos de *accountability* intergubernamental mediante reformas institucionales que restrinjan el comportamiento rentista de los políticos y aumenten las probabilidades de llevar servicios a quienes más los necesitan.

En la primera sección de este ensayo se presenta una breve revisión de literatura sobre descentralización; en la segunda se describe el FISM y sus mecanismos de rendición de cuentas; en la tercera se esboza un modelo empírico; y en la cuarta se presentan y analizan los resultados de los modelos econométricos. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones de política pública.

I. Descentralización: ¿panacea o caja de pandora?³

La teoría clásica de federalismo fiscal defiende la idea de que los gobiernos locales tienen mejor información para atender las necesidades de los ciudadanos (Oates, 1972 y 1999, Musgarve, 1959), y que el nivel y calidad de bienes públicos y servicios debe variar entre regiones de acuerdo a preferencias ciudadanas y costos locales (Olson, 1969); sin embargo, la experiencia, especialmente después de la ola de descentralización de las últimas décadas del Siglo XX, ha obligado a la literatura a preocuparse por el hecho de que la teoría tradicional no toma en cuenta la dimensión de *accountability*. Si en algo coinciden los estudios es en que el éxito de la descentralización dependerá del ambiente institucional donde se implemente, y las variaciones pueden ser infinitas.

Se ha reconocido como uno de los principales riesgos la posibilidad de que las élites capturen el gobierno local (Shah, 2006), y que los tomadores de decisión distribuyan bienes de acuerdo a



² En este estudio el término rendición de cuentas se reduce a su implicación más básica y sencilla que es mostrar información.

³ Esta analogía la utilizan Gurgur y Shah (2002).

sus intereses a expensas de los ciudadanos ordinarios (Bradhan y Mookherjee, 1998 y 2006). Por ejemplo, Besley, Pande y Rao (2007), en un estudio en India, muestran cómo la influencia política se usa para asignar discrecionalmente transferencias federales.

También se ha reconocido que las instituciones importan para la provisión de bienes públicos. Keefer y Khemani (2005) argumentan que las circunstancias específicas de competencia electoral, problemas de información y ausencia de promesas electorales creíbles lleva a una subprovisión de los servicios gubernamentales. De los antes mencionados, se ha puesto especial atención en el problema de información. Con base en estudios de casos anteriores realizados en Uganda y Filipinas, Azfar, Kähkönen y Meagher (2004) argumentan que existe una relación, por un lado, entre las fuentes de información de los ciudadanos de las acciones del gobierno y su tendencia a votar y participar, y por otro, las cualidades del gobierno tales como la eficiencia, niveles de corrupción y acceso a servicios públicos. Por su parte, Triesman (2007) menciona que respecto a la *accountability* electoral, los ciudadanos no tendrían por qué tener mejor información. Varios niveles de gobierno pueden hacer más complejo atribuir crédito o culpa, sobre todo si las responsabilidades se comparten entre distintos niveles de gobierno.

Sobre las instituciones locales, se ha advertido que la falta de experiencia administrativa o técnica del nivel local puede prevenir la provisión costo-efectiva de servicios entre las regiones (Bradhan y Mookherjee, 2000). En un estudio de varios países de África, Brosio (2002) muestra que las instituciones que administran el gasto son especialmente débiles en los niveles locales. En resumen, la descentralización genera cambios en los incentivos políticos de todos los niveles, alterando la relación ya existente entre funcionarios electos y ciudadanos, y la provisión de servicios dependerá de la relación de *accountability* que surja entre los distintos actores en la cadena de servicio (Ahmad, Devarajan y Khemani, 2005).

II. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

El sistema fiscal mexicano se encuentra altamente centralizado por parte de la recaudación, pues el gobierno federal recauda más del 95% de los impuestos (en promedio, los ingresos de los gobiernos subnacionales representaban el 30% del ingreso total del gobierno en los sistemas federales a principios del Siglo XXI⁴). Así, el Ramo 28 de Participaciones Federales y el Ramo 33 de Aportaciones Federales representan la principal fuente de ingresos de los estados y municipios. En 2010, representaron el 31% y 51% respectivamente para los estados, y el 32% y 33% respectivamente para los municipios.⁵ Este arreglo genera “desconexión fiscal”, lo que significa que los ciudadanos no asumen que mayor gasto en su jurisdicción debe ir acompañado de más impuestos, ocasionado



⁴ Calculado por Díaz-Cayeros (2004) con base en las Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI en 1999.

⁵ Creación propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI 2010.

que los gobiernos puedan gastar más en proyectos no benéficos para la población sin ser castigados, y que se incremente el gasto particularista (Díaz-Cayeros, McElwain y Romero, 2010).

Con las reformas de 1997 al sistema de transferencias en México, se introdujo el Ramo 33 de Aportaciones Federales⁶, que a diferencia de las Participaciones, sus fondos están etiquetados para gasto en rubros específicos⁷, el 87% destinado a gasto social.⁸ Uno de los fondos que compone este Ramo es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que de acuerdo al Artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) debe ser equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable. Del total, el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM). Este Fondo es el único que cuenta con fórmulas de distribución entre y dentro de los estados.⁹

Según el artículo 33 de la LCF, los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones (agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural) que beneficien a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Más allá de las discusiones existentes sobre la adecuación de las fórmulas para distribuir el Fondo en términos de pobreza¹⁰, el recurso llega al municipio de forma clara y transparente; sin embargo, su ejercicio es un proceso complejo. Los municipios se deben atener a las disposiciones de gasto que establece la LCF y, de acuerdo con el artículo 33 de la misma, deben incluir la participación de las comunidades beneficiarias en la programación, aplicación, control y evaluación de las acciones que se vayan a realizar. Por tanto, los municipios trabajan junto con los Comités de Planeación Municipal (COPLADEMUN) para tomar decisiones sobre la asignación del Fondo. En todos los casos, el Presidente Municipal preside dicho organismo, lo que le da poder de agenda. Hernández y Jarillo (2008) argumentan que estos Fondos no necesariamente alcanzan a las comunidades más pobres y prueban que la distribución de sus recursos se define parcialmente por otros factores ajenos a la pobreza, tales como número de registro de votantes, tamaño de población y número de electores volátiles. Los resultados de su estudio sugieren que en la presencia de una élite, los COPLADEMUN no necesariamente dan mejores resultados, “lo local no es necesariamente bello” (p. 10).



⁶ Después de las importantes críticas que hubo sobre el uso discrecional de los fondos de inversión social en la administración de Salinas y fuertes presiones políticas, Zedillo hizo un esfuerzo por transparentar las transferencias. Antes de la aparición del Ramo 33 que se transfiere por fórmulas, las transferencias federales eran reguladas por Convenios de Coordinación establecidos entre los diferentes órdenes de gobierno a través de negociación.

⁷ Los fondos del Ramo 33 son: de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM), de Aportaciones Múltiples (FAM), de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

⁸ Scott (2004) hace observaciones sobre los fondos y apunta que, salvo en el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), los criterios de equidad y pobreza desempeñan una función secundaria en el proceso de distribución; la mayor parte se distribuye de manera inercial.

⁹ Dispuestas en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁰ Ver Díaz – Cayeros y Silva (2004).

Si bien el FISM ha hecho una importante diferencia en los municipios alrededor del país, dado que ahora los gobiernos municipales cuentan con un flujo estable y predecible de recursos para infraestructura, también es cierto que la variación en los niveles de *accountability*, así como las estructuras de poder locales, las configuraciones de los sistemas de partidos y los patrones de involucramiento ciudadano juegan un rol importante al determinar si los recursos del FISM se trasladan en mejoras efectivas del bienestar.

II.1 Rendición de cuentas del FISM

La única obligación que tienen los municipios para rendir cuentas de manera continua sobre la ejecución del FISM son reportes que deben enviar a la SEDESOL cada trimestre por conducto de sus estados. Con base en el artículo 33 de la LCF, en junio de 2005 la SEDESOL publicó en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para el reporte del ejercicio de los recursos del FAIS. Para facilitar la homologación de la información, desarrolló el Sistema de Información del FAIS (SIFAIS). A partir de esta fecha se ha informado el uso de los recursos a esta dependencia.¹¹ Después de esos reportes, todo lo que sigue es fiscalización *ex post*¹² de los recursos ejercidos en la Cuenta Pública, en un periodo que dura 17 meses. El fincamiento de responsabilidades puede seguir después de ese periodo, que es lo que sucede generalmente.

Al analizar el universo fiscalizado por parte de la ASF resulta evidente que la fiscalización *ex post* no es suficiente para asegurar el buen uso del recurso. En 2004, 2005, 2006 y 2007 la ASF cubrió 32, 130, 118 y 144 municipios, respectivamente. En 2008, con la entrada del Profis, se auditaron 148 municipios (99 por la ASF y 49 por las EFS locales) y en 2009, 130 (70 por la ASF y 60 por las EFS locales). Los resultados de estas auditorías cuentan con observaciones sobre asignación de recursos hacia rubros no establecidos en las etiquetas de la ley, hacia poblaciones que no cumplen con condiciones de rezago social y pobreza extrema, falta de pagos a obras y falta de documentación, entre otros.¹³



¹¹ El Decreto de Presupuesto de Egresos de 2007 y en las modificaciones realizadas a la LCF en 2006 se establece como obligación que los estados y municipios informen a la SHCP el uso de los recursos federalizados, donde se encuentran también los recursos del Ramo 33. Para cumplir con esta responsabilidad, la SHCP creó un formato único de reporte que se encuentra disponible en una plataforma Web y que se conoce como Sistema de Formato Único (SFU). La SEDESOL, con la finalidad de no duplicar la tarea, ha trabajado en conjunto con la SHCP para que se integre al SFU el catálogo de obras y acciones del FAIS (Cejudó y Gerhard 2009). Por su parte, en el artículo 48 de la LCF y en el 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se establece que la información consolidada de los estados y sus municipios se deberá enviar a la SHCP a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal. Además, se dispone que esa información deberá ser publicada en los órganos locales oficiales de difusión y que se pondrá a disposición del público a través de sus respectivas páginas de Internet o de otros medios locales (responsabilidad que nadie verifica). Por su parte, el artículo 106 de la LFPRH establece que los ejecutores del gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

¹² En la ley existen excepciones de revisiones durante el ejercicio, casuísticas, que inician por denuncias. Dentro de esta excepción se revisa un monto mínimo de recursos.

¹³ Esta información se obtuvo de la página de la Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

El desarrollo de la normatividad, tanto federal como estatal, para el monitoreo y fiscalización de los recursos federales ha sido lento y posterior a la descentralización y, en conjunto con su implementación en un sistema institucional que ha sufrido cambios mínimos en los últimos 25 años, el resultado es que no existen los incentivos necesarios para una correcta aplicación de los recursos. En términos de poderes formales, la organización de los estados confiere gran poder a los Ejecutivos para creación de legislación, y el poder Judicial existe para resolver disputas civiles, criminales y administrativas, pero no ejerce contrapesos ante legislación arbitraria. Históricamente, las legislaturas estatales no habían fungido como contrapeso dentro de los estados, pues bajo el escenario del PRI hegemónico éstos venían de negociaciones más que de contrapesos institucionales.¹⁴ A pesar de la creciente pluralidad en las legislaturas locales, éstas siguen siendo débiles y los legisladores exhiben poca profesionalización. Hasta hoy es poco común ver legislaturas estatales controlando a los gobernadores o municipios de manera más efectiva, aunque hace falta evidencia empírica que demuestre los efectos que ha tenido la pluralidad política de todos los órdenes de gobierno dentro de los estados, especialmente dentro de las legislaturas.

III Modelo empírico y descripción de variables

III.1 Variable dependiente

La variable dependiente de esta investigación es el recurso del FISM reportado como asignado y como ejercido por los municipios en 2007 tomado de los reportes que los municipios entregan trimestralmente a la SEDESOL.¹⁵ Estos reportes se encuentran en formato PDF¹⁶, haciendo que el manejo y sistematización de información sea una tarea compleja y volviendo el contenido poco accesible.¹⁷ Dado que la mayor parte de los proyectos toman más de un trimestre para ser terminados, se reportan más de una vez en cada año y los montos son acumulativos. Para tomar únicamente el último reporte de cada proyecto, se juntaron y ordenaron los proyectos por clave de cada municipio. Dado que el recurso asignado en un año puede ser ejercido en otro, también se tomaron los reportes



¹⁴ Para una revisión profunda de la construcción del federalismo mexicano después de la Revolución bajo la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y sus consecuencias ver Díaz – Cayeros, González y Rojas (2002); Díaz – Cayeros (2004), Courchene, Díaz – Cayeros y Webb (2002) y Díaz – Cayeros (2005).

¹⁵ Estos datos se obtuvieron de la página de la Secretaría: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes_Municipales_FISM.

¹⁶ Antes de trabajar estos archivos me di a la tarea de investigar en la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL, si existen estos archivos en otro formato, encontrando una respuesta negativa (de existir, no son públicos).

¹⁷ Para analizarlos se tuvo que convertir los archivos a formatos manejables, en Excel y Stata, para ordenar la información. Existe un archivo por estado para cada trimestre, y cada archivo tiene una o más hojas por municipio. Para cada municipio se presentan desde una decena hasta cientos de proyectos. Juntar la información de los cuatro trimestres para cada municipio fue una ardua tarea que llevó meses.

de los proyectos financiados en 2008 con recursos de 2007, llevando a cabo el mismo proceso. La variable se estudia de dos maneras:

- 1) Dicotómica.- toma valor de 1 cuando el municipio mostró información en al menos un trimestre y cero cuando no.

Tabla 1.
Estadísticas de variable dicotómica: asignado y ejercido

Rinde cuentas "asignado"	Frecuencia	%	Rinde cuentas "ejercido"	Frecuencia	%
No (0)	1,019	42.16	No (0)	1,101	45.55
Si (1)	1,398	57.84	Si (1)	1,316	54.45
Total	2,417	100	Total	2,417	100

- 2) Continua.- muestra el porcentaje de recurso que no se reportó. La fórmula para su cálculo es la siguiente: $(\text{Monto asignado}^{18} - \text{Monto reportado} / \text{Monto asignado}) * 100$ de tal manera que si toma un valor de cero es que reportó la totalidad de los recursos, si toma un valor de 100 es que no reportó nada y si toma valores negativos es que reportó más de lo que le asignaron.

Tabla 2.
Estadísticas de variable continua: asignado y ejercido

Asignado	Frecuencia	%	Ejercido	Frecuencia	%
Reporta menos de lo asignado	957	39.59	Reporta menos de lo asignado	1,114	46.09
Reporta más de lo asignado	441	18.25	Reporta más de lo asignado	202	8.36
No reporta nada	1,019	42.16	No reporta nada	1,101	45.55
Total	2,417	100	Total	2,417	100



¹⁸ Este dato también se obtuvo de la página de SEDESOL: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/FAIS_en_linea.

