

Auditoría a las subvenciones otorgadas a los Grupos Parlamentarios

Contraloría Interna de la
H. Cámara de Diputados

Presentación

En nuestro País se han venido realizando importantes esfuerzos para fortalecer e impulsar la cultura de rendición de cuentas y de transparencia en los diferentes niveles de Gobierno, observándose que su atención se ha centrado principalmente en el Poder Ejecutivo, aún cuando también se han registrado avances en los Poderes Legislativo y Judicial.

La Contraloría Interna de la H. Cámara de Diputados presenta en este trabajo, los avances logrados en un tema polémico, como es el de transparentar el manejo de las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios de la propia Cámara, que hasta el advenimiento de estos esfuerzos, había sido uno de los numerosos “tabúes” de la política y la administración pública de México.

1.- Contexto jurídico

La evolución democrática que ha venido registrando el país desde los años 70 del siglo XX y que permitió la victoria de un partido de oposición en la elección presidencial de julio del

2000, ha venido acompañada de un avance importante de los mecanismos de rendición de cuentas y de mayor transparencia en el ejercicio del gasto público.

Un factor determinante de esta situación ha sido el contrapeso que de manera creciente se ha constituido en el Poder Legislativo. En la integración de este Poder la oposición ha representado mayoría en las últimas Legislaturas, lo que ha permitido, entre otros aspectos, dotar de mayores atribuciones y autonomía al Órgano Superior de Fiscalización de la Federación, que depende del Poder Legislativo.

Las atribuciones de fiscalización conferidas a la Cámara de Diputados en los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución la obligan en corresponsabilidad a establecer mecanismos que garanticen un ejercicio transparente en todos los conceptos de su gasto.

2.- Las subvenciones a los grupos parlamentarios

De acuerdo con el artículo 70 de nuestra Carta Magna, el grupo parlamentario es un conjunto de diputados, según su afiliación de partido, que garantiza la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Cada grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional.

Se entiende por subvención la asignación de recursos presupuestales otorgados a los Grupos Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados destinados a cubrir las necesidades derivadas de las actividades que realizan los legisladores.

Las citadas subvenciones quedan reglamentadas por el artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción primera estipula: “De

conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales. . . adicionalmente . . . dispondrá una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen”.

En su fracción segunda, el mismo artículo establece que “La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 Constitucional. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la Contraloría Interna de la Cámara”.

Cabe señalar que las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios se comprueban para efectos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal solamente con un recibo universal, lo cual si bien es válido jurídicamente, no refleja transparencia en el manejo y aplicación de los recursos públicos asignados.

3.- Auditorías a las subvenciones de los grupos parlamentarios

La Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados emitió el 3 de septiembre de 2001 el “Acuerdo que establece los criterios para garantizar la transparencia, recepción y comprobación de las subvenciones asignadas a los grupos parlamentarios”, en el que señala que “cada Grupo Parlamentario establecerá para el ejercicio del año 2002 y sucesivos, un sistema de contabilidad y control que incluya un clasificador del gasto y procedimientos de comprobación lo más cercanos posible a los aplicados por la Administración General de la H. Cámara de Diputados”.

En el citado Acuerdo se establece que los recursos asignados como subvenciones a los Grupos Parlamentarios serán revisados en forma semestral por la Contraloría Interna, la cual deberá realizar también en forma semestral y anual un informe de conjunto sobre el estado general de la administración de las subvenciones otorgadas.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría Interna revisó por primera vez las subvenciones objeto de este trabajo, para lo cual practicó dos auditorías a cada Grupo Parlamentario (diez revisiones) por los gastos generados durante el ejercicio de 2002, cuyos resultados se presentan a continuación:

3.1.- Objetivo

Constatar que los Grupos Parlamentarios, cumplan con lo dispuesto en el *“Acuerdo que establece los criterios para garantizar la Transparencia, Recepción y Comprobación de las Subvenciones Asignadas a los Grupos Parlamentarios”*.

3.2.- Alcance

La Cámara de Diputados ejerció durante el año 2002 un presupuesto de \$2,978.00 millones, del cual se destinaron a la partida 3827.- *Asignaciones a los Grupos Parlamentarios*, un monto de \$650 millones y de éstos \$342 millones fueron para subvenciones, que representan el 12% del presupuesto total del Órgano Legislativo.

