



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

*Versión Pública*

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

## Índice

Presentación.....	3
1. Nota Metodológica.....	7
2. Resultados del diagnóstico.....	20
2.1. Archivos.....	21
2.2. Información Pública.....	27
2.3. Mecanismos de asignación presupuestal.....	32
2.4. Compras.....	39
2.5. Contabilidad.....	50
2.6. Monitoreo y evaluación.....	55
2.7. Fiscalización.....	61
3. Conclusiones.....	65
Anexo.....	68

## Presentación

Los cambios políticos y sociales que han tenido lugar en México en las últimas décadas han redefinido la importancia de los gobiernos locales en la configuración del sistema político. Esos cambios han ido acompañados de la introducción de nuevas prácticas administrativas y, sin duda, el elemento más interesante que se introdujo a la configuración legal mexicana una vez producida la alternancia fue la transparencia y el acceso a la información. A partir de estas nuevas tendencias, se ha afirmado el argumento de que la democracia se construye más allá de los procesos electorales: se articula diariamente en acciones de vinculación con los gobernados y de rendición de cuentas. De tal suerte que los gobiernos construyen y renuevan su legitimidad paulatinamente. En este tenor, el ejercicio del gobierno en México ha abierto cauces a la observación, participación y evaluación ciudadanas, elementos que han sido cada vez más aprovechados por aquellos grupos de la sociedad civil y la academia interesados en contribuir al mejoramiento gubernamental. Sin embargo, el hecho de contar con sistemas democráticos de elección de las autoridades no garantiza la equidad, la transparencia y el buen manejo de los recursos públicos.

Uno de los aspectos que ha permeado en el debate político y académico en México es la contabilidad gubernamental como un elemento esencial para simplificar y transparentar. Sin embargo, de acuerdo a los estándares internacionales, los gobiernos no sólo deben limitarse a este aspecto. La contabilidad gubernamental es importante, pero también lo son otros elementos como: archivos, información pública, presupuesto, compras y obras públicas, monitoreo y evaluación y fiscalización. Idealmente todos deben estar integrados para conformar un sistema de rendición de cuentas.

Es necesario que los gobiernos comprendan que para llegar a ser transparentes y abiertos y relacionados estrechamente con sus ciudadanos, deben implementar un programa integral que atienda los aspectos mencionados. El primer paso es el diagnóstico de la situación en que se encuentra el gobierno, para tener una base que permita diseñar líneas de política que busquen la mejora institucional. Para definir esas líneas y poder estar a la altura de cualquier país del mundo, se deben considerar las recomendaciones de buenas prácticas de organizaciones especializadas como *Open Government Partnership*, *International Budget Partnership*, *INTOSAI*, *IMCO*, *CIDE*, entre otras.

En ese marco de cambios fundamentales sobre la concepción de la rendición de cuentas, el gobierno del estado de Guanajuato se ha interesado por explorar una ruta

de mejora en esta materia. Para ello se firmó un convenio de colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para realizar un *Diagnóstico de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y contabilidad del gobierno del estado de Guanajuato*. La metodología a partir de la cual el equipo investigador del CIDE desarrolló el diagnóstico tiene la característica de pretender allegarse elementos de siete rubros definidos como esenciales en la cadena de la rendición de cuentas, mismos que deben considerarse partes fundamentales de un sistema coherente e integrado de rendición de cuentas.

Un elemento que vale la pena destacar es que la metodología con la que trabajó el equipo de investigación integra un cuerpo de indicadores que tienen la fortaleza de haber sido delineados a partir de lo que, en el ámbito internacional, se consideran las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas. De modo que el diagnóstico realizado no comparó al gobierno de Guanajuato con casos nacionales, sino con aquellas prácticas que son consideradas las mejores por instituciones de carácter internacional.

Antes de avanzar con los resultados generales de este diagnóstico, es importante detallar cuatro ideas que, consideramos, exponen de manera integral la esencia de esta investigación:

En primera instancia, como ya se ha señalado, se diseñó una metodología, que observa el camino a un gobierno transparente como un proceso diverso y no como áreas o rubros separados; y, también, que parte de la idea de que el sistema de rendición de cuentas es una estructura coherente e integral que atañe a varias áreas de un gobierno y requiere de éstas un trabajo coordinado. De esta forma, delimitamos siete rubros: Archivos, Información Pública, Mecanismos de Asignación Presupuestal, Compras, Contabilidad, Monitoreo y Evaluación y Fiscalización.

En segundo lugar, hay que destacar, como elemento crucial del diagnóstico, que los indicadores que se propusieron en cada rubro se confeccionaron con base en las mejores prácticas en cada área, en los ámbitos nacional e internacional, después de haber hecho una revisión a fondo de la bibliografía existente sobre cada uno de los rubros temáticos. El trabajo de revisión bibliográfica para identificar las mejores prácticas, permitió cotejar fuentes nacionales con las internacionales y, como resultado de ese proceso complejo, surgieron los indicadores de cada rubro temático. Clara muestra de esto es la Ley Federal de Archivos, cuya esencia deriva de la Norma internacional UNE ISO 15489-1.

Las fuentes que se retomaron para este trabajo de definición de indicadores son las siguientes: lineamientos de Open Government Partnership, de la Organización Internacional de Órganos de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés), del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), de International Budget Partnership, del CIDE (Métrica de la Transparencia), Transparency International, International Budget Partnership, Global Integrity, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Open Budget Index, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), entre otros.

En tercer lugar, para enfatizar lo importante de las fuentes que dieron base a los indicadores del diagnóstico, hay que señalar que el interés esencial de la investigación fue obtener un análisis pormenorizado de la entidad para, a partir de ahí, poder ofrecer, en el mismo estudio, recomendaciones de mejora al gobierno de Guanajuato. Estas recomendaciones están dirigidas a subsanar aquellos faltantes que evidenció el diagnóstico. Asimismo, para su redacción, el equipo ha tenido en cuenta las áreas de oportunidad en las que puede actuar el gobierno de Guanajuato, sobre todo aprovechando las fortalezas que también se han identificado.

Finalmente, como cuarto punto, hay que destacar que el diagnóstico que ofrecemos es una visión integral de las condiciones en que se encuentra el gobierno de Guanajuato. Como se explicará en el apartado siguiente, la metodología que usamos se rigió por ser integral. Esto quiere decir que los siete rubros analíticos que tuvimos en cuenta son una cadena lógica indivisible. Como ya se ha enfatizado arriba, el sistema de rendición de cuentas debe ser coherente e integrar como en una amalgama las siete áreas o rubros que se han estudiado en esta investigación. Cada uno de éstos aporta elementos que conforman un sistema integral, lo cual sugiere que de manera aislada no pueden funcionar adecuadamente.

## Rubros que conforman un Sistema de Integral de Rendición de Cuentas



Fuente: Elaboración propia

Una vez concluido este diagnóstico, el equipo de investigación puede señalar varios elementos. Primeramente, que el gobierno de Guanajuato cuenta con áreas de oportunidad con posibilidades para desarrollar un plan integral estructurado a partir de nuestras recomendaciones, atendiendo fortalezas y debilidades.

Es preciso también destacar que, si bien en algunos de los rubros el gobierno de Guanajuato tiene oportunidad de desarrollar acciones que en el corto y mediano plazo modifiquen positivamente sus prácticas, también, por otro lado, hay rubros cuyo estado no es para nada alentador y que seguramente significarán, para su mejora, uno de los mayores retos para el gobierno del estado. Desde luego, es de suma importancia destacar también que en el proceso de investigación, el compromiso del gobierno estatal con el trabajo de investigación del CIDE fue esencial para poder realizar un diagnóstico a fondo y apegado a la realidad cotidiana de la entidad en materia de rendición de cuentas.

## 1. Nota Metodológica

El objetivo primordial de este diagnóstico es ofrecer una perspectiva general y amplia de las condiciones en que se encuentra en la actualidad el gobierno del estado en materia de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Para ello, el CIDE estructuró una metodología de análisis en tres etapas:

1. Revisión de los indicadores del diagnóstico a través de internet.
2. Revisión documental de materiales adicionales materializada a través de una solicitud de información, para complementar el estado de cumplimiento de los indicadores.
3. Revisión de campo con base en entrevistas con las áreas directamente involucradas en los procesos de cada rubro del diagnóstico.

Para realizar la revisión de cada etapa se tomó como base un listado de 159 indicadores divididos en siete rubros temáticos: archivos, información pública, mecanismos de asignación presupuestal, compras, contabilidad, monitoreo y evaluación y fiscalización. No sobra reiterar que aun cuando este listado no es exhaustivo, sí permite fijar el estándar más alto respecto de prácticas de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional e internacional, seleccionados a partir de la revisión de las normas y literatura especializada en la materia.<sup>1</sup> Las fuentes consultadas para la construcción de los indicadores, se detallan en el cuadro siguiente:

### Cuadro 1.- Fuentes de Información utilizadas para la definición de indicadores por rubro.

#### ► **Archivos**

- Ley Federal de Archivos (LFA)
- Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal
- Norma internacional UNE ISO 15489-1

#### ► **Información Pública**

- Open Government Partnership
- Transparency International
- Global Integrity
- International Budget Partnership
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>1</sup> La lista completa de los indicadores por rubro se encuentra disponible en el Anexo de este documento.

### Cuadro 1.- Fuentes de Información utilizadas para la definición de indicadores por rubro.

<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Mecanismos de asignación presupuestal</b><ul style="list-style-type: none"><li>▶ Open Budget Index</li><li>▶ CIDE Métrica de la transparencia</li><li>▶ Transparencia Internacional</li><li>▶ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)</li><li>▶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE )</li><li>▶ Global Integrity</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Compras</b><ul style="list-style-type: none"><li>▶ Secretaría de la Función Pública</li><li>▶ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)</li><li>▶ Global Integrity</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Contabilidad</b><ul style="list-style-type: none"><li>▶ Ley General de Contabilidad Gubernamental</li><li>▶ Consejo Nacional de Armonización Contable.</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Monitoreo y Evaluación</b><ul style="list-style-type: none"><li>▶ Banco Mundial</li><li>▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD)</li><li>▶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Fiscalización</b><ul style="list-style-type: none"><li>▶ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)</li><li>▶ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</li></ul></li></ul>

Fuente: Elaboración propia

Una vez realizada la revisión documental se construyó la definición de cada rubro del diagnóstico y se seleccionaron los indicadores que, con base en nuestra experiencia y en las propias prácticas, permitirían medir de mejor manera el nivel de cumplimiento para el estado de Guanajuato. A continuación se presentan estas definiciones:

#### 1. Archivos

Una adecuada gestión de los archivos gubernamentales es la base de toda política de transparencia y acceso a la información. Por eso mismo, también es componente esencial de las buenas prácticas gubernamentales y puntal para la eficiencia gubernamental. Documentos especializados como la Norma UNE ISO 15489-1, apuntan que la buena gestión de los archivos es un proceso integral que va desde el uso de manuales archivísticos para la clasificación de los documentos, hasta la existencia de áreas especializadas para resguardo de archivos. La gestión de los archivos, de primera vista, no es una labor sencilla ni barata, requiere un gran esfuerzo gubernamental. Sin embargo, es la base de cualquier política de

transparencia pues, si no existen archivos o no son bien gestionados, simplemente no es posible ejercer el derecho a la información. Ahí se encuentra la importancia total de la gestión archivística y de los profesionales especializados en el tema pues, hasta el momento, sigue siendo una asignatura pendiente en México. Es importante reiterar que la gestión de los archivos gubernamentales es una labor fundamental para todo gobierno responsable y transparente, pues todas las acciones gubernamentales se convierten en expedientes de archivo irremediamente.

En este rubro se integraron 29 indicadores, los cuales se construyeron con base en una revisión de bibliografía especializada y de la normatividad existente en México y en Guanajuato, específicamente. Se constató, en la revisión inicial, que la Ley Federal de Archivos y los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal son documentos normativos avanzados en su redacción y acordes en sus previsiones a las exigencias de la Norma UNE ISO 15489-1, el documento que, en el ámbito internacional, ofrece las directrices para la gestión de archivos gubernamentales. La Ley de Archivos para el estado y los municipios del estado de Guanajuato abrevó de la normativa nacional antes mencionada.

## **2. Información Pública**

La transparencia y el acceso a la información pública son de suma importancia para lograr un gobierno eficiente. Contar con un marco óptimo de acceso a la información implica la implementación de varias acciones que son, en sí mismas, columnas vertebrales de la política de transparencia. Éstas son: transparencia focalizada, plataformas electrónicas eficientes para la publicación y gestión de la información y para la atención de las solicitudes ciudadanas, marcos normativos, organizacionales y operativos para el funcionamiento de las instancias y mecanismos de transparencia y acceso a la información gubernamental.

Los 17 indicadores que conforman este rubro surgieron de la revisión de las normas aplicables y de literatura especializada en materia de gobierno eficiente. Los elementos que se han propuesto forman parte de la integralidad que debe tener la política de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de un gobierno y, por ello mismo, están concatenados y son importantes entre sí. Este rubro se refiere a los mecanismos que integran la estructura de acceso a la información pública gubernamental y es relevante por el hecho de que es el medio por el cual la ciudadanía accede a la información. A eso hay que sumar que la experiencia internacional más adelantada ha mostrado que el uso de las tecnologías de la información hace posible volver eficiente la política de transparencia.

### **3. Mecanismos de Asignación Presupuestal**

En los últimos años, se ha acumulado evidencia a favor de la importancia que tiene la transparencia de los presupuestos sobre la efectividad de las políticas, la disminución de la corrupción y el gasto superfluo. Uno de los fundamentos más importantes en materia presupuestal se encuentra en la existencia de normas y procedimientos claros que deben incidir desde el momento de la construcción del presupuesto e incluir también el periodo de monitoreo y evaluación del mismo. En este sentido, es de vital importancia que los ciudadanos sean parte (como aspecto normativo) de la construcción de los mismos y a su vez, tengan acceso una vez que sea aprobado, en verificar que los recursos asignados sean aplicados de forma correcta. Para medir esta transparencia incluso se han construido en los últimos años índices que reflejan el estado en el que se encuentran los países en materia de transparencia presupuestaria.

Los 40 indicadores que integran este rubro se definieron con base en la información de investigaciones especializadas de organismos como Open Budget Index, CIDE (Métrica de la Transparencia), Transparencia Internacional, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y Global Integrity.

### **4. Compras**

El sistema de compras de un gobierno debe estar basado siempre en marcos normativos éticos, claros y modernos, de tal forma que se optimicen los recursos públicos. Algunos de los aspectos fundamentales de un proceso de compras efectivo tienen que ver con el profesionalismo de los servidores públicos que se encargan de las mismas, quienes deben sujetarse a los marcos establecidos con el objeto de garantizar procedimientos de compra transparentes. Otro aspecto primordial para un sistema de compras transparente se relaciona con la publicidad del proceso a través de medios electrónicos, de manera que los ciudadanos puedan acceder al mismo. Lo anterior fomenta, por un lado la competencia, al hacer accesible en cualquier momento a cualquier proveedor las licitaciones que se están llevando a cabo. Por otro lado, también permite al ciudadano común y corriente acceder y evaluar qué tan efectivo y eficiente es el proceso.

Los 27 indicadores que conforman este rubro son elementos indispensables que deben estar presentes en un sistema de compras con las características que describimos líneas arriba. Cada uno de ellos se retomó de estudios realizados por la Secretaría de la Función Pública, el IMCO y Global Integrity, quienes se han convertido, en los últimos años, en fuentes acreditadas en la materia.

## **5. Contabilidad**

El control del gasto es un aspecto primordial en un sistema financiero transparente y armonizado. Para el caso de México, este control requiere registros contables y presupuestarios tanto de ingresos como egresos con base en normativas y manuales de derivados de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su órgano rector, el Consejo Nacional de Armonización Contable. Los 29 indicadores que se analizaron para este rubro, surgen principalmente de estas nuevas normativas, cuya adaptación sirvió para evaluar el desempeño del estado de Guanajuato para este rubro.

## **6. Monitoreo y Evaluación**

Las políticas de gobierno deben estar orientadas al logro de resultados específicos. En los métodos y las propuestas publicadas recientemente por algunos organismos internacionales y regionales (Banco Mundial, PNUD o el BID), se observa que las ideas, los métodos y las referencias sobre la evaluación de las decisiones que toman los gobiernos y sobre la forma en que utilizan los recursos públicos y su fuerza normativa, se han multiplicado y se han vuelto mucho más complejos durante los últimos años.

Este rubro contiene 9 indicadores que se retomaron de una de las visiones más completas para entender la importancia del monitoreo y la evaluación de las políticas de gobierno, el *Manual para Gestores de Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, publicado por el Banco Mundial.<sup>2</sup> En este manual se desarrolla una propuesta de seguimiento y evaluación basados en resultados y que se alinea con lo que establece la propia norma federal mexicana en la materia, que establece que los programas deben ser evaluados y monitoreados con base en un sistema de gestión de resultados. Estos sistemas “pueden ser un poderoso instrumento de gestión pública que ayude a medir el desempeño y rastrear los avances en el logro de metas propuestas”.<sup>3</sup> Teniendo en cuenta esta visión, se diseñaron estos indicadores que nos permitirán diagnosticar el nivel de desarrollo que tiene el estado de Guanajuato en materia de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas de gobierno.

## **7. Fiscalización**

Las buenas prácticas en materia de fiscalización ofrecen oportunidad de ampliar la observación ciudadana y la rendición de cuentas gubernamental, así como la mejora y

---

<sup>2</sup> Los autores Jody Zall Kusek y Ray C. Rist, presentaron la segunda edición de este manual en 2005. En este documento se hace una revisión profunda de la importancia del monitoreo y evaluación de los programas con una visión muy completa de lo que otros organismos internacionales también toman en cuenta para esta labor. Es por ello que se ha tomado como referencia para la propuesta de indicadores de evaluación y monitoreo.

<sup>3</sup> Zall Kusek, Jody y Rist, Ray C. (2005), *Manual para Gestores de Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Banco Mundial y Mayol Ediciones, Colombia, p. 11.

eficiencia en el mediano y largo plazo. La fiscalización “tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”.<sup>4</sup>

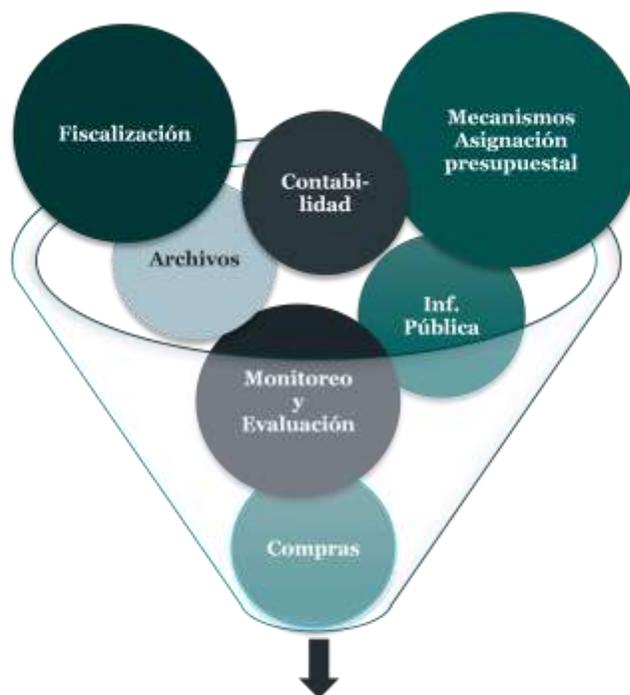
La definición de los 8 indicadores que forman parte de este rubro del diagnóstico se realizó con base en lo que establece la Ley de Fiscalización, la Ley de Contabilidad Gubernamental y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). De esta última surgen ocho pautas básicas para lograr buenas prácticas en la fiscalización<sup>5</sup>, que nos permitieron revisar el estado de avance en esa materia que tiene el estado de Guanajuato.