III.2 Variables independientes

Para encontrar los determinantes de la rendición de cuentas se estudian variables políticas, normativas, de finanzas públicas y socioeconómicas. A continuación se presenta su descripción y efecto esperado. Todas variables son para el año 2007 excepto cuando se especifique otro caso.

Variables políticas

a) **Competencia electoral.**- La literatura sobre el efecto de la competencia electoral en el desempeño de los gobiernos en México es escasa. En un estudio para los municipios de Jalisco y Michoacán, Hiskey (2003) sostiene que la competencia tiene una influencia positiva en el desempeño del gobierno medido como la provisión de servicios de agua, drenaje y electricidad. Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, (*por publicar*) encuentran que municipios que tuvieron más competencia política y alternancia en gobierno de 1990 a 2000 exhibieron mejoras más importantes en la provisión de bienes públicos. Al considerar la rendición de cuentas parte del desempeño gubernamental, se espera que tenga una relación positiva con la competencia. Se mide con las siguientes variables:

- **Índice Molinar de Número Efectivo de Partidos**¹⁹
- **Gobierno de coalición**

Cuando los partidos ganan en coalición deben compartir la toma de decisiones y el poder. El hecho de que exista coalición significa que existe competencia electoral, pues de lo contrario, los partidos fuertes no tendrían incentivos a formar coaliciones. Dado que no siempre se repiten las mismas coaliciones, y que no se forman por cuestiones ideológicas, saber si existe coalición nos permite hacer una comparación teóricamente relevante entre los municipios con y sin ella. De los 1,993 municipios que cuentan con información política²⁰, 512 son gobernados por una coalición.²¹

En este punto es importante mencionar que no se mide el nivel de faccionalismo de los cabildos dado que es una característica que el sistema institucional provee a todos los municipios por igual. Los presidentes municipales, regidores y síndicos se eligen de forma directa, por mayoría relativa en una única vuelta, mediante listas cerradas y bloqueadas, encabezadas por los candidatos a presidente



¹⁹ Este índice mide la fragmentación del voto. Deja constante al partido ganador, lo que permite medir el peso de los partidos pequeños, conociendo la asimetría que existe entre el ganador y los demás partidos. La fórmula para el cálculo de este índice es $NEP = 1 + N^2 \sum_{i=2}^n P_i^2$; es decir, uno más el producto de la multiplicación de N (Número Efectivo de Partidos que es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos) al cuadrado por la sumatoria de los porcentajes de votos al cuadrado a partir del segundo partido más votado. Esta variable se construyó con la base de datos electorales del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

²⁰ De los municipios del estudio, únicamente 1993 cuentan con información política en el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Estos municipios son los que formaron parte de los dos modelos presentados en la sección IV.

²¹ Esta variable se obtuvo del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) de INAFED para el año 2007.

municipal. Gana aquella lista que obtiene la pluralidad en la elección; sin embargo, los cabildos no son homogéneos, pues disposiciones de representación proporcional garantizan la inclusión de al menos una fuerza política adicional en todos los gobiernos municipales del país. En el mismo sentido, es importante especificar que, aunque las reglas electorales aseguran la representación de más de una fuerza política, el presidente municipal tiene garantizado el apoyo de la mayoría en el cabildo (Cejudo y Ríos, 2009).

- b) Partido en el gobierno.-** Indica qué partido gobierna el municipio. Cuando el PAN, PRI o PRD gobiernan en coalición, se categorizaron como gobierno de uno de los tres partidos grandes. Cuando gobiernan PAN y PRD en coalición se categorizaron como COALICION 1, y todos los partidos pequeños entraron dentro de la categoría de OTROS.²²

Tabla 3.
Estadísticas de partidos en gobiernos municipales

	Frecuencia	%
PAN	546	27.4
PRD	388	19.47
PRI	934	46.86
Coalición 1	42	2.11
Otros	83	4.16
Total	1,993	100

- c) Gobierno vertical.-** Cuando los partidos en los distintos órganos de gobierno coinciden se espera que los pesos y contrapesos funcionen de manera deficiente por cuestiones partidistas, es decir, una relación negativa con la rendición de cuentas. Las Entidades de Fiscalización Estatales (EFS) dependen de los congresos locales, si la mayoría del congreso no coincide con el gobierno del estado, la relación podría invertirse dependiendo la configuración de los poderes locales y con quién coincida el municipio. Por su parte, se espera que si hay coincidencia de partido en los tres niveles, existen más incentivos a fiscalizar a los municipios de otros partidos, y por tanto, una amenaza menos creíble hacia los municipios con gobierno vertical unificado. Esta variable se mide de tres formas:



²² Esta variable se obtuvo del SNIM para el año 2007.

- Gobierno vertical con mayoría del congreso estatal (GVC)
- Gobierno vertical con el gobierno del Estado (GVE)

Tabla 4.
Estadísticas de gobiernos municipales con gobierno vertical con congreso estatal y con gobierno del Estado

	GVC 0	%	GVC 1	%	GVE 0	%	GVE 1	%
PAN	324	16.26	222	11.14	338	16.96	208	10.44
PRD	222	11.14	166	8.33	231	11.59	157	7.88
PRI	352	17.66	582	29.2	315	15.81	619	31.06
Coalición 1	42	2.11	0	0	42	2.11	0	0
Otros	83	4.16	0	0	83	4.16	0	0
Total	1,023	51.33	970	48.67	1,009	50.63	984	49.37

- Gobierno vertical unificado (GVU)²³

Tabla 5.
Estadísticas de gobiernos municipales con gobierno vertical unificado

	GVU 0	%	GVU 1	%
PAN	347	17.41	199	9.98
PRD	264	13.25	124	6.22
PRI	411	20.62	523	26.24
Coalición 1	42	2.11	0	0
Otros	83	4.16	0	0
Total	1,147	57.55	846	42.45

■ ■ ■

²³ En las tres variables del grupo *gobierno vertical*, si PAN, PRI o PRD gobiernan en coalición y coincide con el congreso o gobierno del Estado se les asignó el valor de 1, indicando que sí hay gobierno vertical.

- d) **Faccionalismo del congreso estatal.**- Analizar el nivel de faccionalismo de los congresos en la rendición de cuentas es relevante ya que, como se mencionó, las Entidades de Fiscalización de los estados dependen del órgano legislativo estatal. Por un lado, se podría esperar que entre más divididos estén los congresos exista una relación positiva con la rendición de cuentas, pues hay más contrapesos en el congreso. Por otro, que existan más coaliciones para pasar legislación, lo que se traduce en compromisos políticos que derivan en una relación negativa con la rendición de cuentas. Se mide de dos formas:
- **Índice de Número Efectivo de Partidos de Taagepera para congresos estatales.** Se utiliza para medir la fragmentación del voto con base en el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos.²⁴ Se obtuvo el índice para escaños.
 - **Porcentaje de mayoría de la primera fuerza del congreso**²⁵
- e) **Año electoral.**- Esta variable indica si hubo elecciones municipales en el año de estudio. Es importante mencionar que todas las elecciones municipales son coincidentes con elecciones de la legislatura local. Dado que no existe posibilidad de reelección a ningún cargo público, se espera una relación negativa con la rendición de cuentas cuando se trata de año electoral. De acuerdo con la teoría, la imposibilidad de responsabilizar a los políticos por medio del voto ocasiona que cualquier tipo de *accountability* sea disfuncional.

Variables normativas

Si bien la normatividad estatal no es el único determinante de la rendición de cuentas, sí se espera que tenga una influencia en el comportamiento de los municipios, sobre todo porque existen diferencias entre los estados generando distintos incentivos.²⁶

- a) **Autonomía del EFS.**- Este indicador es aprobado cuando la autonomía sobre tres aspectos está garantizada en la legislación: gestión interna, determinación del universo de trabajo y capacidad para determinar daños y perjuicios y fincar responsabilidades y sanciones. Cuando la EFS es autónoma, en teoría no responde a intereses partidistas de la legislatura ni de cualquier otro órgano de gobierno, por lo que su función revisora del gasto se lleva a cabo de manera imparcial. Se espera una relación positiva con la rendición de cuentas.



²⁴ Este índice desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) se puede aplicar sobre escaños o sobre votos. La fórmula empleada es $N=1/\sum v_i^2$ donde v es el porcentaje de *votos del partido i*.

²⁵ Ambas variables se obtuvieron con información de los Institutos Electorales Estatales.

²⁶ Todas estas variables, excepto los indicadores de transparencia, se obtuvieron del estudio *Las leyes estatales y su calidad (2004-2008)* de Aimée Figueroa Neri y María Imelda Maurillo Sánchez, donde se puede revisar la metodología para la construcción de cada uno de los índices.

- b) **Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS.**- Este indicador fue aprobado cuando se establece con precisión en la ley el proceso y los requisitos para la elección del titular con el objetivo de evitar la discrecionalidad. Se espera que esta variable tenga un efecto positivo en la rendición de cuentas.
- c) **Transparencia estatal.**- Se trata del Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal 2007 publicado por aregional²⁷, que evalúa cuestiones de marco regulatorio, costos operativos, marco programático presupuestal (rubro en el que entra el FISM y donde se evalúa específicamente cómo se cumplen las disposiciones de la LCF para publicar las asignaciones por municipio del Fondo en el órgano de difusión oficial de las entidades federativas, en el plazo previsto), rendición de cuentas, evaluación de resultados e información estadística.²⁸ Se espera una relación positiva con la rendición de cuentas.
- d) **Actualización legislativa y normatividad secundaria.**- Estos indicadores se aprobaron cuando hubo una ley aprobada o reformada sustancialmente a partir de 2001 (cuando se publica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación) que armonizara la legislación local con la federal, así como que se hayan desarrollado los reglamentos. Se espera una relación positiva con la rendición de cuentas.

Variables de finanzas públicas

- a) **Ingresos propios y dependencia de aportaciones.**- Indica el porcentaje de su ingreso que los municipios produjeron solos en 2006 y el nivel de dependencia de los municipios de las aportaciones federales. Mayor independencia se relaciona con un mayor nivel de desarrollo y capacidad institucional, por lo que se espera una relación positiva con la rendición de cuentas.

Variables Socioeconómicas

- a) **Índice de Marginación.**- Índice de Marginación Municipal 2005 de CONAPO. Un municipio con mayor marginación está relacionado con un menor nivel de desarrollo institucional y menor participación ciudadana, por lo que se espera una relación negativa con la rendición de cuentas. Esta variable se puede estudiar de dos formas:



²⁷ aregional es una consultoría especializada en temas financieros y económicos. Es productor de un banco de información estadística especializado en México, entre otros. www.aregional.com.

²⁸ Para todos los estados se incluyó el índice correspondiente a 2007, excepto Tabasco, que por no contar con él se incluyó para el año 2006.

- **Índice de marginación.-** Continua (rango de -2.36620 a 3.35511).
- **Grado de marginación.-** Divide en 5 categorías de grado de marginación: muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto.

b) **Tamaño del municipio.-** Indica el logaritmo de población del municipio. Se espera una relación negativa con la rendición de cuentas por dos posibles razones. La primera es que entre menor sea un municipio, mayor es su Índice de Marginación y menor su capacidad institucional. La segunda, que los incentivos políticos no son iguales para los municipios chicos que para los grandes, pues mayor atención se presta al comportamiento de los municipios con mayor número de población ya que gastan más recursos y tienen mayor capital político.

III. 3 Resumen de Hipótesis

Tabla 6.
Resumen de Hipótesis

Variable	Relación	Variable	Relación	Variable	Relación
Índice Molinar	+	Índice de Taagapera	?	Reglamento	+
Gobierno de Coalición	?	Porcentaje la mayoría en el congreso	?	Índice de Transparencia	+
GVC	-	Año electoral	-	Ingresos propios	+
GVE	-	Autonomía del EFS	+	Dependencia de aportaciones	-
GVU	-	Legitimidad	+	Marginación	-
		Actualización	+	Tamaño del municipio	+

IV. Modelos econométricos

Para analizar los determinantes de la rendición de cuentas municipal, se realizaron dos modelos. El primero estudia qué factores determinan que los municipios rindan o no cuentas, y el segundo, en caso de que rindan cuentas, si estos mismos factores determinan que los municipios tengan una rendición de cuentas más completa (que reporten un mayor porcentaje del recurso que les fue asignado). Se presentan únicamente los resultados para el monto reportado como ejercido por los municipios.²⁹ El primer modelo es una regresión logística (Logit), con la variable dependiente dicotómica. Para su diseño se realizó lo siguiente:

- A. **Se analizaron las variables políticas de *gobierno vertical***; gobierno vertical con el congreso, gobierno vertical con el estado y gobierno vertical unificado sin incluir partidos políticos. Se encontró que las primeras dos de manera independiente no tienen un efecto significativo. Posteriormente, se incluyeron los partidos políticos sin interacciones con las variables anteriores con los mismos resultados, lo cual condujo a la primera conclusión que ayudó a diseñar el modelo que se analiza en esta sección: los incentivos a la rendición de cuentas emergen de la combinación de los tres órdenes de gobierno involucrados; municipio, congreso y gobierno del estado.
- B. **Se estudió el comportamiento de cada una de las variables de *gobierno vertical* en interacción con los partidos políticos**, encontrando que el efecto de cada una de ellas es consistente por partido político, aunque en diferentes magnitudes. Los resultados de estas dos fases señalaron que el modelo más adecuado debía de incluir la variable que indica la existencia de gobierno vertical unificado en interacción con los partidos políticos.³²
- C. **Se realizaron las siguientes pruebas de diagnóstico para asegurar que el modelo no tuviera errores de estimación:** 1) de especificación del modelo, mediante la prueba *link test*, asegurando que no incluya variables irrelevantes o que omita variables relevantes, 2) de bondad de ajuste, mediante la prueba Hosmer y Lemeshow (*lfit*), que mide si el modelo en realidad predice el comportamiento observado de las variables, evaluando que la frecuencia estimada y la observada coincidan, 3) de multicolinealidad, el programa *collin*, la cual ocurre cuando dos o más variables independientes son determinadas por una combinación lineal de otras variables independientes, 4) de residuos, mediante los residuos estandarizados de Pearson, para evaluar si existen casos extremos, encontrando 26 casos fuera de los parámetros aceptables (entre -2.5 y 2.5) y, 5) para evaluar la influencia de esos casos y determinar si son nocivos para el modelo, se realizó una prueba de influencia de observaciones mediante el estadístico *dbeta*, que mide la influencia de todos los casos a través del cambio que produce su eliminación, encontrando que ninguna observación desajusta el modelo.



²⁹ El monto reportado como asignado tiene un comportamiento similar que el reportado como ejercido, y se considera el segundo más relevante.

En la Tabla 7 se presentan los resultados del modelo Logit, mostrando los coeficientes de la regresión logística, los *odds ratio*³⁰ y los cambios en el valor predicho³¹ para cada una de las variables independientes cuando su valor cambia de mínimo a máximo, mientras que todas las demás se mantienen en la media. Para facilitar su entendimiento, el análisis de resultados se hace con base en los valores predichos.

