

7.1. MODELOS DE ORGANOS ENCARGADOS DE LA FISCALIZACIÓN¹

En el mundo se han adoptado diversos modelos u opciones para constituir las entidades encargadas de la fiscalización de los aparatos administrativos estatales. El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública data de largo tiempo, y se encuentra vinculado a la presencia de entes especializados para ello, los cuales brindan a los cuerpos legislativos el soporte y las directrices técnicas para acometer dicha tarea: con el fin de comprobar en qué medida se han respetado los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

A nadie escapa que ante una institución del tamaño y la complejidad del aparato administrativo inserto en el Poder Ejecutivo, se vuelve imprescindible hacer uso de un órgano igualmente calificado en materia de auditorías y seguimiento contable. La búsqueda de la correcta aplicación y buen uso de los recursos públicos resulta por demás compleja.

Para que el legislativo tenga a la mano dictámenes acertados y técnicamente al nivel que se le exige para una verdadera rendición de cuentas, se optó, desde un principio, por constituir entes dotados de autonomía funcional, capaces de analizar con rigor técnico y científico y con eficacia el estado de las cuentas estatales. De este modo, los parlamentos (o cuerpos legisladores) pueden tomar decisiones y adoptar medidas para el mejor uso y destino de los recursos públicos, corregir las deficiencias y exigir las responsabilidades a que dé lugar. Así, pues, la existencia de un órgano especializado de fiscalización del aparato burocrático no es ninguna rareza dentro de la experiencia comparada, p Por el contrario, es de uso común en los estados modernos que se precian de ser una democracia.

En este sentido, existen dos modelos o paradigmas. El europeo, basado en la existencia de tribunales de cuentas, especializados en la fiscalización; y el modelo estadounidense, que se cimienta sobre la presencia de auditorías o contralorías generales.

7.1.1. El Modelo Europeo

La primera gran categoría de entidades de fiscalización es la europea, que se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales -que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles- son, a la vez, órganos que dependen del parlamento, excepto en Francia y Alemania.

En el caso de Francia, la Cour des Comptes existe desde 1807, y su misión, según la Constitución de ese país, es la de *asistir al gobierno y al parlamento en el control de la ejecución de las leyes financieras. Para ello, fiscaliza las cuentas de todos los organismos y empresas estatales.* Es una entidad que funciona como un

¹ Flores Aline Eloísa. Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso Mexicano. 2º lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. www.asofis.org.mx/Pubasf/P1certamen.pdf

verdadero tribunal, ejerciendo funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas de independencia para asegurar su libre funcionamiento. A esta Corte le corresponde fiscalizar el adecuado uso y destino de las cuentas públicas y su eficacia, es decir, no sólo que el dinero se utilice para lo que fue destinado en el presupuesto, sino que su aplicación asegure el mayor impacto social posible. Este esquema se reproduce en el nivel regional de gobierno. La Corte tiene facultades para exigir la devolución de recursos mal aplicados y sancionar mediante la imposición de multas a los funcionarios.

El modelo italiano, por su parte, está integrado por la Corte dei Conti, cuyo nacimiento data de 1862. Esta Corte es un órgano auxiliar que, según la Constitución, tiene asignada la función de *control preventivo de la legalidad* de los actos del gobierno y, *posteriormente, la fiscalización de la gestión* y desembolso del presupuesto. Igualmente, puede supervisar la gestión financiera de cualquier ente que reciba recursos públicos e informa de los resultados de sus investigaciones al Parlamento. En términos generales, ejerce la fiscalización y jurisdicción contable de los recursos estatales. Tiene asegurada constitucionalmente su independencia respecto al gobierno y los demás poderes del Estado. *La ley le reconoce la atribución de dotarse de su propio reglamento de operación interna y puede establecer su presupuesto y la gestión de éste.* La Corte está integrada por miembros designados por el gobierno y otros por concurso, y son inamovibles. *Destaca dentro de este caso, sobre todo, el control previo de legalidad que lleva a cabo. Además, su jurisdicción sobre asuntos financieros le permite sancionar a funcionarios, imponer multas y recuperar recursos.*

En España existe el Tribunal de Cuentas, el cual depende de las Cortes Generales (es decir, el Parlamento). Es el supremo *órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica y financiera del sector público*. Al igual que sus pares continentales, ejerce la jurisdicción contable. *Además, se encarga de la fiscalización del dinero de los partidos políticos y de las campañas electorales.* El tribunal funciona en forma independiente; la dependencia frente al parlamento tiene que ver exclusivamente con la forma en que son nombrados sus miembros. Está compuesto por 12 consejeros, cuyo mandato dura nueve años. Según el artículo 136 de la Constitución española, “El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las Cuentas del estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite a las Cortes Generales un informe anual(...). Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.”