Es importante reiterar que los siete rubros no pueden ser útiles si se ven de manera aislada. Cada uno aporta elementos necesarios para conformar un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas. Por ejemplo, de nada sirve un sistema de contabilidad de vanguardia si la información que genera no se publica o no se aplica para la mejora de los propios programas del gobierno. Como puede observarse en la siguiente imagen, cada rubro aporta elementos indispensables para lograr corrección, rectificación y, en su caso, sanción de las acciones de gobierno. Si esto se logra, se puede generar certidumbre a los ciudadanos que han elegido a sus autoridades. La siguiente figura ilustra claramente este proceso:

---

<sup>4</sup> Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 1º

<sup>5</sup> INTOSAI (2009), Declaración México sobre Independencia de las EFS.



**Consecuencias: corrección, rectificación y sanción**

Con esta perspectiva, se realizaron las observaciones del diagnóstico para el estado de Guanajuato. Como se mencionó al inicio de esta nota, la metodología de trabajo se realizó en tres etapas. Los resultados generales de cada una fueron los siguientes:

### **Etapas 1**

#### **Revisión documental en línea**

Para la primera etapa del diagnóstico el equipo de investigación evaluó y revisó cada indicador a partir de la información disponible en los portales del Gobierno del estado de Guanajuato. Un escenario ideal para esta metodología sería que toda la información esté disponible en forma electrónica, de manera sencilla y comprensible para cualquier persona que requiera información de la entidad. Es por ello que éste fue el primer acercamiento que se tuvo para poder corroborar el cumplimiento de los indicadores del diagnóstico.

Después de esta revisión se determinó si el indicador se cumplía en su totalidad, si se cumplía parcialmente o si no se encontró información disponible en línea. En este último caso se señaló que *no* se cumplía con el indicador. Sin embargo, para el caso de estos indicadores, las siguientes etapas resultaron cruciales para verificar su cumplimiento.

En esta primera etapa se trabajó con los 159 indicadores que integran los siete rubros del diagnóstico. De ese primer acercamiento el equipo de investigación encontró información completa para el 41% de los indicadores; para el 36% se encontró información que, aunque no concluyente, sí permitió iniciar un análisis de la tendencia de cumplimiento del indicador. Finalmente, para el 23% restante de los indicadores no se encontró información disponible. El cuadro siguiente ilustra los resultados globales de esta primera etapa:

<b>Tabla 1.- Cumplimiento de indicadores por disponibilidad de información en línea</b>				
<b>Rubro</b>	<b>No. Total de indicadores</b>	<b>Sí cuenta con información completa</b>	<b>Cuenta con información parcial</b>	<b>No cuenta con información</b>
Archivos	29	8	11	10
Información pública	17	8	6	3
Mecanismos de asignación presupuestal	40	25	8	7
Compras	27	12	11	4
Contabilidad	29	8	12	9
Monitoreo y evaluación	9	1	5	3
Fiscalización	8	3	5	--
<b>TOTALES</b>	<b>159</b>	<b>65</b>	<b>58</b>	<b>36</b>
<b>TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 41%</b>				

Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que la impresión general del equipo de investigación al finalizar la primera etapa del diagnóstico es que los portales del gobierno del estado de Guanajuato tienen un diseño eficiente y amable, al igual que los del Poder Legislativo y del Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato.

## **Etapa 2**

### **Revisión documental de materiales proporcionados por el GEG**

La segunda etapa de trabajo se estructuró a partir de los resultados de la fase de revisión en línea. Una vez identificadas las necesidades de información que tenía el equipo de investigación para poder avanzar en el diagnóstico, se realizó una solicitud de información documental al Gobierno del estado de Guanajuato para verificar si en realidad la información no existía o, en su caso, sí existía pero no estaba disponible en los medios electrónicos del gobierno. En esta segunda etapa de revisión se pudo

comenzar a construir un panorama más claro sobre el cumplimiento de los indicadores. En esta etapa, también se revisaron los 159 indicadores determinados desde el inicio del proyecto. De manera general, se obtuvieron los siguientes resultados:

<b>Tabla 2.- Cumplimiento de indicadores por análisis documental</b>				
<b>Rubro</b>	<b>No. Total de indicadores</b>	<b>Sí cuenta con información completa</b>	<b>Cuenta con información parcial</b>	<b>No cuenta con información</b>
<b>Archivos</b>	29	11	9	9
<b>Información pública</b>	17	8	6	3
<b>Mecanismos de asignación presupuestal</b>	40	27	7	6
<b>Compras</b>	27	8	10	9
<b>Contabilidad</b>	29	12	11	6
<b>Monitoreo y evaluación</b>	9	2	5	2
<b>Fiscalización</b>	8	4	4	--
<b>TOTALES</b>	<b>159</b>	<b>72</b>	<b>52</b>	<b>35</b>
<b>TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 45%</b>				

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, después de la segunda etapa de revisión el porcentaje total de indicadores con información completa fue del 45%, al pasar de 65 en la primera etapa a 72 en la segunda. En el caso de los indicadores con información parcial, el total de indicadores disminuyó de 58 a 52, para la segunda etapa. Lo anterior, representa un 33% de los indicadores con algún soporte documental, pero que todavía requerían que en la siguiente etapa se corroboraran aspectos que permitieran dimensionar el nivel de cumplimiento de los mismos. Finalmente, el porcentaje de indicadores para los que no se encontró ningún tipo de información disminuyó en un indicador fue del 22% (35 indicadores). En este último caso, al igual que en los indicadores con información parcial, la etapa de entrevistas fue determinante para poder construir el panorama de cumplimiento de los indicadores.

En los totales por rubro de esta segunda revisión se presentaron cambios relevantes. Prácticamente en todos los rubros se presentó un incremento en el número de indicadores que cuentan con información completa. La excepción fue el rubro de compras donde hubo una disminución. Esto se debió a que una vez realizado el análisis documental de esta segunda etapa, la información revisada no permitió

consolidar el panorama de cumplimiento de algunos de los indicadores de este rubro. En algunos casos el indicador se cambió a *información parcial*, en otros a *no se cuenta con información*.

### **Etapas 3**

#### **Entrevistas**

Las entrevistas permitieron profundizar en prácticas y dudas específicas que no habían quedado del todo claras durante las dos primeras etapas del diagnóstico, para construir una visión completa del cumplimiento de esos indicadores y realizar las recomendaciones necesarias para ayudar al Gobierno del Estado de Guanajuato a consolidar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que requiera la entidad.

Una vez definidos los aspectos que debían verificarse *in situ*, se preparó la tercera etapa del diagnóstico. Se realizaron 32 entrevistas definidas a propuesta del equipo de investigación y añadiendo las sugerencias realizadas por la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, instancia que fue el interlocutor directo entre el CIDE y el Gobierno de Guanajuato durante todo el desarrollo del diagnóstico. El criterio principal de selección fue la identificación de actores clave en los distintos procesos que involucran los rubros y sus respectivos indicadores. Este trabajo de campo se realizó del 6 al 9 de agosto de 2013, en las oficinas de cada uno de los funcionarios seleccionados. El siguiente cuadro contiene la lista detallada de entrevistas realizadas para cada rubro<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Como se puede observar en la lista del Cuadro 4, hay actores que se consideraron en varios de los rubros del diagnóstico, sobretodo porque la labor que realizan es más transversal y podrían proporcionar información relevante sobre procesos específicos de los indicadores. Es por ello que se encuentran repetidos en la lista de actores entrevistados. Sin embargo, en total se realizaron 32 entrevistas.

## Cuadro 2.- Actores entrevistados en la tercera etapa de diagnóstico

### ▶ **Archivos**

- ▶ Director del Archivo General (Secretaría de Gobierno)
- ▶ Coordinador del Archivo del Estado (Secretaría de Gobierno)

### ▶ **Información Pública**

- ▶ Secretario Ejecutivo del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato
- ▶ Dirección Jurídica del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato
- ▶ Director de Archivonomía y Titular de la Unidad de Acceso a la Información Pública
- ▶ Coordinador de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)
- ▶ Director de Acceso a la Información (UAIP)
- ▶ Director de Transparencia (UAIP)

### ▶ **Mecanismos de asignación presupuestal**

- ▶ Subsecretario de Finanzas e Inversión (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Coordinador General Hacendario (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director General de Presupuesto (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director General de Coordinación y Seguimiento de la Inversión Pública (Secretaría de Finanzas)

### ▶ **Compras**

- ▶ Subsecretario de Administración (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director de Adquisiciones y Suministros (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Coordinador Ejecutivo de Operación (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Coordinador de Seguimiento a Licitaciones (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Ejecutivo de Compras (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Subsecretario de Evaluación Gubernamental (Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas)
- ▶ Director General de Evaluación y Control de Obra Pública (Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas)
- ▶ Subsecretario de Programación y Administración de Obra (Secretaría de Obras Públicas)
- ▶ Auditor General (Órgano de Fiscalización Superior del estado de Guanajuato)

### ▶ **Contabilidad**

- ▶ Director General de Contabilidad Gubernamental (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director de Cuenta Pública (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director de Egresos (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director General Financiero (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Encargado del SAP (Secretaría de Finanzas)

▶ **Monitoreo y Evaluación**

- ▶ Dirección de Análisis y Seguimiento al Gasto Público (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director General de Presupuesto (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Subsecretario de Evaluación Gubernamental (Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas)
- ▶ Director General de Auditoría Fiscal (Secretaría de Finanzas)
- ▶ Director general del Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (IPLANEG)
- ▶ Director General de Población y Director General de Evaluación (IPLANEG)
- ▶ Coordinador General de Innovación Gubernamental

▶ **Fiscalización**

- ▶ Auditor General (Órgano de Fiscalización Superior del estado de Guanajuato)Entrevista con la Dirección de Contraloría
- ▶ Subsecretario de Evaluación Gubernamental (Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas)
- ▶ Director General de Asuntos Jurídicos (Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas)

Fuente: Elaboración propia

Para la realización de la tercera etapa del diagnóstico se diseñaron entrevistas *semiestructuradas* con preguntas puntuales sobre información que el equipo de investigación necesitaba verificar para poder construir el panorama real de cumplimiento de cada rubro en el estado de Guanajuato. Un aspecto que no puede dejar de mencionarse es que prácticamente en todas las entrevistas los funcionarios tuvieron una gran apertura, contestaron a las preguntas y además compartieron información adicional que consideraban de utilidad para la realización del diagnóstico. Se visitó a los actores directamente en sus oficinas, las entrevistas duraron en promedio 90 minutos.

**Tabla 3.- Cumplimiento de indicadores después de las entrevistas**

<b>Rubro</b>	<b>No. Total de indicadores</b>	<b>Sí cuenta con información completa</b>	<b>Cuenta con información parcial</b>	<b>No cuenta con información</b>
<b>Archivos</b>	29	12	7	10
<b>Información pública</b>	17	6	8	3
<b>Mecanismos de asignación presupuestal</b>	40	27	7	6
<b>Compras</b>	27	7	14	6
<b>Contabilidad</b>	29	10	10	9
<b>Monitoreo y evaluación</b>	9	4	5	--
<b>Fiscalización</b>	8	6	2	--
<b>TOTALES</b>	<b>159</b>	<b>72</b>	<b>53</b>	<b>34</b>
<b>TOTAL DE INDICADORES CUMPLIDOS: 45.3%</b>				

Fuente: Elaboración propia

Al finalizar la etapa de entrevistas, el equipo de investigación pudo verificar el nivel de cumplimiento que el estado de Guanajuato tiene para cada indicador del diagnóstico. De manera general, la entidad cumple con el 45.3% de los indicadores, cuenta con elementos parciales para 33.3% y no cumple con el 21.4% de los indicadores. Los números de cumplimiento total y parcial de los indicadores se mantuvieron prácticamente sin movimientos entre la segunda y tercera etapa. Sin embargo, la información recabada durante las entrevistas permitió profundizar con mayor detalle cada uno de los procesos que involucran los indicadores y, de esta manera, se afinaron los hallazgos y retos que se detallan en el capítulo siguiente.

## **2. Resultados del Diagnóstico**

Como ya se ha mencionado, el proceso de construcción de los indicadores no fue ajeno a las mejores prácticas en los ámbitos nacional e internacional. Para construir la metodología fue necesario retomar fuentes acreditadas en cada uno de los rubros. También fue primordial encontrar una metodología sencilla, pero no por ello simple, cuyas etapas se han detallado en el capítulo anterior. En este diagnóstico hemos observado las mejores prácticas en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas como una cadena en la que son cruciales los rubros: Archivos, Información Pública, Mecanismos de Asignación Presupuestal, Compras, Contabilidad, Monitoreo y Evaluación y Fiscalización.

A pesar de que en todo momento se analizan los resultados del diagnóstico por rubro, no debe perderse de vista que para la existencia de un gobierno transparente, el cumplimiento de estos indicadores no se puede entender de manera aislada, pues sólo de manera conjunta es posible integrar las prácticas más deseables para un gobierno eficiente y transparente. Por ejemplo, no es posible hablar de transparencia presupuestal solamente a través de la generación de información en esta materia. Es necesario que la información se publique y el ciudadano tenga acceso a ella. Esto quiere decir, que el cumplimiento de uno de los rubros en su totalidad no exime a un gobierno de cumplir con los demás, si lo que se busca es consolidar un verdadero sistema de rendición de cuentas.

Es por ello que afirmamos: los siete rubros que conforman el diagnóstico integran un ciclo: antes, durante y después de todas las acciones de gobierno. Al verlos en conjunto, ofrecen un panorama completo y amplio sobre las condiciones en las que se encuentra el gobierno en materia de rendición de cuentas y transparencia. El cumplimiento de las exigencias específicas de cada rubro señaladas en los indicadores, llevará como consecuencia lógica al mejoramiento del ejercicio gubernamental.

En este capítulo se presentan los principales hallazgos, las fortalezas y recomendaciones que el equipo de investigación considera que son necesarios para que el Gobierno del estado de Guanajuato pueda consolidar un sistema integral de rendición de cuentas. Muchas de las recomendaciones implican cambios tan sencillos como poner a disposición la información en los portales de internet. Otras requieren de un esfuerzo mayor y de generación de sinergia entre los distintos actores del gobierno de la entidad. Para éstas la voluntad política es una condición indispensable.

## 2.1. Archivos

Las condiciones del gobierno del estado de Guanajuato en materia de archivos son limitadas. El tema primordial es que, a pesar que la normativa estatal de archivos prevé la existencia de un Sistema Estatal de Archivos (SEA), éste no existe en la realidad, sino como una función nominal asignada al Archivo General.

Sin embargo, la investigación permitió identificar acciones específicas que ayudarán a transformar la materia de archivos como la base para construir un sistema de rendición de cuentas. Los hallazgos aquí presentados determinan en buena medida las amplias posibilidades que existen para el mejoramiento de los archivos en la entidad. Los archivos están integrados por documentos públicos que sustentan la actividad cotidiana del quehacer gubernamental y, con el paso del tiempo, la historia de ese gobierno, pero también de esa sociedad, por lo que su importancia y significado es trascendental para el objetivo de esta investigación. El panorama general de cumplimiento para cada uno de los indicadores que conforman este rubro se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.- Nivel de cumplimiento para indicadores de ARCHIVOS**

No.	Descripción	Nivel de cumplimiento
1	Existe una agencia para la gestión de archivos.	Sí cumple
2	Existe un sistema estatal de archivos que cuenta con lineamientos y reglas de operación.	Sí cumple
3	El sistema de gestión cuenta con profesionales con el perfil que establece la ley.	No cumple
4	Existen lineamientos que regulen la operación del sistema de gestión y que busquen homogeneizar la gestión de archivos en todas las unidades administrativas.	Sí cumple
5	Existen reglamentos archivísticos para la operación del sistema de gestión estatal de archivos.	Sí cumple
6	Existen oficinas o áreas coordinadoras responsables de los archivos en cada dependencia y/o entidad gubernamental.	Sí cumple
7	Existe una clasificación del material en archivos de trámite, archivos de concentración y archivos históricos, con áreas encargadas, responsables y reglas y lineamientos de operación específicos.	Sí cumple
8	Existe un catálogo de contenidos de los archivos de las unidades administrativas a cargo del sistema de gestión	Cumple parcialmente

	(Inventario Documental, según la Ley estatal).	
9	Existe un marco normativo adecuado a la gestión eficiente de archivos, que asigne responsabilidades y obligaciones sobre la gestión.	Sí cumple
10	Existe una ley estatal y reglamento de la ley de archivos.	Sí cumple
11	Existen lineamientos generales de operación de la política de gestión de archivos.	Sí cumple
12	Existen manuales archivísticos homogéneos para todas las unidades administrativas (Cuadro General de Clasificación Archivística, según la Ley estatal).	Sí cumple
13	Existen manuales de procedimientos para el acceso y manipulación de los archivos por tipo, a excepción de aquellos reservados por las previsiones legales respectivas.	Sí cumple
14	Existen lineamientos de identificación y clasificación de archivos reservados.	Cumple parcialmente
15	Hay un sistema electrónico de acceso a archivos.	No cumple
16	Hay un catálogo electrónico de los archivos existentes de las unidades administrativas del Gobierno del Estado (Catálogo de Disposición Documental, según la Ley estatal).	Cumple parcialmente
17	El catálogo es publicado.	No cumple
18	Existen responsables de la gestión de los archivos en cada una de las unidades administrativas encargadas de la labor archivística.	Cumple parcialmente
19	Hay un Consejo o Comité Técnico y un Comité o Consejo Académico que auxilien al órgano estatal de gestión de archivos.	Sí cumple
20	Registro Estatal de Archivos Históricos.	No cumple
21	El catálogo del registro estatal de archivos históricos es publicado.	No cumple
22	Base de datos electrónica de algunos o todos los documentos del registro estatal.	No cumple
23	Hay un espacio físico adecuado dedicado al resguardo de archivos.	Cumple parcialmente
24	Los expedientes de archivo se integran de acuerdo a las características que disponen los Criterios y Lineamientos en Materia Archivística para la Elaboración de los Reglamentos, en su artículo 8.	No cumple
25	El catálogo de documentos en el archivo se actualiza acorde con los Lineamientos Generales.	No cumple
26	Los catálogos actualizados periódicamente se envían a la agencia estatal de archivos, para su validación y registro.	No cumple

27	Se llevan a cabo procedimientos técnicos que garanticen la conservación de la información y su seguridad mediante procesos de soporte.	No cumple
28	Hay espacios físicos diseñados exclusivamente para la recepción, organización y resguardo temporal o definitivo de los documentos.	Cumple parcialmente
29	Hay funcionando sistemas de control ambiental y de seguridad para conservar los documentos en los espacios físicos.	Cumple parcialmente
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA ARCHIVOS: 41.4%</b>		

Fuente: Elaboración propia

De los 29 indicadores que conforman el diagnóstico para el rubro de archivos, se obtuvo evidencia para afirmar que 12 indicadores (41.4%) cumplen con los requisitos previstos en la normatividad de la materia, pero requieren de actualización, en algunos casos, y, en otros, hacerlos más operativos.

Un total de 7 indicadores (24.1%) reflejan un cumplimiento parcial debido a que de acuerdo a la normatividad estatal se precisa elaborar un Inventario Documental; además de que los lineamientos de identificación y clasificación de archivos reservados requieren actualización y difusión a las áreas encargadas de la materia en las dependencias y entidades gubernamentales. Por otro lado, insistimos en la necesidad de integrar en línea una versión del Catálogo de Disposición Documental para consulta de las áreas y facilitar su trabajo.