Tabla 7.
Resultados del Modelo Logit

Variable	Coficiente	Odds Ratio	Min → Max	Error Estándar	P > Z	Intervalo de Confianza al 95%	
<i>Políticas</i>							
PRD	-0.1387797	0.87041972	-3.34%	0.2173861	0.523	-0.5648487	0.2872892
PRI	-0.9596022	.38304523***	-22.64%	0.1787398	0	-1.309926	-0.6092787
Coalición 1	-0.8184391	.44111966*	-20.17%	0.3888248	0.035	-1.580522	-0.0563564
Otros	-0.4032959	0.66811435	-9.89%	0.2997578	0.178	-0.9908104	0.1842186
TVERT	-1.662765	.18961391***	-38.54%	0.2353925	0	-2.124126	-1.201404
PRD*TVERT	1.418799	4.1321529***	26.84%	0.3535655	0	0.725823	2.111774
PRI*TVERT	2.181169	8.8566572***	41.72%	0.2927093	0	1.60747	2.754869
Índice Molinar	-0.0249108	0.97539692	-2.50%	0.0944983	0.792	-0.2101241	0.1603025
Gob. de coalición	0.5894684	1.8030297***	13.51%	0.1544036	0	0.2868429	0.8920939
Año electoral	-1.460179	.23219463***	-32.61%	0.1332472	0	-1.721339	-1.19902
Índice Taagepera	-0.560972	.57065413**	-40.97%	0.1771853	0.002	-0.9082487	-0.2136953
% Mayoría congreso	2.299706	9.9712526**	25.62%	0.7994469	0.004	0.7328191	3.866593
<i>Normativas</i>							
Autonomía EFS	0.9092899	2.4825589***	21.80%	0.1592613	0	0.5971434	1.221436
Transparencia	0.0171003	1.0172474***	30.43%	0.002615	0	0.0119749	0.0222257
<i>Finanzas Públicas</i>							
Ingresos propios	-0.0059679	0.99404983	-10.85%	0.0079928	0.455	-0.0216335	0.0096976
<i>Socioeconómicas</i>							
Ind. Marginación	-0.3785931	.6848242***	-48.46%	0.073569	0	-0.5227857	-0.2344006
Tamaño municipio	0.3106653	1.3643326***	57.27%	0.0490564	0	0.2145165	0.4068142
N	1887						

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001



³⁰ No existe una traducción al español de este término. La *odds ratio* compara si la probabilidad de que un evento ocurra es la misma para dos grupos. En el logit, los grupos son el grupo tratamiento y el grupo control. Un *odds ratio* de 1 implica que el evento es igual de probable en ambos grupos. Un *odds ratio* mayor a 1 implica que es más probable que suceda el evento en el grupo tratamiento, y un *odds ratio* menor a 1 implica que es más probable que el evento ocurra en el grupo control.

³¹ El término en inglés es *predicted value*. No existe un acuerdo sobre la traducción correcta al español. En este trabajo se utiliza valor predicho, muestra el cambio en la probabilidad estimada cuando la variable independiente cambia de su valor mínimo al máximo.

El segundo modelo presentado en la Tabla 8 es una regresión lineal que utiliza la variable dependiente continua, es decir, el porcentaje de recurso que no se reportó. En este modelo se incluyeron más controles de normatividad. Para su diseño se realizó lo siguiente:

- A. Este análisis se hizo únicamente para los municipios que reportan el total o menos de lo que les asignaron en sus reportes**, los que reportan más de lo que les fue asignado según los datos de SEDESOL no se incluyeron (202 municipios). Se realizó un estudio descriptivo de los últimos y se encontró que no existe ninguna característica constante entre ellos. La razón para excluirlos es que pueden existir ajustes presupuestales, y no existe ninguna fuente oficial que los publique, o que las diferencias se deban a errores por parte de los municipios, que parece ser el caso por la diversidad de los municipios que forman parte de este grupo. No se puede tener certeza de ninguno de los dos casos.
- B. Al encontrar problemas de heteroscedasticidad con una regresión lineal con OLS, se decidió usar un modelo de regresión lineal con estimaciones robustas** de los errores estándar que corrigen por este problema.³²
- C. Se realizaron las pruebas de diagnóstico pertinentes para asegurar la confiabilidad de los resultados:** 1) de especificación del modelo mediante las pruebas *link test* y la prueba de Ramsey (*ovtest*) para variables omitidas, 2) de multicolinealidad, mediante la prueba de Inflación de Factores (*VIF*), y 3) de normalidad de residuos, encontrando que no se distribuyen de manera normal, lo que nos obliga a dudar de los intervalos de confianza que el modelo provee. Para resolver este problema se generaron análisis de transformación de variables, sin éxito. Se decidió que para certeza de las predicciones se usara el programa Clarify³³, cuya utilidad es analizar el impacto sustantivo en la variable dependiente cuando cambia alguna variable independiente.

IV.1 Análisis de Resultados

Variables normativas: La autonomía de la EFS tiene una influencia fundamental y positiva en la rendición de cuentas. En el modelo Logit se observa que incrementa la probabilidad de mostrar información en 22%, y en el modelo lineal reduce el porcentaje de recurso no reportado con un coeficiente de -13.31%, lo que confirma que cuando la EFS estatal es autónoma, existe una mejor rendición de cuentas. Esto tiene implicaciones prioritarias para la arquitectura institucional mexicana: la característica más importante de una EFS autónoma es que sea capaz de sancionar, pues permite que su amenaza sea creíble y se evita la necesidad de responder a intereses partidistas y/o compromisos políticos.



³² Los estimadores son los mismos que con el OLS.

³³ Ver Michael Tomz, Jason Wittenberg and Gary King (2003).

Tabla 8.
Resultados del Modelo de Regresión Lineal. Estimación Robusta

Variable	Coficiente	Error estándar robusto	t	P > t	Intervalo de Confianza al 95%	
<i>Políticas</i>						
PRD	4.735882	3.34783	1.41	0.158	-1.83459	11.30635
PRI	0.3688212	3.527172	0.1	0.917	-6.553628	7.29127
Coalición 1	13.79009	7.789369	1.77	0.077	-1.49738	29.07755
Otros	4.489295	5.451794	0.82	0.410	-6.21043	15.18902
TVERT	-12.98992***	3.882392	-3.35	0.001***	-20.60953	-5.37031
PRD*TVERT	14.928*	6.413004	2.33	0.020*	2.341799	27.5142
PRI*TVERT	15.36958**	5.376707	2.86	0.004**	4.817216	25.92193
Índice Molinar	0.8905716	1.676243	0.53	0.595	-2.399233	4.180376
Gob. de coalición	-3.800518	2.481001	-1.53	0.126	-8.669745	1.06871
Año electoral	7.925229**	2.798274	2.83	0.005**	2.433319	13.41714
Índice Taagepera	1.094722	2.315122	0.47	0.636	-3.448952	5.638395
<i>Normativas</i>						
Autonomía EFS	-13.31026***	2.736762	-4.86	0.000***	-18.68144	-7.93907
Reglamento	-0.2353713	0.5316306	-0.44	0.658	-1.278753	0.8080102
Legitimidad	1.336785***	0.3732751	3.58	0.000***	0.6041926	2.069377
Actualización	-0.1256723	0.405224	-0.31	0.757	-0.9209675	0.669623
<i>Finanzas Públicas</i>						
Dependencia Aportaciones	0.1723665	0.0870451	1.98	0.048*	0.0015312	0.3432019
<i>Socioeconómicas</i>						
G.M. Bajo	-0.288763	3.11485	-0.09	0.926	-6.401988	5.824462
G.M. Medio	-2.697847	2.808186	-0.96	0.337	-8.20921	2.813516
G.M. Muy alto	8.568221*	3.991853	2.15	0.032*	0.7337853	16.40266
G.M. Muy bajo	-1.948673	4.021669	-0.48	0.628	-9.841626	5.94428
Tamaño municipio	-0.1644716	0.9367274	-0.18	0.861	-2.002899	1.673956
N	921					

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Por su parte, el indicador de transparencia muestra que la configuración de la normatividad estatal sobre el rubro tiene un efecto positivo. En el modelo Logit se observa que aumenta la probabilidad estimada de rendir cuentas en 30%.³⁴ Lo más importante de estos dos resultados es



³⁴ En el OLS las demás variables normativas, la existencia de un reglamento (*reglamento*) y la actualización de la normatividad (*normatividad*) no resultan significativas. El indicador de legitimidad (*legitimidad*) resulta significativo y positivo, lo que representa una relación contraria a la esperada; sin embargo, su efecto es bastante menor pues el coeficiente es de -1.33%.

que comprueban que reformas institucionales efectivamente pueden cumplir con el propósito de restringir el comportamiento rentista de los políticos.

Variables políticas: Los resultados obtenidos respecto de las variables políticas reflejan los incentivos que genera el sistema de partidos y el sistema electoral de nuestro país. Un resultado encontrado, negativo y fundamental, es que en año electoral las probabilidades de rendir cuentas bajan drásticamente, 33% como lo muestra el modelo Logit, y el porcentaje de recurso no reportado es mayor, 8% como lo muestra el modelo de regresión lineal. Estos resultados sugieren que la prohibición constitucional de la reelección desincentiva la rendición de cuentas, ya que anula las posibilidades de responsabilización personal a través del voto.

Los modelos presentados muestran que las legislaturas no se han conformado como órganos efectivos de contrapeso dentro de los estados. Los resultados arrojan que la pluralidad dentro de las legislaturas tampoco las hace más efectivas en el cumplimiento de su función de fiscalización del gasto, sino que por el contrario, las debilita. En el modelo Logit, el Índice de Taagepera de faccionalismo del congreso del estado tiene un efecto negativo, significativo y bastante importante, reduciendo la probabilidad de rendir cuentas en un 41%. Esto confirma la segunda hipótesis planteada para esta variable: a mayor faccionalismo del congreso estatal, menores incentivos hay para la rendición de cuentas de sus municipios. Por su parte, la variable que indica el porcentaje de escaños que tiene la mayoría del congreso muestra un efecto positivo y significativo, pues sube la probabilidad de rendir cuentas en un 25%. En el modelo lineal, el faccionalismo en el congreso presenta una relación negativa con la rendición de cuentas, aumentando el porcentaje que no se reporta, aunque en esta ocasión el coeficiente no es significativo. Estos resultados son relevantes. Lo que parece implicar es que, únicamente cuando el congreso goza de una mayoría fuerte, es capaz de generar una amenaza creíble para aquellos municipios que se sienten vulnerables ante una posible fiscalización o represión por falta de información. Una explicación probable es que los congresos divididos generan falta de coordinación para cumplir su función, o demasiados compromisos políticos que impiden que la cumpla. Es importante notar que la ambición política de los diputados depende del apoyo de los políticos estatales y no de los ciudadanos que representan dada la cláusula de no reelección, por lo que no cuentan con incentivos para responder a sus intereses.

De acuerdo con los modelos, los municipios que gobiernan en coalición muestran más incentivos a rendir cuentas. En el modelo Logit aumenta la probabilidad de rendir cuentas en 13%. Los municipios que se ven en la necesidad de competir en coalición es porque enfrentan algún riesgo electoral, lo que implica que mayor competencia incide en una mejor rendición de cuentas. El Índice Molinar de competencia electoral no resultó significativo, aunque sí tuvo una relación positiva.

Para los partidos políticos se encontraron resultados interesantes. Los dos modelos muestran que la condición de gobierno vertical unificado genera incentivos distintos entre los partidos políticos. Para el PAN disminuye sus probabilidades de rendir cuentas, pero sorpresivamente, para el PRD y PRI las aumenta (-38%, +27%, +42% respectivamente, como se observa en la Tabla 7). Sin embargo,

cuando rinden cuentas con gobierno vertical unificado, tanto el PRD como el PRI presentan un mayor porcentaje de recurso no reportado, mientras que el PAN tiene una rendición de cuentas más completa (como muestra la Tabla 8, para el PAN se espera una reducción del 13% en el porcentaje no reportado, mientras que en el PRD y el PRI un aumento de 15% aproximadamente).

Para entender mejor estos resultados, para el modelo Logit se obtuvieron las probabilidades estimadas de rendir cuentas para cada uno de los partidos políticos, pero esta vez controlando el valor de las variables de gobierno vertical unificado, autonomía de la EFS y de año electoral para analizar si el comportamiento de los municipios difiere de manera importante dependiendo del valor que éstas tomen (todas las demás variables se mantienen en la media). Se confirma que la existencia de gobierno vertical para el PAN tiene un efecto negativo, pues en todas las combinaciones cuando hay gobierno vertical la probabilidad de rendir cuentas es menor, mientras que para el PRD y PRI un efecto positivo, observando el caso contrario. Los resultados se presentan en la Tabla 9.

Tabla 9.
Probabilidades estimadas de rendir cuentas para los tres grandes partidos políticos

<i>Gobierno Vertical</i> <i>(municipio=congreso=estado)</i>	PAN		PRD		PRI	
	Si	No	Si	No	Si	No
autonomía EFS= 0 año electoral= 0	78%	41%	76%	93%	58%	92%
autonomía EFS= 1 año electoral= 0	90%	63%	89%	97%	77%	96%
autonomía EFS= 0 año electoral= 1	46%	14%	42%	75%	24%	74%
autonomía EFS= 1 año electoral= 1	68%	28%	65%	88%	44%	87%

Para el modelo lineal, y como se mencionó anteriormente, se realizaron simulaciones con Clarify. Este programa utiliza simulaciones de Monte Carlo generando mil simulaciones y un coeficiente β_x para cada variable en cada una de ellas. Clarify genera intervalos de confianza diferenciados para cada valor, arrojando distribuciones de β_x .³⁵ Se obtuvieron los porcentajes esperados de recurso



³⁵ "Clarify estima las variables de interés basándose en *todos* los coeficientes estimados, sin importar su nivel de significancia estadística. Esto no es problemático dado que las cantidades verdaderas de interés son los valores predichos, esperados y primeras diferencias, no los coeficientes por sí mismos. Usualmente es mejor enfocarse en los intervalos de confianza que Clarify reporta para cada valor que calcula que en los errores estándar de los coeficientes". (King, Tomz y Wittenberg, 2003: 19).

sin reportar para cada uno de los partidos políticos, controlando por las mismas variables que en el modelo Logit. La Tabla 10 presenta las esperanzas.³⁶

Tabla 10.
Esperanzas de diferencia de monto asignado-reportado calculadas con CLARIFY

<i>Gobierno Vertical (municipio=congreso=estado)</i>	PAN		PRD		PRI	
	Si	No	Si	No	Si	No
autonomía EFS= 0 año electoral= 0	42.29%	29.45%	47.14%	61.96%	42.57%	58.05%
autonomía EFS= 1 año electoral= 0	28.91%	16.06%	33.76%	45.59%	29.20%	44.67%
autonomía EFS= 0 año electoral= 1	50.14%	37.29%	54.99%	69.81%	50.42%	65.90%
autonomía EFS= 1 año electoral= 1	36.76%	23.91%	41.61%	56.43%	37.05%	52.52%

Este modelo confirma que cuando se estudia el porcentaje reportado, la existencia de gobierno vertical tiene una relación positiva con la rendición de cuentas para el PAN, pues reduce el porcentaje de recurso no reportado en todas las combinaciones, pero para el PRD y PRI negativa, aumentándolo.

