

Módulo 9. Transparencia y fiscalización: herramientas para la rendición de cuentas a la ciudadanía

Presentación

El gobierno se debe a los ciudadanos y está para servirlos, de ahí que éstos tengan el derecho de conocer qué hace el gobierno y cómo lo hace.

La fiscalización y la transparencia, por lo tanto, son herramientas mediante las cuales los ciudadanos reciben información oportuna de su gobierno.

Cuando se piensa en transparencia y fiscalización, generalmente también se piensa en combate a la corrupción, si bien estas herramientas ayudan a reducir la corrupción, no debemos reducirlas sólo a eso, ya que estaremos dejando pasar la oportunidad de hacer evaluaciones que nos lleven a mejores decisiones en el futuro. En otras palabras, la transparencia y sobre todo la fiscalización verifican que los recursos financieros se ejerzan de manera responsable, pero como herramientas son mucho más valiosas y pueden ir más allá del tema financiero.

En el módulo anterior analizamos el presupuesto, como herramienta de planeación y control, procederemos a analizar otras herramientas de control.





A lo largo del diplomado se han utilizado ejemplos reales, tales como los presupuestos que se presentaron en el módulo anterior. En la mayoría de los casos estos ejemplos se encuentran en los respectivos sitios de Internet de los gobiernos locales y son del dominio público. Si no fuera por la transparencia, la tarea de elaborar el contenido para este diplomado habría sido imposible.

¿Qué es la transparencia?

Desde el punto de vista de la administración pública, la transparencia supone un conjunto de decisiones y de acciones orientadas a facilitar que los ciudadanos participen con el gobierno en la generación de políticas públicas para garantizar que estas generen beneficios a la sociedad en su conjunto.

La transparencia es una herramienta para empoderar al ciudadano respecto de la ejecución de políticas públicas, dándole acceso a la información que le permite vigilar y asegurar que los representantes de los poderes públicos y los servidores públicos actúen conforme al mandato, las atribuciones y las responsabilidades que les han sido conferidos.




Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas conllevan el deber de los poderes públicos y sus organismos autónomos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía:

-  La información relativa a su gestión
-  El manejo de los recursos que la sociedad les confía
-  Los criterios que sustentan sus decisiones y,
-  La conducta de los servidores públicos.

Este deber de los entes públicos sólo servirá cabalmente a su propósito en la medida que la sociedad ejerza su derecho al acceso a la información pública, es decir, que los ciudadanos en lo individual o de manera conjunta, la usen responsable e inteligentemente, de tal forma que esa información no sólo sea una recopilación de datos y hechos, sino objeto de sistematización y análisis, así como una herramienta para decidir y actuar.






El tema de la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales, especialmente porque la evaluación del desempeño de las instituciones públicas y de los servidores públicos se ha convertido en un factor de creciente importancia para la población.

En el módulo 9 encontrará tres temas de gran relevancia para las administraciones locales como son:

-  La elaboración de la cuenta pública,
-  La fiscalización y
-  El proceso de entrega recepción de una hacienda pública.

Si bien estos procesos no ocurren día a día, son procesos que toda administración enfrenta en algún momento y tiene la responsabilidad de atender.

Al final del módulo será capaz de:

-  Entender qué es la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas para poder realizar reportes como la cuenta pública y procesos como el de entrega-recepción.
-  Identificar las disposiciones legales que regulan el acceso a la información de la hacienda pública en México.
-  Desarrollar habilidades para elaborar un reporte de cuenta pública con sus elementos correspondientes.
-  Conocer los pasos para realizar un proceso de entrega-recepción de una hacienda pública.
-  Desarrollar un programa de transparencia y fiscalización.

Tema 1. Marco legal

1.1 Marco legal

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización son conceptos y prácticas que se asocian al desempeño de los gobiernos democráticos, apegados a la ley y con división de poderes, es decir, de sistemas de pesos y contrapesos que evitan la concentración y ejercicio ilegal del poder.

En ese sentido...

Aplican a:



En cuanto al manejo de recursos públicos, en general las leyes extienden la obligación de informar, rendir cuentas y ser sujetas de fiscalización a toda organización, pública o privada, que reciba fondos públicos.

Los esfuerzos, legislativos y de práctica institucional, para transparentar las acciones gubernamentales, permitir el acceso a la información y promover la cultura de la rendición de cuentas y la fiscalización, son parte de un proceso vinculado a la propia evolución de los sistemas políticos; de hecho, actualmente constituyen un criterio de medición del estándar democrático de los países. Para más información consulte los indicadores globales de gobernanza elaborados por el Instituto del Banco Mundial <http://www.govindicators.org>

Algunos conceptos y prácticas que se asocian al desempeño de los gobiernos democráticos son:

Conceptos y prácticas que se asocian al desempeño de los gobiernos democráticos

Transparencia

La transparencia garantiza la apertura de las actividades e información gubernamental al escrutinio público.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas implica la obligación de los poderes públicos en general, de sus representantes y de sus servidores de informar, explicar y motivar sus actos y decisiones.

Fiscalización

Es la capacidad legal de supervisar y evaluar, por parte de entes externos e independientes, el manejo y aplicación de los recursos públicos presupuestados, así como los resultados de las acciones de gobierno conforme a bases legales, así como programas y planes de los que deriven.

Derecho de información

El derecho a la información es considerado como un elemento indispensable para el ejercicio del derecho que los ciudadanos tienen a la participación en las tareas públicas, y se encuadra por ello como una verdadera facultad jurídica. En este sentido, el derecho a ser informado es público, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de ser institucionalizado y regulado por un ordenamiento jurídico para la satisfacción de fines o intereses de carácter social basados en la naturaleza misma de la persona y en la organización de la sociedad.

