



Diagnóstico de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y contabilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato

Resumen ejecutivo

Coordinación General: Dr. Mauricio Merino Huerta

Dirección: Lic. Carlos Arce Macías
Mtra. Liliana Veloz Márquez

Investigadores: Dra. Gabriela Tapia Téllez
Dra. Adriana Plasencia Díaz
Mtra. Adriana Burgos Rojo
Lic. Jaime Hernández Colorado

REPORTE EJECUTIVO

DIAGNÓSTICO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

PROYECTO

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) fue contratado para llevar a cabo un proyecto integral para la implementación de un sistema que cubra las áreas de Transparencia, Acceso a la información y Rendición de Cuentas en el Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.

OBJETIVOS DEL PROYECTO:

- Conocer las condiciones de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, bajo las cuales opera el Ejecutivo del Estado.
- Analizar, discutir, acordar y acompañar la implementación de recomendaciones puntuales sobre los temas, a fin de construir un sólido sistema de rendición de cuentas.
- Evaluar los cambios y sugerir, en su caso, los ajustes que resulten pertinentes.

ETAPAS DEL PROYECTO:

Primera etapa: Diagnóstico de las condiciones de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, en que se desempeña actualmente el Gobierno del Estado de Guanajuato, así como recomendaciones para mejorar sus condiciones.

Segunda etapa: Propuestas concretas de cambios normativos y administrativos para conformar un sistema de rendición de cuentas, eficiente y efectivo.

Tercera etapa: Evaluación del funcionamiento de los cambios implementados y ajustes finales.

DESCRIPCIÓN DEL DIAGNÓSTICO.

La primera parte del proyecto constó de la selección de 159 indicadores, con referencias nacionales e internacionales, que permiten establecer las condiciones óptimas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Estos 159 indicadores se contrastaron con la información que presentan electrónicamente los sitios de internet de las entidades gubernamentales involucradas en el proyecto. Posteriormente, se recabó y analizó la documentación que soporta la información en línea, a fin de corroborar que ésta exista y haya sido generada por la entidad encargada de ello. Por último, para obtener información cualitativa, se realizaron entrevistas con funcionarios y empleados gubernamentales, sobre los diversos temas que aborda el diagnóstico.

Toda esta información, debidamente ordenada y clasificada, genera el reporte final del diagnóstico.

En el siguiente cuadro, como se puede apreciar, aparecen los números finales que nos arrojó el análisis de los indicadores:

CUADRO 1. SÍNTESIS DE INDICADORES

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Archivos	29	12	7	10
Información pública	17	6	8	3
Mecanismos de asignación presupuestal	40	27	7	6
Compras	27	7	14	6
Contabilidad	29	10	10	9
Monitoreo y evaluación	9	4	5	--
Fiscalización	8	6	2	--
TOTALES	159	72	53	34
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 45.3%				

Fuente: Elaboración propia

Las áreas de gobierno, involucradas en el proyecto, son las que a continuación se mencionan:

CUADRO 2. MAPA DE LAS ÁREAS DEL GOBIERNO INVOLUCRADAS

Actores entrevistados en la tercera etapa de diagnóstico
▶ Archivos ▶ Secretaría de Gobierno ▶ Dirección del Archivo General del Estado
▶ Información Pública ▶ Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato ▶ Unidad de Acceso a la Información Pública
▶ Mecanismos de asignación presupuestal ▶ Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración ▶ Subsecretaría de Finanzas e Inversión ▶ Coordinación General Hacendaria ▶ Dirección General de Presupuesto ▶ Dirección General de Coordinación y Seguimiento de la Inversión Pública
▶ Compras ▶ Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración ▶ Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas ▶ Secretaría de Obras Públicas ▶ Órgano de Fiscalización Superior del estado de Guanajuato
▶ Contabilidad ▶ Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración
▶ Monitoreo y Evaluación ▶ Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración ▶ Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas ▶ Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (IPLANEG) ▶ Coordinación General de Innovación Gubernamental
▶ Fiscalización ▶ Órgano de Fiscalización Superior del estado de Guanajuato ▶ Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas

Fuente: Elaboración propia

Resulta importante mencionar que la metodología utilizada y probada por el CIDE, funcionó adecuadamente para el caso de Guanajuato.