Los 10 indicadores restantes (34.5%) no se cumplen, principalmente los relacionados con la operación e integración de un sistema de archivos, o bien, con elementos indispensables para su manejo.

En el caso de este rubro, a pesar de que cada dependencia se encarga de gestionar su propio archivo, la dependencia en cargada de coordinar todas las labores relacionadas con el Sistema Estatal de Archivos es la Secretaría de Gobierno, a través de la Dirección del Archivo General y la Coordinación del Archivo del Estado.

### **Hallazgos**

- El Archivo General está en una situación de preocupante descuido presupuestal, pues las funciones que desempeña no corresponden con la

asignación del personal que tiene en este momento, ni con la profesionalización de todo el personal.

- Este descuido presupuestal se observa claramente en la carencia de elementos que son primordiales para el funcionamiento técnico de un archivo general. Tanto el laboratorio de conservación como el taller de restauración carecen de personal suficiente y de insumos técnicos para su funcionamiento, por lo que sus resultados son limitados; el archivo no cuenta con un área de informática o sistemas computacionales que se encargue de la gestión electrónica de la información, elemento fundamental de cualquier instalación archivística de esta naturaleza en el mundo; el archivo no cuenta con hardware adecuado para la gestión informática y el desempeño de sus funciones archivísticas; el archivo no cuenta con personal suficiente para la gestión documental del material a su cargo; no todo el personal asignado al archivo cuenta con la capacitación y/o profesionalización suficiente, si bien un buen número de los empleados son sujetos altamente profesionalizados en la materia archivística.
- Otro de los elementos que, como hallazgo, es preocupante, es que el Sistema Estatal de Archivos que tiene sustento en la ley no existe en la realidad más allá de los esfuerzos y la voluntad de colaboración que el Archivo General hace. Es decir, esa instancia que podría convertirse en coordinadora, profesionalizadora de los cuerpos de encargados de archivos en dependencias, entidades y municipios de Guanajuato, no existe en la operación debido a que el Archivo General carece de recursos económicos y humanos para desempeñar su papel de instancia directiva.
- Finalmente, aunque no menos importante, es el hecho de que el Archivo General solamente es una dirección de Área. Esta condición administrativa subestima y limita los alcances que debe tener en la rectoría de los archivos de todas las entidades del Gobierno del estado de Guanajuato.

### **Fortalezas**

A pesar de las limitantes que se encontraron en materia de Archivos, la entidad cuenta con elementos favorables que vale la pena destacar:

- El Gobierno del Estado de Guanajuato cuenta con la estructura normativa pertinente para diseñar un sólido Sistema Estatal de Archivos. Y cuenta con la voluntad y profesionalización del Archivo General, por lo que para materializar

y hacer funcional el Sistema Estatal de Archivos es preciso subsanar el olvido presupuestal en el que está el Archivo General, instancia coordinadora del SEA.

- La Dirección del Archivo General del Estado está integrada por un cuerpo profesional con formación especializada y experiencia de muchos años en la gestión archivística.
- La labor de ésta área se desarrolla a través de una estrecha relación de colaboración con el Archivo General de la Nación, así como con otros archivos estatales, por lo cual sus atribuciones se realizan con estricto apego a la normativa en materia de archivos a nivel nacional y recuperando las mejores prácticas de otras entidades federativas; además de compartir las propias.

## **Recomendaciones**

- Fortalecer la Unidad Administrativa encargada de Archivos, transformándola de dirección de área a dirección general, dotándola de mayores recursos materiales y técnicos. Se propone que se fortalezca a la Unidad Administrativa encargada de Archivos para que sea efectivamente coordinadora y/o directora de la política de gestión de archivos en el ámbito estatal, otorgándole atribuciones y recursos para tal efecto.
- Actualizar el reglamento de la Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato, para que se asignen responsabilidades y obligaciones claras sobre la gestión en la materia.
- Dotar a la unidad administrativa con atribuciones para que:
  - Coordine a las unidades encargadas de archivos en cada dependencia del poder Ejecutivo.
  - Emita lineamientos y criterios de operación de observancia general para el poder Ejecutivo.
  - Defina un Cuadro General en materia Archivística, que especifique la clasificación del material en archivos de trámite, concentración e históricos.
  - Instruya a las áreas encargadas de archivos por dependencia a elaborar un catálogo específico en la materia.
  - Elabore un manual de procedimientos con contenidos generales para cada área.
  - Autorice los manuales de procedimientos que cada área elabore.
  - Construya un sistema de gestión automatizado.

- Defina y autorice el perfil profesional de los encargados de las áreas de archivo.
  - Conforme el inventario documental, a partir del Catálogo de Contenidos de los archivos de las Unidades Administrativas.
  - Publique el catálogo del Registro Estatal de Archivos Históricos, así como los catálogos existentes a la fecha e iniciar los procedimientos para hacer públicos, vía electrónica, aquéllos que se integren posteriormente.
  - Elabore una base de datos electrónica de los archivos en trámite y concentración, actualizándola semestralmente.
  - Haga evaluaciones y emita recomendaciones a las áreas encargadas de archivo de las dependencias, entidades y municipios, dotándole también de la facultad de dar seguimiento, apoyo técnico y, en su caso, de sancionar el incumplimiento de sus recomendaciones.
- Es necesario fortalecer al Comité Técnico Consultivo y modificar su constitución, integrando a especialistas en archivística.
  - Se requiere dotar de mayor presupuesto, insumos y personal especializado al Archivo General del Estado, a fin de fortalecer las acciones técnicas de su laboratorio de conservación y su taller de restauración.
  - Se requieren espacios físicos acondicionados para la guarda y custodia de los archivos en trámite, concentración e históricos. Particularmente se recomienda dotar de un sistema automatizado de climatización para las instalaciones del Archivo General del Estado.
  - Se requiere dotar al Archivo General del Estado de técnicos para que laboren en un área especializada en informática, que fortalezca la gestión electrónica de la información del archivo y, asimismo, se encargue del mantenimiento periódico de los sistemas operativos del equipo informático del Archivo General del Estado.
  - Difundir, a través de los portales, la información pública de oficio de archivos disponible.
  - Con la intención de fortalecer y profesionalizar la labor de archivo, es deseable que el Gobierno del Estado colabore con la Instituciones de Educación Superior de la entidad en la creación de una licenciatura en archivonomía dentro de las mismas.

- Se requiere un intenso programa de capacitación en la materia, en las áreas encargadas de archivo de las dependencias, entidades y municipios, y vincularlo con los procesos de acceso a la información pública y la transparencia.
- Es necesaria la redefinición del Sistema Estatal de Archivos y establecer reglas de operación homogéneas para los tres poderes del Estado, teniendo al Archivo General del Estado como instancia coordinadora y/o reguladora de la política en la materia.

## 2.2. Información Pública

El rubro de información pública refleja una situación particular, pues aun cuando existe la ley estatal en la materia, e interés por parte de los responsables de las oficinas gubernamentales para consolidar una política de acceso a la información pública y de transparencia, desde 2004 no se cuenta con el reglamento específico para hacer operativa esta ley y dar operatividad a las acciones que deban llevar a cabo las áreas involucradas en el acceso a la información pública. Al terminar las tres etapas del diagnóstico, el panorama del cumplimiento de los indicadores de este rubro quedó de la siguiente manera:

**Cuadro 4.- Nivel de cumplimiento para indicadores de INFORMACIÓN PÚBLICA**

No.	Descripción	Nivel de cumplimiento
1	Existe un marco normativo para una política de transparencia y acceso a la información pública.	Cumple parcialmente
2	Existe un marco administrativo u organizacional para una política de transparencia y acceso a la información pública.	Cumple parcialmente
3	Existen lineamientos de clasificación de la información.	Cumple parcialmente
4	Existen y funcionan órganos/oficinas de acceso a la información pública en cada dependencia y/o sujeto obligado.	Sí cumple
5	Existen manuales de procedimientos de los órganos de acceso a la información de las dependencias, que busquen homogeneizar los procesos de acuerdo a las previsiones de ley.	No cumple
6	Existe un portal ciudadano de acceso a la información en internet.	Sí cumple
7	El portal cuenta con un diseño eficiente para garantizar su publicidad y la máxima disponibilidad de la información.	Sí cumple

8	El portal hace posible hacer solicitudes de información pública y recursos de revisión.	Sí cumple
9	Hay interoperabilidad de datos entre las dependencias que facilita el acceso a la información y la toma de decisiones.	No cumple
10	Existe una política de transparencia focalizada, divulgación proactiva de la información o Información Pública de Oficio.	Sí cumple
11	Existe una clasificación y gestión electrónica de la información en el sistema.	Cumple parcialmente
12	E-Gobierno: Existe un portal gubernamental con sitios subsidiarios de cada dependencia que ofrece acceso a la información gubernamental diaria.	Cumple parcialmente
13	E-Gobierno: El portal ofrece acceso a resoluciones de las dependencias gubernamentales y al resultado de la toma de decisiones.	No cumple
14	Existe una plataforma eficiente para quejas, solicitudes y emergencias que tienen que ver con acciones gubernamentales.	Cumple parcialmente
15	Existe una plataforma eficiente para participación ciudadana en la toma de decisiones.	Cumple parcialmente
16	Existe un organismo de jurisdicción estatal, autónomo, encargado de atender a la ciudadanía en materia de acceso a la información pública gubernamental, así como de conocer de los recursos de impugnación que causen las solicitudes no atendidas por los entes de acceso a la información de cada sujeto obligado.	Sí cumple
17	El manual de procedimientos prevé pasos para la solicitud de información y para los recursos de revisión.	Cumple parcialmente
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA INF. PÚBLICA: 35.3%</b>		

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el cuadro anterior, de los 17 indicadores analizados, solamente 6 cumplen totalmente con lo requerido (35.3%), ya que, orgánicamente, cuentan con una estructura y órganos u oficinas funcionando y operando los sistemas de acceso a la información pública en cada dependencia y/o sujeto obligado. Además existe un órgano garante a nivel estatal en materia de acceso a la información pública gubernamental.

Es importante mencionar que la entidad cuenta con un portal ciudadano de acceso a la información, con un diseño eficiente para garantizar su publicidad y la máxima disponibilidad de la información. El portal se actualiza constantemente y cumple con los estándares establecidos a nivel internacional para publicar las respuestas a las solicitudes de información, así como presentarlas, o bien, interponer recursos de revocación (revisión). Asimismo, la Unidad de Acceso a la Información Pública del

poder ejecutivo estatal cuenta con un sistema de registro y seguimiento de las solicitudes de información de gran calidad.

8 indicadores presentan un cumplimiento parcial (47%) y 3 no se cumplen (17.7%). En ambos casos la evidencia mostró problemas en cuanto a la falta del reglamento para operar la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado y los Municipios de Guanajuato, además los lineamientos específicos al igual que los manuales de procedimientos deben elaborarse para facilitar la interoperabilidad de datos entre las dependencias y entidades gubernamentales. En términos generales se requiere difundir la norma para sustentar las acciones de las áreas con atribuciones en materia de acceso a la información pública, así como difundir el ejercicio al derecho a la información para que la sociedad lo conozca y lo practique.

La responsabilidad del rubro de Información Pública recae principalmente en la Secretaría de Finanzas, donde está adscrita la Unidad de Acceso a la Información Pública y en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato.

### **Hallazgos**

- Uno de los principales hallazgos, destacando su valor positivo, fue la colaboración y coordinación que existe entre las instancias encargadas de transparencia y acceso a la información.
- Falta el reglamento para la ley que permita delimitar términos operativos para la política de transparencia y cumpla así con la jerarquía normativa.
- La entidad no cuenta con un proyecto de interoperabilidad de datos entre las dependencias del poder ejecutivo, a fin de darle celeridad a las solicitudes de información y de facilitar incluso las funciones de todas las áreas del gobierno estatal, mediante información compartida.
- En diversas áreas carecen de manuales de procedimientos que normen las etapas del acceso a la información.

### **Fortalezas**

El nivel de desarrollo que tiene el estado en materia de Información Pública, permitió al equipo de investigación identificar fortalezas puntuales que desde nuestra perspectiva sientan una base sólida para poder sustentar los cambios y ajustes necesarios para consolidar este rubro en la entidad.

- El Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato (IACIP) ha designado recientemente al titular de la Secretaría Ejecutiva de ese órgano, por lo que se está rediseñando la operación del Instituto, con el propósito de operar con base en indicadores y metas establecidas en el Programa Operativo Anual.
- La Secretaría Ejecutiva está buscando orientar la labor del Instituto para consolidar una “política pública” en materia de acceso a la información pública, la transparencia, en general, y la transparencia focalizada, en particular, en coordinación con el Consejo General del Instituto.
- El IACIP está interesado en promover la Ley de Acceso a la Información Pública para crear una cultura por la transparencia en el ámbito estatal y municipal, al difundir los principios, criterios y análisis de la ley a través de su página electrónica, así como de la realización de foros, seminarios, programas de capacitación. Es importante mencionar que se están llevando a cabo acciones específicas orientadas hacia los niños y jóvenes para que incorporen la cultura de la transparencia y el acceso a la información en su quehacer cotidiano.
- El IACIP trabaja con los 57 sujetos obligados en la entidad transmitiéndoles los principios y criterios para la clasificación de la información y la operación de los procesos para solicitar información y presentar recursos de revocación, por lo que éste equipo valora este hecho como una cuarta fortaleza para el rubro.
- En el Poder Ejecutivo, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) tiene una visión orientada hacia el ciudadano y el ejercicio del derecho a la información. Considerando que la política en la materia debe construirse a partir de la perspectiva de la sociedad para transparentar el ejercicio gubernamental.
- La UAIP cuenta con personal con amplio conocimiento de la Ley de Información Pública Gubernamental del Estado y los Municipios de Guanajuato, lo cual permite identificar claramente las limitaciones y las posibilidades de la normatividad en la materia.
- Consideran a la participación ciudadana como un elemento indispensable para mejorar los procedimientos y mecanismos de acceso a la información pública con los que cuenta la Unidad y manifestaron, consistentemente, que es necesario reorientar la política de acceso a la información pública desde la

sociedad y desde grupos específicos que demandan ejercer éste derecho fundamental.

- LA UAIP reconoce la existencia de plataformas electrónicas con gran contenido de información a nivel estatal que deberían considerarse de acceso libre o público, y desde su opinión podrían incluirse en la información pública de oficio.
- La UAIP del gobierno del Estado está buscando desarrollar proyectos innovadores, tales como diseñar una “nube” que funcione como repositorio a nivel estatal y permita gestionar con mucha mayor celeridad las respuestas a las solicitudes de información.

## **Recomendaciones**

Para este rubro se plantean recomendaciones puntuales para el Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato y para la Unidad de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo, ya que ambas instancias tienen tareas muy concretas para mejorar.

### **a) Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato**

- Fortalecer la Secretaría Ejecutiva del IACIP para que las áreas que integran al instituto realicen su trabajo coordinadamente bajo ésta instancia.
- Definir, publicar y difundir lineamientos de clasificación de la información para los sujetos obligados.
- Establecer reuniones periódicas de capacitación e información con los sujetos obligados, vía internet o presencialmente.
- Elaborar un Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, coordinadamente con los tres poderes del Estado.<sup>7</sup>
- Desarrollar una campaña de difusión focalizada sobre el ejercicio del derecho a la información.

---

<sup>7</sup> Se enfatiza que es necesario establecer coordinación entre los tres poderes y los municipios, pues la ley los ataña a todos como sujetos obligados. En ese sentido, el reglamento de la ley requerirá trabajo conjunto y acuerdo de todas las partes aludidas en la redacción de la norma.

## b) Unidad de Acceso a la Información dependiente del Poder Ejecutivo

- Es necesario definir la ubicación organizacional de la Unidad de Acceso a la Información. Existen dos alternativas: reasignarla a la Secretaría de Transparencia, o bien, reasignarla a la Secretaría General de Gobierno, a fin de que desarrolle sus funciones desde una posición menos sectorizada que la que ahora tiene, al estar asignada a la SFIA.
- Actualizar el Reglamento Interior de la Unidad de Acceso a la Información, dependiente del Poder Ejecutivo.
- Asignarle atribuciones para:
  - Autorizar manuales de procedimientos de los órganos de acceso a la información del Poder Ejecutivo.
  - Diseñar un sistema automatizado para la interoperabilidad de datos entre las dependencias.
  - Fortalecer las acciones de transparencia focalizada.
  - Desarrollar una campaña de difusión.
  - Definir junto con las unidades de acceso a la información aquéllos datos y estadísticas que pueden ser integrados al portal de acceso a la información del poder Ejecutivo.
  - Fomentar la participación ciudadana para ejercer el derecho al acceso a la información pública.
- Crear un Comité Consultivo para que las organizaciones de la sociedad civil orientadas al acceso a la información y a la transparencia participen en el diseño de políticas públicas afines.
- Difundir el Módulo Interno de Gestión de Solicitudes de Información. (MIGSI) para darle seguimiento a las solicitudes de información y sus respuestas, así como fortalecer el área de informática de la UAIP, que es la gestora del MIGSI.