De las Tablas 9 y 10 también vale la pena resaltar el efecto de la autonomía de la EFS y del año electoral. La probabilidad de rendir cuentas siempre aumenta y el porcentaje no reportado disminuye cuando la EFS tiene autonomía, sea año electoral o no. Y por su parte, el hecho de que se trate de año electoral siempre baja la probabilidad de rendir cuentas y aumenta el porcentaje de recurso no reportado, tenga o no autonomía la EFS. En todos los casos, los peores escenarios se dan cuando la EFS no tiene autonomía y se trata de año electoral.

Una posible interpretación de los resultados de los partidos políticos es que los municipios operan bajo distintas lógicas partidistas, y que el sistema institucional que no genera incentivos para que los políticos locales sean responsivos a sus ciudadanos permite que distintas lógicas imperen en su



³⁶ La razón por la que se presentan las esperanzas y no los valores predichos es que los segundos contienen dos formas de incertidumbre: la "fundamental" que emerge del azar y la de "estimación" causada por no contar con un número infinito de observaciones. Si no hubiera incertidumbre por estimación, el valor esperado sería un solo número representando la media de la distribución de los valores predichos. Pero los estimados nunca son certeros, por lo que el valor esperado debe ser una distribución y no un punto. Para obtener esta distribución, se elimina en promedio la variabilidad fundamental, dejando únicamente la incertidumbre de la estimación. Por esta razón, los valores esperados tienen una menor varianza que los valores predichos, aunque el punto estimado debe ser el mismo en ambos casos (King, Tomz y Wittenberg, 2003).

comportamiento, de acuerdo a las posibilidades de carrera que ofrece cada partido. Posiblemente, el PRD y el PRI únicamente rinden cuentas a sus partidos políticos, y en este contexto, la rendición de cuentas se vuelve un mero formalismo. Al no temer ninguna consecuencia real por mal uso de recursos o falta de información, pueden “mostrar” cualquier tipo de reporte, por más incompleto que esté. Al no contar con gobierno vertical, tienen incentivos a ocultar información.

Un hallazgo descriptivo importante es que los municipios del PAN con gobierno vertical unificado que no rindieron cuentas pertenecen en su mayoría al estado de Yucatán, que en 2007 tuvo elecciones en mayo y donde el PRI ganó la gubernatura, tomando posesión en agosto del mismo año. De hecho, en la SEDESOL no se encuentra información para casi ninguno de los municipios de este Estado para este año. Además de Yucatán, en ese mismo año únicamente hubo elecciones para gobernador en Baja California y Michoacán, el primer Estado permaneció panista (tomando posesión en noviembre) y el segundo perredista (que tomó posesión hasta febrero de 2008), y casi todos sus municipios rindieron cuentas. Es importante profundizar en las razones que ocasionan que los municipios reaccionen de manera distinta bajo la condición de gobierno vertical, y si las lógicas partidistas juegan un factor explicativo, o se debe a otras razones estructurales. Con base en los resultados del modelo y de un análisis descriptivo, una hipótesis que se propone es que cuando hay cambios de gobierno las funciones de revisión del gasto público se estancan. Otra posible explicación es que la alternancia a nivel estatal desestabiliza las funciones de todo el aparato gubernamental. Un trabajo que cuente con una base de datos panel e investigue el efecto de la alternancia a nivel estatal y municipal, junto con las variables analizadas en este trabajo podría dar luz sobre estas hipótesis.

Variables socioeconómicas: El análisis confirma que una mayor marginación está relacionada con una peor rendición de cuentas. En el modelo Logit, el nivel de marginación tiene un efecto negativo, pues baja la probabilidad de rendir cuentas en 48% cuando cambia de su valor mínimo al máximo. En el modelo lineal, el Grado de Marginación³⁷ muy alto resultó significativo y positivo, con un coeficiente de 8.56%, lo que implica que se relaciona con un mayor porcentaje de recurso no reportado. Asimismo, se confirmó que el tamaño del municipio importa y mayor atención se pone a municipios más grandes. En el modelo Logit al cambiar del valor mínimo al máximo aumenta la probabilidad de rendir cuentas en 57%, aunque en el modelo Lineal no resultó significativo.

Variables de finanzas públicas: Estas variables no arrojaron resultados contundentes. En el modelo Logit la variable de ingresos propios no resultó significativa y en el modelo de regresión lineal la dependencia de aportaciones federales resultó significativa y con el efecto esperado, ya que incrementa la diferencia esperada del recurso no reportado, aunque con un efecto poco importante, pues su coeficiente es de 0.17%.



³⁷ En este modelo se utilizó la variable categórica Grado de Marginación, en vez del Índice de Marginación como en el modelo Logit dado que presentó un mejor ajuste en el modelo.

Conclusiones y recomendaciones

Como argumentan Manin, Przeworski y Stokes (1999), el hecho de que en las democracias no exista un control perfecto de los ciudadanos hacia las actividades del gobierno para asegurar que maximice su beneficio, no es un argumento en contra de la democracia, sino uno de reforma y para la innovación institucional. Retomando el argumento antes expuesto, la *accountablity* vertical electoral no es suficiente para hacer a los gobiernos responsivos ante los ciudadanos. Se requiere que los gobiernos estén sujetos a restricción y revisión de otras agencias públicas para mantener al Estado bajo control. Lo que este trabajo sugiere es que se necesitan comisiones electorales, contralorías, y agencias de información estadística independientes que en consecuencia empoderen a los ciudadanos a través de la generación de información. México necesita la creatividad e ingenio de los académicos y diseñadores de políticas públicas para lograr que los gobiernos municipales sean responsivos ante las necesidades de sus ciudadanos, para asegurar que en el caso del FISM existan incentivos adecuados para que los recursos se inviertan en la población objetivo y en las etiquetas del Fondo, e incentivar la rendición de cuentas es un buen primer paso.

En este contexto urge implementar mecanismos de evaluación que restrinjan el actuar discrecional de los políticos para llevar el desarrollo de infraestructura a la población más rezagada. Existen experiencias de éxito que pueden ser replicadas en México, tal como la de Brasil, en la que existe un programa de auditorías autónomas por sorteo cuyos resultados se dan a conocer por los medios de comunicación locales, nacionales y organismos responsables de fiscalización. Ferraz y Finnan (2008) han mostrado que este programa, cuando se encuentran desviaciones de recursos, genera que el electorado castigue al alcalde no reeligiéndolo. Aunque en México esto no puede suceder, el castigo sería para el partido del que forma parte el alcalde. Un programa como este generaría una amenaza creíble a los municipios para ejercer sus recursos conforme a la ley.

Otra acción urgente es la renovación del contrato federal. Es necesario incluir condicionamientos basados en resultados, al menos para una parte del gasto social. Requerimientos de medición de resultados deben incluirse en las negociaciones de presupuesto anual. Una parte de la fórmula de asignación debe estar condicionada a resultados que partan de una línea base para cada municipio.

La entrega del recurso debe contener, al menos, castigos por la falta de *accountablity* y premios para los municipios que muestren evolución en sus indicadores de acceso a servicios básicos. El sistema de transferencias debe evolucionar del gasto etiquetado a uno que vuelva los incentivos compatibles. Estas reformas son urgentes en lo que se logran y a la par de las reformas electorales que alineen los incentivos de los cargos de elección popular.

La autonomía en la ejecución del gasto por los municipios es reciente, así como los flujos constantes y crecientes de recursos hacia sus haciendas. Igualmente, es un hecho que conocemos poco sobre la responsabilidad de los municipios en el desarrollo social. Este trabajo es un primer

paso en la investigación del comportamiento político de los municipios en contextos plurales. Las preguntas que emergen son muchas y el reto es mayor, pues aunado al retraso democrático del nivel municipal de gobierno, existe un retroceso profesional y tecnológico que impide que exista información disponible.

Es un hecho que hoy el gobierno municipal juega un rol fundamental en el desarrollo social de nuestro país, pues responsabilidades primordiales le han sido delegadas, tales como el acceso a servicios básicos. Las diferencias en las que operan los gobiernos locales impactan la efectividad de las políticas públicas, tanto las diseñadas a nivel municipal, como las de orden estatal y federal. Es urgente poner atención en este ámbito de gobierno para estudiar, innovar e implementar políticas nuevas y creativas que mejoren la gobernanza local y contribuyan al bienestar de su población. Ésta es una tarea posible.

Referencias

Bibliografía

- Ahmad, J., S. Devarajan, S. Khemani, y S. Shah. 2005. "Decentralization and Service Delivery." Policy Research Working Paper 3603. World Bank.
- Azfar, O., S. Kähkönen, A. Lanyi, P. Meagher y D. Rutherford. 2004. "Decentralization, Governance and Public Service: The Impact of Institutional Arrangements." En M.S. Kimenyi y P. Meagher (eds.). *Devolution and Development. Governance Prospects in Decentralizing States*. Aldershot: Ashgate.
- Bradhan, P. y D. Mookherjee. 1998. "Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries." CIDER Working Paper C98-104. Berkeley, California: Center for International and Development Economics Research.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. 2000. "Capture and governance at local and national level." *American Economic review*, 90 (2): págs. 135-139.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. 2006. "The Rise of Local Governments: An Overview." En P. Bardhan and D. Mookherjee (eds.). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Besley, T., R. Pande y V. Rao. 2007. "Just Rewards? Local Politics and Public Resource Allocation in South India." *Development Economics* paper 49. Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines. LSE and CIFAR.
- Brosio, G. 2002. "Decentralization in Africa." En E. Ahmad y V. Tanzi (eds.). *Managing Fiscal Decentralization*. Londres: Routledge.
- Cejudo, G.M. y R. Gerhard. 2009. "La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS." Documento de Trabajo 223. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Cejudo, G.M. y A. Ríos. 2009. "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México." Documento de Trabajo 225. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Courchene, T., A. Díaz - Cayeros y S.B. Webb. 2000. "Historical Forces: Geographical and Political." en M. Giugale y S.B. Webb (eds.). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*. Washington: The World Bank.
- Díaz-Cayeros, A. 2004. "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano." *Política y Gobierno*, XI (2): págs. 229-262.
- Díaz-Cayeros, A. 2005. "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors." Artículo presentando en la conferencia Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico's Evolving Democracy. University of California, San Diego.
- Díaz-Cayeros, A., F. Estévez. y B. Magaloni (*por publicar*). "Improving Living Conditions: The Effects of Social Transfer son Public Good Provision."
- Díaz-Cayeros, A., J. A. González, y F. Rojas. 2002. "Decentralization at a Cross-Roads." Working Paper 153. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford University.

- Díaz-Cayeros, A. K. M. McElwain y V. Romero. "Fiscal Disconnect and Particularistic Spending."
- Díaz-Cayeros, A. y S. Silva. 2004. "Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social." *Serie estudios y perspectivas*, 15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraz, C. y F. Finan. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *Quarterly Journal of Economics*, 123 (2) : págs. 703–745.
- Figueroa, A. y Murillo, M.I. "Las leyes estatales y su calidad (2004–2008)." En A.F. Neri (directora). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000–2009)*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Gurgur, T. y A. Shah. 2002. "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?" en E. Ahmad y V. Tanzi (eds.). *Managing Fiscal Decentralization*. London and New York: Routledge Press.
- Hernández, Trillo, F. y B. Jarillo. 2008. "Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico." *World Development*, 36 (9): págs. 1547–1558.
- Hiskey, J.T. 2003. "Demand-Based Development and Local Electoral Environments in Mexico." *Comparative Politics*, 36 (1): págs. 41–59.
- Keefer, P. y S. Khemani. 2005. "Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services." *World Bank Research Observer*, 20 (1): págs. 1–27.
- Laakso, M. y R. Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe." *Comparative Political Studies*, 129 (1): págs. 3 –27.
- Manin, B., A. Przeworski y S.C. Stokes. 1999. "Elections and Representation." en P. Manin, A. Przeworski, y S.C. Stokes (eds.). *Democracy, accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Musgrave, R.A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W.E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Oates, W.E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*, 37: págs. 1120–1149.
- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust." En S. Mainwaring y C. Welna (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Olson, M. 1969. "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *The American Economic Review*, 59 (2): págs. 469–487.
- Shah, A. 2006. "Corruption and Decentralized Public Governance." Policy Research Working Paper no. 3824. World Bank.
- Scott, J. 2004. "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México." *Gestión y Política Pública*, XIII (3): págs. 785 – 837.
- Tomz, M. J. Wittenberg and G. King (2003). CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results. Version 2.1. Stanford University, University of Wisconsin, and Harvard University.
- Triesman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.

Tercer Lugar

...

**Propuestas de Tecnologías
de la Información y Comunicaciones
(TICS) para la armonización contable
con un objetivo común**

*Por Karina González Jaimes
y Gerardo Cuevas Gómez*

Ante un panorama nacional en el que se están sumando empeños para armonizar la contabilidad gubernamental, es posible observar que, si bien los esfuerzos han sido muchos, siguen existiendo amplias oportunidades de mejora para que las *Tecnologías de la Información y Comunicaciones* (TIC) sean no sólo herramientas de uso cotidiano, sino verdaderos mecanismos facilitadores del cambio.

Aunque es posible observar en diversos medios que existen ya diferentes implementaciones que pretenden dar solución al conflicto que la disparidad contable entre las diferentes entidades gubernamentales ha causado, es de notar que tales esfuerzos son en su mayoría unilaterales, ya que parten de la creencia de que cada organización es distinta y por tanto apelan a la soberanía y a la autonomía de las instituciones participantes sin observar que, a un nivel básico, los requerimientos contables suelen ser uniformes y que si bien poseen características privativas de las actividades particulares, éstas pueden ser tratadas de una forma adyacente y no como algo que sea meritorio de un sistema exclusivo distinto.

Suponiendo que los múltiples esfuerzos hayan logrado ya alinear los requerimientos de información y obligaciones a las necesidades de una administración central en los distintos ámbitos de gobierno, la contabilidad gubernamental se enfrenta aún con problemáticas que implican un cambio de cultura que conlleva necesidades de capacitación, así como una promoción constante del desapego al uso meramente costumbrista de aplicaciones diseñadas de forma externa, adaptadas a necesidades específicas; ya que esto, aunado a la forma de pensar individualista que priva en el ámbito gubernamental, produce el pago duplicado de costos en reingenierías, consultorías, licenciamientos, implantaciones, operación y mantenimiento de las aplicaciones, así como en la generación de diferentes bases de datos que no se comunican entres sí y que muchas veces duplican la información u omiten procesos.

