



EL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Dr. Sergio López Ayllón, CIDE
Octubre 2013



Argumento

La constitución de un **Sistema Nacional de Fiscalización** es una pieza clave en el diseño de una política de rendición de cuentas para el Estado mexicano

La consolidación de la gobernanza democrática en México requiere de una **política de rendición de cuentas**



La rendición de cuentas

- A pesar de su uso generalizado, es un concepto difícil de precisar.
 - Expresa la preocupación por la vigilancia y control del poder.
 - Así como la construcción de mecanismos institucionales de pesos y contrapesos.
 - Es una condición necesaria para la democracias contemporáneas.
-

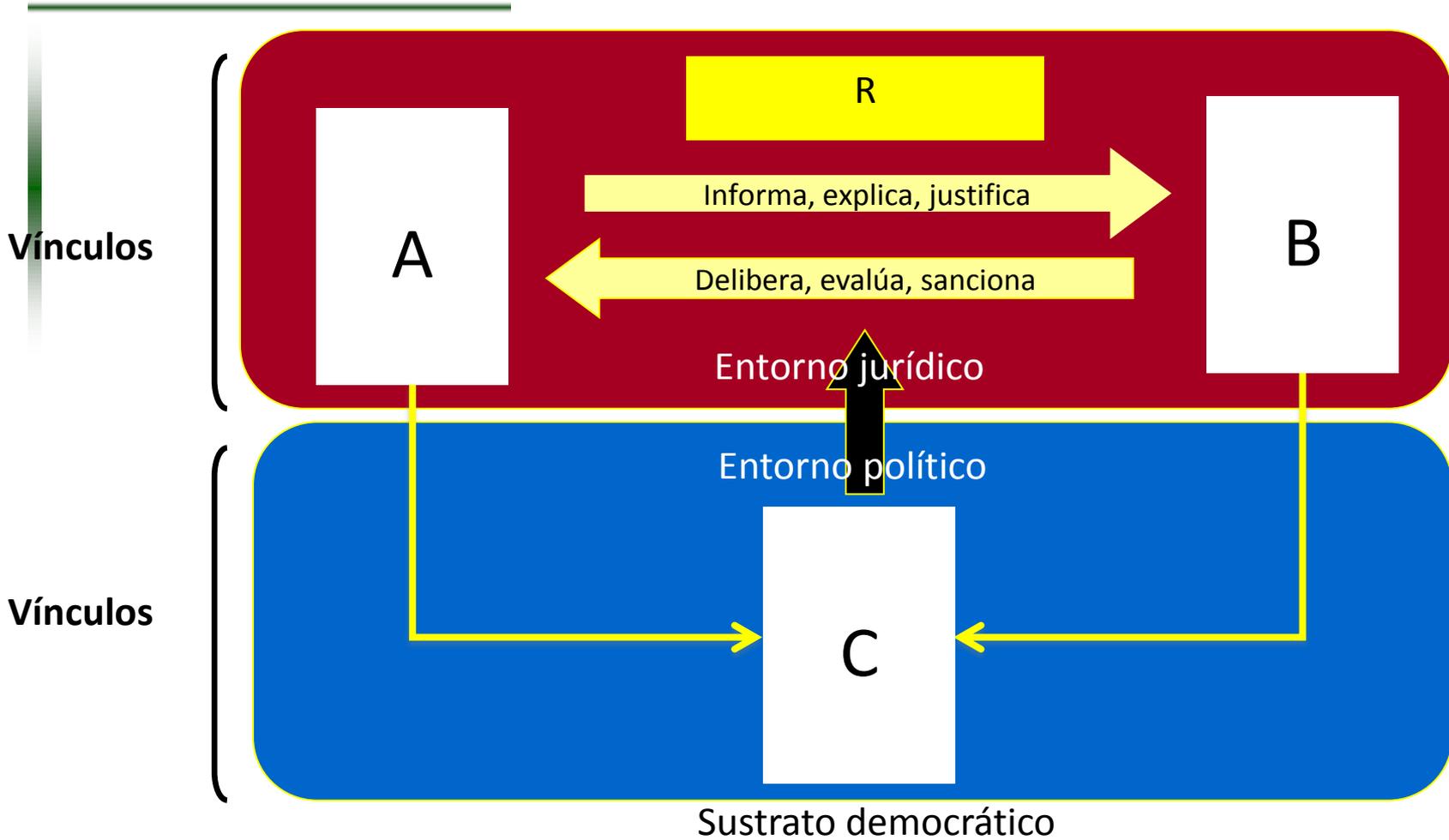


Primera aproximación

La noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la **obligación** de políticos y funcionarios de **informar** sobre sus decisiones y **justificarlas** en público. Por otro, incluye la capacidad de **sancionar** a políticos y funcionarios.