### **2.3. Mecanismos de asignación presupuestal**

Los indicadores que conforman este rubro de análisis están orientados a identificar la existencia de normas y procedimientos claros que tengan incidencia efectiva en la construcción, ejecución y evaluación del presupuesto. El cumplimiento de los indicadores en esta materia se mantuvo sin cambios entre la segunda y la tercera etapa del diagnóstico. Sin embargo, hubo un par de movimientos en los indicadores que vale la pena precisar. El indicador número 1 (El presupuesto se construye con base en normas y procedimientos) se modificó favorablemente al pasar de

“cumplimiento parcial” a “cumplimiento total” debido a que se confirmó el uso de la normatividad vigente en las dependencias encargadas de la asignación presupuestal. En contraste, el indicador número 24 (Existen informes mensuales de avances de ejecución del presupuesto) pasó de “cumplimiento total” a “parcial”, ya que durante la fase de entrevistas se constató que la información de acceso público más reciente al momento de nuestra visita correspondía al primer trimestre del año, es decir, marzo del 2013, por lo que el indicador no se encontraba actualizado. En el cuadro siguiente se presenta el nivel de cumplimiento de todos los indicadores para este rubro:

<b>Cuadro 5.- Nivel de cumplimiento para indicadores de PRESUPUESTO</b>		
<b>No.</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nivel de cumplimiento</b>
1	El presupuesto se construye con base en normas y procedimientos de asignación presupuestal.	Sí cumple
2	El presupuesto se construye vinculando los recursos públicos asignados y los productos y resultados que se espera obtener para favorecer a la población.	Sí cumple
3	El presupuesto se construye teniendo en mente los resultados obtenidos por las distintas instancias en las asignaciones presupuestales de años anteriores.	Cumple parcialmente
4	El presupuesto se construye tomando en cuenta las necesidades expresadas por la población.	No cumple
5	El presupuesto se construye en conjunto con el Órgano Legislativo (existe una comisión mixta gobierno-legislativo para el tema).	Sí cumple
6	El presupuesto desagrega el estado analítico de ingresos.	Sí cumple
7	El presupuesto desagrega el ejercicio de egresos.	Sí cumple
8	El presupuesto desagrega el endeudamiento y los intereses de la deuda.	Sí cumple
9	El presupuesto aprobado y ejercido es de acceso público (disponible en página de internet del Congreso del Estado).	Sí cumple
10	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por capítulo de gasto	Sí cumple
11	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por unidad administrativa.	Sí cumple
12	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por categoría económica.	Sí cumple
13	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por categoría funcional.	Sí cumple
14	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por proyectos específicos.	Sí cumple
15	El gasto federalizado completo se encuentra presupuestado	Sí cumple

	identificando los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por Ramo y/o Programa.	
16	Existen mecanismos de monitoreo y evaluación del presupuesto en los que se incluye participación ciudadana (discusiones públicas).	Cumple parcialmente
17	Existe un sistema de control y rendición de cuentas (auditorías) público.	Cumple parcialmente
18	En el presupuesto se especifican supuestos y previsiones económicas.	Cumple parcialmente
19	En el presupuesto se especifican créditos fiscales.	No cumple
20	En el presupuesto se especifican pasivos y activos financieros.	Sí cumple
21	En el presupuesto se especifican activos no financieros.	Sí cumple
22	En el presupuesto se especifican obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados de Gobierno.	Sí cumple
23	En el presupuesto se especifican pasivos contingentes.	No cumple
24	Existen informes de avances de ejecución del presupuesto (Global, desglose y archivo histórico de informes pasados y avance del año en curso <mensual>).	Cumple parcialmente
25	El presupuesto incluye y desglosa destinatarios y criterios para administración y gasto de recursos extrapresupuestales (hoyo negro 1) (especifica montos, origen y ejecución).	Sí cumple
26	El presupuesto incluye exenciones fiscales (hoyo negro 2).	No cumple
27	En el presupuesto se establece el número de plazas distinguiendo entre empleados de confianza y empleados de base con su desglose correspondiente.	Cumple parcialmente
28	En el presupuesto se establece un tabulador de salarios de todos los empleados de la Administración Pública Estatal.	Sí cumple
29	Se desglosa el presupuesto del Congreso Local.	Sí cumple
30	Se desglosa el presupuesto del Órgano Superior de Fiscalización Local.	Sí cumple
31	Se desglosa el presupuesto del Poder Judicial.	Sí cumple
32	Se desglosa el presupuesto del Tribunal de Justicia Electoral.	Sí cumple
33	Se desglosa financiamiento a partidos políticos.	No cumple
34	Desglosa presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.	Sí cumple
35	Desglosa presupuesto del Instituto de Transparencia y	Sí cumple

	Acceso a la Información.	
36	El Estado cuenta con una oficina de presupuesto fiscal apartidista para el análisis de propuestas presupuestales y seguimiento a los resultados obtenidos en la aplicación del mismo.	No cumple
37	Existen mecanismos formales de comunicación para recibir quejas y sugerencias respecto a la presupuestación.	Sí cumple
38	En el presupuesto se desglosan los destinatarios de subsidios o fideicomisos.	Sí cumple
39	En el presupuesto se desglosan las transferencias para organismos de la sociedad civil.	Cumple parcialmente
40	Existe una versión del presupuesto de fácil comprensión (no tan técnica y más accesible para los ciudadanos comunes).	Sí cumple
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA PRESUPUESTO: 67.5%</b>		

De los 40 indicadores que conforman el rubro de mecanismos de asignación presupuestal, se pudo corroborar el cumplimiento total de 27 de ellos (es decir, 67.5%). Asimismo, se encontró información para señalar el cumplimiento parcial de 7 indicadores (17.5%). Este cumplimiento parcial está relacionado con las siguientes cuestiones:

- Los mecanismos de monitoreo y evaluación presupuestal no son vinculantes con la asignación del presupuesto. Es decir, no hay evidencia concreta que refleje que el presupuesto se construye con base en los resultados obtenidos por distintas instancias en las asignaciones presupuestales de años anteriores.
- Aunque en teoría la participación ciudadana debe incluirse en los mecanismos de monitoreo y evaluación del presupuesto, durante nuestra visita a la entidad no se hizo referencia a la existencia o incidencia de discusiones públicas en el monitoreo y evaluación presupuestal.
- El sistema de control y rendición de cuentas en la materia debe presentarse al público en general mediante auditorías. Aunque se constató la presencia de éstas, no se pudo acceder a los resultados de las mismas.
- La desagregación del presupuesto es de gran relevancia para su comprensión y evaluación futura. En este sentido, entre más desagregado se encuentre, más sencillo será conocer su ejercicio. Al respecto se afectan tres indicadores por no especificarse puntualmente en el presupuesto: los supuestos y previsiones económicas, ya que únicamente se detallan en la exposición de motivos de la

iniciativa de Ley de Ingresos; el número de plazas distinguiendo el total de empleados de confianza y el total de empleados de base, ya que únicamente se desglosa su nivel de percepción ordinaria, pero no el número de plazas correspondiente, y las transferencias para los organismos de la sociedad civil, ya que se mencionan en una partida única del presupuesto y no individualmente.

- En la entidad existen informes de avances de ejecución del presupuesto que se presentan trimestralmente. Al momento de la visita, esta información se encontraba publicada y actualizada en el portal de internet al mes de marzo del presente año, es decir, al primer trimestre de 2013.

Finalmente, no se encontró información para poder verificar el cumplimiento de 6 indicadores (15%). Estas ausencias se explican nuevamente por el nivel de desagregación y especificación del presupuesto, así como por la falta de instancias externas, organismos de la sociedad civil u otros mecanismos de participación ciudadana, que se dediquen a realizar tareas de análisis y evaluación presupuestal.

Es importante mencionar que la instancia con mayor capacidad para atender el cumplimiento de estos indicadores es la Secretaría de Finanzas y sus dependencias, en particular la Subsecretaría de Finanzas e Inversión, la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Coordinación y Seguimiento de la Inversión Pública.

## **Hallazgos**

- Si bien existen normas y procedimientos de asignación presupuestal definidos, al momento de la visita no se identificaron mecanismos vinculantes entre la asignación de recursos públicos y la mejora en el desempeño de los programas a los que están destinados. Esta situación se explica, en cierta medida, por el reciente inicio de actividades de monitoreo y evaluación de los programas públicos por parte de la administración actual. Una vez que se disponga de resultados concretos se espera que éstos sean determinantes para modificar o dar continuidad a la asignación del gasto. Esta relación es de fundamental relevancia, no sólo porque legitima el ejercicio del gasto, sino porque, por sí misma, genera un mejor uso y desempeño de los recursos públicos, permitiendo al Estado hacer más con menos en beneficio de la sociedad.
- Existe un considerable margen de acción en cuanto a la publicación transparente y oportuna del ejercicio del gasto público. Aun cuando el gobierno

del Estado cuenta con un sistema de información completo y articulado en la materia, actualmente la información presupuestal se encuentra disponible y accesible al público en general sólo a través de solicitudes de información. Al respecto, es necesario puntualizar la relevancia y las ventajas de difundir dicha información en tiempo real y mediante mecanismos que faciliten su consulta, tales como el portal de internet del gobierno del Estado. Con esta acción se cumplirían los indicadores referentes a la publicidad del ejercicio del gasto, que actualmente tienen un cumplimiento parcial al desglosar únicamente montos genéricos en la cuenta pública.

## **Fortalezas**

Como se mencionó al inicio del análisis de este rubro, el cumplimiento total de los indicadores seleccionados en materia de asignación presupuestal es del 67.5%. En principio, esto arroja un panorama alentador, que permitió identificar las siguientes fortalezas para el rubro.

- La construcción del presupuesto obedece a los preceptos legales plasmados en el Manual de Asignación de Fondos lo que provee de mayor certeza los procedimientos de asignación presupuestal.
- Las secretarías del poder Ejecutivo, los organismos descentralizados y los organismos autónomos emplean mecanismos de Presupuesto basado en Resultados, así como Análisis Programático de Metas. Estos instrumentos facilitan la vinculación de recursos públicos asignados con productos y resultados esperados.
- Se están realizando esfuerzos por involucrar de manera más activa al poder legislativo en la definición del presupuesto, a través de la realización de presentaciones con las diferentes áreas del ejecutivo para explicar con detalle el proyecto de presupuesto que se envía al legislativo para su aprobación.
- El presupuesto aprobado y ejercido es de acceso público. Éste desglosa rubros fundamentales como: el estado analítico de ingresos; el ejercicio de egresos; la deuda e intereses de la misma; capítulo de gasto; unidad administrativa; categoría económica; categoría funcional; proyectos específicos; pasivos y activos financieros; activos no financieros; obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados del gobierno; destinatarios y criterios para la administración y gasto de recursos extrapresupuestales, y los destinatarios de subsidios o fideicomisos.

- El presupuesto establece un tabulador de salarios de todos los empleados de la Administración Pública Estatal. Al mismo tiempo, desglosa los siguientes presupuestos: Congreso Local, Órgano Superior de Fiscalización Local, Poder Judicial, Tribunal de Justicia Electoral, Comisión Estatal de Derechos Humanos e Instituto de Transparencia y Acceso a la información.
- Se identificó como mecanismo formal de comunicación para recibir quejas y sugerencias en materia de presupuestación un vínculo en la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, instancia que está encargada de atenderlas.

## Recomendaciones

De acuerdo con las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* identificadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la transparencia presupuestaria se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos.<sup>8</sup> En este sentido, es imperativo enfatizar la necesidad de ampliar la divulgación de la información que dispone el gobierno de la entidad en materia presupuestal. Aunado a ello, las recomendaciones puntuales para este rubro son las siguientes:

- Aun cuando los informes de avances de ejecución del presupuesto no se encuentran actualizados para el público en general, se pudo constatar que el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA), cuenta con un sistema de información completo, articulado y actualizado en la materia. Este sistema permite acceder a la información presupuestal en tiempo real, pero actualmente su uso está limitado a funcionarios públicos que tengan asignadas tareas relativas al presupuesto.
- El uso de este software, desarrollado por SAP, facilita considerablemente la generación de la información presupuestal que solicita la Ley de Contabilidad Gubernamental y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Este escenario es alentador para el uso de tecnologías de la información en el área.

---

<sup>8</sup> OCDE (2011). *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*.

- Una ventana de oportunidad adicional en el rubro se encuentra en el desglose del presupuesto. Al respecto, aún es necesario especificar los créditos fiscales que, de acuerdo con la OCDE, son aquellos costos estimados que implica el trato preferencial de actividades específicas de los ingresos. También es importante especificar los pasivos contingentes, es decir, aquellos cuyo impacto presupuestal depende de eventos futuros. De igual forma, es recomendable incluir y justificar las exenciones fiscales, aquellos privilegios que exoneran del pago de un impuesto. El análisis y consideración de estas tres variables provee información transparente sobre las alternativas presupuestarias de las que dispone el gobierno en la ejecución del gasto.
- Por último, es de vital importancia que las necesidades ciudadanas sean consideradas en la construcción del presupuesto y, a su vez, es preciso que la ciudadanía tenga acceso a mecanismos de monitoreo del ejercicio del gasto, para verificar que los recursos asignados sean aplicados de forma correcta. En este sentido, resulta relevante la presencia de una oficina fiscal apartidista para el análisis de propuestas presupuestales y seguimiento a los resultados obtenidos en la aplicación del mismo. Por ejemplo, la Oficina de Presupuesto del Congreso (Congressional Budget Office) en Estados Unidos produce un análisis independiente sobre temas económicos y presupuestales que soportan el proceso presupuestal en el Congreso. Esta agencia es estrictamente apartidista y se conforma por economistas y analistas de política pública reclutados con base en sus competencias profesionales sin importar su filiación política.

## **2.4. Compras**

El rubro de compras es probablemente el rubro sobre el que más hay que trabajar en materia de transparencia y rendición de cuentas en el Estado de Guanajuato. Es importante tener en cuenta que el análisis de este rubro contempla las adquisiciones de bienes y servicios por un lado, y las adquisiciones de obra pública por el otro. Lo anterior, con resultados en su mayoría muy distintos para cada área ya que la primera, está a cargo de la Secretaría de Finanzas mientras que la segunda, está a cargo de la Secretaría de Obra Pública.

Para el rubro de compras se realizó el análisis de 27 indicadores. Los resultados generales de cumplimiento por indicador se muestran en el siguiente cuadro:

## Cuadro 6.- Nivel de cumplimiento para indicadores de COMPRAS

No.	Descripción	Nivel de cumplimiento
1	Existe un marco normativo público para realizar las compras (Ley de adquisiciones).	Sí cumple
2	Hay una correcta implementación del marco normativo.	Cumple parcialmente
3	El proceso de compra es de acceso público (los ciudadanos pueden acceder a él).	Cumple parcialmente
4	La Ley define la información básica que deben contener las convocatorias o bases de la licitación pública.	Sí cumple
5	La Ley permite subastas electrónicas y pujas en reversa, compras centralizadas o consolidadas de bienes de uso generalizado.	Cumple parcialmente
6	Las compras se realizan a través de licitación y sólo excepcionalmente (menos del 20%) a través de adjudicación directa.	Cumple parcialmente
7	Las adjudicaciones directas se acompañan de una notificación.	Cumple parcialmente
<b>PREVIO A LA LICITACIÓN</b>		
8	La licitación se publica a través de medios de comunicación oficial y aquellos de mayor difusión comercial.	Cumple parcialmente
9	Existe un sistema electrónico de compras público.	Sí cumple
10	Existe difusión de la junta de aclaraciones.	
11	Las convocatorias cuentan con suficiente información y las modificaciones de dichas convocatorias se anuncian con anticipación.	Cumple parcialmente
12	Las reglas para adjudicar un contrato son claras y favorecen la competencia.	Cumple parcialmente
13	Existen criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.	Sí cumple
14	Se realizan revisiones a las barreras de entrada de posibles participantes.	No cumple
15	Se aplican técnicas de administración de riesgo (gestión de inventarios, mecanismos para la aprobación del gasto).	No cumple
16	En el proceso de compra participan observadores externos de los procesos de licitación.	Cumple parcialmente

17	Para la definición de requisitos se realizan estudios de mercado, diálogo con contratantes (mesas de acompañamiento), que no se definen unilateralmente.	No cumple
18	Existe registro de proveedores que fueron excluidos de participar en el procedimiento de contratación y razones.	Cumple parcialmente
<b>EN LA LICITACIÓN</b>		
19	Existe un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos.	Cumple parcialmente
20	Existe la posibilidad de descalificar a los participantes que se coludan.	Cumple parcialmente
21	Los servidores públicos reportan a las autoridades competentes cuando detectan violaciones a la Ley y/o comportamientos inusuales y patrones sospechosos detectados en la presentación de las ofertas.	No cumple
22	La Ley contempla el uso de los medios electrónicos durante el proceso de compra.	Sí cumple
<b>POSTERIOR A LA LICITACIÓN</b>		
23	Existe la posibilidad de que los participantes se inconformen.	Cumple parcialmente
24	La Ley obliga a que cualquier procedimiento de adjudicación pueda ser auditado.	Sí cumple
25	La Ley obliga a que se generen expedientes sobre los procesos de adjudicación.	Sí cumple
26	En línea está disponible un listado de todos los contratos que incluye: el número de fecha de celebración, nombre o razón social del proveedor, objeto, monto total de la contratación y plazo de ejecución.	No cumple
27	Los expedientes completos de todo el proceso de licitación incluyendo contratos finales asignados son públicos.	No cumple
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA COMPRAS: 26%</b>		

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, una vez finalizada la etapa de entrevistas, el cumplimiento de éstos se modificó de la siguiente manera: Existe información disponible completa para 7 indicadores (26%), lo que representa una disminución en un indicador.<sup>9</sup> Se cuenta

<sup>9</sup> Aunque pareciera que hubo una disminución el balance general real es el siguiente: hubo 4 incrementos en indicadores de “no” a “parcial” y 2 incrementos en indicadores de “parcial” a “sí”. Las disminuciones por su parte, tienen que ver con únicamente dos indicadores, el 20 y el 26. El indicador 20 pasó de sí a parcial ya que aunque existe por ley la posibilidad de descalificar a los participantes que se coludan, la mayoría de los entrevistados coincide en que rara vez se descalifica o inhabilita a un proveedor por “colusión”. Por su parte, el indicador 26 pasó de “sí” a “no” debido a que la información

con información parcial para 14 indicadores (52%), lo que representa un incremento en cuatro indicadores. Finalmente, no se encontró información de ningún tipo para 6 indicadores (22%), lo que representa una disminución respecto a la etapa anterior de 3 indicadores.

Los indicadores que se clasificaron en la categoría de *Sí cumple* tienen que ver con la existencia de leyes de adquisiciones; los sistemas electrónicos de compras públicos; la inclusión en la ley de información sobre los requisitos de las convocatorias de licitación y; la generación de expedientes sobre los procesos de adjudicación. Por su parte, los indicadores que se ubicaron con *cumple parcialmente* tienen que ver con la implementación de la ley de adquisiciones de manera correcta; la posibilidad real de los ciudadanos de acceder al proceso de compra y por tanto la competencia real que se da en materia de adquisiciones; la posibilidad de realizar subastas electrónicas, pujas en reversa y compras centralizadas o consolidadas; la cantidad de adquisiciones que se realizan a través de adjudicación directa y su debida justificación a través de una notificación; la publicación de licitaciones en medios de comunicación oficial y aquellos de mayor difusión; la difusión de las juntas de aclaraciones; los tiempos en los que se anuncian modificaciones a las convocatorias; la participación de observadores externos; el registro de proveedores que fueron excluidos de participar en procedimientos de contratación y sus razones; la posibilidad de descalificar a los participantes que se coluden y; finalmente, la posibilidad de que los participantes se inconformen.

Por último, los indicadores que *no cumplen*, se definieron en este nivel ya que no se encontró información de ningún tipo para determinar su cumplimiento. Principalmente, este grupo de indicadores tiene que ver con la aplicación de técnicas de administración de riesgo; las revisiones a las barreras de entrada de posibles participantes; la realización de estudios de mercado para la definición de los requisitos de las convocatorias; reportes a las autoridades competentes de servidores públicos respecto a violaciones a la Ley y/o comportamientos sospechosos detectados en la presentación de las ofertas y finalmente; la publicación en línea del listado de todos los contratos celebrados anualmente que incluya montos asignados.

## **Hallazgos**

- Los cambios en la legislación, aprobados el año pasado, en los que se incrementaron los montos para realizar licitaciones públicas, obedecen

---

proporcionada en las entrevistas respecto a los contratos fue mucho más amplia de la que está publicada en línea.

principalmente a la intención de beneficiar a los proveedores guanajuatenses.<sup>10</sup> Sin embargo, promover la adquisición directa, va en contra de lo que buscan los indicadores para el rubro de compras pues se disminuyen las condiciones de competencia. Esto además incide negativamente sobre los precios en que se realizan las adquisiciones en el estado y por tanto deberían replantearse.

- En materia de adquisiciones de obra pública, el equipo de investigación descubrió que muchos de los incumplimientos en varios de los indicadores del rubro se relacionan con que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción-Guanajuato (CMIC) tiene amplia capacidad para intervenir en los procesos de adjudicaciones y licitaciones. En la Secretaría de Obra Pública se han abierto espacios que dan lugar a la discrecionalidad, lo cual es evidentemente contrario a los estándares internacionales de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas en este rubro y, en consecuencia, atenta en contra del interés público de la ciudadanía guanajuatense.
- En el caso de las adquisiciones de bienes y servicios, se identificaron tres debilidades principales, la primera tiene que ver con la falta de reglamentos y reglas de operación al interior de esta dirección, lo que incentiva la discrecionalidad y, en consecuencia, genera problemas legales tales como el relacionado con el ex director de adquisiciones y suministros de la secretaría. El segundo, tiene que ver con los subcomités de adquisiciones que, en algunos casos, se han convertido en “cajas negras” sobre las cuales también se han presentado sucesos como el anterior. Finalmente, también se identificó la imposibilidad de celebrar convenios marco con proveedores directos o fabricantes a gran escala. El incluir en los procesos de compra a intermediarios, representa otro factor que repercute negativamente en los precios de las adquisiciones, atentando contra el interés público y menguando la competitividad del estado.