De este modo, el reto actual en el camino de la armonización es, mayormente, el de crear una voluntad política para compartir la información observando siempre que en ningún caso donde se involucre la disposición de recursos públicos se deben de anteponer intereses personales o de grupo, como bien lo menciona el Auditor Superior de la Federación CPC. Juan M. Portal en su ponencia en el Foro Nacional de Contabilidad Gubernamental.¹

Ahora bien, primeramente es necesario hacer notar que en la actualidad existen ya diferentes estrategias para la automatización y armonización de los registros contables conformados por registros, procedimientos, criterios e informes estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y sus finanzas públicas. Algunas de ellas son el *Sistema de Contabilidad y Presupuesto* (SICOP)² desarrollado por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP); la *Plataforma Única* del Estado de Tamaulipas³ el *Sistema de Contabilidad Municipal* del Estado de Yucatán⁴; el Sistema ASEJ 2011 y el *Sistema Integral de Información Financiera* de Jalisco⁵; el *Sistema Automatizado de Contabilidad Gubernamental* de Zacatecas⁶, Campeche, y Nayarit⁷; el *Sistema de*

Información Financiera de Aguascalientes⁸ el *Oracle* en Durango; el *Oracle Financiera* de Chihuahua; el *Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental* que opera en forma paralela al sistema *COI* preexistente en el Estado de México; el *Sistema Integral de la Hacienda Pública* (SIHP) y el *SAP R/3* de Guanajuato; el *Sistema Integral de Administración Financiera Estatal* (SIAFE) y el *Sistema Integral de Administración Hacendaria Municipal* (SIAH) en Chiapas.⁹ Las cuales pueden ser analizadas en los sitios web correspondientes y en algunos artículos de revistas especializadas.

Asimismo, a pesar de la multiplicidad de sistemas descrita y analizada, se sabe que, el avance en el establecimiento de los *Consejos Estatales de Armonización Contable* conforme al segundo artículo transitorio de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*¹⁰, no se ha realizado con el ritmo previsto y que no se ha establecido la periodicidad o el número de sesiones al año en los diversos estados de la República, como ha sido expuesto en múltiples medios y citado particularmente por el Lic. Carlos Alberto Garza Ibarra, titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP en el marco del Foro Nacional de Contabilidad Gubernamental.¹¹

Igualmente importante, en cuanto a la disparidad tecnológica en el ámbito contable gubernamental, es el hecho de que, si bien la mayoría de dependencias federales ha llegado a acuerdos para implantar un software común, en los diversos estados se están desarrollando programas propios o adaptando los que tienen, tratando, individualmente, de que sus soportes informáticos permitan la compatibilidad, importación o exportación de datos. Pero sólo los municipios de menos de 25 mil habitantes utilizarán un software que fue diseñado ex profeso por el *Fondo de Información y Documentación para la Industria* (INFOTEC centro público de innovación y desarrollo tecnológico adscrito al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* CONACYT). Además de que, a la fecha, existen algunas entidades que ni siquiera han iniciado el diseño o adaptación del soporte informático, bien sea por falta de recursos financieros para pagar a una empresa que lo desarrolle, porque no han conformado su consejo encargado o, simplemente, porque no le han dado importancia.

Todo lo anterior conlleva múltiples condiciones de trabajo no siempre con resultados uniformes, ya que si bien es cierto que en México hay una inmensa diversidad territorial y una enorme riqueza sociocultural, también lo es que hay grandes diferencias en desarrollo económico e institucional. De modo que al analizar el panorama actual de las empresas privadas y algunos esfuerzos gubernamentales, creemos que puede usarse un solo sistema gubernamental contable. Y como ejemplo de la factibilidad de un sistema único proponemos al *Servicio de Administración Tributaria* (SAT), el cual actualmente obliga a todos los contribuyentes a utilizar un mismo sistema informático para la firma y factura electrónicas, que permiten corroborar datos entre contribuyentes y otros sujetos pasivos. De modo que consideramos que dicha unificación no debiera ser privativa de los contribuyentes, sino que, siguiendo ese ejemplo, se abre la oportunidad de que sean las entidades de gobierno las que dicten la pauta en la uniformidad de los procesos. La disparidad indicada ha sido tratada por diversos analistas en la materia, por ejemplo por la Doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Barcelona Aimeé Figueroa, también abogada de la Universidad de Guadalajara, en su artículo "Las discordancias de la armonización contable".¹²

Los primeros efectos del trabajo carente de unidad anteriormente descrito realizado por las diferentes entidades, son las problemáticas derivadas de una paridad deficiente, entre las que se pueden mencionar la falta de manuales de usuario actualizados, de documentación técnica actualizada recibida en la capacitación, de avisos oportunos de las actualizaciones a los usuarios, de respuesta rápida y eficiente de las mesas de ayuda; la intervención en la capacitación de personal de todos los niveles involucrados, especialmente de aquellos que operan los diversos sistemas; la falta de homologación de sistemas entre diversas entidades y municipios¹³; la inversión en la infraestructura requerida; la adaptación al modelo del cambio; la creación de una cultura del registro presupuestal; el establecimiento de perfiles idóneos de los servidores públicos¹⁴; y el aumento de costos debidos a la corrupción, entre otras. Y todo ello denota una carencia de comunicación y de trabajo en equipo, señalada en distintas mesas de ayuda y en eventos donde se tratan temas relacionados con el uso de los nuevos sistemas.

Ahora bien, resulta conveniente enfatizar el hecho de que para que la información que se genera sea útil, ésta debe de ser fácil de comprender y utilizar, plural en el sentido de ser global y sin exclusión, y sistémica, además de contar con las cualidades de significación, relevancia, veracidad, comparabilidad, oportunidad, confiabilidad, objetividad y verificabilidad –todas ellas enumeradas en la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* en su artículo 31¹⁵– por tratarse de información contable. De modo que el cuestionamiento principal en este ámbito, es el de saber si la información que se está generando en este momento cumple con dichas características, ya que ello propicia la transparencia y aumenta su utilidad para los usuarios en general. Sin embargo, observaciones concretas sobre la situación actual de la contabilidad gubernamental nos lleva a concluir que la información generada en este ámbito no sólo no cumplen con todas las propiedades señaladas, sino que, más aún, carecen también de la característica primordial de la seguridad, que es la cualidad que permite que la información, desde que se genera hasta que se procesa, sea veraz y permanezca sin modificar durante todo el proceso de su manejo.

En primer lugar, debido a la diferencia en los sistemas utilizados, la información que se está generando actualmente carece de la facilidad de comprensión y utilización al ser el resultado de diversos métodos de captura que, si bien son de índole tecnológica, suelen resultar incompatibles entre ellos o requerir de intermediarios para agruparse de manera útil.

Por otra parte, actualmente los registros no son del todo globales ya que, al ser producto de diversos esfuerzos unilaterales, se excluyen aquellos organismos que no cuentan con los recursos para generar el tipo de registros que permitan una consolidación automática de los mismos, y a causa de no ser generados de la misma forma, los registros tampoco cumplen con ser sistémicos. Y todo eso tiene como consecuencia directa, que los registros carezcan, en principio, de comparabilidad, oportunidad y verificabilidad, o al menos que se produzca un retraso sustancial en proceso para que se den dichas características; y ello aumenta el tiempo de los procesos de consolidación financiera porque, al no contar con una versión única de estructura organizacional, y al trabajar con distintos sistemas contables, archivos de texto, hojas de cálculo y catálogos de

cuentas en diferentes formatos, se requiere de una mayor intervención manual para la consolidación y análisis de la información, además de que aumentan las posibilidades de error que conlleva el tratar de depurar y optimizar la calidad y precisión de la información a fin de generar una sola base de datos que cuente con una verdadera fiabilidad.

Así, en la situación actual, tanto los esfuerzos realizados en torno a la armonización contable gubernamental como la correspondiente aplicación de sistemas tecnológicos en el registro de las transacciones y operaciones, generan, en todo momento, información que adolece de las características básicas de utilidad y significancia. Sin embargo, con la aplicación de diversas medidas oportunas, se puede prevenir el que, en un futuro no muy lejano, ocurran problemas aún mayores, que pudieran representar costos verdaderamente significativos para la nación. Es por ello que, con un afán proactivo, a la vez que crítico, se proponen algunas alternativas de solución a los problemas detectados, que, si bien no son ampliamente detalladas por la extensión propia de este ensayo, pueden apuntar líneas de acción al ser consideradas a detalle. Principalmente, se propone la implementación de un sistema electrónico único de registro, que consideramos como la columna vertebral de la armonización buscada. El resto de las propuestas gira en torno de dicho sistema y abarca desde lo que consideramos más importante de toda organización, que es el factor humano, hasta algunas contemplaciones sobre el manejo de los recursos presupuestados; pasando por diferentes alternativas técnicas y sugerencias en el nivel de seguridad, el cual, como notamos es débil o inexistente en distintos documentos analizados. Expuesto lo anterior, pasemos a las propuestas concretas.

En primer lugar, como una fuerte oportunidad de mejora, y sin restar importancia a otros factores, se presenta el tema de la resistencia al cambio y a compartir información, por lo que recomendamos la adopción de metodologías de administración de recursos humanos en donde el equipo tenga los conocimientos suficientes para el proceso de la toma de decisiones (motivado por la interacción constante entre sus integrantes) y conozca las necesidades del sistema, todo ello mediante una implementación sistemática, es decir, que sea evolutiva por ser gradual pero revolucionaria al implementar un sistema nuevo que de raíz elimine los factores que hasta la fecha no han sido benéficos. Asimismo, consideramos que es necesario darle mayor importancia a los conocimientos previos con los que debe contar cada servidor público al comienzo de su actividad dentro de cualquier entidad, y esto se puede lograr mediante la adecuada selección del personal y el paulatino aumento en sus capacidades por medio de planes de carrera óptimos y de programas de carrera eficientes.

Y es que al parecer, se ha subestimado la importancia estratégica del proceso de implementación y de adopción, sin percatarse de que al no seleccionar personal de todos los niveles operativos, la resistencia al cambio se convierte en un obstáculo cuando se trata de conservar características de sistemas anteriores o de enfocar los esfuerzos en adaptar nuevas funciones para los sistemas actualmente utilizados sin analizar y enfocarse solamente en lo que se requiere ahora.

En este mismo sentido, y para cubrir un tema vital como lo es la preparación del capital humano, proponemos la capacitación en modelo de cascada, ya que reduciría costos y propiciaría el trabajo en equipo. Esencialmente, el modelo de cascada, también llamado de onda o pirámide, consiste en impartir capacitación a grupos pequeños de personas, referente a habilidades funcionales de logística y sobre técnicas de capacitación. A su vez, los integrantes de cada grupo capacitarán a otros pequeños grupos de personas sobre los mismos métodos que recibieron y así sucesivamente. Todo ello, en un número de niveles que se puede adaptar a las condiciones geográficas, logísticas y de tiempo, así como a los tamaños óptimos para los grupos de capacitación. El sistema de cascada ha sido utilizado por diferentes entidades a nivel internacional, por ejemplo la república de Honduras que lo ha utilizado en su sistema de educación, en el que pudo concluir que se trata de un sistema con muchos beneficios, pero en el que es importante que las acciones estén coordinadas y sean del conocimiento de las autoridades tanto a nivel central como en la periferia, para, de esta forma, asegurar el apoyo de los cooperantes con el desarrollo de capacidades por medio del establecimiento de una estrategia básica y un compromiso de respetarla, ya que de lo contrario pueden no lograrse los beneficios esperados, como bien lo señala un estudio que realizó la *Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura* (UNESCO), en el que se evalúa dicho programa.¹⁶ En nuestro país, se han observado también casos de éxito en el uso de este sistema, dentro de las propias entidades de gobierno, como en el Sub proyecto de Capacitación para el *Sistema de Información de la Caña de Azúcar* (SIAZUCAR) de acuerdo a lo señalado en su portal¹⁷; lo mismo que en la Capacitación al Personal de Mando de la Secretaría de Educación Pública como lo señala su propio plan de trabajo para este proyecto¹⁸; así como en el Proceso de Gestión del Desempeño de la *Secretaría de la Función Pública* (SFP) referido en su programa de trabajo de gestión¹⁹ y finalmente en el modelo de Participación Social de Grupos Prioritarios de la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL). Asimismo, el uso nacional e internacional del modelo de cascada ha sido utilizado principalmente en diversas organizaciones de carácter privado así como para la capacitación de personal que participa en contiendas electorales.^{20, 21}

Pasando al aspecto técnico, y producto del análisis de las fuentes de información disponibles, observamos que no se ha tomado en cuenta el crecimiento sostenido de las necesidades informáticas que las dependencias o entidades federales presentan o pueden ir presentando en un futuro próximo, pues sólo se consideran, en los escasos documentos de planeación técnica localizados, los requerimientos más inmediatos y no los que serán necesarios con relativa proximidad para enviar y consolidar adecuadamente la información generada. En este rubro, los requerimientos incluyen no sólo el aspecto técnico de las necesidades de infraestructura, sino también la estimación de costos; y por lo que se pudo apreciar, no se tienen contemplados los nuevos roles y funciones dentro de la planificación ni de la infraestructura ni de la capacitación de todo el personal involucrado en la unión de los datos requerida para la consolidación de la información.

Más aún, observamos que la medición de la infraestructura tecnológica actual no ha sido la correcta. Y ello dificulta cualquier tipo de implementación, ya que para planificar los requerimientos es necesario considerar primero lo que se tiene ya instalado para conocer si el sistema a implementar

podrá ser soportado por la base instalada actual o –de lo contrario– identificar y presupuestar la inversión necesaria para su actualización y/o su cambio. Todo ello no sólo en la etapa en la que se generen los registros contables, sino en la de su transmisión y en la de su consolidación en las entidades pertinentes.

El tema de la infraestructura se destaca porque en la documentación consultada no pudimos encontrar un proyecto, como tal, en el que se plasme la planeación pertinente relativa a las etapas del uso de la información; con respecto a lo cual consideramos que por lo menos se deben tener en cuenta los siguientes tópicos:

- El cálculo del Ancho de Banda: El cual debe tomar en cuenta las aplicaciones que se ejecutarán (al menos a mediano plazo), las computadoras, sistemas operativos y la infraestructura de red que las soportará.
- La optimización del Ancho de Banda: El cual puede valerse de diversas técnicas como proxys, servidores cache y balanceo de cargas para mejorar la conectividad y evitar la sobredemanda, los cuellos de botella de datos y la saturación de la red.
- La Seguridad Perimetral: Con la que el flujo de datos operado por las dependencias contaría con protocolos para garantizar la confidencialidad y la coherencia de los datos, evitando robos, ataques externos y accesos no autorizados a datos clave.
- El Respaldo de Datos: Ya que, por su importancia, esta información financiera debe de ser recuperable, legible, de acceso inmediato y con confiabilidad extrema.
- El Respaldo Energético: Dadas las siempre cambiantes condiciones climatológicas del país, es importante considerar sistemas de respaldo de energía, ya que cortes frecuentes, variaciones de voltaje y sobrecalentamientos, pueden dañar el equipamiento existente y/o provocar pérdidas de datos, corrupción de las plataformas tecnológicas o cambios indeseados en la información que se tiene.