El Estado también participa de la definición del marco jurídico en que se desarrollan las proveedurías de la información pública, como:

Plan federal	Plan estatal	Plan municipal
Decretos de presupuesto de egresos	Leyes de ingresos	
Informes anuales de gobierno	Otros instrumentos de publicidad gubernamental que legitiman la apertura de información al ciudadano	

En México, el acceso a la información pública es un derecho constitucional de los ciudadanos, enmarcado en la vida democrática que implica disponer de los datos relevantes que inciden en su práctica productiva, o bien, en la prestación de servicios a la que está obligado el gobierno.

Para esto se cuenta con la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** (publicada el 11 de junio de 2002).

¿Cuál es el propósito de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFTAIPG)?

A nivel nacional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene por objeto:

... garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

Actualmente las 31 entidades federativas disponen de un portal en Internet mediante el cual difunden sus acciones y ofrecen información y documentación de interés público. Desde luego, los portales presentan distintas características y alcances debido a diferencias en las regulaciones locales.



Esta Ley contiene tres tipos de distinciones con respecto a la información que es pública.

Información mínima	Información reservada o confidencial	Información pública sobre pedido expreso
Se pone a disposición del ciudadano, esto enunciado en el Artículo 7 de la Ley.	Es la que por razón establecida en el Artículo 13 de la Ley no es pública.	Está a disposición del ciudadano sobre pedido expreso.

¿Qué papel juega la ciudadanía en la transparencia fiscal? ¿Cómo se da este proceso?

Vaya a la página del curso.

Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 /Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León

 Texto	 Video
--	--

Tema 2. La cuenta pública

La cuenta pública

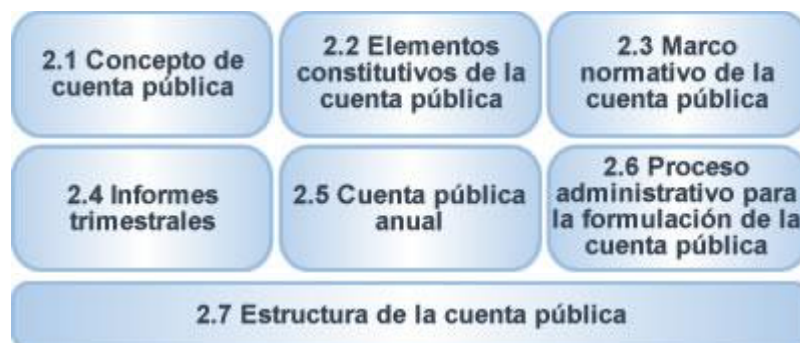
Un reporte clave para la transparencia y la rendición de cuentas es la cuenta pública.

¿Cuáles son los objetivos de la cuenta pública?

1. Dar cumplimiento a la Ley, que dispone su revisión, y en su caso aprobación por parte del Congreso.
2. Permitir a las administraciones llevar a cabo, de manera periódica y sistemática, su propio análisis comparativo de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos con lo que realmente fue aplicado y ejercido, con base en el registro por concepto y partida presupuestal de todas las operaciones.

La cuenta pública combina el requisito de rendición de cuentas con algunos ejercicios presupuestarios, como los vistos en el módulo anterior. Cuando del resultado de lo anterior se detecten diferencias, entonces, a través de la propia cuenta pública, se explican y, en todo caso, se justifican de acuerdo con los objetivos determinados en los programas correspondientes.

A continuación encontrará una tabla resumen donde se presentan los principales términos relacionados con la cuenta pública. Comenzando por su definición, los elementos que la constituyen, el marco normativo que la rige, así como los informes trimestrales y la cuenta pública anual, el proceso administrativo para su formulación y su estructura. Veamos cada uno de estos puntos.



Lo invitamos a realizar una actividad para reforzar los contenidos aprendidos en este tema.

Vaya a la página del curso.



ACTIVIDAD Actividad 12. La cuenta pública

2.1 Concepto de cuenta pública

¿Qué es cuenta pública?

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) define la cuenta pública como...

...el informe que rinde el Poder Ejecutivo al Congreso Local sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008
Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

En el caso de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales), la legislación respectiva en la materia establece los conceptos, órganos, procesos y plazos relativos a la fiscalización y la cuenta pública.

2.2 Elementos constitutivos de la cuenta pública

La definición de cuenta pública no precisa los elementos que la constituyen, por lo que la ley federal en la materia, al igual que las equivalentes en algunas de las entidades federativas, se refieren a ellos con mayor detalle.

Veamos dos ejemplos, uno del Estado de Zacatecas, y el otro del Estado de Nuevo León.

Estado de Zacatecas

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas, en su Artículo 7, señala: Las cuentas públicas estarán constituidas por estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las respectivas Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos estatal y municipales, los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de las Haciendas Públicas estatal y municipales, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones de los Poderes del Estado, Municipios y entes públicos estatales y municipales, además de los estados detallados de la deuda pública estatal y municipal.

Estado de Nuevo León

En el Estado de Nuevo León, la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León en su Artículo 2, fracción III define a la cuenta pública como:

Informe que las entidades fiscalizadas rinden de manera consolidada a la Legislatura sobre su gestión financiera durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre, el cual contiene los estados contables, financieros, patrimoniales, presupuestales, programáticos, económicos, las cuentas de origen y aplicación de los recursos públicos que incluyan los ingresos percibidos, el ejercicio de los programas previstos en la ley y los presupuestos de egresos, los saldos del crédito público autorizado en el trimestre correspondiente.