Modelo de rendición de cuentas





El sistema de rendición de cuentas en México

- En realidad la rendición de cuentas no se agota en una relación A ↔ B
- Supone múltiples A's y B's
- Por ello podemos hablar de un “sistema de rendición de cuentas” en el que existe:
 - ✓ Múltiples “A” y B”
 - ✓ Soportado en un entramado legal e institucional
 - ✓ Donde cada actor del sistema le rinde cuentas a otros



Las 3 dimensiones del sistema

- Sustantiva o temática
- Competencial (constitucional y legal)
- Institucional



El “sistema” constitucional de RdC (2007-2012)



Artículos 6, 26, 69, 73, 74. 78, 79, 93, 115, 116, 109, 113, 122, 123, 133, 134



PLANEACIÓN	PRESUPUESTACIÓN	EJERCICIO / EVALUACIÓN	FISCALIZACIÓN	RESPONSABILIDAD	CONTABILIDAD	INFORMACIÓN
<p>Art. 26 A Objetivo: Organizar un sistema nacional de planeación democrática</p>	<p>Art. 134 Objetivo: Presupuesto con base en resultados.</p>	<p>Art. 134 Objetivo: Asegurar las mejores condiciones para el Estado Evaluación por una instancia técnica independiente del órgano de fiscalización</p>	<p>Art. 79 Objetivo: Evaluar los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado al presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas</p>	<p>Art. 108 y 109 113 Objetivo: Sancionar el actuar indebido de los servidores públicos.</p>	<p>Art. 73 f. XXVIII Objetivo: Lograr una contabilidad gubernamental que proporcione información armónica y homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes.</p>	<p>Art. 26-B Objetivo: Contar con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos sean oficiales y de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Principios: 1. Democracia 2. Solidez 3. Dinamismo 4. Permanencia 5. Equidad</p>	<p>Principios: 1. Transparencia 2. Eficiencia 3. Economía 4. Eficacia 5. Honradez</p>	<p>Principios 1. Transparencia 2. Eficiencia 3. Economía 4. Eficacia 5. Honradez</p>	<p>Principios: 1. Posterioridad 2. Anualidad 3. Legalidad 4. Definitividad 5. Imparcialidad 6. Confiabilidad</p>	<p>Principios: 1. Lealtad 2. Eficiencia 3. Legalidad 4. Imparcialidad 5. Honradez</p>	<p>Principios: 1. Accesibilidad 2. Transparencia 3. Objetividad 4. Independencia</p>	



Una realidad de acción espacial compleja





El problema del federalismo (competencias)

- **De un sistema de distribución de competencias relativamente simple:**
 - Las facultades de la Federación requieren de norma constitucional expresa (124)
- **A uno de extraordinaria complejidad:**
 - Facultades de coordinación (seguridad pública, protección civil)
 - Facultades concurrentes (medio ambiente, pesca)
 - Régimen mixto (conurrencia y coordinación) (asentamientos humanos, deporte, turismo)
 - Régimen de estándares o mínimos nacionales (acceso información, contabilidad gubernamental, reforma penal)
 - Mecanismos de resolución de conflictos entre Estado (límites entre Estados)
 - Facultades municipales originarias



Tendencias

- No es posible encontrar una regla general, cada materia ha generado sus propias reglas
 - SCJN determinó que no todos los regímenes de concurrencia son iguales sino que cada uno debe ser examinado y definido en sus propios términos
- Sin embargo prevalece la lógica de la integración sobre la descentralización
- Se usan técnicas de “integración” (concurrencia, coordinación, armonización) pero sin una lógica clara
- El resultado es el desorden, la dispersión y la ambigüedad en las competencias
- Existe falta de claridad en las responsabilidades e ineficacia en las políticas públicas



El problema institucional

- A cada “tema” le sigue una institución
- En un modelo de doble entrada

Nacional (Sistemas)

Federal	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Autónomos
Estatal	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Autónomos
Municipal	Ejecutivo	Legislativo		Autónomos

Global (internacional)



Los “sistemas” nacionales

- Sistema penitenciario (18)
- Sistema nacional de seguridad pública (21)
- Sistema de planeación democrática (26)
- Sistema nacional de información estadística y geográfica (26)
- Sistema Nacional de Archivos (73)
- Sistema Nacional de Fiscalización (73)
- Sistemas nacionales de salud, educación, etc.
- Sistema nacional de impartición de justicia, acceso a la información



Sistemas nacionales

- Los sistemas son mecanismos de articulación nacionales (tres órdenes de gobierno) que operan en facultades concurrentes o coincidentes preferentemente (seguridad, salud, educación)
- Pueden contar con instancias u órganos nacionales: p.e. Consejo Nacional de Seguridad Pública presidido por el Ejecutivo y operado por el Secretario Ejecutivo.
- Aseguran la acción coordinada de las instituciones y de los principios de actuación en una materia determinada para poder incidir en el ámbito nacional
- Generan sinergias institucionales
 - ✓ Objetivos
 - ✓ Metodologías
 - ✓ Capacidades técnicas
 - ✓ Capacidades humanas
 - ✓ Presupuesto adecuado



La reforma constitucional

Reforma al artículo 73-XXVIII-B constitucional:

Leyes de carácter general para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización

Sistema Nacional de Fiscalización





Leyes generales

Evolución del concepto de “leyes generales”:

Normas expedidas por el Congreso de la Unión que **distribuyen competencias** entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes

Normas que establecen las bases de regulación de una materia y buscan sentar así una plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias disposiciones



Concepto de ley general

LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la **ley general**, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una **ley general**, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.



Ley General: contenido

Integración y objetivos

Órganos y funcionamiento

Homologación de procedimientos y metodologías

Acciones de coordinación, seguimiento, capacitación, certificación y evaluación

Intercambio de información

¿Normas o bases (principios) para regular?



El SNF en la política de rendición de cuentas





Gobernanza democrática

Sistema electoral

División de poderes

Sistema de rendición de cuentas

Derechos