RESULTADO CUANTITATIVO

El dato que debe de destacarse es que sólo se cumplió con **45%** de los indicadores utilizados. Esto implica la necesidad de trabajar sobre aquellas áreas en las que únicamente hay datos parciales, o en las que definitivamente no existe información al respecto.

RESULTADOS POR RUBROS

A continuación se presentan, en cada rubro, los principales resultados y hallazgos obtenidos en el estudio. Cabe aclarar que en el Diagnóstico completo, puede consultarse, pormenorizadamente, cada indicador, si éste cumple o no, hallazgos y recomendaciones para lograr su plena cumplimentación.

ARCHIVOS

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Archivos	29	12	7	10
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 41%				

Fuente: Elaboración propia

Fortalezas:

- Ya se cuenta con una base administrativa sólida, en la Dirección General de Archivos, para desde ahí construir un sistema de archivos funcional.
- Se trabaja en sintonía y cercanía con el Archivo General de la Nación (AGN).
- Existe un pequeño cuerpo profesional de funcionarios bien capacitado.

El área de archivos es fundamental para poder operar con transparencia y que la información de la gestión gubernamental esté disponible. Se observaron las siguientes cuestiones relevantes:

- De la información recabada se concluye que, en el Gobierno del Estado de Guanajuato no se ha implementado un sistema de archivos que permita gestionar convenientemente la información para soportar un sistema de rendición de cuentas eficiente y eficaz.
- Se detectaron carencias en la infraestructura informática y la interoperabilidad de archivos.

- Se requiere también mejorar las condiciones de resguardo y protección de los archivos físicos. Se evidencia la subinversión gubernamental en éste rubro.
- En lo normativo, es necesario dotar de mayores atribuciones a la Dirección del Archivo General del Estado encargada de los archivos estatales, con el fin de imponer criterios y mayor orden en las diversas entidades del Gobierno.
- También habrá que actualizar el Reglamento de la Ley de Archivos.
- En lo técnico es necesario prever la transición de archivos de papel a archivos electrónicos. Por tal motivo el área de sistemas del órgano de archivos, debe de ser fortalecida y con atribuciones de coordinación con los encargados de sistemas del Ejecutivo.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Información pública	17	6	8	3
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 35%				

Fuente: Elaboración propia

Existen dos elementos referentes a estos indicadores: El Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (IACIP) y la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo (UAIP).

Fortalezas:

- Existe una política pública de transparencia y acceso a la información pública diseñada.
- El IACIP es una institución consolidada.
- Hay proyectos innovadores en materia de acceso a la información.

Los principales hallazgos detectados son los siguientes:

- El principal freno para avanzar en materia de acceso a la información pública, es la falta del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Se requiere insistir en mayor difusión de los derechos ciudadanos a la información de su gobierno. Es muy importante porque ahí se origina, mediante la demanda de información, un verdadero sistema de rendición de cuentas. Conscientes de sus derechos, los ciudadanos pueden constatar el buen o mal funcionamiento de su Gobierno.

- En el caso de la Unidad de Acceso a la Información del Ejecutivo, se requiere decidir su ubicación en el lugar más conveniente de la Administración Estatal.

MECANISMOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Mecanismos de asignación presupuestal	40	27	7	6
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 67%				

Fuente: Elaboración propia

Fortalezas:

- Construcción ordenada del presupuesto a partir del Manual de Asignación de Fondos.
- Próxima implementación del Presupuesto por Resultados (PPR).
- Fácil accesibilidad para los ciudadanos en materia de información presupuestal.

Principales hallazgos detectados:

- Si bien se cuenta con información presupuestal muy completa, no está compartida. Se requiere ponerla en línea.
- En el presupuesto está pendiente el desglose del rubro de créditos fiscales y el de exenciones fiscales.
- Se recomienda insistir, desde el Ejecutivo, en el desarrollo de una oficina del Congreso que funcione bajo parámetros técnicos, objetivos y apartidistas, con un fuerte ingrediente de participación social.

COMPRAS

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Compras	27	7	14	6
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 26%				

Fuente: Elaboración propia

Fortalezas:

- Existen sistemas de compras, tanto para adquisiciones como para obra pública
- Los expedientes están ordenados.
- Hay un sistema de seguimiento y monitoreo en línea, de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC) para el caso de la obra pública.