Y en su artículo 30 establece que:

Para los efectos de esta Ley, la Cuenta Pública se constituirá por:

- I. El estado analítico de ingresos y egresos, los estados programáticos, presupuestarios, financieros, económicos, contables y consolidados que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos del Estado y de los Municipios en su caso;
- II. Los programas y sus avances;
- III. Afectaciones en el activo y pasivo totales de la hacienda pública y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos;
- IV. El estado analítico de deuda pública directa y contingente; y
- V. Los demás estados complementarios y aclaratorios, documentos e información general que a juicio del Órgano, sean indispensables para el análisis de resultados.

2.3 Marco normativo de la cuenta pública

La normativa jurídica que rige la formulación y presentación de la cuenta pública se encuentra contenida básicamente en los siguientes ordenamientos:

Vaya a la página del curso.

Federal	Entidades federativas
<u>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u>	<u>Constitución Estatal</u>
<u>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público</u>	<u>Leyes específicas relativas al presupuesto, contabilidad y gasto</u>
<u>Ley de Fiscalización Superior</u>	<u>Leyes específicas relativas a la fiscalización</u>



La forma de integrar las cuentas públicas estatales y municipales, así como la periodicidad de su entrega al Congreso del Estado para su revisión y fiscalización no está reglamentada de manera uniforme en las distintas entidades federativas.

En algunas, la entrega es mensual, en tanto que en otras es trimestral o semestral. Sin embargo, lo que sí se determina uniformemente es que la revisión, y en su caso aprobación, de la cuenta pública por parte del Congreso Estatal se realiza en forma anual, sin importar la periodicidad con que se realicen las entregas por parte del Ejecutivo.

¿Para qué y cómo nos sirve la rendición de cuentas? ¿Qué tipo de información es posible obtener?

Vaya a la página del curso.

**Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García,
Administración 2003-2006 /Alcalde de Santa Catarina,
Administración 1997-2000, Nuevo León**

 Texto	 Video
--	--

2.4 Informes trimestrales

Los informes trimestrales son aquellos que los gobiernos estatales y municipales están obligados, de acuerdo con la legislación particular de la entidad, a presentar al **Congreso Local** en períodos distintos al anual, ya sea mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral, o semestral, según lo establezca la propia legislación.

¿Qué comprenden los informes trimestrales?

Los informes trimestrales comprenden las cuentas de ingresos, gasto, patrimonio y deuda pública, por lo que es un documento informativo y analítico del registro contable de los movimientos del ingreso, el gasto, el patrimonio y la deuda que son realizados por el gobierno durante el periodo que se informa. Estos movimientos se presentan clasificados y codificados de acuerdo a la técnica contable y presupuestaria utilizada.

¿Qué información los respalda?

Los informes trimestrales se respaldan con la documentación contable comprobatoria generada por los movimientos de ingresos y gastos que se realizan durante el periodo que comprende, incluidos los relativos al patrimonio y la deuda pública. Este respaldo permite verificar que las operaciones ejecutadas hayan estado efectivamente apegadas a la ley, así como a los programas y presupuesto correspondientes.

¿Qué ventajas se obtienen al presentarlos?

- ✚ Los informes trimestrales coadyuvan de manera sustancial a la presentación y revisión de la cuenta pública anual, en beneficio tanto de la entidad que las formula, como del órgano revisor y fiscalizador del Congreso Local.
- ✚ La glosa o análisis de las cuentas parciales permite detectar, corregir y prevenir con mayor oportunidad posibles fallas o errores, lo que a su vez agilizará tanto la integración como la revisión final, y en su caso aprobación, de la cuenta pública anual.

Entre la documentación principal de soporte de un informe trimestral se encuentran:

Estados financieros	Nóminas de los empleados	Comprobantes de gastos	Órdenes de pago
Autorizaciones de compras de bienes muebles e inmuebles		Facturas de bienes y servicios	Pólizas de cheques

Como parte de la información relativa a la cuenta pública parcial, para aquellas entidades federativas en las que se han promulgado nuevas leyes relacionadas con los Órganos de Fiscalización Superior, generalmente se dispone que las entidades fiscalizadas rendirán a la Auditoría Superior del Estado, a más tardar treinta días después del vencimiento del periodo, el informe de avances de gestión financiera, por el periodo comprendido que generalmente es trimestral o semestral.

Por ejemplo, el avance de gestión financiera se define en el Estado de Nuevo León en la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León en su Artículo 2, fracción V como:

El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes del Estado, y los entes públicos estatales de manera consolidada a través del Ejecutivo Estatal, así como el que rinden los Ayuntamientos y sus entes públicos de manera consolidada, a la Legislatura, sobre los avances físicos y financieros de los programas estatales y municipales aprobados, a fin de que el Órgano fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.



- ✚ Le invitamos a que investigue qué requisitos tiene su estado para la presentación de informes parciales, así como los informes de avances de gestión financiera en caso de existir.

2.5 Cuenta pública anual

La cuenta pública de un gobierno local, además de constituir el informe del ejercicio financiero de la hacienda pública del gobierno (estatal o municipal, según corresponda), refleja también el cumplimiento que estas entidades dan a todas las normas jurídicas y administrativas relativas a:

- ✚ La obligación de presentar la cuenta pública.

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

- ✚ La competencia de las autoridades que intervienen.
- ✚ Los términos y los procedimientos que deben aplicarse para su elaboración y presentación al Congreso Estatal, tanto en lo que concierne a su aprobación interna por parte del órgano ejecutivo (estatal o municipal, según el caso) como a la subsiguiente presentación al Congreso del Estado para su revisión, dictamen y, en su caso, aprobación.