Por su parte, el ordenamiento alemán expresa, en el artículo 114 de la Ley Fundamental de Bonn, siguiendo este modelo, que “acerca de todos los ingresos y

gastos así como bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el ministro federal de Hacienda rendirá cuentas ante el Bundestag (Cámara Baja) y el Bundesrat (Cámara Alta) en el transcurso económico siguiente, para el descargo del gobierno federal. El Tribunal de Cuentas, cuyos miembros gozarán de independencia judicial, revisará las cuentas, así como la economicidad y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Además deberá informar todos los años, no sólo al gobierno federal, sino al Bundestag y al Bundesrat.”

7.1.2. El Modelo Estadounidense

El modelo estadounidense se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, y constituye la segunda gran categoría. En ella se enmarcan la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y de América Latina, con excepción de Brasil. A diferencia del europeo, este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa. Sus titulares son igualmente inamovibles y sus periodos fluctúan entre 8 y 15 años dependiendo de cada país.

A pesar de las diferencias encontradas entre los dos modelos, ambos destacan por hacer énfasis en la autonomía. Se trata de una independencia doble. Por un lado, en cuanto a su integración orgánica frente, sobre todo, al Ejecutivo, que es, en sus múltiples organismos, el principal destinatario del control y la fiscalización. Por el otro, una de carácter funcional o técnica, es decir, tiene potestad para determinar los procedimientos por seguir en las auditorías y el alcance de las mismas, y qué programas y entidades van a fiscalizar. En la mayoría de los casos, igualmente, los órganos encargados de la fiscalización son responsables ante los parlamentos o congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones y los dictámenes de la Cuenta Pública y de las auditorías especiales llevadas a cabo.

A) Características de los órganos de fiscalización.

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

- a) Oportunidad en la revisión;
- b) Plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar;
- c) No hay límites respecto a la cobertura sobre el gobierno o empresas o entidades públicas por auditar;
- d) Tienen garantías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y apartidistas; y
- e) Se evita cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, y como consecuencia de todo lo anterior gozan de plena autonomía de gestión.”

Así, un órgano como la Auditoría Superior de la Federación es vital. Su importancia es incalculable para hacer realidad el control y la rendición de cuentas en una democracia. Sin embargo, al igual que cualquier otro órgano de fiscalización, debe distinguirse por los criterios siguientes, algunos de los cuales ya están presentes en el caso mexicano:

- “Inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo;
- Dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado;
- Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones); y
- Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.”

B) El Esquema Mexicano

El esquema mexicano se inserta dentro del modelo estadounidense. Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación se dio un paso muy importante en el cumplimiento de la forma más eficaz y apropiada del control y la fiscalización externa. Para crear este órgano que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, se reformó la Constitución en sus artículos 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y IV, y 79.

La Auditoría Superior de la Federación sigue contando con autonomía técnica y de gestión, al igual que el órgano anterior, además de que incorporó varias atribuciones nuevas, entre las que destacan:

- a) La capacidad de fiscalizar a todos los poderes de la Federación, las entidades públicas federales de cualquier naturaleza, el uso de recursos federales por parte de los gobiernos locales y a los particulares;
- b) Las facultades de revisión domiciliaria, de imposición de sanciones administrativas y de denuncia ante el Ministerio Público en su caso; y
- c) Un mayor control y la posibilidad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.

Cabe destacar entre estos puntos, la capacidad del nuevo órgano para fiscalizar a todos los Poderes de la Unión y a cualquier ente que ejerza recursos federales, sean estados, municipios, privados (personas físicas o morales), etcétera. Es decir, a todo aquel que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido dinero del erario federal, incluidos, por supuesto, entes autónomos como el Banco de

México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por su parte, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada el 29 de diciembre de 2000, con plena vigencia el día posterior, se establecen varios puntos importantes, entre los que destacan:

- El aumento de la autonomía política, administrativa y de gestión del órgano fiscalizador.
- Se reducen los tiempos del proceso de fiscalización, a fin de permitir una mayor oportunidad de control. El informe final de la Auditoría se deberá entregar el 31 de marzo del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública, y ya no el 10 de septiembre, como ocurría con la anterior ley (artículo 8o.).
- Se establece un control prácticamente en tiempo real, ya que los entes fiscalizados están obligados a presentar un informe del primer semestre de actividades a más tardar el día 31 de agosto (artículo 8o.).
- Se amplía el universo de organismos sujetos a fiscalización. En esta ley se prevé la posibilidad de auditar a cualquiera, público o privado, que haya tenido que ver con la utilización de recursos públicos (artículos 4o., 16 y 33).
- Aumentan las facultades para fincar responsabilidades y sanciones, aun cuando se deniegue información (artículos 16, 33, 40, 45, 47, 49, 51 y 52).
- Se hace mayor énfasis en cuestiones como la eficacia y el desempeño en la aplicación de los recursos (artículo 14).
- La información de las auditorías es pública.
- Se fortalece la organización administrativa y técnica interna y la facultad del órgano de control para reclutar a su personal e instaurar un servicio civil de carrera (artículo 85).