Esta lista de puntos importantes requiere, para su gestión, de personal especializado, así como de medios suficientes, tanto en equipo como en soluciones, para garantizar que la operación cotidiana de las unidades gubernamentales soportadas no se detenga y entregue valor agregado a las tareas que se realicen y a las decisiones que se tomen con la información que se genera, tal como lo señalan distintas investigaciones; por ejemplo, la realizada por la Universidad de Tabasco, al estudiar el cálculo del ancho de banda de una empresa.²² Es importante mencionar, sin embargo, que si bien no se localizó información que trate sobre una planificación de los requerimientos al inicio de la implementación de los distintos sistemas, es indispensable que dicha planeación se realice no sólo con respecto a la etapa del registro contable, sino también en cuanto a la transmisión de datos hacia las entidades que consoliden la información, ya que al aumentar el volumen de esta última es cuando se hará evidente la falta de planificación. De modo que es mejor estar preparados y no esperar a intentar soluciones que, en su momento, pueden resultar más onerosas.

Lo antes expuesto se traduce, en una forma tangible, en deficiencias que se muestran como falta de listas de cuentas alineadas al Plan de Cuentas, de Clasificadores Presupuestarios, de Catálogos de Bienes y Matrices de Conversión, de Indicadores para medir avances físico-financieros relacionados con recursos federales, de Catálogos de Cuentas y Manuales de Contabilidad actualizados, de Presupuestos para adquisición de manejadores de bases de datos y de nuevos Servidores que no se encuentran presupuestados en el ejercicio actual ni en la provisión para la armonización contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Y todo ello conduce, poco a poco, a la necesidad de otra armonización, ahora de los sistemas contables utilizados para el registro de las transacciones, como consecuencia de descartar en todo el proceso el uso de métodos ya establecidos y no tomar en consideración los pasos que ya han dado otras entidades o inclusive otros países.

Asimismo, no es de soslayar el hecho de que se detectaron exclusividades en los programas de navegación –también llamados *Browsers*– desde donde es posible visualizar las interfaces de las plataformas de fiscalización. Y es que, en la situación actual en la que la modernidad demanda la pluralidad de herramientas y la extrema adaptación a los sistemas preinstalados por los usuarios, dicha exclusividad pudiera significar limitantes. Esta práctica, común en la administración pública federal mexicana, debe de ser minimizada, pues se obliga a los operadores a depender de una sola opción y se les priva de explotar las posibles capacidades de uso de una plataforma cruzada, lo que pudimos notar en la página de la SHCP, en la sección de la mesa institucional en la guía para el uso del SICOP, en donde menciona el uso de un determinado navegador.²³

Sabemos que las condiciones geográficas de nuestro país, aunadas a que no en todas las entidades puede contarse con distintos recursos, han llevado a que se encuentren lugares literalmente incomunicados. Por ello, proponemos que, para efectos de disminuir los costos de una interconectividad absoluta (que si bien es la situación ideal, aún estamos muy lejos de alcanzarla), que el área informática de cada Estado, entidad y/o cabeza de sector, realice un plan de trabajo de interconectividad de los diferentes inmuebles de cada organismo mediante los medios más apropiados a la geografía, jerarquía y condiciones climáticas que existan en la zona. Ya que, si es la zona es urbana, existen varios proveedores en el mercado que pueden interconectar de manera robusta a las dependencias con la infraestructura de telecomunicaciones existente. Y en el caso de que los inmuebles a conectar se encuentren en zonas rurales, tanto la radiofrecuencia como las conexiones satelitales (de microondas) han mostrado ser opciones suficientemente probadas por el sector privado, por lo que se puede confiar en ellas para el transporte de la información.

De acuerdo a lo investigado sobre los diversos servicios disponibles²⁴, a la fecha, existen más de 50 compañías que ofrecen servicios de internet satelital en el país, lo que hace que, con los recursos adecuados, sea ya prácticamente imposible no dotar a poblaciones y comunidades con este servicio. Para la conexión por medio de frecuencias de radio (GSM, 2G, 3G y 4G) se pueden hacer convenios con las compañías proveedoras de telefonía celular, ya que éstas poseen infraestructura operativa, ubicada y soportada tanto para prestar el servicio de manera directa como para rentar sus radiobases y que sea el gobierno quién instale en ellas su propio esquema tecnológico.

Esta experiencia de conectividad no es nueva, ya que se tiene conocimiento, de acuerdo a diversas publicaciones, que países de nuestro mismo continente ya han optado por desplegarla y, en casos como el de Brasil y su Programa Nacional de Banda Ancha, se ha incrementado la atención a comunidades remotas por esta vía. Tanto así, que el gobierno de aquel país pretende poner en órbita un satélite geoestacionario que atenderá demandas de banda ancha para la seguridad nacional. Dicho proyecto, que brindará asistencia a 1282 ciudades, será coordinado por Telebrás, e incluirá disposiciones para la transferencia y apropiación de tecnología.²⁵ Asimismo, en Costa Rica desde fines de los 90 se interconectaron localidades de difícil acceso por medio de tecnología *Time Division Multiple Access* (TDMA) y en la actualidad se encuentran en un proceso de actualización a la banda 3G.²⁶

Dada la naturaleza de la información manejada, que la vuelve muy sensible y fácil de robar si no se le protege, su transferencia indiscutiblemente se deberá hacer de manera encriptada y por medio de una *Red Privada Virtual* (VPN); ya que las redes privadas funcionan como carriles exclusivos en la autopista de la información y conducen los datos sin mezclarlos con el tráfico público emitido por el resto de los internautas.

Una vez seleccionado el medio de transmisión y su aseguramiento, se propone la confección de un mapa de la cantidad y calidad de conexiones a Internet en cada entidad, para así poder tomar decisiones de una forma más precisa sobre la obligatoriedad de rendir información o sobre la posible utilización de un sistema simplificado para los lugares más apartados o con menor acceso a la tecnología, cuyos datos podrían ser transferidos por otra entidad mejor equipada. Ya que es necesario tomar medidas para utilizar la tecnología actual y no esperar a que la tecnología instalada sea la óptima.

En el mismo sentido, habría que comentar que parte del rezago tecnológico es atribuible a las elevadas tarifas del servicio de conexión a internet pues, de acuerdo con un estudio basado en datos recabados a escala internacional por la *Organización de las Naciones Unidas, The Economist Intelligence Unit; y la International Telecommunications y el World Economic Forum*, México es uno de los países con el costo más caro por conexión entre los miembros de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE).²⁷ Pero no sólo eso, sino que, a pesar de que se destaca en el programa sectorial de la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes* (SCT) 2007–2012, que en 2012 se debería llegar a una penetración en servicios de internet de banda ancha de hasta el 70% de la población, para finales del 2011 se contabilizaba –según datos de la *Comisión Federal de Telecomunicaciones* (COFETEL) y el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI)^{28, 29}– un acceso a este servicio de tan solo el 33%; por lo que en lugar de cumplirse la meta sexenal de interconectar a 22 usuarios por cada 100 habitantes, tan solo se lograron 12 de 100.

Sin embargo, ante la amplitud actual de las posibilidades tecnológicas, es posible y necesario realizar un costeo muy puntual de las soluciones de interconexión ofrecidas en el mercado, ya que la evolución constante de los dispositivos permite optar por múltiples opciones para dotar de internet

a prácticamente todo el país. Aun así, en cuanto al ámbito de gobierno, debe considerarse delimitar con precisión cuales son las necesidades de los municipios y dependencias gubernamentales remotas, pues es posible instalar en ellas equipamiento que, aunque no sea de última generación, sirva a cabalidad a las necesidades de transmisión de datos que se poseen.

Dispositivos como hubs y terminales con antenas satelitales de pequeña apertura (VSAT's), amplificadores de señales satelitales (HPA's), amplificadores con conversores (BUC's) para subida satelital, conversores de frecuencias indoor, modems satelitales y controladores de antenas, cada una de las cuales pueden proveer Internet, TV, voz sobre IP (VoIP) y aplicaciones GSM a localidades de difícil acceso y que, hoy por hoy, ya son ofrecidas por proveedores comerciales a costos competitivos, pueden ser opciones viables para solucionar los problemas de interconectividad. Agregando la ventaja de que la mayoría de los equipos usados son portables, livianos e interoperables con diversas fuentes de energía (generadores de combustible, paneles solares, sistemas eólicos, etc.).

Por otra parte, es sabido que la mencionada heterogeneidad demográfica y socioeconómica existente en nuestro país, resulta también en el hecho de que los gobiernos municipales y sus administraciones sean espacios institucionalmente frágiles y con rezagos importantes en las capacidades de gobierno y gestión de las políticas públicas, como bien lo menciona, la Lic. María del Rosario Castro Lozano encargada del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal en una ponencia sobre los gobiernos locales.³⁰ Y esto a su vez crea amplias brechas educacionales que se requieren reducir a un mínimo que permita alcanzar las condiciones básicas de organización. De este modo, proponemos que aunado a la interconectividad física, se establezca un registro simplificado de transmisión de datos básicos de las entidades en mayor rezago y se brinde o se comparta los medios de capacitación para unificar los conocimientos técnicos, utilizando las mismas vías de comunicación e interconectividad propuestas, esto es, que tanto la comunicación de ida necesaria para la capacitación, como la de vuelta formada por la información contable, disponga de los mismos medios. Además de que esta propuesta resulta totalmente compatible con la capacitación en cascada.

Ahora bien, al tratar el tema de la interconectividad, resulta necesario hacer un análisis propositivo sobre el hardware a intercomunicar. Nuestra propuesta es que para evitar costos por tecnología nueva, primero se debe analizar la funcionalidad de los sistemas actuales y contrastarla contra los requerimientos necesarios o programados; y por supuesto, dicha revisión debe incluir, no sólo la capacidad instalada en cuanto a la transmisión de datos se refiere, sino en cuanto a los equipos a utilizar. El análisis de la capacidad instalada debe ser lo más realista posible, porque ello permitirá vislumbrar las principales deficiencias y poder aplicar las tecnologías de la información adecuadas. Al analizar la funcionalidad actual, se puede evaluar la posibilidad de adaptar el equipo o bien optar por un plan de renta, ofrecido por los proveedores más grandes de cómputo a nivel mundial. Esto último conlleva diversas ventajas, tales como poder utilizar los recursos para otros proyectos; el hecho de que los riesgos que pudieran resultar los asume la arrendadora; beneficios financieros y legales; opción de contar siempre con equipo nuevo y tecnología de punta; disminución del gasto en mantenimiento; disponibilidad inmediata del bien; disminución de los problemas en cuanto a

propiedad y comercialización; registro contable que va directo al rubro de gastos y sin la necesidad del registro de la depreciación; pagos mensuales fijos sin variación por tipo de cambio o alguna otra; opción de compra al término del contrato; opción de negociación de los meses de pago pendientes para disminuir el pago o dividir el importe a mayor plazo; una mejor planeación financiera; posibilidad de realizar una planeación tecnológica; y respaldar sistemas completos tanto de manera física como lógica, entre otros beneficios. Todo ello sustentable en la información disponible en diversos portales de los principales proveedores de hardware a nivel internacional, como en las experiencias de muchas organizaciones privadas que ya utilizan dicho modelo.^{31, 32, 33}

Hasta aquí hemos propuesto algunas soluciones de capacitación e infraestructura para mejorar la generación y la transmisión de datos, pero sabemos que las implementaciones suelen llevar tiempo y casi nunca avanzan al ritmo que se quisiera. Así, ante la imposibilidad de llevar a cabo las soluciones tecnológicas con la mayor agilidad y su posible consecuencia de frenar el logro de las diferentes metas propuestas, proponemos que, de una forma debidamente reglamentada, controlada y temporal, los criterios de transmisión de datos no se basen de manera exclusiva en la estructura de la clasificación del gasto público (programática, administrativa, funcional o económica), sino en la localización geográfica y en las condiciones en las que se genera. La propuesta concreta es que la entidad que consolide, reciba y/o transmita la información, sea la que cuente con mayor infraestructura y cercanía geográfica del mapeo de la cantidad y calidad de conexiones a Internet, anteriormente propuesta. Es decir que el carácter de entidad subsidiaria no sea sólo asignada con base a la posición presupuestaria, sino por el acceso a las tecnologías, siendo la que recabe la información que más tarde envíe a las entidades pertinentes, aquella que cuente con mayores recursos tecnológicos. Estableciendo un tipo de vinculación entre las diversas entidades determinada no sólo por su posición en el gasto público, sino por su interconectividad técnica.

Para este efecto, presuponemos la voluntad de incluir como criterio para la agrupación de la información contable no solamente los programas considerados, los ejecutores de gasto, las unidades administrativas, las funciones públicas, los tipos de erogaciones o actividades del estado, sino también las condiciones territoriales y de infraestructura de cada entidad u organismo. Entendiendo que ello no afecta a la etapa de consolidación de la información ya que una vez conjuntada la información, haciendo uso de los medios disponibles, esta puede procesarse de la manera que se requiera ya sea para usos de la política fiscal o monetaria correspondiente.

Ahora bien, es evidente que todo lo hasta aquí propuesto no puede ser realizado sin los recursos económicos necesarios. Y ante un sistema de recursos presupuestados como el del gobierno, resulta complicada la asignación de recursos de manera directa para estos rubros, por lo que, en cuanto a los recursos necesarios para la adquisición de equipo o modernización del existente, proponemos generar un proyecto con cargo a remanentes, es decir, por medio de la incorporación al presupuesto en vigor de recursos provenientes de ejercicios presupuestarios de años anteriores que por diferentes motivos no pudieron ser ejecutados en su totalidad dentro del año en el que se presupuestaron, de modo que la existencia de los remanentes en tesorería, pudiera servir como

posible fuente de financiamiento de este tipo de gastos, inicialmente no previstos en el presupuesto, siempre respetando la respectiva normatividad para evitar desviaciones o desequilibrios financieros.

Una vez que se han tomado en cuenta los factores humanos y técnicos, es necesario revisar las propuestas en materia de los registros contables generados. A este respecto, y con el fin de reducir errores que pudieran detectarse hasta la consolidación de las cifras al término de un periodo determinado, proponemos elaborar mensualmente una revisión a la gestión financiera, al seguimiento y a la planificación del gasto para así tener una evaluación continua que sirva para la toma de decisiones o la adopción de medidas correctoras de divergencias que interrumpen el orden a la consecución de objetivos; asimismo, ante la posibilidad de que existan discrepancias notorias hasta el cierre del ejercicio, proponemos practicar cierres mensuales de carácter preventivo con conciliaciones entre los departamentos o entidades de mayor desagregación de cada ente público correspondientes a la instancia normativa a nivel federal, entidades federativas o municipales, respectivamente; y realizar una consolidación de las cuentas, así como de la información de los entes públicos y órganos sujetos a ésta, de acuerdo con los lineamientos que dicte el *Consejo Nacional de Armonización Contable* (CONAC), pero que sean parciales, para poder solucionar los errores en el momento y rastrear las deficiencias de una forma más fácil y oportuna que en un cierre anual.