La cuenta pública anual debe consolidar:

- ✚ La información contenida en el informe de avances de gestión financiera
- ✚ El grado de cumplimiento de los planes y programas autorizados,
- ✚ Sus repercusiones económicas y sociales.

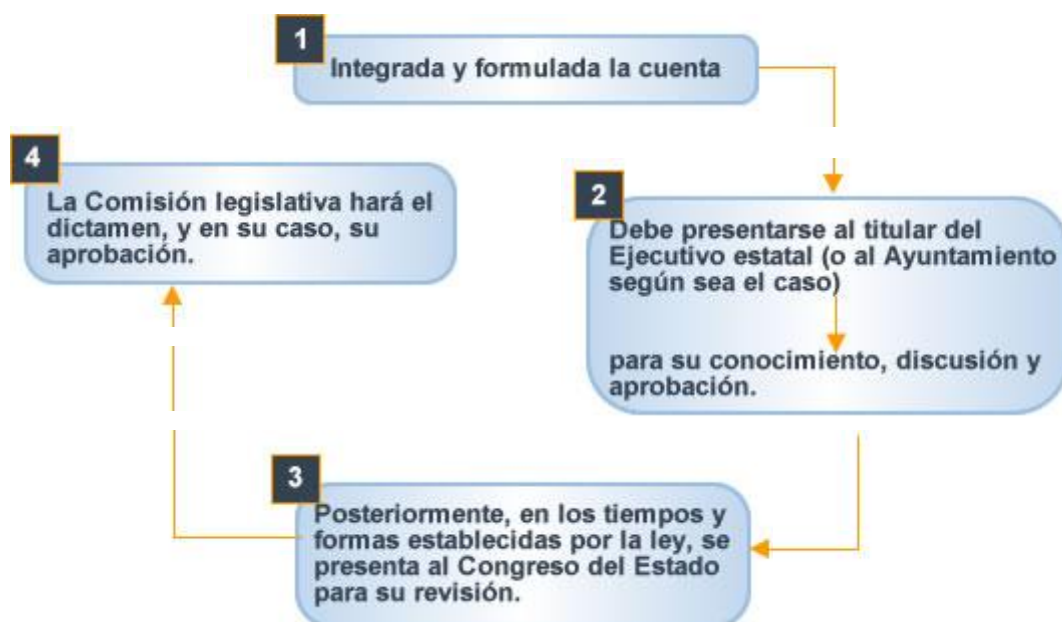
Ello implica la descripción de los principales aspectos de la orientación, políticas, estrategias, lineamientos, objetivos y metas establecidos e instrumentados por la administración pública respectiva, así como el informe preciso y detallado de los resultados obtenidos.

La cuenta pública anual es, por lo tanto, un documento integral a través del cual los gobiernos estatales y municipales someten a consideración de la legislatura local los resultados de la actividad programática y financiera llevada a cabo en un ejercicio fiscal.

2.6 Proceso administrativo para la formulación de la cuenta pública

Una vez vistas las diferencias entre la cuenta pública parcial y anual, a continuación se presenta el proceso administrativo para la formulación de la cuenta pública. El proceso que sigue la elaboración de la cuenta se puede conocer en el siguiente gráfico:

Vaya a la página del curso.



2.7 Estructura de la cuenta pública

El orden y contenido recomendable para la integración y envío de la cuenta pública al Congreso del Estado es el siguiente:

- A. Oficio de entrega de la cuenta pública
- B. Contenido de la cuenta pública:
 1. Presentación
 2. Fundamento jurídico
 3. Resultados generales en materia de:
 - a. Políticas económica y social
 - b. Planeación del desarrollo
 - c. Servicios públicos
 4. Finanzas públicas
 - a. Análisis de los ingresos
 - b. Análisis de los egresos
 - c. Análisis de la deuda pública
 - d. Análisis del patrimonio
- C. Informe de Gestión Financiera
- D. Anexos: contables, financieros, presupuestarios, programáticos y económicos

Tema 3. La fiscalización en México

A continuación encontrará una tabla donde se presentan los principales términos relacionados con la fiscalización en México.

¿Qué es la fiscalización?

De acuerdo con el glosario técnico sobre control gubernamental de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), fiscalizar significa: **“Crítico y traer a juicio las acciones u obras de otros. Juzgar acciones o cuentas ajenas con la debida autoridad.”**

La fiscalización es una actividad que analiza la documentación e información de un ente, a fin de emitir una opinión fundada y motivada, sobre sus registros contables y financieros en los que refleja su proceso administrativo, así como de aquellos que dan cuenta de su desempeño, es decir, de la forma y grado de cumplimiento de normas, políticas, objetivos y metas. Es, por lo tanto, una revisión ex-post, es decir, se ejerce después de la gestión.

¿Cuál es la función de la fiscalización?

- ✚ Verifica, mide, cuantifica y califica objetivamente, las acciones que realiza un ente en relación con sus obligaciones, legales y programáticas, a fin de identificar posibles desviaciones respecto de la forma y medida en que dichas acciones debieron ejecutarse.
- ✚ Informa a los responsables de la dirección o el control sobre los resultados obtenidos, así como a la Cámara de Diputados.

La fiscalización se apoya en **técnicas específicas** que permiten verificar la pertinencia, calidad y certeza de los registros y las acciones representada por éstos. Como ya se dijo, la fiscalización debe entenderse como la parte del control ex-post. En suma, consiste en la medición de los resultados y su comparación contra estándares y contra objetivos y metas preestablecidos por el

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.




propio ente fiscalizador o por entidad distinta competente. Su propósito es emitir una opinión técnica respecto del nivel de cumplimiento en el período que se revisa.

Vaya a la página del curso.