7.2. TRANSPARENCIA

La transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones. Al brindar a la sociedad un elemento para fiscalizar se contribuye a la modernización y eficiencia del servicio público.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la

transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.²

En México en 1977, se hizo una reforma constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. El año de 2002 fue aprobada y puesta en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obliga al Gobierno Federal a poner a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante del poder ejecutivo, legislativo y judicial federal, así como órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Al 15 de agosto de 2003, 12 entidades federativas contaban con una ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Entidades con Ley de Transparencia y Acceso a la información

Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa

Fuente: Aregional.com

Dentro de las reformas fiscales de 2000 se estableció la obligación de la ASF de publicar y difundir los informes de los resultados de la fiscalización para darle carácter público, lo que hace transparente el proceso de fiscalización. En el ámbito estatal, 8 estados incluyen en sus constituciones la incorporación de la transparencia en su proceso de fiscalización.

	Entidades
Incorporan la transparencia en su proceso de fiscalización	Chiapas, Durango, Guerrero, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Fuente: Aregional.com

7.2.1. Falta de armonización en el manejo de información hacendaria

Uno de los principales obstáculos para obtener resultados financieros derivados del análisis de las finanzas públicas estatales, es la falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable, así como la manera en que los resultados son informados a los Congresos Locales y a los ciudadanos. A continuación se muestran algunos de los problemas encontrados en la revisión de la información contenida en las Cuentas Públicas, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos.

² La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales.. Luis Carlos Ugalde. Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asofis.org.mx/Pubasf/L4Carugalde.pdf>

En Cuentas Públicas 2001: Ingresos

No Desglosan Impuestos	No Desglosan algún Ingreso No tributario	No Desglosan Participaciones, e Incentivos, R-33 ni Otros Recursos Federales	Desglosan Parcialmente Participaciones, e Incentivos	No Reportan PAFEF	No Desglosan Extraordinarios
Aguascalientes Baja California Coahuila Morelos Nayarit Yucatán	Aguascalientes Baja California Coahuila Colima Morelos Nayarit Tamaulipas Yucatán	Aguascalientes Baja California Coahuila ^{1/} Hidalgo México Morelos ^{1/} Colima ^{2/} Quintana Yucatán ^{4/} Roo ^{2/}	Baja California Veracruz	Colima ^{3/} Nuevo León Sinaloa Quintana Roo Yucatán	Aguascalientes Yucatán
6	8	8	2	5	2

1/ Sólo desglosa Ramo 33.

2/ Otros Recursos Federales.

3/ Reporta en otros ingresos federales un monto por 130 millones de pesos, sin embargo no se especifica si corresponden al PAFEF.

4/ No presenta recursos para el Ramo 33

Fuente: Elaborado con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para 2001.

La cuenta pública es un instrumento que muestra los resultados de la gestión financiera para la rendición transparente, suficiente y oportuna de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Ejercicio del Presupuesto de Egresos y la administración de la deuda del sector público de los tres órdenes de gobierno.

En Cuentas Públicas 2001: Egresos

No Desglosan Transferencias a Organismos y Municipios	No Presentan Participaciones a Municipios	No Presentan Participaciones por cada Municipio	No Desglosan Deuda	No Desglosan Algunos Conceptos de Gasto Corriente o Participaciones
Querétaro Jalisco*/ México*/ Tabasco**/	Querétaro Tamaulipas Querétaro**/	Baja California Colima Chiapas Chihuahua Hidalgo Jalisco México Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tlaxcala Veracruz Yucatán	Nayarit Querétaro	Morelos ^{1/} Michoacán**/ Sonora Tlaxcala Oaxaca**/ Yucatán* Veracruz
4	3	15	2	7

*/ No desglosa R-33

**/ No desglosa participaciones

1/ Servicios Personales, Servicios Generales, Materiales y Suministros.

Fuente: Elaborado con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para 2001.

Leyes de Ingresos 2003

Con Cifras y Conceptos Parcialmente Desagregados	No Reporta PAFEF	Sin Cifras en el texto de la Ley
Guanajuato Puebla Tamaulipas Nuevo León Tlaxcala	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas Tlaxcala	Baja California Coahuila Jalisco Nayarit
5	13	4

Actualizado a mayo 2003

Fuente: Elaborado con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2003.

(En el caso de Durango, el PAFEF se contempla en la Ley de Ingresos del Estado dentro del rubro de Ingresos Extraordinarios; y en Sinaloa se considera en Subsidios, como Apoyo Financiero)

Para desempeñar las funciones propias de los gobiernos, se requiere certeza sobre los recursos con los cuales se habrá de financiar el gasto.

Presupuesto de Egresos 2003

No Presenta Montos Sobre Participaciones ni Aportaciones a Municipios	No Desglosan Participaciones y/o Aportaciones	No Presenta Montos Estimados de Participaciones por Municipio	No Presenta Sueldos de Funcionarios	Presenta Sueldos de Algunos Funcionarios
Baja California Sur Coahuila ^{3/} San Luis Potosí Tabasco	Baja California Campeche Coahuila Chiapas Guanajuato ^{2/} Guerrero ^{2/} Jalisco ^{6/} México ^{4/} Michoacán ^{4/} Morelos ^{2/} Hidalgo Oaxaca ^{2/} Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa ^{2/} Sonora ^{8/} Tamaulipas Veracruz ^{2/} Yucatán Zacatecas ^{2/}	Aguascalientes Baja California Campeche Coahuila Colima Chiapas Chihuahua ^{5/} Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán Nayarit ^{2/7/} Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala ^{7/} Veracruz Yucatán Zacatecas	Baja California Baja California Sur Campeche Coahuila Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Guerrero Jalisco México Michoacán Nayarit Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Nuevo León ^{1/} Sonora
4	21	26	23	2

1/ Sólo presenta rangos mínimos y máximos para niveles superiores (hasta subsecretarios).