A pesar de estas áreas de oportunidad que se presentan como hallazgos relevantes para este rubro, el equipo de investigación identificó fortalezas que vale la pena destacar. Para ello, se presenta tanto las fortalezas como las recomendaciones para cada una de las áreas que tienen a su cargo los principales procedimientos de este

---

<sup>10</sup> Sobre este aspecto es necesario aclarar que apoyar la competitividad de las empresas guanajuatenses es labor de las áreas de desarrollo económico del estado. El área de adquisiciones contribuye en esa labor en la medida en que logra realizar adquisiciones de calidad y al menor precio posible. Sin embargo, el desarrollo de un estado no debería de promoverse a costa de cerrar la entrada a la competencia de otros proveedores que pueden ofrecer los mismos productos a un costo menor, aunque no sean guanajuatenses.

rubro, la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la Secretaría de Finanzas por un lado, y la Dirección de Adquisiciones de la Secretaría de Obra Pública por el otro.

## **Fortalezas**

### Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios

- Existe un sistema de compras que permite dar un seguimiento puntual a todo el proceso de adquisiciones.
- La entidad cuenta con expedientes ordenados por cada contrato asignado.
- Se realizan revisiones a los proveedores antes de darse de alta (revisión física y fiscal).
- Se realizan en su mayoría licitaciones públicas.
- Realizan periódicamente subastas para las adquisiciones con recursos estatales.

### Dirección de Adquisiciones de Obra Pública

- Existe un sistema de compras que permite llevar un control preciso de cada obra contratada.
- Hay una plataforma de monitoreo y evaluación de obra pública a cargo de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas. En esta plataforma están ingresados todos los expedientes en materia de adquisiciones de obra pública que permite además de contar con una organización, generar reportes de mucha utilidad en materia de análisis de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, el sistema permite generar al momento un reporte sobre cuántos contratos se otorgaron a la empresa "X" en 2012.

## Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones para cada una de las Direcciones en orden de importancia y para cada una de las áreas clave involucradas en estos procesos.

### Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios

- Desarrollar una oficina de estudios de mercado externa al gobierno o al área de adquisiciones de bienes y servicios que genere información técnica para la realización de las mismas. Esta oficina debe estar dirigida por economistas que generen información cada vez que se realice una adquisición y garanticen, a través de una investigación técnica, que la adquisición se otorga debido a que representa el menor costo para el estado y la mayor calidad y eficiencia en el bien o servicio requerido. En este sentido, en caso de que se llevara a cabo una adjudicación directa, ésta también tendría que estar justificada con un estudio de mercado. Finalmente, la oficina también estaría a cargo de la definición de los requisitos de cada una de las convocatorias (para ello también se realizarían estudios de mercado).
- Modificar la legislación para que fomente la competitividad y no dé cabida ni a la discrecionalidad ni a los actos de corrupción. Para ello, se debe prestar especial atención a lo siguiente:
  - Los incrementos establecidos en la Ley de Presupuesto de Egresos (art. 37) en los montos para realizar licitaciones públicas. Como mencionamos, la idea detrás de estos incrementos es beneficiar a los empresarios guanajuatenses al asignarles los contratos directamente. El principio fundamental que debe procurar la Ley es que la producción o distribución del bien o servicio sea asignado a aquel proveedor que, mediante una licitación, ofrezca el mejor producto en términos de calidad y precio. Contrario a lo anterior, el incremento en los montos para la realización de licitaciones públicas es una decisión que incentiva la discrecionalidad, la corrupción y el uso ineficiente de recursos públicos. Por ello, una de las recomendaciones es reducir considerablemente los montos de manera que se incremente el número de licitaciones públicas y con ello, se fomente la competencia y la competitividad en el estado.
  - La imposibilidad legal de acuerdo a algunos entrevistados, de celebrar convenios marco con proveedores directos debe replantarse ya que como se mencionaba al inicio de este rubro, representa un factor que repercutirá

negativamente sobre los precios a los que se realizan las adquisiciones en el Estado y por tanto sobre su competitividad.

- Con objeto de fomentar la competencia y que más proveedores se enteren de los concursos, es necesario que la Ley incluyan entre sus artículos lo siguiente: “Que todas las convocatorias se publiquen en medios de comunicación, específicamente, la ley debe establecer como requisito que los medios tengan una determinada cobertura a nivel nacional”.
  - En relación con el punto anterior, es necesario también que se publiquen convocatorias de todas las licitaciones públicas, no sólo de aquellas de obra pública que se adquiere con recursos federales.
  - Es necesario también que la Ley contemple la obligación de los servidores públicos de reportar a las autoridades competentes violaciones a la Ley y/o comportamientos sospechosos en la presentación de ofertas así como, malas actuaciones entre los mismos empleados encargados de las licitaciones en la Secretaría.
  - Considerar incluir dentro de la ley técnicas de administración de riesgo adicionales a las fianzas, tales como gestión de inventarios y mecanismos para la aprobación del gasto.
  - Finalmente, en materia de normatividad, es necesario que las notificaciones para las adjudicaciones directas tengan una justificación sólida, de lo contrario, la ley debe contemplar la posibilidad de que pueda revertirse el proceso de compra y la dictaminación.
- Otro aspecto primordial al que debe darse solución es el de los subcomités de adquisiciones. En algunos casos, esta figura se ha convertido en una *caja negra* y ha originado problemas graves de discrecionalidad y pérdida de control en los procesos de adquisiciones. La recomendación que plantea el quipo de investigación va en dos aristas: Buscar mecanismos que transparente por completo los análisis y decisiones que se toman en el seno de estos subcomités o, desaparecerlos y que sus tareas sean sustituidas por las que realizaría la oficina de estudios de mercado (propuestas en el primer punto de estas recomendaciones) y las propias instancias de adquisiciones de bienes y servicios.
  - La Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios debe tener una plataforma de monitoreo y evaluación de las adquisiciones que permita generar

información al momento en materia de proveedores y contratos asignados (como la que existe en materia de obra pública).

- Se debe dar mayor seguimiento a los tiempos en los que se publican las convocatorias. Lo anterior, cerciorándose de que las mismas se publiquen con anticipación y un mayor número de proveedores pueda inscribirse a tiempo en los concursos y fomentar a través de esto la competitividad para el estado en materia de adquisiciones.
- Realizar revisiones a las barreras de entrada de posibles participantes, entre ellas, las que hemos mencionado en este diagnóstico, la falta de publicación de convocatorias en medios con amplia presencia estatal y nacional y los incrementos en los montos establecidos para licitaciones públicas.
- Dar mayor posibilidad de participar en los procesos de licitación a observadores externos.
- Dar mayor peso y vinculación a las observaciones de la OFS en materia de inhabilitación de proveedores y observaciones sobre malos manejos o actuaciones en materia de adquisiciones por parte de los proveedores. Lo anterior incluye los siguientes momentos: pre licitación, durante la licitación y post licitación. Por ejemplo, si la OFS identifica malas actuaciones por parte de los proveedores durante la licitación, debería haber un canal directo que permitiera darlos de alta en el sistema como proveedores inhabilitados.
- Abrir más canales de comunicación para que los proveedores puedan inconformarse respecto a los procesos de adquisición. La propuesta incluso sería que existiera la posibilidad de realizar denuncias anónimas que no pusieran en riesgo el “negocio a futuro” del proveedor que denuncie. Lo anterior, debido a la poca cantidad de procedimientos de inconformidad que se observan actualmente.

#### Dirección de Adquisiciones de Obra Pública

- Recuperar el protagonismo que por Ley debe tener la Secretaría de Obra Pública en materia de adquisiciones y reducir la participación de la CMIC en los procesos de adquisición.
- Desarrollar una oficina de estudios de mercado externa al gobierno o externa al área de adquisiciones de obra pública, que genere información técnica para la

realización de las mismas. Esta oficina debe estar dirigida por economistas que generen información cada vez que se realice una adquisición y garanticen a través de una investigación técnica que la adquisición se otorga debido a que representa el menor costo para el estado y la mayor calidad y eficiencia. En este sentido, en caso de que se llevara a cabo una adjudicación directa, esta también tendría que estar justificada con un estudio de mercado. Finalmente, la oficina también estaría a cargo de la definición de los requisitos de cada una de las convocatorias (para ello también se realizarían estudios de mercado).

- Modificar la legislación de manera que la misma fomente la competitividad y no la corrupción. Prestar especial atención a lo siguiente:
  - Los incrementos establecidos en la Ley de Presupuesto de Egresos (art. 41) en los montos para realizar licitaciones públicas. Como se mencionó al inicio de este apartado, la idea detrás de estos incrementos es beneficiar a los empresarios guanajuatenses al asignarles los contratos directamente. El principio fundamental que debe procurar la Ley sin embargo, es que la construcción de la obra pública sea asignada a aquel proveedor que, mediante una licitación, ofrezca las mejores condiciones de calidad y precio. Contrario a lo anterior, el incremento en los montos para la realización de licitaciones públicas es una decisión que incentiva la discrecionalidad, la corrupción y el uso ineficiente de recursos públicos. Por ello, una de las recomendaciones es reducir considerablemente los montos de manera que se incremente el número de licitaciones públicas y con ello, se fomente la competencia y la competitividad en el estado. Lo anterior, se verá reflejado en precios de adquisición más bajos para el mismo. Es importante hacer énfasis especial en esto para el caso de adquisiciones de obra pública, quien presenta números muy altos en materia de adjudicaciones directas.
  - Es necesario que la Ley de Obra Pública incluya entre sus artículos lo siguiente: “Que todas las convocatorias se publiquen en medios de comunicación, específicamente, la ley debe establecer como requisito que los medios tengan una determinada cobertura a nivel nacional”. Lo anterior, permitirá que un mayor número de proveedores tenga conocimiento sobre las distintas convocatorias y con el mismo objetivo que la recomendación anterior, que incremente la competencia en el estado y con ello, Guanajuato pueda realizar sus adquisiciones al mejor precio y calidad posible.
  - En relación con el punto anterior, es necesario también que se publiquen convocatorias de todas las licitaciones públicas, no sólo de aquellas de obra pública que se adquiere con recursos federales.

- Respecto a la Ley de Obra Pública específicamente, es necesario incorporar a la misma el uso de subastas electrónicas, pujas en reversa y compras centralizadas o consolidadas de bienes de uso generalizado.
  - Es necesario también que la Ley de Obra Pública contemple la obligación de los servidores públicos de reportar a las autoridades competentes violaciones a la Ley y/o comportamientos sospechosos en la presentación de ofertas así como, malas actuaciones entre los mismos empleados encargados de las licitaciones en la Secretaría.
  - Es conveniente considerar incluir dentro de la ley técnicas de administración de riesgo adicionales a las fianzas, tales como gestión de inventarios y mecanismos para la aprobación del gasto.
  - Finalmente, en materia de normatividad, es necesario que las notificaciones para las adjudicaciones directas tengan una justificación sólida, de lo contrario, la ley debe contemplar la posibilidad de que pueda revertirse el proceso y la dictaminación.
- Dar mayor seguimiento a los tiempos en los que se publican las convocatorias. Lo anterior, cerciorándose de que las mismas se publiquen con anticipación, para que un mayor número de proveedores pueda inscribirse en los concursos y fomentar a través de esto la competencia para el Estado en materia de adquisiciones.
  - Realizar revisiones a las barreras de entrada de posibles participantes, entre ellas, las que hemos mencionado en este diagnóstico, la falta de publicación de convocatorias en medios con amplia presencia estatal y nacional, los incrementos en los montos establecidos para licitaciones públicas y la alta presencia de la CMIC en el área de adquisiciones de obra pública.
  - Dar mayor posibilidad de participar en los procesos de licitación a observadores externos. Sobre todo en materia de adquisiciones de obra pública. En este sentido, es necesario considerar disminuir la presencia protagónica de la CMIC e incorporar la de observadores externos adicionales.
  - Dar mayor peso y vinculación a las observaciones de la OFS en materia de inhabilitación de proveedores y observaciones sobre malos manejos o actuaciones en materia de adquisiciones por parte de los proveedores. Lo anterior incluye los siguientes momentos: pre licitación, durante la licitación y

post licitación. Por ejemplo, si la OFS identifica malas actuaciones por parte de los proveedores durante la licitación, debería haber un canal directo que permitiera darlos de alta en el sistema como proveedores inhabilitados.

- Abrir más canales de comunicación para que los proveedores puedan inconformarse respecto a los procesos de adquisición. La propuesta incluso sería que existiera la posibilidad de realizar denuncias anónimas que no pusieran en riesgo el “negocio a futuro” del proveedor que denuncie. Lo anterior, debido a la poca cantidad de procedimientos de inconformidad que se observan actualmente.
- Publicar en el portal de Gobierno del Estado de Guanajuato los expedientes completos de todos los procesos de licitación incluyendo contratos finales asignados con montos. En materia de obra pública ya hay un gran avance en este sentido porque todos los expedientes ya están digitalizados. Únicamente es necesario subir la información al portal para que los ciudadanos puedan tener acceso.
- Finalmente, es necesario que se cree la figura de supervisores del avance de obra en esta Secretaría. Su ausencia, limita el seguimiento de la Secretaría a todos los proyectos en proceso.

## **2.5. Contabilidad**

La visita al Estado de Guanajuato para la tercera etapa de la investigación permitió construir el panorama completo sobre los avances de la entidad en materia de armonización contable y rendición de cuentas. Para este rubro, el aspecto primordial a resaltar es que en la entidad cuentan con casi el 90% de los indicadores en su sistema (SAP), el problema es que esta información no está disponible en línea, lo cual incide negativamente sobre el nivel cumplimiento en sus indicadores y genera los resultados que a continuación se presentan:

**Cuadro 7.- Nivel de cumplimiento para indicadores de CONTABILIDAD**

No.	Descripción	Nivel de cumplimiento
1	Realiza registros contables y presupuestarios con base en el Manual de contabilidad gubernamental.	Cumple parcialmente
2	Cuentan con un software que permita la generación de la información (en materia de desgloses) solicitada por la Ley de Contabilidad Gubernamental.	Sí cumple
3	Cuenta con Manuales de Contabilidad.	Cumple parcialmente
4	La contabilidad está armonizada con la presupuestación.	Sí cumple
5	Realiza registro de ingresos estimados.	No cumple
6	Realiza registro de ingresos modificados.	No cumple
7	Realiza registro de los ingresos devengados.	No cumple
8	Realiza registro de los egresos aprobados.	Sí cumple
9	Realiza registro de los egresos comprometidos.	No cumple
10	Realiza registro de los egresos devengados.	No cumple
11	Realiza registro de los egresos pagados.	No cumple
12	La información que se presenta en materia de ingresos se divide en: sector gobierno, tributarios, no tributarios, de origen federal, participaciones, fondo de aportaciones, sector paraestatal no financiero y otros.	Sí cumple
13	Información de la deuda: Saldo de la deuda, endeudamiento neto y costo financiero que incluya comparativos con años anteriores e incluya las siguientes clasificaciones: corto y largo plazo, por su origen en interna y externa, por fuentes de financiamiento.	No cumple
14	La información que se presenta en materia de ingresos y egresos incluye variaciones respecto a años anteriores así como respecto a lo presupuestado y planeado.	Cumple parcialmente
15	La información que se presenta en materia de gasto se clasifica en económica, administrativa y funcional (incluyendo subfunciones).	Cumple parcialmente
16	El SCG facilita el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos.	Cumple parcialmente
17	El SCG integra en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado.	Cumple parcialmente
18	El SCG reporta el flujo de efectivo de la entidad.	Sí cumple
19	El SCG refleja un registro congruente y ordenado de cada operación que genera derechos y obligaciones derivados	No cumple

	de la gestión económico-financiera de los entes públicos.	
20	El SCG genera, en tiempo real, estados financieros y de ejecución presupuestaria que coadyuva a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.	Cumple parcialmente
21	EL SCG facilita el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.	Cumple parcialmente
22	El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) considera cuentas de orden para el registro del ingreso y el egreso y proporciona información presupuestaria para evaluar los resultados obtenidos respecto de los presupuestos autorizados.	No cumple
23	El SCG identifica la vinculación entre las cuentas de orden y las de balance o resultados, balance del sector público presupuestario y balance primario del sector público presupuestario (variaciones respecto a aprobado y registrado).	Sí cumple
24	El SCG registra bienes muebles e inmuebles de la entidad federativa.	Sí cumple
25	La contabilización de los presupuestos sigue la metodología y registros equilibrados o igualados, representando las etapas presupuestarias de las transacciones a través de cuentas de orden del ingreso y del egreso; así como su efecto en la posición financiera y en los resultados.	Cumple parcialmente
26	El SCG identifica de forma individual y agregada el registro de las operaciones en las cuentas de orden, de balance y de resultados correspondientes; así como genera registros a diferentes niveles de agrupación.	Cumple parcialmente
27	La clasificación de los egresos presupuestarios es la siguiente: administrativa, conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos (permite identificar quién gasta); funcional y programática (que indica para qué se gasta); y económica y por objeto del gasto (identifica en qué se gasta).	Sí cumple
28	Los sistemas contables generan periódicamente estados e información financiera de la entidad federativa.	Sí cumple
29	El presupuesto desagrega flujo de fondos.	Sí cumple
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA CONTABILIDAD: 34.5%</b>		

Fuente: Elaboración propia

De todo el rubro existe información disponible completa para afirmar que 10 indicadores (34.5%) se cumplen totalmente. Lo anterior representa una disminución de 2 indicadores respecto a la revisión documental realizada durante la segunda etapa del diagnóstico. Otros 10 indicadores cuentan con un nivel de cumplimiento parcial

(34.5%), lo que representa una disminución en 1 indicador respecto a la etapa anterior. Finalmente, no se encontró información de ningún tipo para poder medir el nivel de cumplimiento de 9 indicadores (31%), lo que representa un incremento en 3 indicadores respecto a la segunda etapa.<sup>11</sup> La ausencia de indicadores que se observa tiene que ver, como se comentó, con la publicación en el portal de la información contable y también con los siguientes registros: ingresos estimados, modificados y devengados así como con información detallada sobre la deuda.

Durante la entrevista con el Director de Contabilidad el equipo de investigación confirmó que no realizan este tipo de registros ni siquiera en SAP. En esta misma entrevista también se corroboró que no se realizan registros de egresos devengados ni pagados (dos indicadores). Para esta dirección, el egreso registrado es devengado y pagado. Cabe aclarar, sin embargo, que el sistema sí permite separarlos pero en sus distintos reportes no lo presentan así. Finalmente, también se pudo comprobar que no existe evaluación de ningún tipo que realice el área de contabilidad en materia de resultados, lo cual representó una disminución más en materia de indicadores. A pesar de ello, el rubro presenta fortalezas interesantes que a continuación se detallan.

### **Fortalezas**

- La entidad comenzó con su proceso de armonización contable incluso antes de la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Esta previsión ha permitido un gran avance en materia de generación de información contable, al grado de que pueden generar en tiempo real casi toda la información y todas las desagregaciones que se contemplan en los indicadores a través de SAP.
- La contabilidad está armonizada con la presupuestación. De hecho, en el SAP está ingresada tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos a través de clasificadores que coinciden con los que se utilizan para la

---

<sup>11</sup> Es importante aclarar que durante la visita, la entrevista con la Dirección de Contabilidad Gubernamental fue clave para aclarar algunos indicadores que habíamos establecido como “parciales” o como “sí” y que pasaron a ser “no” o “parciales” tales como los indicadores 5, 6, 7, 11, 13, 19, 22 y 25. Estos indicadores tienen que ver con el registro de ingresos estimados, modificados y devengados así como con información detallada sobre la deuda. El Director de Contabilidad nos confirmó por ejemplo que no realizan este tipo de registros ni siquiera en SAP. En esta misma entrevista se nos confirmó que tampoco realizan registro de egresos devengados ni pagados (dos indicadores). Para ellos, el egreso registrado es devengado y pagado. En el sistema sí se puede separar aunque en sus distintos reportes no lo presentan así. Finalmente, se nos corroboró que no existe evaluación de ningún tipo que realice el área de contabilidad en materia de resultados, lo cual representó una disminución más en materia de indicadores. Lo anterior no quiere decir sin embargo, que no hubo indicadores que pasaron de “no” o “parcial” o a sí. En este caso también encontramos a 6 indicadores, dos de ellos pasaron de parcial a sí, cuatro de ellos de no a parcial.

contabilidad y que por ello permiten posteriormente la armonización contable que se presenta en la cuenta pública. Lo anterior con base en el Manual de Contabilidad Gubernamental.