¿Qué implica la fiscalización superior de las finanzas públicas?

Una serie de acciones del órgano competente, federal o estatal que, en principio, deben partir del establecimiento de medidas de control preventivas en las normas y en el propio presupuesto.

Para posteriormente:

-  Estar en posibilidad de verificar el manejo de los recursos públicos.
-  Emitir una opinión técnica.
-  Proceder, en su caso y conforme a lo dispuesto por la ley, a la aprobación de la cuenta pública.

Vea [gráfico](#) con las responsabilidades del gobierno federal y de las entidades federativas.

3.1 Órgano de fiscalización




En el mundo se han adoptado diversos modelos para constituir las entidades encargadas de la fiscalización de los aparatos administrativos estatales.

El poder legislativo, en materia de control presupuestal y de cuenta pública, como parte de un sistema de pesos y contrapesos de poderes públicos, data de largo tiempo. Está vinculado a la presencia de órganos especializados para llevar a cabo dicha función, con soporte y directrices técnicas que permiten comprobar en qué medida se observan los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

Por el tamaño y complejidad de su aparato administrativo, así como por su obligación de rendir cuentas al órgano fiscalizador, el Poder Ejecutivo se ve en la necesidad de instituir, dentro de su propia estructura, un órgano igualmente calificado en materia de auditorías, seguimiento contable y evaluación del desempeño.

Prácticamente la generalidad de los poderes ejecutivos estatales, así como de los municipios, cuentan con una dependencia a cargo de dichas funciones, la que denominan Secretaría de la Contraloría, o Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o Secretaría de la Función Pública, entre otras denominaciones.

Esta dependencia ha tendido a incorporar sobre todo funciones en materia de control preventivo, ex-ante, para:

-  Mejorar el desempeño.
-  Propiciar el apego a las normas y el cumplimiento de políticas, objetivos y metas.
-  Promover la profesionalización del servicio público y el servicio civil de carrera.

Las características más importantes de los órganos de fiscalización, que inciden en su desempeño, son los siguientes:

- a** Oportunidad de la revisión;
- b** Plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar;
- c** Cobertura ilimitada para auditar al gobierno, órganos autónomos y dependencias y entidades públicas, y en general a todo ente, persona física o moral, pública o privada, que recaude, reciba o ejerza recursos públicos;
- d** Tienen garantías consituacionales y legales como órganos técnicos, imparciales, apolíticos y sin partid; y
- e** Evitan cualquier interferencia en su financiamiento técnico y, en consecuencia, gozan de autonomía de gestión.

3.2 El control

La función de control de un ente puede llevarse a cabo a través de diferentes órganos y jurisdicciones, se distinguen dos tipos:

- ✚ **Control interno:** actividades que realiza un órgano de la misma instancia que se revisa, a fin de comprobar o verificar si se están alcanzando los objetivos y metas establecidos o si se cumplen los estándares, o ambas cosas.

Control interno	
Control interno en el ámbito Federal	Control interno en el ámbito local
<p>En el ámbito federal, y para el gobierno en su conjunto, a la Secretaría de la Función Pública, compete el ejercicio del control interno del Poder Ejecutivo. Dicho control se manifiesta en la aplicación de acciones a nombre del Titular del Poder Ejecutivo, es decir, aplica las medidas de control e infompra al Ejecutivo.</p> <p>Sin embargo, lo anterior no significa que todas las funciones de control interno le correspondan a dicha Secretaría, pues existen atribuciones que deben ser ejercidas directamente por el titular del Poder Ejecutivo a través de otras instancias del aparato de la administración pública.</p>	<p>En algunos casos, las secretarías o dependencias tienen atribuciones propias en materia de control interno, en tanto que otras atribuciones corresponden directamente al titular del Poder Ejecutivo o a la dependencia que, de acuerdo a la respectiva Ley Orgánica de la Administración Pública sea competente en materia.</p> <p>Generalmente, la administración pública estatal cuenta en su estructura con una secretaría contraloría (o con denominación y funciones equivalentes)</p> <p>En el ámbito municipal también encontramos a las contralorías, que cumplen a nombre del titular del ejecutivo funciones orientadas a lograr que se cumplan con los objetivos, metas y estándares establecidos.</p>

- ✚ **Control externo:** incluidas las implicaciones específicas de la fiscalización superior: se ejerce, en virtud de disposición de ley, por una instancia distinta a la que se revisa o controla; dicho control se ejerce con base en las disposiciones legales y administrativas del ente revisado.

Control externo

Control superior de la hacienda pública en el ámbito federal	Control superior de la hacienda pública en el ámbito local
<p>En el ámbito federal, el control superior de la hacienda pública lo ejerce la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de las acciones de recepción, revisión y, en su caso, aprobación de la cuenta pública.</p> <p>Las acciones que se derivan de la revisión consisten en observaciones y, en su caso en la determinación de responsabilidades por los funcionarios públicos.</p>	<p>En los ámbitos estatal y municipal, el control superior de la hacienda pública local es atribución del Congreso del Estado, que tiene la facultad de revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública tanto del gobierno estatal como de los municipios.</p> <p>Para llevar a cabo esta función, el Congreso estatal cuenta con un órgano técnico especializado, generalmente denominado Órgano de Fiscalización Superior del Estado o Contaduría Mayor de Hacienda.</p>

3.3 El control superior

Por su naturaleza suprema, el control superior o comprobación lo ejerce una instancia que, por sus atribuciones constitucionales, no permite revisión posterior, y, por lo tanto, tiene que ver con el sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos, en el marco de un estado de derecho.