En general, el sistema de compras requiere:

- Establecer con claridad un único mandato al comprar: calidad y precio.
- Limitar significativamente la enorme discrecionalidad a los funcionarios, en éstas delicadas áreas.
- Impedir que se restrinja la competencia estableciendo barreras de acceso poco racionales para participar en las licitaciones.
- Implementar un mecanismo de integridad para el personal que se desempeña en ésta áreas.
- Mayor transparencia en los procesos y resoluciones.

Para su mejor comprensión, hemos dividido el tema de compras en dos: Adquisiciones y Obra Pública.

ADQUISICIONES

El sistema de adquisiciones del Gobierno del Estado, muestra serias debilidades y riesgos:

- Bajo la retórica de fortalecer a empresas de la entidad, se están comprando bienes y servicios de baja calidad y a precios altos (malo y caro).
- No hay reglamentación ni manuales de procedimiento para adquisiciones. Impera la discrecionalidad y con ello la corrupción.
- Se privilegia la asignación directa sobre cualquier tipo de licitación.
- No se realizan estudios de mercado.

- No hay un mecanismo de compras consolidadas (A diferencia de los Contratos Marco que se permiten en el Gobierno Federal).
- Se requiere combatir el mecanismo de comercializadoras, que se han develado como instrumentos de cohecho y corrupción.
- El sistema de adquisiciones, extrañamente, aún utiliza papel, lo que permite su manipulación.
- Hay que hacer un análisis minucioso sobre la eficiencia y eficacia de los Sub-Comités que hasta ahora funcionan, ya que existen indicios de que se han convertido en “cajas negras”, símbolos de la opacidad.

OBRA PÚBLICA

La compra de Obra Pública, presenta características muy críticas para la administración:

- Se identificó que el área se encuentra capturada por la Cámara de la Industria de la Construcción (CEMIC).
- La Secretaría de Obras Públicas no posee un verdadero sistema de compra de obra pública, sino que se asume como administrador y distribuidor del presupuesto entre los miembros de la Cámara y sus empresas constructoras. Incluso, a modo de un sistema centralizado y paternalista, intenta administrar el desarrollo de las constructoras.
- No hay una supervisión efectiva de las obras. El personal tiene sobrecargas de trabajo que hacen imposible el seguimiento puntual de las obras, así como el aseguramiento de la calidad de la misma.
- No hay espacio para el mercado ni la competencia. Existen barreras que impiden la participación de otras empresas, como la inscripción en el padrón de constructores.
- Tampoco hay suficiente publicidad que invite a la participación de los procesos de asignación de obra pública, especialmente a las licitaciones.
- Se publicita, extraoficialmente, que la obra pública estatal es exclusivamente para empresas guanajuatenses.

CONTABILIDAD

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Contabilidad	29	10	10	9
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 34%				

Fuente: Elaboración propia

Fortalezas:

- Armonización contable, en etapa avanzada para cumplir con las disposiciones federales.
- Generación de gran cantidad de información valiosa, gracias a la solidez informática de la plataforma en la cual está capturada la contabilidad.

Se identificó la siguiente problemática:

- Se requiere introducir diversas desagregaciones a la Contabilidad, en relación a ingresos (Estimados, modificados y devengados) y a egresos (Presupuestados, comprometidos, devengados y pagados)
- No se generan reportes de deuda comparados con base a los siguientes clasificadores: Largo y corto plazo, por origen (interna y externa) y por fuente de financiamiento.
- No se tienen registros de bienes inmuebles con sus montos.
- Habiendo disponible una gran cantidad de información contable, ésta no se encuentra disponible para el ciudadano en el portal de la Secretaría de Finanzas Inversión y Administración (SFIA).