## **Recomendaciones**

- La recomendación más importante en este rubro, tiene que ver con la publicación en el portal del Gobierno del estado de toda la información contable disponible en SAP y todos los reportes y clasificaciones que se detallan en los siguientes puntos. Es importante reiterar que la información no se considera pública si sólo se tiene acceso a ella vía solicitud de acceso a la información. La información completa tiene que incluirse en el reporte de la cuenta pública y tiene que estar disponible para el ciudadano en el portal.
- Incorporar como parte de su Manual de Contabilidad Gubernamental y posteriormente como clasificaciones de la cuenta pública las siguientes desagregaciones, ausentes hasta el momento en su cuenta pública: ingresos estimados, ingresos modificados, ingresos devengados, egresos comprometidos, egresos devengados, egresos pagados.
- Generar reportes sobre la deuda comparados (con años anteriores) con base en las siguientes clasificaciones: corto y largo plazo, por su origen en interna y externa, por fuentes de financiamiento. Es importante enfatizar que la información para generar estos reportes ya está en SAP, únicamente es necesario construir los comparativos anuales.
- Buscar la instrumentación de algún tipo de mecanismo de evaluación que vincule los resultados de las mismas con la contabilidad.
- Incluir en la cuenta pública la siguiente información desagregada al interior de cada una de las secretarías (de la administración pública centralizada): el registro con montos de los bienes muebles e inmuebles de cada secretaría, ingresos, gastos, activos pasivos y patrimoniales.
- Es necesario distinguir claramente en la cuenta pública las siguientes clasificaciones con sus respectivas sub funciones: económica, administrativa y funcional.
- Elaborar Manuales de Contabilidad Gubernamental específicos para el Estado que permitan evidenciar las buenas prácticas que hasta ahora se han venido

llevando a cabo con base en el Manual de Contabilidad Gubernamental emitido por el CONAC.

- Es necesario que se diseñen reglas de operación que permitan analizar el quehacer diario en materia de contabilidad y que permitan dar continuidad al buen trabajo que se ha venido haciendo en esta materia en los últimos años.

## 2.6. Monitoreo y Evaluación

La revisión en línea y documental, así como la realización de entrevistas con actores clave para este rubro, ofrecieron las herramientas necesarias para precisar el estado que guarda la entidad en materia de monitoreo y evaluación. De manera general el cumplimiento de los 9 indicadores que conforman este rubro tuvo un cambio significativo entre la segunda y la tercera fase de diagnóstico. Los resultados de cumplimiento por rubro se presentan en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 8.- Nivel de cumplimiento para indicadores MONITOREO Y EVALUACIÓN</b>		
<b>No.</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nivel de cumplimiento</b>
1	La entidad federativa cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados.	Cumple parcialmente
2	Se cuenta con diagnósticos sobre las condiciones de la entidad federativa vinculadas con el ejercicio del gasto.	Sí cumple
3	Se cuenta con objetivos estratégicos definidos.	Sí cumple
4	La entidad federativa cuenta con indicadores cualitativos y cuantitativos para medir sus logros.	Sí cumple
5	La entidad federativa establece datos básicos sobre indicadores (análisis de la situación actual).	Sí cumple
6	Se realizan sistemáticamente evaluaciones a los programas de la entidad federativa.	Cumple parcialmente
7	Los evaluadores son externos.	Cumple parcialmente
8	Los mecanismos de contratación de los evaluadores son transparentes.	Cumple parcialmente
9	Las evaluaciones de consistencia y resultados cumplen con los criterios de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y de resultados.	Cumple parcialmente
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA MONITOREO Y EVALUACIÓN: 44%</b>		

Fuente: Elaboración propia

Después de la tercera etapa de diagnóstico se puede afirmar que todos los indicadores cuentan con algún nivel de cumplimiento. 4 indicadores (44%) se cumplen totalmente lo que representa un incremento del 50% en comparación con la segunda fase, en la que sólo se validó el cumplimiento total de 2 indicadores (22%). Asimismo, se encontró información para señalar el cumplimiento parcial de 5 indicadores (56%) situación que se mantuvo sin cambios al compararla con la segunda fase de diagnóstico. El cumplimiento parcial de estos indicadores está relacionado con las siguientes situaciones:

- El sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados con el que cuenta la entidad se encuentra en una fase inicial. Si bien se cuenta con indicadores que han permitido realizar un diagnóstico de la situación que enfrenta la entidad y al mismo tiempo se cuenta con indicadores de resultados que permitirán la medición de los cambios deseables, al momento de la visita aún no se contaba con evidencia tangible que sustentara el correcto funcionamiento del sistema.
- Esta situación afecta, en la misma medida, la evaluación sistemática a los programas de la entidad federativa. Al respecto, cabe señalar que algunos de los indicadores empleados recurren a fuentes oficiales, tales como el censo, que no se publica cada año, lo cual limita la actualización de indicadores.
- Las evaluaciones externas son pocas. Para esta tarea se recurre, de acuerdo con el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), a convenios de colaboración con las instituciones académicas del estado. Asimismo, es posible recurrir a los servicios de la Cámara de Empresas de Consultoría. No obstante, la realización de este tipo de evaluaciones se tiene considerada hasta el año 2015.
- En cuanto a la transparencia en la contratación de evaluadores externos, se manifestó que éstas deben efectuarse mediante contratos de prestación de servicios, los cuales deben publicarse en la sección de transparencia. Sin embargo, una vez más, no pudo constatarse esta situación debido a que aún no se realizan este tipo de evaluaciones.
- Las evaluaciones de consistencia y resultados contempladas en el Programa de Gobierno 2012-2018 atienden criterios de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, entre otros. Los indicadores de resultados atienden proyectos específicos, mismos que deberán ser monitoreados por un

responsable y corresponsable previamente definido. Aún es necesario validar la medición de estos indicadores.

Es importante mencionar que el monitoreo y la evaluación implica procesos complejos. Hasta el momento se identificaron cuatro actores clave involucrados en estos procesos para el caso de Guanajuato: IPLANEG, La Coordinación General de Innovación Gubernamental, la Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Evaluación que pertenece a la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas. De ahí que los retos en este rubro requieran de mucho trabajo de coordinación y consenso entre los involucrados.

## Hallazgos

- Durante la visita se constató que el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) es un potencial actor clave en las tareas de monitoreo y evaluación gubernamental, ya que ha participado activamente en el diseño y definición de los indicadores para la medición del desempeño del Programa de Gobierno 2012-2018.

Los tomadores de decisiones al interior del Instituto están conscientes de la importancia de la planeación como catalizador del desarrollo. De permanecer esta inercia, el panorama para la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación y su consolidación será favorable.<sup>12</sup> El sistema de indicadores con el que trabaja actualmente el IPLANEG atiende cuatro dimensiones (Humano y Social; Administración Pública y Estado de Derecho; Económica, y Medio Ambiente y Territorio) asociadas a una serie de indicadores provistos por fuentes oficiales diversas, tales como INEGI, CONEVAL, CIDE y otras dependencias gubernamentales.

- Los indicadores de desarrollo con los que trabaja el IPLANEG ofrecen un panorama general sobre la situación que guarda el estado de Guanajuato en las dimensiones mencionadas. Este diagnóstico les ha permitido conocer su

---

<sup>12</sup> Si asumimos que las buenas prácticas a nivel local cobran mayor relevancia al trasladarse a un nivel estatal, cabe señalar la pertinencia de que a la cabeza del Instituto de Planeación del estado se encuentre el Maestro Horacio Guerrero García. Guerrero García tiene una significativa trayectoria en materia de planeación: en el periodo 1996-2000 se desempeñó como funcionario del Instituto Municipal de Planeación de León y en el periodo 2000-2006 se desempeñó como director general de dicho instituto. Durante dicho desempeño, participó en certámenes como el “Premio Gobierno y Gestión local”, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas para distinguir a las mejores prácticas municipales. En la edición 2002, el municipio de León fue uno de los finalistas con el programa “Ordenamiento sustentable del territorio” y en el año 2004 este mismo municipio fue uno de los 5 ganadores del premio con el programa “Modernización del servicio público de transporte”.

ubicación a nivel nacional y, a partir de ella, generar semáforos que prioricen determinadas líneas de acción sobre otras.

Al mismo tiempo, deben considerarse otro grupo de indicadores contemplados en el Programa de Gobierno 2012-2018. El Programa considera, por un lado, 4 ejes de desarrollo que se miden a través de *indicadores estratégicos*, tales como IDH, PIB, Índice de rezago social, Índice de escolaridad, etc. Estos instrumentos permiten profundizar el diagnóstico de la situación que vive el estado. Por otro lado, el Programa también considera 6 estrategias transversales a los ejes de desarrollo. Estas estrategias se miden mediante *indicadores de resultados*, los cuales se perciben como un instrumento de evaluación de impacto. Por mencionar un ejemplo, la estrategia “Calidad de Vida” incluye indicadores como: incremento en la cobertura de servicios de salud y su relación con la reducción en la desnutrición infantil. A estos indicadores se les ha asignado un responsable y un corresponsable, quienes deberán encargarse de su medición.

En esta fase inicial, se aprecia que los indicadores propuestos son pertinentes y se alinean con los objetivos del Programa de Gobierno. Sin embargo, habrá que esperar los resultados y las medidas que se tomarán en caso de detectar el incumplimiento de los objetivos en los plazos previstos.

- A pesar de que el IPLANEG fue creado por decreto gubernamental en el año 2007, no existe una relación entre las labores realizadas por el Instituto durante la administración pasada y la actual. Esto implica que con el cambio de gobierno, la proyección y desarrollo de mecanismos de medición para los programas del gobierno comenzó de cero. En consecuencia, todo el trabajo que se está realizando actualmente en este Instituto se encuentra en una fase inicial.
- Si bien se cuenta con una base sólida para realizar las tareas de monitoreo y evaluación, aún no existen resultados concretos sobre el funcionamiento de este sistema de indicadores y, en consecuencia, tampoco es evidente la vinculación que tendrán los resultados obtenidos con la asignación de presupuesto a los programas públicos evaluados. Se espera tener los primeros resultados a principios del 2014 y otros más para 2015 (fecha en la que el Órgano de Fiscalización Superior del estado de Guanajuato, comenzará a realizar auditorías de desempeño). Sólo hasta entonces se podrán identificar las líneas de acción apropiadas para la corrección o fortalecimiento de este sistema.

## **Fortalezas**

- Existe un diagnóstico claro de la condición de la entidad vinculada con el ejercicio del gasto. En la Cuenta Pública se encuentran los ingresos, egresos, aplicación de recursos federales, deuda pública, estados financieros y estados presupuestarios.
- Asimismo, el Programa de Gobierno establece 5 “ejes estratégicos” y 6 “estrategias transversales” con indicadores definidos, cualitativos y cuantitativos, para la medición del cumplimiento de sus objetivos.
- La entidad establece datos básicos (mediante “semáforos” y “tableros de control”) que permiten realizar un análisis de la situación actual. Esta información, generada por el IPLANEG, ha permitido ubicar la situación al interior y al exterior del estado, comparándolo con el resto de las entidades federativas del país.
- Como se mencionó previamente, una de las fortalezas del rubro que no debe pasar desapercibida, es el papel que juega el IPLANEG mismo. Durante el periodo de entrevistas se identificó un claro compromiso por parte del área y de sus integrantes con las labores de planeación en todas sus fases: diseño, implementación y evaluación, característica que los convierte en actores potenciales dentro del rubro. Dentro de las actividades relevantes que se han realizado en el área cabe mencionar los talleres de consulta ciudadana que se realizan conjuntamente con COPLADEG. Estos talleres han resultado de gran incidencia en el desarrollo del Programa de Gobierno 2012-2018.
- Asimismo, como parte de las propuestas para la realización de evaluaciones externas, IPLANEG tiene considerado solicitar el apoyo de instancias internacionales como el Banco Mundial. Esto con el objetivo de obtener una retroalimentación a sus labores.

## **Recomendaciones**

La rendición de cuentas debe estar enfocada a informar, explicar y justificar las acciones de determinado actor a otro; en este caso, el gobierno debe explicar su actuar a las instancias encargadas de monitoreo y evaluación y éstas, a su vez, deben informar al ciudadano. En este sentido, las tareas de monitoreo y evaluación cobran especial relevancia, ya que fungen como el mecanismo mediante el cual se puede

exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos, o en su defecto, la explicación y justificación de su incumplimiento. Bajo esta consideración se realizan las siguientes recomendaciones:

- Es urgente coordinar, alinear objetivos y delimitar responsabilidades claras entre todas las dependencias responsables de realizar actividades de monitoreo y evaluación dentro del Gobierno del estado. El fortalecimiento del IPLANEG y su vinculación con otras instancias como la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Transparencia y la Coordinación General de Innovación Gubernamental, es fundamental para facilitar la medición, y el eventual cumplimiento, de indicadores y metas a corto, mediano y largo plazo. Cabe enfatizar que se identificó una capacidad potencial en el IPLANEG para liderar el proceso de monitoreo y evaluación de la entidad.
- Es necesario agilizar el proceso para concretar las evaluaciones de impacto programadas y comenzar a vincular resultados con otros mecanismos, entre ellos el de asignación presupuestal. Las evaluaciones de impacto además, deberán ofrecer elementos que permitan modificar el rumbo de una política que no está logrando sus objetivos, o reforzar aquellas que así lo hicieren. Sobre estas bases, se recomienda ampliamente continuar con la inercia positiva que reflejan las instancias encargadas de esta importante labor para obtener resultados a la brevedad posible que incidan en un cambio tangible.
- Es necesario instrumentar una evaluación del diseño de los indicadores del IPLANEG y la alineación con los programas de gobierno. En todo momento se mencionó que esta tarea se está realizando, pero no hay evidencia de la calidad de ésta. Si se quiere medir correctamente es necesario asegurarse que todos los programas cuenten con indicadores adecuados.

Finalmente, cabe señalar que las instancias con mayor capacidad para atender el cumplimiento de estos indicadores son la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y la Secretaría de Finanzas, a través de las siguientes dependencias: Subsecretaría de Evaluación Gubernamental (STRC); Dirección general del Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (IPLANEG); Dirección General de Evaluación (IPLANEG); Coordinación General de Innovación Gubernamental, y Dirección General de Auditoría Fiscal.

## 2.7. Fiscalización

La fiscalización permite evaluar los resultados de la gestión financiera de la entidad, el cumplimiento de lo dispuesto en el Presupuesto y; más allá de la sola revisión de la aplicación de los recursos y el fincamiento de responsabilidades, puede ser una herramienta útil para vincular el desempeño con mecanismos de asignación presupuestal. El estado de Guanajuato tiene avances significativos en este rubro. Los resultados generales del nivel de cumplimiento de los indicadores que conforman este rubro se presentan en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 8.- Nivel de cumplimiento para indicadores de FISCALIZACIÓN</b>		
<b>No.</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nivel de cumplimiento</b>
1	La entidad cuenta con un marco constitucional, reglamentario o legal para aplicar esquemas de fiscalización eficaces.	Sí cumple
2	Los miembros de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) del estado son independientes del gobierno.	Sí cumple
3	El personal de la EFS cuenta con atribuciones para auditar: utilización de dineros, recursos o activos públicos; la recaudación de ingresos; la legalidad y regularidad de la contabilidad del Gobierno del Estado; la calidad de la administración e información financiera y; la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del Gobierno del Estado.	Sí cumple
4	La EFS de la entidad federativa cuenta con acceso irrestricto a la información necesaria para realizar su trabajo.	Sí cumple
5	La EFS de la entidad federativa está obligada por ley a rendir informes sobre su trabajo.	Sí cumple
6	La EFS de la entidad federativa decide libremente el contenido y la oportunidad de sus informes de auditoría.	Sí cumple
7	Se cuenta con mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones de la(s) EFS.	Cumple parcialmente
8	La EFS de la entidad federativa cuenta con autonomía financiera y gerencial/administrativa. También dispone de los recursos humanos, materiales y económicos para realizar su labor.	Cumple parcialmente
<b>INDICADORES CUMPLIDOS PARA FISCALIZACIÓN:</b>		
<b>75%</b>		

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el estado de Guanajuato se encontró información para medir el nivel de cumplimiento de los 8 indicadores que lo conforman. En ese sentido se puede afirmar que hay avances concretos en esta materia en la entidad, que permiten afirmar que el sistema de fiscalización es robusto. Se obtuvo información para sustentar el cumplimiento total de de 6 indicadores (75%); mientras que 2 indicadores (15%) se cumplen de manera parcial.

El cumplimiento parcial se debe en gran medida al retraso que presentan en materia de auditorías del desempeño. Facultad que se le ha otorgado al órgano de Fiscalización Superior hasta el 2015; así como los problemas que se enfrentan para poder dar seguimiento a las observaciones que realizan en las auditorías. Otro elemento que limita al OFS es la dependencia presupuestal que tiene del Congreso local.

### **Hallazgos**

- En general, el principio de posterioridad al cual se debe ceñir el OFS, limita la labor preventiva sobre el manejo de los recursos públicos. Se hace mucho trabajo de revisión de los recursos gastados, pero no hay avances en la parte preventiva. Esta condición no es exclusiva de Guanajuato, pero es necesario observarla ya que las mejores prácticas se encaminan a la vinculación directa entre los resultados de la fiscalización y los mecanismos de rediseño de programas y ajustes presupuestales.
- A pesar de que nos informaron que se da cumplimiento a las observaciones realizadas por la OFS y las áreas jurídicas tanto del OFS como de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas se encargan de dar seguimiento a las mismas, los tiempos de prescripción han incrementado y esto hace que la atención a las observaciones se convierta en un proceso muy largo. En ese sentido, deben realizarse modificaciones para garantizar la atención expedita de las observaciones. De otro modo, se vuelven inoperantes y puede suceder que al momento de atenderlas, incluso los responsables ya no se encuentran laborando para la entidad, el programa ya no funcione o el interés de atender se pierda.
- La autonomía del OFS puede mermarse por la dependencia que se tiene de la autorización del presupuesto por parte del Congreso. Hay acciones que no han podido implementarse, como el caso de un programa de formación para los funcionarios del OFS, que no se ha podido implementar porque no se autorizó el presupuesto.

## **Fortalezas**

- El OFS tiene información documental sobre las auditorías que ha realizado a las dependencias de la entidad, sus órganos autónomos y entidades paraestatales, misma que está disponible en su portal de internet.
- La autonomía del OFS, está contemplada en la ley, se cuida con los mecanismos de seguimiento al programa de auditorías (cuya programación es confidencial y solo puede cotejarse hasta el momento en que el Congreso local recibe sus informes).
- El OFS cuenta con atribuciones para auditar: utilización de dineros, recursos o activos públicos; la recaudación de ingresos; la legalidad y regularidad de la contabilidad del Gobierno del Estado; la calidad de la administración e información financiera y la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del Gobierno del Estado.
- Se cuenta con los mecanismos de acceso a la información necesaria para realizar su labor, aunado a eso hay un reconocimiento de la voluntad de la mayoría de las entidades auditadas para garantizarlo, ya que nadie quiere ser observado.
- El OFS rinde informes sobre cada auditoría realizada.