Por su carácter independiente, de contrapeso y supremo, el control superior constituye un acto de fiscalización. En México, el control superior es competencia de:



En ambos casos, la función de control superior se lleva a cabo a través de un órgano técnico especializado que debe gozar de independencia técnica. El control superior es el que debe aplicarse para lograr que se cumpla con lo siguiente:

- ✚ Los objetivos fundamentales de la administración pública.
- ✚ Los fines de gobierno.
- ✚ Los objetivos financieros, pues estos últimos constituyen medios.

3.4 Fases y elementos del proceso de control

El control tiene cuatro fases principales, mediante las cuales se puede conocer la eficiencia y eficacia del ente controlado.

Fases principales de control

A. Establecimiento de estándares

Un estándar puede definirse como una unidad de medida que sirve como modelo de comparación o tipo de referencia, con el cual se evalúan los resultados obtenidos.

Los estándares, pueden clasificarse en:

- ✚ Cualitativos: son aquellos relacionados con la misión, visión y objetivos de un ente. No son medibles con unidades precisas de cantidad.

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

✚ Cuantitativos: son aquellos que utilizan unidades de medición en cantidad.

B. Medición de la ejecución o desempeño

La medición del desempeño de un ente o de un individuo se basa en la cuantificación de los resultados obtenidos en virtud de sus actividades de ejecución. Ello implica, desde luego, la definición de indicadores de los resultados esperados, así como sus correspondientes unidades de medida.

C. Comprobación de los resultados con estándares y metas previamente establecidos



Consiste en contrastar los resultados de un ente específico con los estándares deseables.

D. Establecimiento de las medidas correctivas necesarias

Esta actividad permite reorientar el curso de acción del ente controlado hacia la realización de sus objetivos y metas, en el entendido de que el establecimiento de estas medidas implica tanto su determinación como su correcta y oportuna implementación.

A continuación el experto expresa el por qué de la importancia de la evaluación del desempeño.

Vaya a la página del curso.

Testimonio Alejandro Páez, Secretario de Desarrollo Económico en el estado de Nuevo León	
 <u>Texto</u>	 Video

Tema 4. Proceso de entrega recepción de una hacienda pública

Es difícil lograr continuidad en la gestión cuando cambia la administración. Cada tres (o cuatro años en algunos casos) cambia el presidente municipal y el cabildo y con ellos generalmente también cambian los equipos de funcionarios de alto nivel.

Para facilitar el cambio de administración, existe un proceso de entrega-recepción, al que se debe prestar atención para asegurar que se realice de la mejor forma.

El proceso de entrega-recepción implica:

- ✚ Trasladar las responsabilidades del cargo de las autoridades salientes a las autoridades entrantes.
- ✚ Entregar los bienes, valores, propiedades, planes, programas, asuntos en trámite y documentación de recursos humanos a la administración entrante.
- ✚ Preparar con oportunidad la información documental que será objeto de la entrega-recepción.
- ✚ Mantener actualizados los registros, los archivos y la documentación que en general se produce con motivo del manejo de la hacienda pública.
- ✚ Realizar el proceso en los términos y plazos que la legislación de cada entidad determine.

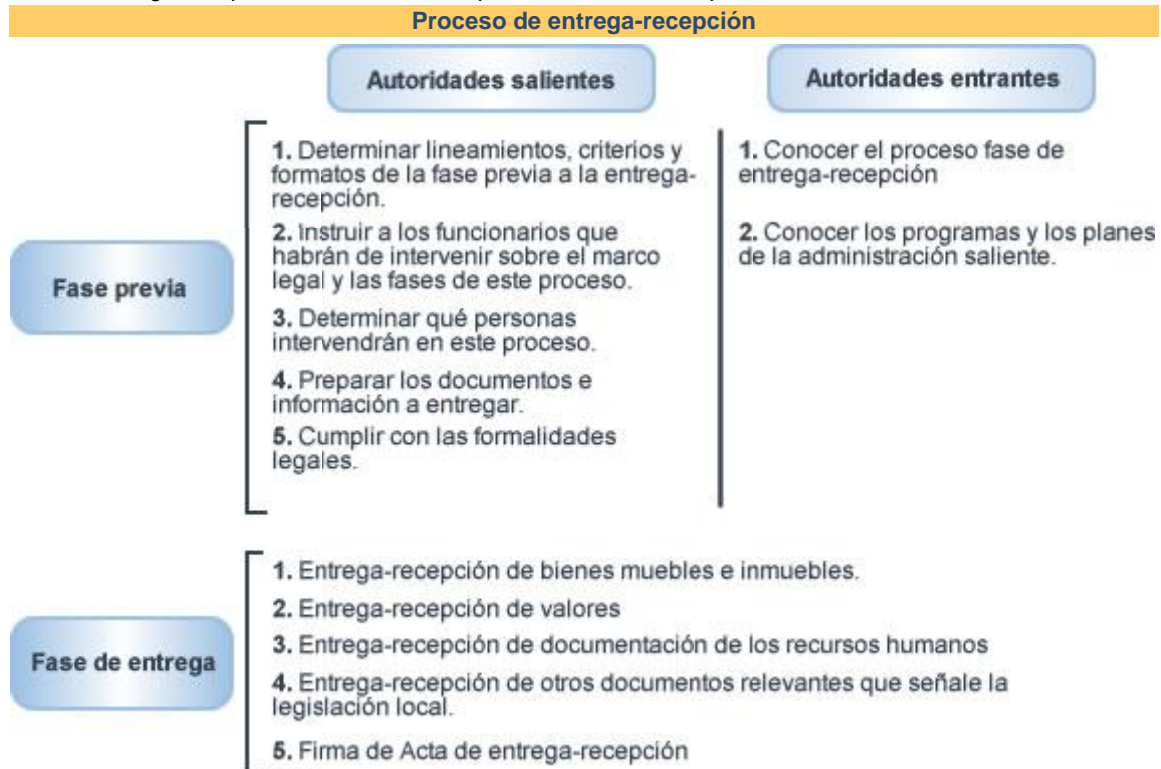
D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

- ✿ Dar cuenta de los bienes patrimoniales y de los recursos humanos y financieros de la hacienda pública, así como del estado en que estos elementos se encuentran y del manejo que se hizo de ellos.
- ✿ Cumplir con todos aquellos aspectos que la legislación particular establezca.