2/ Sólo desglosa R-33

3/ Sólo presenta Participaciones NO las aportaciones del Ramo 33.

4/ Desglosa parcialmente el R-33 pero no Participaciones.

5/ Sólo presenta asignación de IEPS por municipio.

6/ El presupuesto sólo contiene el monto del programa denominado Fortalecimiento del Federalismo, en el cual concentra participaciones y aportaciones federales.

7/ Se revisó la Iniciativa de decreto ya que el H. Congreso Local a la fecha no ha aprobado el presupuesto.

Actualizado al mes de julio de 2003

8/ Desglosa parcialmente el R-33

Fuente: Elaborado con base en los Presupuestos de Egresos de las entidades federativas para 2003.

En el caso de algunos estados como Oaxaca y Sinaloa, los montos para cada municipio se presentan en decreto aparte, no dentro del presupuesto de egresos. El Estado de Aguascalientes, publica el monto global a distribuir entre sus Municipios y el porcentaje que le corresponde a cada uno de éstos respecto del monto total. Destacan el estado de Durango, que lo hace incluso por tipo de Fondo y Morelos que los presenta en un anexo a la Ley que publica en su periódico oficial.

En relación con el Distrito Federal, entidad que no fue considerada en los cuadros precedentes; sin embargo, derivado de la revisión de su presupuesto de egresos para 2003, destaca que no desglosa las participaciones e incentivos, ni los recursos del ramo 33 para cada demarcación, sólo se limitó a publicar el gasto total estimado para cada Delegación Política.

En lo relativo al tipo de clasificación utilizada en los presupuestos de egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2003 de las entidades federativas, destaca que 18 entidades utilizan la clasificación administrativa, combinándola con otros tipos, como son: económica, 18; por programas, 10; por poderes, 7; por ramo presupuestal, 6; funcional, 4; y sectorial, 1. Tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Presupuestos de Egresos por Entidad Federativa, 2003

Entidad	Clasificaciones Utilizadas							Fecha de Publicación en el Periódico Oficial
	Económica	Funcional	Por Ramo Presupuestal	Administrativa	Programas	Sectorial	Por Poderes	
Totales	18	4	6	18	10	1	7	
Aguascalientes	X		X	X	X			31/12/02
Baja California	X		X					31/12/02
Baja California Sur	X		X		X			31/12/02
Campeche	X			X	X		X	23/12/02
Coahuila	X						X	31/12/02
Colima	X							28/12/02
Chiapas				X				23/12/02
Chihuahua		X			X			25/12/02
Distrito Federal	X			X				31/12/02
Durango	X	X		X			X	29/12/02
Guanajuato				X				24/12/02
Guerrero						X		27/12/02
Hidalgo			X					31/12/02
Jalisco	X				X			24/12/02
México				X	X			6/12/02
Michoacán				X				27/12/02
Morelos				X				30/12/02
Nayarit	X				X			^{1/}
Nuevo León		X						27/12/02
Oaxaca	X	X						31/12/02
Puebla	X							^{2/}
Querétaro	X			X				27/12/02
Quintana Roo				X				30/12/02
San Luis Potosí					X			19/12/02
Sinaloa	X	X	X	X		X		27/12/02
Sonora	X			X	X			26/12/02
Tabasco				X			X	28/09/02
Tamaulipas	X			X				19/12/02
Tlaxcala	X			X			X	^{1/}
Veracruz	X			X				24/12/02
Yucatán			X		X		X	31/12/02
Zacatecas	X			X			X	1/01/03

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas 2003

^{1/} Los Congresos de estas entidades no han aprobado el presupuesto de egresos del 2003.

^{2/} Sólo se cuenta con el documento contenido en medio magnético enviado por la entidad, pero no corresponde a la publicación del periódico

- A continuación se presenta un cuadro comparativo, el cual indica los instrumentos normativos por entidad federativa, así como su fecha de publicación:

Entidad	Ley de Presupuesto y Contabilidad	Ley de Deuda Pública	Código Financiero o Código Fiscal del Estado	Ley de Hacienda del Estado	Código Financiero o Código Fiscal Municipal	Ley de Hacienda Municipal	Ley de Planeación	Ley de Coordinación Fiscal
Aguascalientes	Revisión 8-IX-1998	10-XI-1996	Aprobado 17-VI-1999	30-XII-1983	No tiene	29-XII-1985	Revisión 1-I-2002	3-XI-1996
Baja California	20-IX-1992	10-II-1988	31-XII-1988	31-XII-1972	No tiene	31-XII-1953	23-XII-2001	31-XII-1987
Baja California Sur	8-XI-2002	Aprobada 31-I-1997	Aprobado 8-XII-1988	29-VI-2001	Aprobado 8-XII-1988	31-III-2001	1984	No tiene
Campeche	13-III-1992	28-VI-1995	10-XII-1992	11-XII-1992	No tiene	4-XII-1993	No tiene	31-XII-1996
Coahuila	No tiene	6-XII-1996	En vigor 1-I-1991	En vigor 1-I-1996	En vigor 1-X-1999	No tiene	8-IX-1987	1-I-2002
Colima	2-IX-1995	Aprobada 26-IV-2001	26-XII-1981	26-XII-1992	26-XII-1992	En vigor 1-I-2003	16-IV-1994	30-XI-1996
Chiapas *	23-XII-2002	23-XII-2002	23-XII-2002	23-XII-2002	No tiene	17-XII-97	30-IX-1987	23-XII-2002
Chihuahua	4-XII-1996	Aprobada 15-XI-1994	En vigor 1-I-1971	No tiene	18-XI-1995	No tiene	4-I-1989	No tiene
Distrito Federal *	31-XII-1994	31-XII-1976	31-XII-1994	31-XII-1994	No tiene	No tiene	27-I-2000	31-XII-1994
Durango	15-VII-1988	3-VIII-1980	30-XII-1999	23-XII-1999	Aprobado 4-II-1988	Aprobada 4-II-1988	1-II-1987	28-XII-2000
Guanajuato	4-IX-1987	30-VIII-1996	31-XII-1978	26-XII-1989	No tiene	26-XII-1989	22-XII-2000	27-XII-1991
Guerrero	Aprobada 27-XII-1988	28-XII-1998	28-XII-2001	28-XII-2001	En vigor 1-I-1988	Aprobada 30-XII-1983	9-III-1991	28-XII-1988
Hidalgo	15-VII-2002	10-XII-2001	30-XII-2000	29-XII-1990	31-XII-1982	31-XII-1982	10-VIII-1987	30-XII-1989
Jalisco	Aprobada 29-XII-1997	Aprobada 17-XII-1996	Aprobado 25-XI-1997	23-IX-2000	En vigor 1-I-1983	3-IV-1984	19-XII-2000	1-I-1997
México *	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	14-XI-2001	9-III-1999
Michoacán	3-XII-1998	17-I-2003	Aprobado 14-I-1992	Aprobada 1-I-1984	Aprobado 1-I-1984	Aprobada 1-I-1984	No tiene	No tiene
Morelos	Aprobada 6-II-1995	1-II-1995	27-XII-1995	4-I-1984	No tiene	4-I-1984	Aprobada 23-VIII-1988	30-VIII-2000
Nayarit	No tiene	20-XII-1995	29-XII-1976	26-XII-1990	No tiene	28-XII-1983	No tiene	16-XII-1998
Nuevo León	No tiene	26-XII-2001	30-XI-1984	28-XII-1974	No tiene	28-XII-1974	No tiene	No tiene
Oaxaca	8-X-1994	31-VIII-1996	30-XII-2001	30-XII-2000	1-IX-1990	1-IX-1990	17-VIII-1985	30-XII-2000
Puebla	23-VIII-1994	15-XI-1977	29-XII-1987	31-XII-1993	9-XII-1999	17-XII-2001	31-XII-1983	28-I-1998
Querétaro	22-XII-1994	Aprobada 4-XII-1987	Aprobado 23-XII-1987	13-XI-2002	No tiene	13-XI-2002	Aprobada 15-XII-1996	En vigor 1-I-1997
Quintana Roo	16-XII-1993	18-XII-1988	29-XII-1995	Aprobada 21-XII-1995	Aprobado 28-XII-1998	15-XII-1997	30-IX-1987	31-XII-1993
San Luis Potosí	14-XI-94	18-III-1999	5-VIII-1999	31-XII-1998	No tiene	6-XI-2001	26-IV-95	13-I-1988
Sinaloa	9-IV-2003	20-VIII-2003	28-XII-1994	27-XII-1996	No tiene	24-XII-1997	2-XI-1987	15-I-1990
Sonora	19-XI-1987	6-VII-1995	29-I-1977	31-XII-1976	No tiene	En vigor 1-I-1984	2-II-1984	No tiene
Tabasco	Aprobado 28-XII-2000	27-IV-1994	25-IX-1993	30-XII-1992	No tiene	30-XII-1992	Sin fecha de	30-XII-1992
Tamaulipas	25-XII-2001	30-XII-1995	18-XII-1991	29-XII-1976	2-II-1984	No tiene	31-I-1998	18-XII-1993
Tlaxcala *	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002	No tiene	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002
Veracruz	3-IV-2001	3-IV-2001	3-IV-2001	No tiene	22-XI-2002	No tiene	No tiene	30-XII-1999
Yucatán	Aprobado 17-III-1988	10-III-1995	1-XII-1993	22-XII-2000	No tiene	30-XII-2000	30-III-1988	28-XII-2001
Zacatecas	10-IX-1992	31-XII-1997	1-I-1985	30-XII-2000	1-I-1985	29-XII-1984	No tiene	En vigor 1-I-1984

* Los diversos conceptos que eran materia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Deuda Pública, Código Fiscal, Ley de Planeación, Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Hacienda, se regulan en el Código Financiero para el Estado correspondiente.