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Monitoreo y evaluación	9	4	5	--
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 44%				

Fuente: Elaboración propia

Fortalezas:

- Se ha trabajado de manera profesional en el tema. Conjuntamente con la entrada en vigor del Presupuesto por Resultados (PPR) la pinza se cerrará, lo que dará la oportunidad de monitorear y evaluar con gran precisión

De análisis de éste rubro, se señala lo siguiente:

- La evaluación se encuentra fragmentada entre diversas entidades y éstas utilizan diversas metodologías. Resulta urgente una definición sobre quién hace la evaluación y que metodología específica se utilizará.
- La necesidad de seguir fortaleciendo el trabajo de IPLANEG, procurando que se establezca ahí el liderazgo estatal en el tema de Monitoreo y Evaluación.
- Promover el mecanismo de evaluaciones externas en temas sensibles.
- Continuar con las evaluaciones de impacto.

FISCALIZACIÓN

Cumplimiento de indicadores al finalizar la tercer etapa de diagnóstico				
Elemento	No. Total de indicadores	Sí cumple	Cumple de manera parcial	No cumple
Fiscalización	8	6	2	--
TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 75%				

Fuente: Elaboración propia

Se debe aclarar que éste órgano no depende del Ejecutivo, pero se analiza su desempeño, por ser parte fundamental del sistema de rendición de cuentas.

Fortalezas:

- El Órgano Superior de Fiscalización (OSF) es una institución madura y consolidada.

- Cuenta con un equipo bien formado de funcionarios profesionales.

Se observaron las siguientes cuestiones:

- Los resultados de las auditorías deben, necesariamente, estar vinculados a los procesos de responsabilidades de los funcionarios. Solo así puede tener sentido toda la función del órgano fiscalizador.
- Uno de los problemas que más sobresale, es el seguimiento puntual y oportuno de las observaciones generadas por las auditorías.
- Requiere mayor apoyo presupuestal para capacitación.
- El procedimiento es complejo, y habría que analizar si se puede abreviar, a fin de hacerlo más eficaz.
- Hacer públicas, en el momento procesal oportuno, las auditorías.
- Es importante comenzar a realizar auditorías de desempeño, aunque tan solo sea en una fase piloto; así se evitaría tener resultados hasta el año 2015 como se tiene contemplado actualmente.

CONCLUSIONES

Del análisis de información, estudio de las condiciones de operación de las diversas áreas, así como de las entrevistas a diversos funcionarios, podemos plantear, a grandes rasgos, las siguientes conclusiones:

En las áreas de Acceso a la Información Pública, Mecanismos de Asignación Presupuestal, Contabilidad, Evaluación y Monitoreo y Fiscalización; existen avances sólidos, y el reto para lograr sincronizar éstos engranajes y así construir un verdadero sistema de rendición de cuentas, consiste en cumplir un listado de recomendaciones precisas, de características técnicas, que requieren, esencialmente, decisión política a la apertura total de información, así como respaldo de las áreas técnicas para implementar los cambios.

El tema referente a Archivos, enfrenta problemas de subinversión crónica y de falta de atribuciones que le permitan al órgano responsable ordenar y modernizar los archivos estatales, para poder conformar un sistema confiable de archivos en dónde se resguarde la información del Gobierno de los guanajuatenses.

La problemática en Compras, es una de las más difícil de enfrentar. En el espacio administrativo de Adquisición de Bienes, habrá que crear una organización moderna y eficiente dedicada a la compra de bienes y servicios, en las mejores condiciones de precio y calidad. Esto es posible si se construye un mercado gubernamental de alta e intensa competencia entre los participantes. Los riesgos al interior del Gobierno están a la vista, pero pueden superarse.

En el caso de la Obra Pública, habrá que desmontar un corporativismo anquilosado, producido por muchos años de tolerancia a la intervención directa de los constructores en la asignación de obra, que debe de ser enfrentado con cuidado, pero

con toda decisión. Confeccionar, por primera vez un mercado moderno de Obra Pública, dotará a Guanajuato de condiciones únicas, entre todas las administraciones estatales.

Queda en manos de Ejecutivo, un trabajo analítico muy minucioso, que aporta un programa de trabajo conciso para la Administración Pública Estatal; pero sobre todo, plantea una propuesta política audaz, que podrá ser la base de un discurso claro y luminoso no solo para la sociedad guanajuatense, sino para la mexicana en su conjunto, poco acostumbrada a tener gobiernos transparentes y que rindan cuentas. La caja de cristal es posible, y esa es una buena noticia para México.