4.1 Fases del proceso de entrega-recepción

El proceso de entrega-recepción tiene dos fases, que a continuación se presentan.



Actividades de autoridades salientes

1. **Determinar los lineamientos, criterios y formatos de la entrega recepción.**
Esto normalmente se hace por lo menos tres meses antes de la entrega-recepción. Generalmente el Tesorero Municipal pedirá a los jefes de área que le proporcionen la información necesaria.
2. **Instruir a los funcionarios que habrán de intervenir sobre el marco legal y las fases de este proceso.**
En esta etapa se debe de clarificar toda la información y se deben despejar las dudas de los funcionarios involucrados.
3. **Determinar que personas intervendrán en este proceso.**
Normalmente participan el Tesorero y los directores de ingresos, egresos, contabilidad y patrimonio. Esto depende de la estructura de cada Ayuntamiento. Si el municipio es complejo se recomienda que el cabildo designe una comisión especial.
4. **Preparar los documentos e información a entregar.**
Esto incluye un informe de la hacienda pública, la situación del patrimonio, inventario de bienes muebles e inmuebles, otros documentos como información de recursos humanos (plantilla de personal y expedientes) y asuntos en trámite como autorizaciones pendientes.
5. **Cumplir con las formalidades legales.**
Especialmente los tiempos y formas.

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

Actividades de autoridades entrantes

1. **Conocer el proceso de entrega-recepción.**
Instruirse sobre el proceso es importante para asegurar que se reciba la información adecuada y así poder iniciar el nuevo período de la mejor manera posible.
2. **Conocer los programas y planes de la administración saliente.**
Esto permitirá darles continuidad o en su caso tomar otro tipo de decisiones desde que se tome protesta.

A. Fase previa a la entrega-recepción

Para que la entrega - recepción de la hacienda municipal se haga de manera eficiente y correcta, es indispensable que ambas partes, autoridades salientes y entrantes, tomen las medidas necesarias para tal fin con la debida anticipación, involucrándose en el proceso de acuerdo a lo establecido por la normatividad aplicable y a las exigencias del cargo y del momento.

En esta etapa se determinan los lineamientos a seguir, se determina quienes van a intervenir y se prepara la información necesaria, siempre cumpliendo lo que establezca la ley local.

B. Fase de entrega-recepción

En la fecha que la ley aplicable determine, los funcionarios de la tesorería municipal deben formalizar la entrega-recepción de todos los documentos y bienes de la hacienda pública del municipio.

- Entrega - recepción de bienes muebles e inmuebles
 - Informe sobre el patrimonio del municipio
 - Inventario de bienes muebles e inmuebles
- Entrega - recepción de valores
 - Efectivo, fondos fijos, especiales y bancarios, así como inversiones y chequeras
 - Documentación que ampare la existencia de estos recursos
- Entrega - recepción de documentación de recursos humanos
 - Plantilla de personal
 - Expedientes de personal
 - Tabuladores de sueldos
 - Personal en honorarios
 - Contratos colectivos
- Entrega - recepción de otros documentos relevantes que señale la legislación local
 - Información de presupuestos
 - Información de programas
 - Información financiera
 - Información contable y fiscal
 - Información de inversiones
 - Información de sistemas de cómputo
 - Información de obras públicas
 - Convenios existentes
 - Manuales de procedimientos
- Firma de Acta de Entrega – Recepción

4.2 El Acta de Entrega - Recepción

Para que el Acta de Entrega-Recepción sea válida y para evitar complicaciones legales en el futuro, se recomienda que el acta se ajuste, por lo menos, a los siguientes lineamientos:

1. Indicar lugar, fecha y hora de inicio del acto.
2. Señalar qué personas intervienen y sus cargos.
3. Especificar el objetivo, es decir, que se trata de dar constancia de la entrega - recepción de la hacienda pública.
4. Relatar por escrito y en detalle, qué es lo que se entiende por acto de entrega - recepción.
5. Realizar el acto ante dos testigos debidamente identificados y ajenos a la institución.
6. Indicar lugar, fecha y hora en que concluye el acto.
7. Señalar claramente, qué documentación se anexa como complemento del acta.
8. Preparar por lo menos cuatro tantos del acta: una para las autoridades salientes, una para las autoridades entrantes, una para el Congreso del Estado y una para el Órgano de Fiscalización Superior del Estado en caso de que así se requiera.
9. Asegurarse que el acta no presente tachaduras y que los errores sean debidamente corregidos antes del cierre del acta.
10. Firmar de manera autógrafa todas y cada una de las personas que intervienen en todas y cada una de las hojas del acta incluyendo los anexos que se deben considerar parte del acta.

Otras características que podría reunir un Acta de Entrega - Recepción:

1. Elaborarse en un formato preexistente o por lo menos en papelería oficial del Ayuntamiento.
2. Se recomienda imprimir a renglón seguido y sin sangría.
3. Desplegar cantidades en número y letra.
4. No abreviar conceptos.
5. Foliar las hojas en forma consecutiva.
6. Usar márgenes del mismo tamaño en todas las hojas.
7. Terminar cada hoja con guiones con la leyenda "pasa al folio...".
8. Iniciar cada hoja con guiones con la leyenda "viene del folio...".
9. Firma autógrafa al calce del presidente municipal entrante y saliente así como de los tesoreros.