Nota.- En la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, no se cuenta con información relativa a los siguientes instrumentos de las entidades federativas: Plan Estatal de Desarrollo; Programa de Financiamiento; e Informes Trimestrales al Congreso Local.

Transparencia del Gobierno Federal

A continuación se incluye el Reporte (abreviado) del Fondo Monetario Internacional 02/200 sobre la observancia de Códigos y Normas de Transparencia Fiscal, en el cual se puede apreciar el grado de avance que se ha tenido en esta materia por parte del gobierno federal.

I. Introducción

1. Este reporte evalúa las prácticas de transparencia fiscal en México en relación a los requerimientos del *Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal* del Fondo Monetario Internacional. Esta valoración consiste en dos partes. La primera parte es una descripción de las prácticas actuales en México, elaborado por equipo miembro del Fondo con base en pláticas obtenidas con las autoridades, respuestas oficiales a cuestionarios de transparencia fiscal y otra información disponible. La segunda parte contiene comentarios del equipo de trabajo del Fondo en cuanto a la transparencia fiscal en México.

II. Descripción de las Prácticas.

A. Claridad en los Roles y responsabilidades

Alcance del Gobierno.

2. Las estructuras y funciones del gobierno están claramente en la Constitución y Legislación, pero con la distinción en los propósitos fiscales entre el sector gubernamental y el resto del sector público, hace difícil la comparación financiera del gobierno de México con respecto a otros países, lo cual no es totalmente consistente con los estándares internacionales.
3. La ley define la división de las responsabilidades fiscales entre los niveles de gobierno.
4. El gobierno federal no tiene control directo sobre las finanzas de los estados.
5. Criterio transparente y no discrecional determina la distribución de fondos federales a través de acuerdos compartidos de ingresos y transferencias.
6. La distribución de la responsabilidad del presupuesto entre el ejecutivo y legislativo en general está bien establecido, pero existen funciones que se necesitan clarificar más.

7. El presupuesto de las actividades del gobierno federal es sujeto a una coordinación centralizada y claramente regularizada y a mecanismos de dirección.
8. El Banco de México tiene completa autonomía en la conducción de la política monetaria.
9. La Constitución reserva ciertas áreas estratégicas exclusivamente para el sector público.
10. Las relaciones entre el gobierno federal y empresas públicas no financieras es claramente regulada y las empresas deben reportar sus actividades y sus estados de ingresos a la SHCP.
11. Los bancos de desarrollo, los cuales representan aproximadamente un 30% del portafolio total del sistema bancario, conducen ciertas operaciones semi-fiscales.
12. La transparencia en la regulación del sector privado ha sido altamente intensificada.
13. El cuadro de trabajo legal y administrativo para el manejo fiscal es comprensible y público.
14. Impuestos federales, estatales y municipales están basados en una legislación explícita a través de la cual sigue existiendo incertidumbre.
15. La legislación tributaria es pública y la información es accesible, pero algunas leyes son complicadas debido a las numerosas excepciones y tratamientos especiales.
16. Los derechos de los contribuyentes y el sistema de disputa de impuestos están claramente definidos por ley.
17. Los Principios de conducta ética por parte de los oficiales públicos están estipulados por Ley, y en Códigos específicos su aplicación está avanzando.⁴

B. Disponibilidad de Información Pública

Compromisos con respecto a la publicidad de la información.

⁴ De conformidad con el índice de corrupción 2003 de Transparency International, México ocupa el lugar 64 en la percepción que la ciudadanía tiene en esta materia de sus gobiernos, de un total de 133 países evaluados

18. México regularmente publica un considerable volumen de información fiscal.
19. El calendario de la publicación de la información fiscal es consistente con los Estándares de Publicación de Datos Especiales.

Total información de la actividad fiscal.

20. Existe información de todas las actividades federales gubernamentales.
21. El documento presupuestal incluye solamente información limitada de los pasados desempeños fiscales, y no incluye proyecciones presupuestarias para años futuros.
22. No existe un registro sistemático disponible de las obligaciones contingentes del gobierno federal o de las actividades semi fiscales de las entidades no financieras y paraestatales financieras.
23. El gobierno federal publica información relacionada a sus obligaciones con todos sus componentes,
24. La información fiscal disponible de los niveles subnacionales del gobierno es limitada y no estandarizada.

C. Preparación Presupuestal abierta, ejecución y reporte.

Documentación Presupuestal

25. La documentación presupuestal provee de información en sectores prioritarios, pero no en los objetivos de mediano plazo y sustentabilidad de la política fiscal.
26. Cada año mecanismos automáticos son establecidos para ajustar el gasto cuando los ingresos difieren de la proyección presupuestal, mas no se han adoptado reglas fiscales permanentes.
27. El presupuesto anual es preparado dentro de un marco macroeconómico de trabajo comprensible y coherente, mas no integrado a un marco de trabajo de gastos a mediano plazo.
28. El documento presupuestal no se diferencia suficientemente entre las políticas existentes y nuevas políticas, y tampoco provee de un análisis del riesgo fiscal.