Se revisaron las subvenciones correspondientes al ejercicio de 2002 por un importe de \$342 millones, con un alcance promedio del 75%, porcentaje que se considera de una amplia cobertura en este tipo de revisiones; sin embargo, se programó de esta manera en virtud de que era la primera vez que se revisaban estos conceptos.

3.3.- Trabajo desarrollado

Se efectuó el estudio y evaluación del control interno en los diferentes Grupos Parlamentarios, previo al desarrollo de la revisión y mediante la aplicación de cuestionarios. Se consideraron antecedentes, objetivos, funciones, estructura orgánica, características de operación, aspectos administrativos, controles existentes, informes y reportes generados.

3.4.- Resultados

Se determinaron en total 176 observaciones relevantes, formulándose las recomendaciones correctivas y preventivas para mejorar la transparencia en el ejercicio de los recursos provenientes de las subvenciones.

Del análisis al conjunto de observaciones se determinaron 70 que reflejan la principal problemática, mismas que fueron agrupadas y clasificadas en los siguientes siete rubros, señalándose algunos de los principales resultados:

I. Sistema de contabilidad

- La estructura del Sistema de Contabilidad de los Grupos difería del Clasificador por Objeto del Gasto que aplica la H. Cámara de Diputados.
- No se contaba con una Guía Contabilizadora adecuada.
- Existían deficiencias en la elaboración de los documentos contabilizadores.

II. Control interno

- No existían manuales de organización, políticas y procedimientos, ni tampoco lineamientos de control, debidamente autorizados.
- No se contaba con registro de firmas del personal autorizado para efectuar los diversos trámites contables.

-
- No se llevaban a cabo depuraciones de cuentas en forma periódica.
 - No se efectuaban conciliaciones bancarias mensualmente y las presentadas no estaban bien requisitadas.

III.- Recursos humanos

- En algunos casos existían deficiencias en la elaboración de nóminas y retenciones, así como en la formulación de las plantillas de personal.
- Los expedientes de personal no estaban debidamente integrados.

IV. Recursos materiales

- No en todos los casos se llevaron a cabo procedimientos de licitaciones que garantizaran las mejores condiciones en cuanto a calidad y precio.

V. Servicios generales

- Se arrendaron inmuebles para Módulos de Atención Ciudadana, en los cuales no figuraba como arrendatario el Grupo Parlamentario.
- Algunos servicios de consultoría carecían de los contratos y documentos comprobatorios.
- En materia de difusión, se adquirieron folletos y trípticos, apreciándose que la documentación soporte carecía de firma de solicitud y autorización de trabajos.
- En los gastos por concepto de transportación aérea, presentaban como soporte las órdenes de servicio de la agencia de viajes, y no el cupón o tapa del boleto de pasajero que para efectos fiscales es el documento comprobatorio.

VI. Bienes muebles e inmuebles

- En algunas adquisiciones no se anexaban las facturas que acreditaran las compras.

VII. Obra pública

- En este rubro se observó que se devolvieron recursos económicos a la Coordinación General de Servicios Financieros de la Cámara, para la construcción y adecuación de uno de los edificios (el "E") y se registraron indebidamente como gastos en la cuenta de servicios generales, subcuenta diversos, siendo que se trata de reintegros al Órgano Legislativo que no tenían por qué afectar el presupuesto de egresos del Grupo Parlamentario.

3.5.- Principales causas de la problemática

Dentro de las principales causas que ocasionaron la problemática detectada se encuentran las siguientes:

- Una incipiente cultura de rendición de cuentas, toda vez que las subvenciones se comprueban con un recibo universal, sin presentar el destino del gasto.
- Falta de Manuales de Organización y de Procedimientos.
- Insuficiente difusión de criterios en la aplicación de subvenciones.
- No se realizaban labores de supervisión en la elaboración e integración documental.
- Falta de organización e infraestructura administrativa de los Grupos Parlamentarios, que les ha dificultado en varios casos contar con los elementos necesarios para alcanzar las decisiones financieras óptimas.
- Falta de capacitación del personal responsable del manejo de los recursos de los Grupos Parlamentarios.
- Desconocimiento de la normatividad relativa a la adquisición de bienes y servicios de la Cámara, que se

aplica en forma supletoria en tanto se elaboraba la de los propios Grupos.