Todo lo anterior, la capacitación, la interconectividad, las propuestas de verificación por periodos, el manejo de los recursos económicos y todas las propuestas que se planteen, no tendrían la fuerza necesaria y generarían su incumplimiento si no cuentan con el apoyo de la normatividad adecuada, por lo que proponemos instrumentar mayores sanciones a funcionarios que omitan el cumplimiento de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* y de los acuerdos que de ella emanan. Además de estimular la participación de los servidores públicos, para facilitar la integración, como en el caso del estado de Tamaulipas en el que se llevó a cabo una rifa entre los usuarios del sistema que enviaron sus propuestas de mejora, como se expone en la página electrónica de su Plataforma Única.³⁴

Asimismo, con la finalidad de fomentar la coordinación de esfuerzos entre las diversas instituciones, y en pro del crecimiento de este tipo de trabajos, proponemos reportar y publicitar las tecnologías existentes en las diferentes entidades y dependencias compartiendo la experiencia de uso, como ya lo hace el estado de Guanajuato, el cual cuenta con un portal electrónico para difundir sus acciones.³⁵ Procurando que los espacios de difusión no se limiten a compartir documentos administrativos, sino que sean realmente foros para intercambiar experiencias y unir esfuerzos.

Finalmente, y como se mencionaba al inicio, aunado a la carencia de requisitos con los que debiera contar la información generada, podemos notar que los diversos programas y aun la normativa carece de sistemas de seguridad que en un futuro no muy lejano pueden traer grandes dificultades, por lo que proponemos que, a la par de la implementación de las medidas antes descritas, se incluya como valor agregado diferentes medidas de seguridad tales como: registros de bitácoras de los movimientos; controles para proteger la documentación generada; funciones para deshabilitar a los usuarios que no han sido utilizados en un lapso determinado; finalización automática de sesión de un usuario

después de un periodo de inactividad; limitar el número de sesiones por usuario; mostrar al usuario mensajes de advertencia cuando se trate de accesos no autorizados; mostrar al usuario el número de intentos fallidos de acceso, además de aplicar la inhabilitación temporal de la cuenta (por tiempo definido) para salvaguardar el acceso al aplicativo; permitir al usuario modificar su contraseña cuando éste así lo desee; funcionalidad que permita configurar el grado de complejidad al establecer una contraseña de acceso, considerando para esto último: una longitud mínima predeterminada, el uso de combinaciones de números, letras mayúsculas, minúsculas y caracteres especiales, o bien otros medios de seguridad; observar que el respaldo de la base de datos solamente sea accesible para el administrador del sistema y a los usuarios definidos con tal perfil, según los mecanismos y políticas de seguridad de la información propias de cada entidad; elaborar un plan de contingencia que contemple una recuperación de información y reinicio de operaciones; mostrar al usuario el buen uso del hardware, software y conexiones; elaborar, documentar e implementar mecanismos para conocer la satisfacción del usuario con respecto al aplicativo; entre otras características mencionadas en los requisitos de la Guía de requerimientos mínimos para la valoración de aplicativos informáticos de administración y gestión de información financiera normado por el *Consejo Nacional de Armonización Contable* (CONAC).³⁶

Asimismo, consideramos que para incluir un valor importante a nivel técnico que respaldaría la solidez de las claves propuestas para certificar la transparencia de la recolección y contabilización de la hacienda pública, puede tomarse como ejemplo la experiencia efectuada en los Estados Unidos de la Autenticación de Entidades mediante criptografía de clave pública, la cual incluso está avalada por el *National Institute of Standards & Technology* (NIST) confiriéndole el nivel de norma operativa nacional.

Los valores de seguridad utilizados en ese caso se componen de:

- Firmas digitales, que pueden usar el esquema de clave única de usuario o clave doble entre el usuario y la entidad.
- Números aleatorios, que se generaran a partir de un sistema tipo token bancario u autenticación por claves alfanuméricas generadas al momento del acceso.
- Identificadores electrónicos, que podrían ser únicos para la dependencia, usuario, entidad tratada.
- Certificados públicos, que podrían ser generados por empresas u organismos externos de confianza o por una dependencia gubernamental que valide la seguridad del sello generado.
- Autenticación Biométrica, que, aunque requiere más recursos, es prácticamente inimitable hasta el momento. Existen las que hacen uso de la huella digital, la retina o incluso otros más avanzados.

- Netkeys, o también llamados Tokens que son generadores aleatorios de números de seguridad y que ya han sido bien probados por el sistema bancario internacional.

Estas claves y sistemas de aseguramiento idealmente deberían fungir como documentos probatorios jurídicos de las operaciones realizadas, ya que permitirían rastrear de forma precisa el origen de los cambios realizados, las aprobaciones de movimientos, las autorizaciones a procedimientos y las validaciones de información para fincar responsabilidades en caso de mal uso, abuso o errores aplicados a la información capturada y obtenida del sistema.

Por tanto, nuestra propuesta no es sólo sobre mejoras en la elaboración de registros contables electrónicos adecuados, sino sobre la mejoría de todo el sistema a su alrededor, es decir que va más allá del proceso de creación de asientos e informes. El objetivo final propuesto es el de generar un conjunto de información que sea realmente útil, para que su análisis e interpretación se base no en estimativos sino en mediciones precisas y exactas cuyo origen sea una base de datos que haya sido validada desde su creación, y a partir de la cual, la validez de la información se conserve a cada uno de los pasos en los que se haga uso de dicha información, aumentando así la confiabilidad y reduciendo los tiempos de fiscalización.

En la misma dirección, sugerimos que desde el momento de la asignación del estatus de “gasto aprobado” por parte de la Cámara de Diputados, se realice la apertura de folios exclusivos, delimitando la ejecución de los recursos para el uso previamente autorizado, con sus respectivas modificaciones y adecuaciones presupuestarias, mismas que deberán ser autorizadas por la entidad correspondiente, registrando de manera continua y consecutiva sin omitir ningún registro de los momentos contables de los gastos, es decir, al ser aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado, generando en cada momento contable un candado para que sólo se puedan registrar montos iguales o inferiores a los correspondientes al anterior y en caso de que estos difieran, enviar un aviso para realizar las conciliaciones necesarias antes de permitir al usuario continuar con el proceso, permitiendo que la única etapa omisible sea la de aplicaciones y/o reducciones en caso de que no hayan sido autorizadas. Aunado a lo anterior, proponemos que cada registro tenga como complemento, también de forma electrónica, el sustento de la documentación comprobatoria, justificativa y que dé soporte correspondiente al gasto, con la autorización de la dependencia o de las instancias presupuestarias dependiendo de si son internas o externas. También se incluye dentro de la propuesta el hecho de que el registro contable del “gasto comprometido” sólo se formalice y permita electrónicamente cuando se documente a través de un pedido o contrato u otro instrumento jurídico en el caso de adquisiciones de bienes o servicios y ejecución de obra, los que también tendrán un dígito verificador que no permitirá avanzar de no ser completado en su totalidad. Al mismo tiempo se identificará de forma específica y nominativa el o los beneficiarios de la respectiva transacción, siempre y cuando la cantidad cierta y específica sea la misma que la documentación ampare. En el caso de obras públicas, será acorde con el plan de ejecución del contrato para servicios personales de acuerdo a las plantillas de personal autorizadas, ya sean

fijas, no fijas o transitorias. Este procedimiento es descrito de manera amplia en varios manuales y circulares internas en las distintas entidades a las que se accedió mediante su Normateca Interna.³⁷

De esta forma, las claves generadas para el acceso a cada procedimiento, irán formando una cadena de datos que permita rastrear no sólo los movimientos desde su origen, sino sus documentos fuente y los responsables de haber realizado las transacciones. Lo que traerá como beneficio una fiscalización más eficiente, derivada de que los registros tendrán incluidos un sistema de auto verificación, incluso antes de iniciar un proceso de revisión como tal. Todo ello, dando oportunidad a un avance en el proceso de fiscalización en tiempo real que pueda incluso, auxiliado de la minería de datos, posibilitar el reconocimiento de patrones de fuga de efectivo y fraudes, así como también obtener las demás ventajas de poder procesar enormes cantidades de información transformada en una estructura comprensible para su análisis; cosa que no será posible lograr por la vía de la actual armonización sino hasta después de homologar la información resultante. Como producto, la cadena de datos generada a lo largo de los momentos contables podría registrar desde su presupuestación hasta el ejercicio del gasto y no tiene que ser una cadena alfanumérica larga sino que puede ser un código bidimensional (QR), para obtener los beneficios que el uso de la tecnología conlleva.

Otro punto importante en este rubro, además de la seguridad construida por los diversos bloques de la generación de la información en sus momentos contables y por los candados para diferentes usuarios, es un sistema de seguridad física para las bases de datos que se crearía con la información proveniente de todo el sistema de contabilidad gubernamental, por lo que es necesario considerar la tecnología de almacenamiento *Network Attached Storage* (NAS) dedicada a compartir la capacidad de acumulación de la información de un servidor con servidores clientes a través de una red, haciendo uso de un *Sistema Operativo optimizado para dar acceso con los protocolos Common Internet File Syst* (CIFS), *Network File System* (NFS), *File Transfer Protocol* (FTP) o *Trivial file transfer Protocol* (TFTP), es decir, un plan de seguridad para el almacenamiento de la información en la red. Y entre las posibilidades de este tipo de almacenamiento llamado *Cloud Computing* está la de permitir que alguna información, debidamente asegurada, pueda alojarse en la llamada Nube informática, ahorrando costos de almacenamiento y asegurando el soporte técnico, la disponibilidad de los datos y su ubicuidad.

Este almacenamiento propuesto ya es amparado por la *Ley Federal de Archivos*, la cual, en su artículo 4, título VII, ordena la coordinación entre el Comité de información en materia de archivos y el área de *T.I.* para formalizar el manejo de los datos electrónicos de gobierno, mientras que en su artículo 20, habla del aseguramiento y preservación de los mismos.³⁸

Documento técnico³⁹

Consideramos también como fundamental la participación de la *Secretaría de la Función Pública* y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal, las Contralorías estatales, la *Auditoría Superior de la Federación*, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos, para impulsar

integralmente un proceso de armonización. Primeramente al apoyar con sus observaciones a las entidades fiscalizadas, partiendo de una vigilancia constante y adecuada y con cooperación y retroalimentación entre dichas entidades de fiscalización respecto al cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad y el de los compromisos contraídos, ya que si en conjunto mejoran la rendición de cuentas, debieran también unificar la presentación de la información contable y presupuestal, impulsando las reformas legales pertinentes; la homologación de procedimientos y programas de auditoría; las fechas de presentación y contenido de la información y apoyar la creación de instituciones de capacitación con una adecuada rendición de cuentas. De esta forma la interrelación entre registro y fiscalización crearía una sinergia al exigir parámetros determinados en la información generada, en la que vayan de la mano la armonización contable y la de la fiscalización, todo ello vislumbrado por varias autoridades en la materia, como es el caso del Auditor Superior de la Federación en una de sus ponencias.⁴⁰

Como resultado de aplicar las propuestas en tiempo y forma, se obtendrá la adecuada integración de los datos, misma que podrá también ofrecer de forma casi automática, con algunos programas de análisis, *Matrices de Indicadores de Resultados* (MIR) para un *Presupuesto basado en Resultados* (PbR), ofreciendo al usuario un sistema en el que, de una forma amigable e interactiva, tome en consideración los datos generados por las diferentes dependencias o entidades para generar posibles calculadoras de carácter informativo y de inducción, que pudieran servir para la toma de decisiones de inversionistas en los estados y municipios, al contar con una fuente de información práctica, usable y entendible; además del potencial de dicha integración de datos como materia prima para ser usada por aquellos usuarios que desconocen los tecnicismos gubernamentales.

Además de que la propuesta permitiría establecer indicadores, no sólo de evaluación de desempeño, sino de alertas tempranas en las que al establecer ciertos parámetros y ser rebasados permitan prevenir la desviación de recursos desde su inicio, reduciendo costos al actuar en una cultura de prevención y no de sanción, con los costos administrativos y de corrupción que esta última conlleva. Y todo ello mientras que se otorga un énfasis especial a la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2007–2012.⁴¹

Por otra parte, casi podemos afirmar que, de no tomar las debidas precauciones al trabajar con un sistema lo más unificado posible y atender a las sugerencias de seguridad que presentamos, podría ocurrir lo que ya afecta a algunos países de Centroamérica como Honduras, Nicaragua o Bolivia, donde los sistemas se han tenido que rehacer tres o cuatro veces, con un costo de 20, 25 o 30 millones de dólares cada vez. O bien, de continuar por el mismo camino, generar costos en la homologación posterior, como en el caso de las provincias argentinas en donde cada una optó por desarrollar su propio sistema por su cuenta y se ha tenido que pagar un costo no menor a los 20 millones de dólares ya que no hay dos provincias, de las 24, que hayan tomado el mismo sistema, todo ello mencionado en el Panel sobre Aspectos Relevantes para la adopción e implantación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal, dentro del marco del Foro Nacional de Contabilidad Gubernamental.⁴²

Importante también, resulta considerar lo ocurrido en Costa Rica, donde se programó el proceso de implementación general de su propio sistema contable para 18 meses y el proyecto tuvo que extenderse a más de cuatro años según lo señalado en las sesiones de la *Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos* de la República de Costa Rica.⁴³ Y es que tomando en consideración lo anterior, es necesario prever que, en una implementación similar en nuestro país, durante un cierto periodo, es posible que las entidades de fiscalización no cuenten con información confiable y deban de tomar procedimientos de revisión alternos o complementarios, aumentando los tiempos de revisión o reduciendo el alcance de su labor, lo que no sólo afectaría el proceso fiscalización sino en general a la toma de decisiones gubernamentales.

Sobre este tema, puede resultar sumamente didáctica la revisión de la implementación del actual sistema contable gubernamental de España. Y es que, en dicho país, al principio de la implementación de su propio sistema contable gubernamental se detectaron problemas en las Haciendas Locales, reportadas por el Tribunal de Cuentas, tales como requerimientos de capacitación especial exigible al personal encargado de las tareas contables, falta de habitualidad en el manejo de los medios informáticos de las entidades de menor población e inexistencia de aplicaciones informáticas idóneas. Materializándose todo esto, en un retraso generalizado en la rendición de cuentas y provocando la necesidad de que las cifras resultantes no hayan podido ser tomadas como montos exactos sino sólo como aproximados. Todo ello, evidentemente, influye de manera negativa en la fiscalización de los recursos, ya que los informes sólo se harán más completos y precisos al pasar del tiempo. Ante esta situación, el incumplimiento en la rendición de cuentas de los municipios españoles más pequeños rebaso el 50%, con el correspondiente retraso en los plazos, la presentación incompleta de la información y la falta de homogeneidad en la información suministrada por los estados. De modo que la conclusión del Tribunal de Cuentas fue la ausencia generalizada de control sobre las cuentas y por tanto cuestionó la idoneidad de los programas informáticos de contabilidad utilizados por un gran número de entidades.⁴⁴ Este caso ha sido estudiado en diversos foros y por diversos especialistas de distintas universidades como es el caso de la *Complutense Madrid* o la *Universidad de Santiago de Compostela*.