Presentación Presupuestal

29. Presupuesto y datos que no son del presupuesto son presentados sin detalles clasificados por institución, función, programa y categoría económica.
30. El documento presupuestario provee una información básica que es comprensible pero no clara.
31. El documento presupuestario presenta un estado de objetivos para los principales programas de presupuesto.
32. El balance presupuestal oficial es un pobre indicador del balance fiscal del gobierno.

Procedimientos de ejecución del presupuesto

33. El sistema de contabilidad usado por las entidades autónomas y de la administración pública descentralizada no provee con tiempo y seguridad información de los gastos y cuentas por pagar.
34. Los sistemas de control interno funcionan razonablemente bien, han sido rediseñados para hacerlo más efectivo y reducir la burocracia.
35. La regulación del servicio civil no es uniforme.
36. Las regulaciones de la procuraduría gubernamental son claras y completas, los sistemas de contratación y licitaciones son transparentes.
37. La administración tributaria federal reporta regularmente sus actividades pero no tiene protección en contra de interferencias políticas.

Obligación de proveer información fiscal.

38. El poder ejecutivo tiene una obligación legal de entregar reportes regularmente al Congreso para la ejecución presupuestal.
39. Las cuentas públicas auditadas se entregan al Congreso durante el siguiente año fiscal.
40. La información de los resultados de los programas presupuestarios debe entregarse al Congreso.

D. Medidas de Integridad.

41. Los datos presupuestarios proveen una razonable seguridad en la indicación de los resultados actuales.

42. Las cuentas públicas resumen los principales principios de contabilidad en la preparación de los estados financieros.
43. Los datos que provienen de las cuentas públicas pueden ser reconciliados con el presupuesto e información monetarias.
44. La recientemente creada Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía y recursos para supervisar externamente al poder ejecutivo federal.
45. La producción y distribución de las estadísticas financieras del gobierno federal es responsabilidad de la SHCP.

Comentarios del equipo de trabajo.

46. Hasta la crisis de 1994-95, las finanzas del gobierno mexicano fueron caracterizadas por un alto nivel de discreción y de complejidad con muy poca transparencia.
47. Con el fin de resaltar la calidad del manejo público y dar señales de estabilidad al mercado financiero, las autoridades deben repetidamente comprometerse con ellas mismas para llegar a los objetivos, transparencia fiscal y responsabilidades.
48. El Fondo Monetario Internacional está de acuerdo en dar prioridad a la implementación de estas iniciativas.

Progreso reciente hacia la reforma fiscal de la transparencia

- a) Reforma del sistema del presupuesto.
 - Nuevo programa clasificador de gasto
 - Diseño e introducción de indicadores de diseño.
 - Desarrollo de un Sistema Integrado de Administración Financiera Federal (SIAFF)
 - Desarrollo del presupuesto del gasto de impuestos
- b) Acceso oportuno de la información fiscal
 - Publicación mensual y trimestral de reportes fiscales.
 - Publicación de los requisitos financieros del sector público y de los balances históricos, para corregir la limitada cobertura de los indicadores para el sector público presupuestario.
- c) Reforma administrativa

- Introducción de un sistema de manejo de recursos humanos.
 - Transparencia en la gerencia y la desregulación del sector público.
 - Mejoras a la regulación del sector privado.
- d) Consolidación de los sistemas de control.
- Creación de la oficina federal de auditoría.
 - Reforma del sistema de licitaciones públicas e introducción de COMPRANET.
- e) Entidades financieras públicas.
- Consolidación de criterios prudenciales en el manejo de los bancos de desarrollo.
 - Limitar la creación de las fiduciarias que impliquen dinero público.
- f) Niveles subnacionales de gobierno
- Menor discreción en la distribución de transferencias a los niveles subnacionales de gobierno.
 - Mejor información sobre las finanzas de gobierno.

Cobertura del gobierno y del resto del sector público

49. Redefinición de la cobertura del gobierno y del resto del sector público, consistente con la práctica internacional.
50. Preparación de la información fiscal en general, y particularmente de los informes de la ejecución del presupuesto, de acuerdo con la cobertura institucional recomendada.

Documentación Presupuestal

51. Inclusión de un estado cuantitativo de los objetivos de mediano plazo, prioridades y documentación sustancial de la política fiscal presupuestaria, indicando la extensión en la cual el presupuesto anual es consistente
52. Publicación de la información macroeconómica y fiscal a mediano plazo, especificando claramente la metodología, parámetros y soportes de los supuestos macroeconómicos.
53. Publicación de resúmenes de los documentos presupuestarios explicando los puntos macroeconómicos del presupuesto, objetivos de la política fiscal, y principales medidas presupuestales.