Es importante ser escrupulosos en este proceso. Tanto las autoridades salientes como las entrantes deben tener interés en que quede clara la forma en la que se realizó este traspaso de responsabilidades y recursos. La entrega - recepción no es sólo una formalidad, sino que es una manera de asegurar la continuidad de la institución.

A continuación se presenta un ejemplo del Acta de Entrega-Recepción de San Pedro Garza García de 2006.

Vaya a la página del curso.



Acta de Entrega-Recepción de San Pedro Garza García de 2006.

Tema 5. Programas de fiscalización y acceso a la información

5.1 Programas de fiscalización y acceso a la información

La falta de transparencia (u opacidad) implica la carencia o el difícil acceso a la información sobre la gestión del gobierno local.

En la medida en que el ciudadano no tiene acceso a información veraz y oportuna, se dificulta su participación cívica, así como su fiscalización de las acciones del gobierno y de sus servidores públicos. En materia de finanzas públicas, la opacidad propicia corrupción e ineficiencia, a la vez que genera un ambiente de desconfianza que repercute negativamente en los esfuerzos recaudatorios y de mejoría de los ingresos tributarios.

Existen diversos instrumentos que se pueden utilizar como parte de un gobierno abierto y transparente. A continuación se describen tres de ellos, los cuales han sido implementados en el orden de gobierno municipal y que se presentan dentro del Programa de Gobierno Abierto y Participativo que ofrece la Universidad Virtual del Tecnológico de Monterrey en conjunto con el Instituto del Banco Mundial.

Vaya a la página del curso.



Tres ejemplos de instrumentos de un gobierno abierto y transparente

Además de estos instrumentos existen muchos otros que pueden ser útiles como lo serían las contralorías ciudadanas, los foros con empresarios y profesionales, audiencias sobre rendición de cuentas, ordenanzas y reglamentos municipales de acceso a la información, descentralización municipal, sólo por mencionar algunos. Como se imaginará, se podría dedicar un curso completo a programas de fiscalización, transparencia y participación ciudadana.

6.1 Ética de los funcionarios públicos

El reto que hoy se plantea la ética es no sólo su aplicación y divulgación, sino su ejercicio en la cotidianeidad por las personas concretas, así como su ejercicio a través de sistemas democráticos.

¿Cómo se define a la ética?

Conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente de las cualidades, la disposición al hábito moral y la adecuación personal al ideal humano.

Referencia completa: Todres, Elaine, "The Ethical Dimension in Public Service", Canadian Public Administration. Vol 34 (Spring 1991).

Ha escrito un interesante trabajo en el volumen 34 de la Revista Canadiense de administración pública titulado "La dimensión ética en el servicio público".

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

En un estudio, Todres pasa revista a una serie de asuntos que nos ayudan a plantear algunas cuestiones de ética pública.

Por ejemplo, cuestiona que la ética pública se refiera sólo a todo lo relacionado con la honestidad, toda vez que la ética se extiende también a la calidad del trabajo, al clima laboral, a la atención al ciudadano, etc. En ese sentido, la ética va más allá de la censura de conductas corruptas; exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público, a los ciudadanos en la tarea administrativa.

Un asunto de ética pública es el relativo a la discrecionalidad de los funcionarios de la administración pública para la toma de decisiones. En un sistema democrático, dichos funcionarios deben ejecutar las políticas públicas que los ciudadanos periódicamente, a través de elecciones, consideran deseables para la comunidad.

La instrumentación técnica y operativa de dichas políticas puede llevarse a cabo a través de diferentes formas y herramientas de gestión, cada una con diferentes implicaciones e impactos y cuya selección recae, en mayor o menor medida, en el ámbito de las decisiones discrecionales de los funcionarios públicos.

Por lo anterior, los códigos de conducta han proliferado como instrumento de la ética pública. Estos códigos pueden formalizarse ya sea mediante un documento legal a través de una declaración administrativa; asimismo, pueden referirse a la administración pública en su conjuntos (sea federal, estatal o municipal) o a cada uno de los órganos que la integran.

Diagnóstico Estratégico Financiero

A la fecha, en el diplomado se han cubierto, además de los procesos básicos de las finanzas públicas municipales, los procesos de apoyo, incluida la elaboración de presupuestos como herramienta de planeación y control.

Con base en estos procesos, estamos ya en la posibilidad de hacer un análisis más amplio y profundo sobre el estado que guardan las finanzas de un municipio, análisis que considera indicadores cualitativos, y no sólo cuantitativos.

Si hasta ahora habíamos observado el comportamiento de los diferentes procesos, su composición y tendencia de crecimiento a partir de datos, la tarea ahora es aplicar conceptos estudiados a lo largo del diplomado para analizar toda la información de que se dispone.

En suma, el objetivo de esta actividad es realizar un análisis cualitativo sobre la situación que guarda la administración de las finanzas públicas en el municipio caso de estudio, aplicando el contenido de los módulos estudiados a la fecha y el glosario de términos utilizados en la herramienta DEF.

Como podrá apreciarse, esta actividad incorpora algunos elementos del trabajo desarrollado en los DEF 1, 2 y 3 pues se trata también de ir conformando un informe integral, el cual está previsto sea entregado al finalizar el diplomado.

Vaya a la página del curso.



[Actividad 13. Diagnóstico Estratégico Financiero 4 \(DEF\)](#)