- Frecuente rotación de coordinadores, directores y del personal administrativo, lo que dificulta en algunos casos darle continuidad a la instrumentación de recomendaciones.

3.6.- Avances en la atención de las principales recomendaciones para corregir la problemática detectada

Los grupos parlamentarios han realizado importantes esfuerzos para atender las recomendaciones preventivas y correctivas derivadas de las auditorías a las subvenciones, dentro de las que destacan las siguientes acciones:

- Se viene impulsando la cultura de rendición de cuentas y de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.
- Se elaboraron Manuales de Organización y Procedimientos.
- Se establecieron paquetes de contabilidad de fácil acceso que se encuentran en el mercado, como son el Aspell COI, Contafiscal-Control 2000, Pacciolli, que son económicos, amigables y susceptibles de implantar en el corto plazo.
- Se elaboraron guías contabilizadoras.
- Se implementó la homologación del Catálogo de Cuentas de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto de la H.C.D.
- Los ingresos por subvenciones son registrados en la contabilidad y se elaboran las pólizas correspondientes.
- Los Estados Financieros y Pólizas Contables se encuentran requisitados y autorizados.
- Se elaboran Conciliaciones Bancarias regularmente.

-
- Están actualizadas las plantillas del personal que labora en los Grupos.
 - Se elaboran Nóminas de Sueldos y se retienen impuestos.
 - Los pagos por concepto de Asesorías y Consultorías se encuentran respaldados con la justificación correspondiente.
 - Se elaboraron formatos para el control de viáticos y pasajes nacionales e internacionales, así como los correspondientes a oficios de comisión autorizados por los Coordinadores Administrativos de los Grupos.
 - Las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación del mantenimiento y remodelación de instalaciones se apegan a los procedimientos licitatorios correspondientes.
 - Se elaboraron formatos para el control de los apoyos por concepto de gestión legislativa.
 - Actualmente en la comprobación de pasajes aéreos se está exigiendo la tapa o talón del boleto de avión.
 - Se han constituido estructuras administrativas que se van fortaleciendo paulatinamente, en algunos casos con el apoyo de asesores externos.
 - Se aplicaron en forma supletoria los Manuales de Organización, Políticas y Procedimientos de la H. Cámara, en tanto se promovía la implantación de los documentos propios de cada grupo.
 - Se fomentaron reuniones con el nuevo personal para involucrarlo con los compromisos adquiridos por los anteriores y convencerlos de las bondades que ofrece la instrumentación de las recomendaciones que formuló el Órgano Interno de Control.

Conclusiones y recomendaciones

- La actualidad, caracterizada por la transición política y social, reafirma la importancia creciente que tiene la transparencia y la correcta aplicación del gasto público; del que forman parte las subvenciones económicas que se otorgan a los Grupos Parlamentarios de los Órganos Legislativos, tanto del Congreso de la Unión, como de las entidades federativas.
- Ante la rendición de cuentas que exige la sociedad a los diferentes Poderes y niveles de Gobierno es recomendable que las Contralorías Internas de los Órganos Legislativos revisen estas asignaciones para detectar las áreas de oportunidad en las que deben trabajar los Grupos Parlamentarios.
- Los Grupos Parlamentarios deben establecer los elementos administrativos y financieros, privilegiando el perfeccionamiento de los sistemas de contabilidad y el apego a la normatividad, que les permitan un manejo eficaz y transparente de los recursos públicos que se les asignan.
- Para dar mayor transparencia al ejercicio de las subvenciones, es necesario que su comprobación deje de realizarse a través de un recibo universal y que esta se efectúe con los documentos que soporten los gastos realizados; así como que estos reúnan los requisitos que establece la normatividad aplicable.
- La apertura y los esfuerzos que los Grupos Parlamentarios mostraron en la primera etapa de la revisión a las subvenciones (2002), revistió una importancia fundamental, en el abatimiento de la problemática detectada. La continuación de las acciones para transparentar el gasto es factor que refuerza la credibilidad y la autoridad moral de los legisladores ante sus representados.