## **Recomendaciones**

- A pesar de que en el OFS se da seguimiento puntual a las observaciones derivadas de las auditorías que realiza y además se ha hecho un esfuerzo notable en poner al día la atención a las observaciones, es necesario que se busquen los mecanismos para que esas acciones sean visibles a la ciudadanía. De otro modo, el fincamiento de responsabilidades se queda a nivel interno y no se logra percibir la importancia de la labor que realiza el OFS.
- Es necesario que se informen los resultados que se obtienen del seguimiento a las observaciones. En el portal de internet solo se publican los oficios que notifican que se han atendido, pero no está el detalle de qué se atendió. Esta información debe ser pública.

- En el caso del fincamiento de responsabilidades también debe de hacerse público el seguimiento de todo el proceso. De otro modo, aunque se tomen acciones para terminar con incumplimientos y malos manejos en los recursos, la gente no se entera de las acciones que se están tomando para mejorar la actuación del gobierno.
- Es necesario garantizar la autonomía financiera del OFS, aunque en la ley se contempla que el órgano presenta su presupuesto, está latente el riesgo de que el Congreso limite su actuar a través del presupuesto, como ya se ha documentado.
- Es urgente que el personal del OFS se capacite para poder comenzar a realizar auditorías del desempeño. Los resultados de estos ejercicios podrían vincularse directamente con ajustes en el presupuesto y no es necesario que esperen hasta el 2015. Incluso los resultados de estas primeras auditorías podrían ayudar en la labor de alineación de objetivos e indicadores que ya se están realizando para el presupuesto basado en resultados.

### 3. Conclusiones

A pesar de que la transparencia y la rendición de cuentas no han terminado por institucionalizarse en el ámbito gubernamental, lo cierto es que día a día suman voluntades y gobiernos de todos los niveles comienzan a comprometerse en garantizarlas. Los resultados del presente diagnóstico permiten advertir que el Gobierno del estado de Guanajuato, cuenta con avances relevantes en ambas materias pero también, hay que decirlo, tiene grandes retos que atender. Como ejemplos de avances podemos mencionar la consolidación que tiene su armonización contable, que comenzó a gestarse incluso antes de la existencia de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la plataforma de monitoreo y evaluación de obra pública que tiene la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas; el sistema de subastas que se ha implementado para las adquisiciones con recursos estatales; la articulación y coordinación del sistema de acceso a la información; así como los avances que se tienen en materia de planeación de la evaluación y la atención en el rezago de las observaciones derivadas de los procesos de fiscalización de los recursos.

Además de estas acciones, un elemento que permite medir el nivel de interés de la entidad para lograr avances concretos, ha sido la decisión de realizar el presente diagnóstico. Esto ha permitido que la entidad cuente con la ayuda de una visión externa, que le permita identificar las áreas de mejora para afinar sus procesos de transparencia y rendición de cuentas. Esto no es un tema menor para el gobierno, la idea de la transparencia nos remite a la existencia de un sistema de pesos y contrapesos que garantiza que éste rinda cuentas a las autoridades competentes y a los ciudadanos sobre sus actos y sus decisiones. El hecho de que Guanajuato, por iniciativa propia, esté explorando sus posibilidades de mejora en esta materia augura buenos tiempos para el estado y, en consecuencia, para su ciudadanía.

Es importante tener en cuenta que, si se llevan a cabo las recomendaciones que se presentan en este informe, los más beneficiados serán los propios guanajuatenses, que podrán encontrar en su gobierno voluntad para transparentar su actuar y rendirles cuentas de una manera integral, lo que les garantizará eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y seguramente incidirá en que la entidad continúe brindando servicios públicos de calidad a sus habitantes en un marco institucional donde valores democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran garantizados.

Vale la pena insistir en que los indicadores utilizados en la elaboración de este diagnóstico y las recomendaciones que se presentaron han sido con base en los estándares más altos. Como hemos mencionado en reiteradas ocasiones, la

construcción de este diagnóstico se realizó a partir de las mejores prácticas en el ámbito internacional sobre cada uno de los rubros. El fijar miras tan ambiciosas para la actuación gubernamental permitirá que, al dar cumplimiento a las recomendaciones propuestas en este documento, Guanajuato se ubique en niveles competitivos en el ámbito internacional en la materia y como resultado de esta inercia, la economía siga siendo una de las más competitivas del país.

Otro elemento indispensable de las propuestas que aquí se presentaron es que los rubros que conforman este diagnóstico forman parte de un sistema de transparencia y rendición de cuentas en el que se requiere que todos los elementos estén integrados para poder funcionar de manera adecuada. Como puede observarse a lo largo de todo el documento, las tareas que la entidad debe realizar para dar cumplimiento a cada rubro no sólo implican la rendición de cuentas a las instituciones formales y acreditadas para solicitarla, sino también a todos aquellos mecanismos que acercan a la ciudadanía en general y a cualquier individuo que desee conocer y evaluar el actuar gubernamental.

Si esto se logra, el funcionario público tendrá presente que las funciones de su acción solamente se justifican en la medida en que se corresponden con el interés público, se atienen a las reglas del juego públicamente fijadas y rinden cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos. Un gobierno transparente justamente debe contemplar ambos aspectos. Por un lado, que la generación y publicación de toda la información sea obligatoria, pero a su vez, que la información se presente al ciudadano de manera ordenada y de fácil comprensión, de lo contrario, la transparencia se verá limitada y acotada.

Al finalizar el diagnóstico para Guanajuato, por ejemplo, pudimos observar que el cumplimiento de indicadores para los que se cuenta con información completa es del 45.3% en la tercera etapa. Esto nos deja ver que hay un buen tramo recorrido. Además, también pudimos constatar que mucha de la información no publicada se encuentra disponible en las oficinas de gobierno, como en el caso de contabilidad, donde únicamente es necesario subirla al portal para constatar que Guanajuato ha dado un paso grande en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, otros retos que enfrenta la entidad se encuentra en el rubro de compras, en donde existe una urgente necesidad de que las leyes fomenten la competencia y no la opacidad y la corrupción. También advertimos un largo camino por recorrer en el rubro de evaluación. Aunque existen grandes avances en materia de planeación, es necesario comenzar a obtener resultados de evaluaciones concretas a los programas. En materia de archivos, es necesario trabajar hacia la existencia de un

verdadero sistema estatal dotando de una mayor cantidad de recursos a esta área para su adecuado funcionamiento. Uno de los principales retos en el rubro de presupuesto, es que la asignación de los recursos se vincule con los resultados obtenidos en las evaluaciones así como, malas actuaciones entre los mismos empleados encargados de las licitaciones en la Secretaría. En materia de información pública, es necesario un Reglamento de la Ley Estatal. Finalmente, en materia de fiscalización es urgente el inicio de auditorías del desempeño.

Aunque el camino por recorrer aún es largo, estamos convencidos de que el Gobierno del estado de Guanajuato está en posibilidades de implementar las mejoras necesarias para colocarse como un caso ejemplar de gobierno transparente en el país. También es importante reiterar que los resultados de cada uno de los rubros no son comparables, pero sí son complementarios. Los cambios y recomendaciones que presentamos no tendrían el mismo impacto si se hacen de manera aislada. Las tareas que le esperan para encaminarse en el rumbo de la excelencia en materia de transparencia y rendición de cuentas no son imposibles. Requerirán, sin embargo, de buena planeación, de trabajo constante y de esfuerzo comprometido. La voluntad política y el compromiso con las buenas prácticas gubernamentales al parecer, están garantizadas y muestra de ello se ve reflejada en la materialización de este diagnóstico.

**Anexo 1**  
**Lista de Indicadores por rubro para la**  
**realización del Diagnóstico Guanajuato**  
*(159 indicadores)*

## ***a) Archivos (29 indicadores) <sup>13</sup>***

<b>No.</b>	<b>Descripción</b>
1	Existe una agencia para la gestión de archivos.
2	Existe un sistema estatal de archivos que cuenta con lineamientos y reglas de operación.
3	El sistema de gestión cuenta con profesionales con el perfil que establece la ley.
4	Existen lineamientos que regulen la operación del sistema de gestión y que busquen homogeneizar la gestión de archivos en todas las unidades administrativas.
5	Existen reglamentos archivísticos para la operación del sistema de gestión estatal de archivos.
6	Existen oficinas o áreas coordinadoras responsables de los archivos en cada dependencia y/o entidad gubernamental.
7	Existe una clasificación del material en archivos de trámite, archivos de concentración y archivos históricos, con áreas encargadas, responsables y reglas y lineamientos de operación específicos.
8	Existe un catálogo de contenidos de los archivos de las unidades administrativas a cargo del sistema de gestión (Inventario Documental, según la Ley estatal).
9	Existe un marco normativo adecuado a la gestión eficiente de archivos, que asigne responsabilidades y obligaciones sobre la gestión.
10	Existe una ley estatal y reglamento de la ley de archivos.
11	Existen lineamientos generales de operación de la política de gestión de archivos.
12	Existen manuales archivísticos homogéneos para todas las unidades administrativas (Cuadro General de Clasificación Archivística, según la Ley estatal).
13	Existen manuales de procedimientos para el acceso y manipulación de los archivos por tipo, a excepción de aquellos reservados por las previsiones legales respectivas.
14	Existen lineamientos de identificación y clasificación de archivos reservados.
15	Hay un sistema electrónico de acceso a archivos.
16	Hay un catálogo electrónico de los archivos existentes de las unidades administrativas del gobierno del estado (Catálogo de Disposición Documental, según la Ley estatal).
17	El catálogo es publicado.
18	Existen responsables de la gestión de los archivos en cada una de las unidades administrativas encargadas de la labor archivística.
19	Hay un Consejo o Comité Técnico y un Comité o Consejo Académico que auxilien al órgano estatal de gestión de archivos.
20	Registro Estatal de Archivos Históricos.
21	El catálogo del registro estatal de archivos históricos es publicado.
22	Base de datos electrónica de algunos o a todos los documentos del registro estatal.
23	Hay un espacio físico adecuado dedicado al resguardo de archivos.
24	Los expedientes de archivo se integran de acuerdo a las características que disponen los Criterios y Lineamientos en Materia Archivística para la Elaboración de los Reglamentos, en su artículo 8.

<sup>13</sup> Los indicadores que conforman el rubro de Archivos surgieron de la revisión de la Ley Federal de Archivos, los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y la Norma UNE ISO 15489-1

<b>25</b>	El catálogo de documentos en el archivo se actualiza acorde con los Lineamientos Generales.
<b>26</b>	Los catálogos actualizados periódicamente se envían a la agencia estatal de archivos, para su validación y registro.
<b>27</b>	Se llevan a cabo procedimientos técnicos que garanticen la conservación de la información y su seguridad mediante procesos de soporte.
<b>28</b>	Hay espacios físicos diseñados exclusivamente para la recepción, organización y resguardo temporal o definitivo de los documentos.
<b>29</b>	Hay funcionando sistemas de control ambiental y de seguridad para conservar los documentos en los espacios físicos.

## ***b) Información Pública (17 indicadores)***

<b>No.</b>	<b>Descripción</b>
1	Existe un marco normativo para una política de transparencia y acceso a la información pública. <sup>14</sup>
2	Existe un marco administrativo u organizacional para una política de transparencia y acceso a la información pública.
3	Existen lineamientos de clasificación de la información. <sup>15</sup>
4	Existen y funcionan órganos/oficinas de acceso a la información pública en cada dependencia y/o sujeto obligado.
5	Existen manuales de procedimientos de los órganos de acceso a la información de las dependencias, que busquen homogeneizar los procesos de acuerdo a las previsiones de ley.
6	Existe un portal ciudadano de acceso a la información en internet. <sup>16</sup>
7	El portal cuenta con un diseño eficiente para garantizar su publicidad y la máxima disponibilidad de la información. <sup>17</sup>
8	El portal hace posible hacer solicitudes de información pública y recursos de revisión. <sup>18</sup>
9	Hay interoperabilidad de datos entre las dependencias que facilita el acceso a la información y la toma de decisiones. <sup>19</sup>
10	Existe una política de transparencia focalizada, divulgación proactiva de la información o Información Pública de Oficio. <sup>20</sup>
11	Existe una clasificación y gestión electrónica de la información en el sistema. <sup>21</sup>
12	E-Gobierno: Existe un portal gubernamental con sitios subsidiarios de cada dependencia que ofrece acceso a la información gubernamental diaria. <sup>22</sup>
13	E-Gobierno: El portal ofrece acceso a resoluciones de las dependencias gubernamentales y al resultado de la toma de decisiones.
14	Existe una plataforma eficiente para quejas, solicitudes y emergencias que tienen que ver con acciones gubernamentales.
15	Existe una plataforma eficiente para participación ciudadana en la toma de decisiones.
16	Existe un organismo de jurisdicción estatal, autónomo, encargado de atender a la ciudadanía en materia de acceso a la información pública gubernamental, así como de conocer de los recursos de impugnación que causen las solicitudes no atendidas por los entes de acceso a la información de cada sujeto obligado.
17	El manual de procedimientos prevé pasos para la solicitud de información y para los recursos de revisión.

<sup>14</sup> *Tools to support transparency in local governance*, Berlín-Nairobi, UN-HABITAT-Transparency International, 2004.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Open Government Partnership (OGP), "Plan de Acción de México", Nueva York, 20 de septiembre 2011.

<sup>17</sup> VV. AA., "Métrica de la Transparencia 2010", México, CIDE, 2010, pp. 81-88. Particularmente observar tabla 3.2.

<sup>18</sup> *Ídem.*, p. 60-61.

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, y, estudio "Los municipios y la transparencia", México, IMCO-Global Integrity, referencia en línea: [www.municipiosytransparencia.org.mx](http://www.municipiosytransparencia.org.mx), consultado 20 de noviembre 2012, y, VV. AA., "Métrica de...", pp. 60-61.

<sup>21</sup> *Tools to...*, pp. 64-66. Tiene que ver también con la gestión de archivos gubernamentales. Y estudio "Los municipios...".

<sup>22</sup> Lo referente a este apartado se extrajo de: *Tools to...*, pp. 67-70.

## ***c) Mecanismos de asignación presupuestal (40 indicadores)***

<b>No.</b>	<b>Descripción</b>
<b>1</b>	El presupuesto se construye con base en normas y procedimientos de asignación presupuestal <sup>23</sup>
<b>2</b>	El presupuesto se construye vinculando los recursos públicos asignados y los productos y resultados que se espera obtener para favorecer a la población <sup>24</sup>
<b>3</b>	El presupuesto se construye teniendo en mente los resultados obtenidos por las distintas instancias en las asignaciones presupuestales de años anteriores
<b>4</b>	El presupuesto se construye tomando en cuenta las necesidades expresadas por la población <sup>25</sup>
<b>5</b>	El presupuesto se construye en conjunto con el Órgano Legislativo (existe una comisión mixta gobierno-legislativo para el tema). <sup>26</sup>
<b>6</b>	El presupuesto desagrega el estado analítico de ingresos <sup>27</sup>
<b>7</b>	El presupuesto desagrega el ejercicio de egresos <sup>28</sup>
<b>8</b>	El presupuesto desagrega el endeudamiento y los intereses de la deuda <sup>29</sup>
<b>9</b>	El presupuesto aprobado y ejercido es de acceso público (disponible en página de internet del Congreso del Estado). <sup>30</sup>
<b>10</b>	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por capítulo de gasto <sup>31</sup>
<b>11</b>	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por unidad administrativa <sup>32</sup>
<b>12</b>	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por categoría económica <sup>33</sup>
<b>13</b>	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por categoría funcional <sup>34</sup>
<b>14</b>	El presupuesto aprobado y ejercido está desglosado por proyectos específicos <sup>35</sup>
<b>15</b>	Existe una plataforma eficiente para participación ciudadana en la toma de decisiones.
<b>16</b>	Existe un organismo de jurisdicción estatal, autónomo, encargado de atender a la ciudadanía en materia de acceso a la información pública gubernamental, así como de conocer de los recursos de impugnación que causen las solicitudes no atendidas por los entes de acceso a la información de cada sujeto obligado.
<b>17</b>	El manual de procedimientos prevé pasos para la solicitud de información y para los recursos de revisión.

<sup>23</sup> Transparencia y Gestión Presupuestaria (2008). Transparencia Internacional.

<sup>24</sup> Llerenas, Vidal (2010) "La reforma para gastar mejor". La caja negra del gasto público. IMCO.

<sup>25</sup> Open Budget Index (2012) Encuesta de Presupuesto Abierto 2012. P. 11.

<sup>26</sup> Llerenas, Vidal (2010) "La reforma para gastar mejor". La caja negra del gasto público. IMCO.

<sup>27</sup> Ley General de Contabilidad Gubernamental

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> Open Budget Index.

<sup>31</sup> López Ayllón Segio Coord. (2010) "Criterios de evaluación portales". Métrica de la Transparencia 2010. CIDE/COMAIP. y OCDE

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *Ibid*

<sup>35</sup> *Ibid*

18	En el presupuesto se especifican supuestos y previsiones económicas <sup>36</sup>
19	En el presupuesto se especifican créditos fiscales <sup>37</sup>
20	En el presupuesto se especifican pasivos y activos financieros <sup>38</sup>
21	En el presupuesto se especifican activos no financieros <sup>39</sup>
22	En el presupuesto se especifican obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados de Gobierno <sup>40</sup>
23	En el presupuesto se especifican pasivos contingentes <sup>41</sup>
24	Existen informes de avances de ejecución del presupuesto (Global, desglose y archivo histórico de informes pasados y avance del año en curso (mensual)) <sup>42</sup>
25	El presupuesto incluye y desglosa destinatarios y criterios para administración y gasto de recursos extrapresupuestales (hoyo negro 1) (especifica montos, origen y ejecución)
26	El presupuesto incluye exenciones fiscales <sup>43</sup> (hoyo negro 2)
27	En el presupuesto se establece el número de plazas distinguiendo entre empleados de confianza y empleados de base con su desglose correspondiente <sup>44 45</sup>
28	En el presupuesto se establece un tabulador de salarios de todos los empleados de la Administración Pública Estatal <sup>46 47</sup>
29	Se desglosa el presupuesto del Congreso Local <sup>48</sup>
30	Se desglosa el presupuesto del Órgano Superior de Fiscalización Local <sup>49</sup>
31	Se desglosa el presupuesto del Poder Judicial <sup>50</sup>

<sup>36</sup> OCDE (2011). Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria.

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> *Ibid*

<sup>42 y 12</sup> López Ayllón Segio Coord. (2010) "Criterios de evaluación portales". Métrica de la Transparencia 2010. CIDE/COMAIP.

<sup>43</sup> Masud, Harika y Jason Lakin (2011). "Documents you can use: What the Open Budget Survey 2010 Tells us About the Global State of Transparency". (2011) Yale University Press. P. 65.

<sup>44</sup> (2010) "Presupuestos Estatales: Opacidad que genera ineficiencia". En: La Caja Negra del Gasto Público. IMCO. Índice de Competitividad Estatal 2010., López Ayllón Segio Coord. (2010) "Criterios de evaluación portales". Métrica de la Transparencia 2010. CIDE/COMAIP.

<sup>45</sup> Ley General de Contabilidad Gubernamental. Capítulo II. Artículo 60.

<sup>46</sup> *Ibid*

<sup>47</sup> Ley General de Contabilidad Gubernamental. Capítulo II. Artículo 60.

<sup>48</sup> IMCO. (2010) La caja negra del gasto público.