Con el paso del tiempo, quedo claro también que, a pesar de que en España el esfuerzo por automatizar el procedimiento de registro contable significó un gran avance en la tecnificación de los procesos presupuestarios y contables, agilizándolos y mejorando la situación del analista al librarle de tareas mecánicas y permitirle gestionar directamente la información, se observó que el sistema se quedó corto en aspectos tales como la integración con otros sistemas informativos, ya que el nuevo sistema se asentó sobre las rutinas de trabajo establecidas por una gestión presupuestaria tradicional, viniendo sólo a consolidar el trabajo anterior y teniendo como consecuencia que la información se siga centralizando en las antiguas necesidades operativas de la administración pública y que la información gerencial haya pasado a un plano secundario o irrelevante porque no se crearon instrumentos que, a la par de la generación de la información contable, apoyaran la toma de decisiones.⁴⁵ Así, la contabilidad generada con esas falencias tuvo ausencia de un soporte informático adecuado, por lo que no quedó más remedio que rastrear los elementos necesarios

dentro de una serie de fuentes de información muy dispersas y de contabilidades auxiliares, lo que requirió de nuevo un trabajo manual interminable donde el sistema de registro también llamado *Sistema de Información Contable y Presupuestal* (SICOP), tuvo que ser sustituido por nuevos sistema (SIC´2 46 y SIC´347) que se configuraron ya como un conjunto de áreas contables plenamente integradas e interrelacionadas entre sí, soportado en una base de datos central para facilitar el seguimiento, archivo y conservación y que se pueden consultar a detalle en las diversas plataformas de entidades del gobierno español, en particular en el de la *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de España*. Dicho programa, resume de forma general nuestra propuesta de registros con una cadena de datos desde su origen hasta su fiscalización, además de ser ejemplo de un verdadero sistema consolidado y único, que evitará costos innecesarios y años de implementaciones que resultan ineficientes, debido a la falta de información contable comparable y a la falta de normatividad que garantice la conservación y accesibilidad futura. Contario a esto, un sistema como el mencionado, fomenta que los cambios contables se vean acompañados de una evolución de la legislación presupuestaria correspondiente a la par, de acuerdo a lo señalado por la *Administración Presupuestaria de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España*.⁴⁸

A manera de conclusión, podemos afirmar después de lo expuesto en este ensayo, que los problemas actuales en materia de armonización contable no son sólo ya de unificación de criterios o derivados de la falta de uso de la tecnología, sino que son también producto de un bajo grado de comunicación y de colaboración. Y que sin el trabajo conjunto en todos los rubros anteriormente descritos –la maximización de los recursos, el apoyo de la seguridad, el aprovechamiento de las experiencias internacionales y el uso adecuado de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación*– no se podrá llevar a cabo uno de los principales objetivos de la armonización contable que es el de registrar de manera automática, armónica, delimitada, específica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestarias, propiciando con ello, el registro único, simultáneo y homogéneo, de la información contable y presupuestaria; Como lo plantean diversos manuales de contabilidad, por ejemplo el *Manual de Contabilidad del Gobierno del Distrito Federal* y con ello se retrasará mucho más la producción de un ambiente de control y estandarización que permita conseguir una fiscalización en tiempo real, frenando así el derecho de los ciudadanos a una adecuada transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos pertenecientes a la nación, que debe ser una de las características primordiales de un gobierno democrático.

Es por eso que el llamado principal de este ensayo es a construir una voluntad de trabajo en equipo por encima de los intereses particulares; basados en la convicción de que la integración de la Cuenta Pública, al ser un problema técnico, requiere de soluciones estrictamente técnicas, esto es, soluciones libres de todo contenido político que no sean susceptibles de modificaciones estructurales ligadas a cambios gubernamentales en los diversos puestos directivos. Y es que finalmente, todo aquello que mejore la eficiencia y la transparencia del gobierno nos conviene a todos, porque cuando la marea sube todos los barcos flotan.

Referencias

Bibliografía

- ¹ Portal, Juan M. La Contabilidad gubernamental desde la perspectiva de la Fiscalización Superior [En línea]. 2011 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/stories/prensa/2011/oct/251011/presentacion-ponencia-3.ppt>
- ² Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información. Guía de Operación SICOP [En línea]. 2009 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.soporte-sicop.hacienda.gob.mx/docsshcpsicop/Guia_SICOP_V1_0_161209.pdf
- ³ Gobierno del Estado de Tamaulipas. Plataforma Tecnológica Única [En línea]. 2010 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://plataformaunica.tamaulipas.gob.mx/plataforma-unica/descripcion-del-proyecto/>
- ⁴ Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Sistema de Contabilidad (v2.6) [En línea]. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_sistema.php?idversiones_sistema_contabilidad=8
- ⁵ Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Sistema Automatizado de Contabilidad Gubernamental Municipal [En línea]. 2011 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.asej.gob.mx/Modulos/MatInformativo-Cursos/Informacion/CURSOS%202011/Memoria-03%20Abril%202011.pdf>
- ⁶ Limones Hernández, Jesús. Jornada de capacitación en contabilidad gubernamental. Experiencias de armonización contable en Zacatecas [En línea]. 2011 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&sqi=2&ved=0CFgQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.asezac.gob.mx%2Fpages%2Fdifusion%2Fdespacho%2Fconferencias%2F2011%2FIMCPZ_EXPERIENCIAS_ARMONIZACION_CONTABLE.pptx&ei=2GEtUNzLifDyAGi3IGIBg&usq=AFQjCNFL2M5-svAajJcxVsihWUWMAHHSQ
- ⁷ Portal, Juan Manuel. Armonización Contable y Fiscalización Superior. *Revista Contaduría Pública* [En línea]. 7 de Octubre de 2011. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://contaduriapublica.org.mx/?p=2644>
- ⁸ Martínez Carmona, Mónica del Rocío y Moreno Ramírez, Adriana Cristina. 2011. La armonización contable y la experiencia de Aguascalientes. 1a Reunión Nacional de jueces, consejos de la judicatura, órganos administrativos y escuelas judiciales, Aguascalientes 24 – 25 de junio, (paper).
- ⁹ *Contabilidad Gubernamental* [En línea]. México, D.F. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/boletines/bcg09.pdf>
- ¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>
- ¹¹ Garza Ibarra, Carlos Alberto. 2011. La Contabilidad Gubernamental en las entidades federativas. Foro Nacional de Contabilidad Gubernamental, México D.F. 26 de octubre (paper)

- ¹² Figueroa, Aimée. 20 de febrero de 2012. Las discordancias de la armonización contable. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=1473>
- ¹³ Secretaría de Salud. 10 de febrero de 2011. Evaluación del Ejercicio Presupuestario 2010 y Apertura y Lineamientos para el Ejercicio del Presupuesto 2011. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://dgpopsalud.gob.mx/descargas/1_DG.pdf
- ¹⁴ Plata Sandoval, José Armando. Sistema de contabilidad gubernamental. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. [En línea]. 2011. Vol. 1, Número 1. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_tecnicaweb.pdf
- ¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Artículo 19. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>
- ¹⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura. 2009. Superar la desigualdad: Porqué es importante la gobernanza. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180201s.pdf>
- ¹⁷ Instituto Nacional de la Caña de Azúcar, SAGARPA. 2012. Subproyecto de capacitación para el Sistema de información de la caña de azúcar (SIAZUCAR). [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://encuestascontinuas.siap.gob.mx/EduAzucar/plantilla.php?cv_cl=2&cv_in=4
- ¹⁸ Portal de la Secretaría de Educación Pública. Plan de trabajo del programa Capacitación al Personal de Mando (Recursos humanos).
- ¹⁹ Llanos Reynoso, Luis Felipe. Gestión del Desempeño. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/doctosecco/otras/74_CNBV_Luis_Llanos.pdf
- ²⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Guía operativa de contraloría social de los programas a cargo de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1466/1/images/Guia_Contraloria_Social.pdf
- ²¹ ACE. The Electoral Training Network. (2012). Training Methodology. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en <http://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voe/voe04/voe04b>
- ²² Hernández Garibay, Juan R, Almaguer Cantú, María H. y González García, Rubén. *Cálculo de ancho de banda necesario para una empresa*. [En línea]. 1ª Edición, Vol. 4, Número 2. 2 de Diciembre de 2005. [Fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://www.publicaciones.ujat.mx/publicaciones/revista_dacb/Acervo/v4n2OL/v4n2a1-ol/index.html
- ²³ Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información. Guía de Operación SICOP [En línea]. 2009 [fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://www.soporte-sicop.hacienda.gob.mx/docsshcpsicop/Guia_SICOP_V1_0_161209.pdf
- ²⁴ México Web. Lista de proveedores de internet satelital en México. [En línea]. 2009 [fecha de consulta: Agosto de 2012].
Disponible en http://www.mexicoweb.com.mx/Computacion_e_Internet/Internet/Proveedores_Internet/index.html

- ²⁵ Torres Maldonado, Mariana. A dos años del Plan Nacional de Banda Ancha, Brasil triplicó las conexiones a Internet. *Media Telecom. Información estratégica*. [En línea]. 14 de Mayo de 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.mediatelecom.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=21708:a-dos-anos-del-plan-nacional-de-banda-ancha-brasil-triplico-las-conexiones-a-internet&catid=105:brasil&Itemid=106
- ²⁶ Spanish News. CN. Comienza Costa Rica sustitución de tecnología para telefonía móvil. *Spanish News.CN* [En línea]. 16 de febrero de 2011 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://spanish.news.cn/iberoamerica/2011-02/16/c_13733998.htm
- ²⁷ Universia México Noticias. Conexión a internet en México, de las más caras y lentas de la OCDE. *Portal Universia México*. [En línea]. 24 de febrero de 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2012/02/24/913932/conexion-internet-mexico-mas-caras-lentas-oced.html>
- ²⁸ Alonso, Ramiro. Experto: falló SCT en crecer red de internet. *Diario El Universal* [En línea]. 6 de agosto de 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/96785.html>
- ²⁹ Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes. (2012). Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.sct.gob.mx/uploads/media/SCT_PS_2007-2012.pdf CFR
- ³⁰ Castro Lozano, María del Rosario. Análisis de la Situación de los Gobiernos Locales de México en el Siglo XXI, y los retos frente al proceso de su Armonización Contable. [En línea]. 2011 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/stories/prensa/2011/oct/251011/presentacion-ponencia-6.ppt>
- ³¹ Hewlett Packard Development Company L.P. *HP Financial Services*. [En línea]. 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.hp.com/hpfinancialservices/mx/default.html>
- ³² Portal Dell. *Programas de Arrendamiento*. [En línea]. 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www1.la.dell.com/content/topics/segtopic.aspx/es/leasingbsd_mx?c=mx&cs=mxbsdt1&l=es&s=bsd&~section=000
- ³³ Portal IBM. *Financiamiento a clientes*. [En línea]. 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.ibm.com/midmarket/mx/es/financing_business.html
- ³⁴ Gobierno del Estado de Tamaulipas. Se llevó a cabo el sorteo del IPAD. *Plataforma Tecnológica Única*. [En línea]. 9 de Abril de 2012 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://plataformaunica.tamaulipas.gob.mx/04/se-llevo-a-cabo-el-sorteo-del-ipad/>
- ³⁵ *Sección de Noticias*. Consejo Estatal de Armonización Contable para Guanajuato (s.f.). Recuperado en Agosto de 2012, de <http://www.ceac.guanajuato.gob.mx/>
- ³⁶ Consejo Nacional de Armonización Contable. (2012). Guía de requerimientos mínimos para la valoración de aplicativos informáticos de administración y gestión de información financiera. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.conac.gob.mx/documentos/consejo/guia_requerimientos.pdf CFR

- ³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Oficio circular núm. 309-A-0752/2009*. [En línea]. México D.F. 2009. Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. 8 de diciembre de 2009 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_2239_18-12-2009.pdf
- ³⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). Ley federal de Archivos. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFA.pdf> CFR
- ³⁹ Secretaría de la Función Pública. (2012). Documento Técnico para la Interoperabilidad de los Sistemas Automatizados de Control de Gestión. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.cidge.gob.mx/DTN_ISACG/DTI-SACG_230712.pdf CFR
- ⁴⁰ Portal, Juan Manuel. Armonización Contable y Fiscalización Superior. *Revista Contaduría Pública* [En línea]. 7 de Octubre de 2011. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://contaduriapublica.org.mx/?p=2644>
- ⁴¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- ⁴² Montaña Reyes, Luis Miguel, García de León Olvera, Alfonso Octavio, Santillán Buelna, Rogelio y Elizarrarás Naveja, Jesús. 2011. Aspectos Relevantes para la adopción e implantación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal. Foro Nacional de Contabilidad Gubernamental, México D.F. 26 de octubre (paper).
- ⁴³ Valiño Castro, Aurelia y de Pablos Escobar, Laura. El Control Legal del Gasto en el Ámbito de las Haciendas Locales. [En línea]. Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM. Obtenido en Agosto de 2012 de <http://www.ucm.es/BUCEM/cee/doc/00-26/0026.htm>
- ⁴⁴ Archivo Nacional de Costa Rica. Acta No. 22-2012. [En línea]. Dirección General del Archivo Nacional en Curridabat. 17 de Mayo. [Fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://www.archivonacional.go.cr/pdf/acta_022.pdf
- ⁴⁵ Alegre Camaño, Jorge. Reformas Presupuestarias de la Eficacia: La experiencia española (1979 - 1996). *Dereito*. [En línea]. Vol. 2, núm. 6, 1997 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en http://dspace.usc.es/bitstream/10347/2665/1/pg_081-130_dereito6-2.pdf ISSN1132-9947
- ⁴⁶ Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. (2012). Administración Presupuestaria, SIC2 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.oficinavirtual.pap.minhap.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/SIC2/Paginas/QueEs.aspx>
- ⁴⁷ Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. (2012). Administración Presupuestaria, SIC3 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.oficinavirtual.pap.minhap.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/SIC2/Paginas/QueEs.aspx>
- ⁴⁸ Valero Torrijos, Julián. Las Garantías Jurídicas en la Administración Electrónica: ¿avance o retroceso? *Cuenta con IGAE*. [En línea]. Núm. 22, Abril de 2009 [fecha de consulta: Agosto de 2012]. Disponible en <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ClnPublicaciones/ClnRevista/Documents/rev22.pdf>



La publicación del libro de los ensayos ganadores del Duodécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas terminó de imprimirse en el mes de noviembre de 2012, en los Talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis, Col. Sta. Ma. La Rivera, Del. Cuauhtémoc, México, D.F., Tels.: 5547 1542 y 5547 3540

Esta edición consta de 1,000 ejemplares.