<sup>49</sup> *Ibidem*

<sup>50</sup> *Ibidem*

32	Se desglosa el presupuesto del Tribunal de Justicia Electoral <sup>51</sup>
33	Se desglosa financiamiento a partidos políticos <sup>52</sup>
34	Desglosa presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos <sup>53</sup>
35	Desglosa presupuesto del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información <sup>54</sup>
36	El estado cuenta con una oficina de presupuesto fiscal apartidista para el análisis de propuestas presupuestales y seguimiento a los resultados obtenidos en la aplicación del mismo <sup>55y56</sup>
37	Existen mecanismos formales de comunicación para recibir quejas y sugerencias respecto a la presupuestación <sup>57</sup>
38	En el presupuesto se desglosan los destinatarios de subsidios o fideicomisos <sup>58</sup>
39	En el presupuesto se desglosan las transferencias para organismos de la sociedad civil <sup>59</sup>
40	Existe una versión del presupuesto de fácil comprensión (no tan técnica y más accesible para los ciudadanos comunes) <sup>60</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibidem*

<sup>52</sup> *Ibidem*

<sup>53</sup> *Ibidem*

<sup>54</sup> *Ibidem*

<sup>55</sup> Global Integrity

<sup>56</sup> Llerenas, Vidal (2010) "La reforma para gastar mejor". La caja negra del gasto público. IMCO.

<sup>57</sup> "Open Budgets Transform Lives" (2010). Open Budget Survey.

[http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf).

<sup>58</sup> (2010) "Presupuestos Estatales: Opacidad que genera ineficiencia". En: La Caja Negra del Gasto Público. IMCO. Índice de Competitividad Estatal 2010.

<sup>59</sup> *Ibid*

<sup>60</sup> "The power of making it simple. A government guide to developing citizens budgets". Open Budget Index.

## ***d) Compras (27 indicadores)***

No.	Descripción
1	Existe un marco normativo público para realizar las compras (Ley de adquisiciones) <sup>61</sup>
2	Hay una correcta implementación del marco normativo <sup>i</sup>
3	El proceso de compra es de acceso público (los ciudadanos pueden acceder a él) <sup>62</sup>
4	La Ley define la información básica que deben contener las convocatorias o bases de la licitación pública <sup>63</sup>
5	La Ley permite subastas electrónicas y pujas en reversa, compras centralizadas o consolidadas de bienes de uso generalizado <sup>64</sup>
6	Las compras se realizan a través de licitación y sólo excepcionalmente (menos del 20%) a través de adjudicación directa <sup>65</sup>
7	Las adjudicaciones directas se acompañan de una notificación <sup>66</sup>
8	La licitación se publica a través de medios de comunicación oficial y aquellos de mayor difusión comercial
9	Existe un sistema electrónico de compras público
10	Existe difusión de la junta de aclaraciones

<sup>61, 22, 24</sup> Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel “Rendición de cuentas y compras de gobierno”. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP.

Palacios Jana, Marcelina Valdés (2011) “Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México”. IMCO.

<sup>62</sup> State Integrity Investigation Methodology White Paper. (2011). Global Integrity.

Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel “Rendición de cuentas y compras de gobierno”. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP.

<sup>64-29</sup> Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel “Rendición de cuentas y compras de gobierno”.

Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP.

Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel “Rendición de cuentas y compras de gobierno”. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP

Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel “Rendición de cuentas y compras de gobierno”. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP

11	Las convocatorias cuentan con suficiente información y las modificaciones de dichas convocatorias se anuncian con anticipación <sup>67</sup>
12	Las reglas para adjudicar un contrato son claras y favorecen la competencia <sup>68</sup> .
13	Existen criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos <sup>69</sup>
14	Se realizan revisiones a las barreras de entrada de posibles participantes <sup>70</sup> .
15	Se aplican técnicas de administración de riesgo (gestión de inventarios, mecanismos para la aprobación del gasto)
16	En el proceso de compra participan observadores externos de los procesos de licitación <sup>7172</sup>
17	Para la definición de requisitos se realizan estudios de mercado, diálogo con contratantes (mesas de acompañamiento), que no se definen unilateralmente
18	Existe registro de proveedores que fueron excluidos de participar en el procedimiento de contratación y razones. <sup>73</sup>
19	Existe un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos <sup>74</sup>
20	Existe la posibilidad de descalificar a los participantes que se coludan <sup>75</sup>
21	Los servidores públicos reportan a las autoridades competentes cuando detectan violaciones a la Ley y/o comportamientos inusuales y patrones sospechosos detectados en la presentación de las ofertas
22	La Ley contempla el uso de los medios electrónicos durante el proceso de compra
23	Existe la posibilidad de que los participantes se inconformen
24	La Ley obliga a que cualquier procedimiento de adjudicación pueda ser auditado <sup>76</sup>

<sup>67</sup> IBID y Palacios Jana, Marcelina Valdés (2011) "Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México". IMCO.

<sup>68</sup> Y <sup>32</sup> Palacios, Jana, Marcelina Valdés (2011) "Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México". IMCO.

<sup>69</sup> ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Art. 9 "Contratación pública y gestión de la hacienda pública". P.7.

<sup>70</sup> Y <sup>32</sup> Palacios, Jana, Marcelina Valdés (2011) "Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México". IMCO.

<sup>71</sup> <sup>35</sup> <sup>38</sup> - <sup>40</sup> Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel "Rendición de cuentas y compras de gobierno". Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP.

<sup>72</sup> Transparencia Internacional (2012). "Increasing Integrity and EU Citizens' trust in public procurement". Regional Policy Paper #1. P. 3.

<sup>73</sup> <sup>37</sup> <sup>44</sup> Palacios Jana, Marcelina Valdés (2011) "Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México". IMCO.

<sup>74</sup> ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Art. 9. "Contratación pública y gestión de la hacienda pública". P. 7.

<sup>76</sup> Y <sup>43</sup> Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel "Rendición de cuentas y compras de gobierno". Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP

25	La Ley obliga a que se generen expedientes sobre los procesos de adjudicación <sup>77</sup>
26	En línea está disponible un listado de todos los contratos que incluye: el número de fecha de celebración, nombre o razón social del proveedor, objeto, monto total de la contratación y plazo de ejecución <sup>78</sup>
27	Los expedientes completos de todo el proceso de licitación incluyendo contratos finales asignados son públicos <sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Palacios, Jana, Valdés Marcelina y María José Montiel “Rendición de cuentas y compras de gobierno”. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5. SFP y Palacios Jana, Marcelina Valdés (2011) “Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México”. IMCO.

<sup>78</sup> López Ayllón Segio Coord. (2010) “Criterios de evaluación portales”. Métrica de la Transparencia 2010. CIDE/COMAIP.

<sup>79</sup> Transparencia Internacional (2012). “Increasing Integrity and EU Citizens’ trust in public procurement”. Regional Policy Paper #1. P. 3.

## e) Contabilidad (29 indicadores)

No.	Descripción
1	Realiza registros contables y presupuestarios con base en el Manual de contabilidad gubernamental. <sup>80</sup>
2	Cuentan con un software que permita la generación de la información (en materia de desgloses) solicitada por la Ley de Contabilidad Gubernamental
3	Cuenta con Manuales de Contabilidad. <sup>81</sup>
4	La contabilidad está armonizada con la presupuestación
5	Realiza registro de ingresos estimados <sup>82</sup>
6	Realiza registro de ingresos modificados <sup>83</sup>
7	Realiza registro de los ingresos devengados <sup>84</sup>
8	Realiza registro de los egresos aprobados <sup>85</sup>
9	Realiza registro de los egresos comprometidos <sup>86</sup>
10	Realiza registro de los egresos devengados <sup>87</sup>
11	Realiza registro de los egresos pagados <sup>88</sup>
12	La información que se presenta en materia de ingresos se divide en: sector gobierno, tributarios, no tributarios, de origen federal, participaciones, fondo de aportaciones, sector paraestatal no financiero y otros <sup>89</sup>
13	Información de la deuda: Saldo de la deuda, endeudamiento neto y costo financiero que incluya comparativos con años anteriores e incluya las siguientes clasificaciones: corto y largo plazo, por su origen en interna y externa, por fuentes de financiamiento <sup>90</sup>
14	La información que se presenta en materia de ingresos y egresos incluye variaciones respecto a años anteriores así como respecto a lo presupuestado y planeado <sup>91</sup>
15	La información que se presenta en materia de gasto se clasifica en económica, administrativa y funcional (incluyendo subfunciones) <sup>92</sup>
16	El SCG facilita el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos <sup>50</sup>
17	El SCG integra en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado. <sup>93</sup>

<sup>80</sup> Modelo de Diagnóstico y Evaluación. CONAC. [www.conac.gob.mx/consejo.html](http://www.conac.gob.mx/consejo.html)

<sup>81</sup> Ley de Contabilidad Gubernamental (2012), Título III, Capítulo I, artículo 20.

<sup>82</sup> *Op cit.*

<sup>83</sup> *Op cit.*

<sup>84</sup> *Op cit.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Marco metodológico sobre la forma y términos....

[http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco\\_metodologico.pdf](http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco_metodologico.pdf)

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.* Económica es aquella que distingue los egresos de carácter corriente de los de capital. Administrativa distingue al sector gobierno y al sector paraestatal no financiero. Funcional considera la siguiente estructura: funciones de gobierno, de desarrollo social y de desarrollo económico. Ver subfunciones p. 18 del documento.

<sup>93</sup> Marco metodológico sobre la forma y

términos...[http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco\\_metodologico.pdf](http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco_metodologico.pdf)

18	El SCG reporta el flujo de efectivo de la entidad. <sup>94</sup>
19	El SCG refleja un registro congruente y ordenado de cada operación que genera derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos.
20	El SCG genera, en tiempo real, estados financieros y de ejecución presupuestaria que coadyuva a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.
21	EL SCG facilita el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.
22	El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) considera cuentas de orden para el registro del ingreso y el egreso y proporciona información presupuestaria para evaluar los resultados obtenidos respecto de los presupuestos autorizados. <sup>95</sup>
23	El SCG identifica la vinculación entre las cuentas de orden y las de balance o resultados, <sup>96</sup> balance del sector público presupuestario y balance primario del sector público presupuestario (variaciones respecto a aprobado y registrado) <sup>97</sup>
24	El SCG registra bienes muebles e inmuebles de la entidad federativa. <sup>98</sup>
25	La contabilización de los presupuestos sigue la metodología y registros equilibrados o igualados, representando las etapas presupuestarias de las transacciones a través de cuentas de orden del ingreso y del egreso; así como su efecto en la posición financiera y en los resultados. <sup>99</sup>
26	El SCG identifica de forma individual y agregada el registro de las operaciones en las cuentas de orden, de balance y de resultados correspondientes; así como genera registros a diferentes niveles de agrupación. <sup>100</sup>
27	La clasificación de los egresos presupuestarios es la siguiente: administrativa, conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos (permite identificar quién gasta); funcional y programática (que indica para qué se gasta); y económica y por objeto del gasto (identifica en qué se gasta) <sup>101</sup>
28	Los sistemas contables generan periódicamente estados e información financiera de la entidad federativa. <sup>102</sup>
29	El presupuesto desagrega flujo de fondos <sup>103</sup>

<sup>94</sup> Marco metodológico sobre la forma y

términos...[http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco\\_metodologico.pdf](http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco_metodologico.pdf)

<sup>95</sup> Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental. CONAC. [www.conac.gob.mx/consejo.html](http://www.conac.gob.mx/consejo.html)

<sup>96</sup> Ibid

<sup>97</sup> Marco Metodológico sobre la forma y términos en que deberá presentarse el desarrollo del análisis de los componentes [http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco\\_metodologico.pdf](http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco_metodologico.pdf)

<sup>98</sup> Y <sup>51</sup> Op cit, Título III, Capítulo II, artículos 23 - 32

<sup>100</sup> Op cit.

<sup>101</sup> Op cit.

<sup>102</sup> La Ley general de Contabilidad Gubernamental presenta en tu Título IV, Capítulo I, artículo 46 y 47, los elementos que se deben considerar para integrar los informes periódicos, que incluyen: información contable, presupuestaria y programática.

<sup>103</sup> Ley General de Contabilidad Gubernamental

## f) Monitoreo y Evaluación (9 indicadores)

No.	Descripción
1	La entidad federativa cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados. <sup>104</sup>
2	Se cuenta con diagnósticos sobre las condiciones de la entidad federativa vinculadas con el ejercicio del gasto. <sup>105</sup>
3	Se cuenta con objetivos estratégicos definidos. <sup>106</sup>
4	La entidad federativa cuenta con indicadores cualitativos y cuantitativos para medir sus logros. <sup>107</sup>
5	La entidad federativa establece datos básicos sobre indicadores (análisis de la situación actual). <sup>108</sup>
6	Se realizan sistemáticamente evaluaciones a los programas de la entidad federativa. <sup>109</sup>
7	Los evaluadores son externos. <sup>110</sup>
8	Los mecanismos de contratación de los evaluadores son transparentes. <sup>111</sup>
9	Las evaluaciones de consistencia y resultados cumplen con los criterios de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y de resultados. <sup>112</sup>

<sup>104</sup> *Ibid*, título V, capítulo único. Es indispensable que la entidad cuente con un sistema coordinado de monitoreo y evaluación que provea de información sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de resultados.

<sup>105</sup> Establecer un diagnóstico previo permite identificar si la entidad tiene las condiciones para implementar un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados. En caso de no contar con estas condiciones muy probablemente tampoco se puedan cumplir con los siguientes indicadores. Por lo tanto, habría que recomendar el desarrollo de las ocho preguntas clave que Zall y Rist presentan para este caso (p.p. 44-59). Este es el paso 1 que se establece en el *Manual para Gestores de Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados* (2005).

<sup>106</sup> En el artículo 7º de los Lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, se establecen los elementos básicos que deben contener los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades: vinculación de los objetivos con el Plan Nacional de Desarrollo, justificación de cada objetivo estratégico, indicadores de resultado para cada objetivo, especificación de los bienes o servicios que se generan para dar respuesta a cada objetivo y su identificación al programa federal que corresponda, en el caso de programas de desarrollo social la población objetivo y especificación de leyes, reglamentos, decretos y demás normas que sustentan cada objetivo estratégico. Este indicador también corresponde a lo que se plantea en el paso 2 del *Manual para Gestores de Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, que desarrolla los efectos que habrán de ser monitoreados y evaluados.

<sup>107</sup> "Los indicadores ofrecen un medio sencillo y confiable para medir el logro, para reflejar los cambios conexos a una mediación o para ayudar a estimar el desempeño de una organización según el efecto propuesto" (Zall y Rist, 2005: 67). Por su parte los Lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, en su capítulo II también incorporan la necesidad de crear una matriz de indicadores para cada programa con base en la metodología de marco lógico. De ahí la importancia de contar con un indicador que nos permita verificar la existencia de indicadores que realmente permitan medir los resultados del trabajo que está realizando la entidad federativa, a través de sus diferentes programas.

<sup>108</sup> El 4º paso del *Manual para Gestores de Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, menciona que si no se cuenta con la revisión de la situación previa a la intervención, será muy complicado determinar el efecto real del programa y, en consecuencia, también se dificulta el seguimiento y los posibles ajustes que tengan que hacerse para lograr los objetivos y metas planteadas (Zall y Rist, 2005: 83).

<sup>109</sup> Los Lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal presentan en su título III los diferentes tipos de evaluación que pueden realizarse, los cuales obedecen a un sistema de monitoreo y seguimiento basado en resultados. En este sentido es importante revisar que la entidad cuente con esquemas de evaluación bien estructurados y que respondan al menos, a lo que establece esta norma.

<sup>110</sup> Lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, título IV, capítulo I.

<sup>111</sup> *Ibid*, título IV, capítulo III.

## ***g) Fiscalización (8 indicadores)***

<b>No.</b>	<b>Descripción</b>
<b>1</b>	La entidad cuenta con un marco constitucional, reglamentario o legal para aplicar esquemas de fiscalización eficaces. <sup>113</sup>
<b>2</b>	Los miembros de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) del estado son independientes del gobierno. <sup>114</sup>
<b>3</b>	El personal de la EFS cuenta con atribuciones para auditar: utilización de dineros, recursos o activos públicos; la recaudación de ingresos; la legalidad y regularidad de la contabilidad del Gobierno del Estado; la calidad de la administración e información financiera y; la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del Gobierno del Estado. <sup>115</sup>
<b>4</b>	La EFS de la entidad federativa cuenta con acceso irrestricto a la información necesaria para realizar su trabajo. <sup>116</sup>
<b>5</b>	La EFS de la entidad federativa está obligada por ley a rendir informes sobre su trabajo. <sup>117</sup>
<b>6</b>	La EFS de la entidad federativa decide libremente el contenido y la oportunidad de sus informes de auditoría. <sup>118</sup>
<b>7</b>	Se cuenta con mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones de la(s) EFS. <sup>119</sup>
<b>8</b>	La EFS de la entidad federativa cuenta con autonomía financiera y gerencial/administrativa. También dispone de los recursos humanos, materiales y económicos para realizar su labor. <sup>120</sup>

<sup>112</sup> *Ibid*, título III, capítulo II.

<sup>113</sup> Uno de los elementos indispensables que establece la INTOSAI para lograr una fiscalización eficaz es lograr la existencia de un marco rector que de bases para la actuación de los órganos de fiscalización y que establezca reglas claras para ello. INTOSAI (2009), *Declaración México sobre Independencia de las EFS*.

<sup>114</sup> Esta independencia está fundamentada en la el 2º principio de la *Declaración México sobre Independencia de las EFS* de la INTOSAI (2009). Se debe garantizar que la entidad fiscalizadora tenga la independencia necesaria de las dependencias que revisará, ya que de otro modo los resultados de la fiscalización pueden perder objetividad.

<sup>115</sup> Para este indicador se tomó como base el 3er principio de la *Declaración México sobre Independencia de las EFS* de la INTOSAI (2009). En este aspecto es importante tomar en cuenta que para la realización de esta labor la EFS deben trabajar de manera estrecha con los encargados de los diversos programas de la entidad federativa, siempre preservando la independencia de los auditores, participando como observadores y sin vincularse en el proceso de toma de decisiones.

<sup>116</sup> Ésta es una condición básica para realizar la labor de fiscalización. Sin información veraz no se pueden generar procesos eficaces de evaluación. INTOSAI (2009), Principio No. 4 sobre pautas básicas y buenas prácticas *Declaración México sobre Independencia de las EFS*.

<sup>117</sup> De acuerdo al Principio No. 5 sobre pautas básicas y buenas prácticas *Declaración México sobre Independencia de las EFS* de la INTOSAI (2009), la EFS deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

<sup>118</sup> El Principio No. 6 sobre pautas básicas y buenas prácticas *Declaración México sobre Independencia de las EFS* de la INTOSAI (2009) se refiere a la libertad de decisión sobre el contenido, para formular observaciones y recomendaciones, el momento en el que se realizan los informes de auditoría y la difusión de éstos. La legislación de la entidad debe contener los requisitos mínimos sobre la presentación de los informes de auditoría, además de atender solicitudes específicas de auditoría emanadas del poder legislativo de su entidad.

<sup>119</sup> La EFS debe contar con un sistema de seguimiento a las observaciones y recomendaciones que ha realizado y le han realizado entidades que están por encima de ésta. Así mismo, remite los informes que realiza al Poder Legislativo, comisión o directorio de la entidad auditada. Principio El Principio No. 7 sobre pautas básicas y buenas prácticas *Declaración México sobre Independencia de las EFS* de la INTOSAI (2009).

---

<sup>120</sup> Para poder garantizar la objetividad de su labor, la EFS debe disponer de todos los recursos necesarios para su operación, además sus recursos no deben estar controlados por el Poder Ejecutivo al que auditan. Principio No. 8 sobre pautas básicas y buenas prácticas *Declaración México sobre Independencia de las EFS* de la INTOSAI (2009).