54. Publicación e información de las actividades semi fiscales.

55. Proveer información adicional de las obligaciones contingentes y estimados de los riesgos fiscales.

Cuentas del sector público.

56. Divulgación de las prácticas y estándares contables.

57. Implementación del SIAFF

58. La adopción de los estándares contables internacionales para las transacciones del sector público.

Transparencia Tributaria.

59. Fortalecer la transparencia del sistema tributario.

Auditoría y control.

60. Preparación y publicación de las auditorías realizadas.

7.3. FISCALIZACIÓN

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

A nivel Federal se dan dos tipos de fiscalización: la externa que es realizada por el poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación; y la interna que se realiza en forma directa por el Ejecutivo, como es el caso de la Secretaría de la Función Pública y la Tesorería de la Federación.

Con una serie de reformas constitucionales y la publicación en el año 2000 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se instauró el actual sistema de fiscalización federal. En éste se crea un nuevo órgano fiscalizador, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estas reformas le dieron a la fiscalización rango constitucional; mayor autonomía de gestión y técnica a la ASF; la facultad de integrar el informe de avance de la gestión financiera al proceso de fiscalización; y la ampliación del margen de revisión de la cuenta pública.

Asimismo, se obliga a la ASF a publicar los resultados de la fiscalización; se faculta a la ASF para fincar responsabilidades y establecer sanciones; establecer convenios de fiscalización con las entidades federativas; y realizar auditorías excepcionales.

Además, el poder ejecutivo entrega la cuenta pública e informes de avances de la gestión financiera a la Cámara de Diputados, quien se encarga de revisar el ejercicio del gasto público, llamar a cuenta a los servidores públicos, y formar comisiones de investigación sobre diversos asuntos de la administración pública.

Con relación al gasto público, la Cámara de Diputados delega la vigilancia y control a la ASF a través de la Comisión de Vigilancia. Este hecho es el que da origen y sustento a todo el proceso de fiscalización

Finalmente, la ASF rinde un informe de resultados a la Cámara de Diputados, donde se incluyen observaciones sobre posibles procedimientos iniciados para fincar responsabilidades e imposición de sanciones.

Las modificaciones del esquema de fiscalización federal tienen un impacto directo sobre las entidades federativas, ya que la fiscalización de la administración del gasto federal, por parte de la ASF, llega hasta el destino final del gasto y no hasta la entrada de los recursos a las haciendas estatales y municipales. Esto provocó que las entidades federativas establecieran convenios con la ASF a fin de diseñar reglas, procedimientos y mecanismos para que esta entidad pueda cumplir con sus obligaciones.

Al 15 de agosto de 2003, 23 entidades federativas ya firmaron sus respectivos convenios de fiscalización con la ASF. En lo que se refiere a modificaciones constitucionales, 14 estados cuentan con una Ley Superior de Fiscalización y cuatro están en proceso de discusión y/o aprobación de la ley.

Entidades Federativas que han firmado convenios de fiscalización con la ASF	Entidades Federativas que han aprobado la Ley de Fiscalización	En proceso de Discusión y/o aprobación de la Ley de Fiscalización
Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.	Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas	Guanajuato, Quintana Roo, Distrito Federal y Estado de México.

Fuente: Aregional.com

En lo referente a la revisión de la cuenta pública estatal, 23 entidades establecen en su constitución que la fiscalización se hará con el apoyo de una entidad fiscalizadora (Contaduría Mayor de Hacienda o Auditoría Superior de Fiscalización), 7 hacen mención de la fiscalización de la cuenta pública pero no hacen mención de entidad fiscalizadora y las dos restantes otorgan al Congreso

Local las atribuciones de revisar, analizar, auditar, dictaminar y discutir las cuentas públicas.

Facultades	Entidades Federativas
Revisión de la Cuenta Pública con el apoyo de una entidad fiscalizadora (Auditoría Superior de Fiscalización o Contaduría Mayor de Hacienda)	Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
Revisión de la Cuenta Pública sin mencionar el papel de la entidad fiscalizadora	Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Sonora y Yucatán.
El Congreso tiene las atribuciones de revisar, analizar, auditar, dictaminar y discutir la Cuenta Pública.	Baja California Nuevo León

Fuente: Aregional.com

Esta diversidad de legislaciones estatales hace que muchas veces se den contradicciones entre los marcos jurídicos federales y estatales, lo que hace difícil y complicado el proceso de fiscalización por la diversidad de criterios y marcos jurídicos diversos.

7.3.1. Instituciones y Órganos de Fiscalización

La transparencia ha sido siempre considerada como una virtud, y en nuestros días, se ha convertido además, en eje fundamental de la *democracia*. Hoy, más que nunca, podemos advertir que el verdadero sustento de la democracia es la confianza de la sociedad, y que ésta no se agota en los procesos electorales, encontrando su verdadero soporte en la construcción de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, trascendente para garantizar la credibilidad de la gestión gubernamental. Este Sistema Nacional de Rendición de Cuentas debe tener como contrapartida un Sistema Nacional de Fiscalización.

En la Administración Pública en México, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha diseñado y estructurado los espacios institucionales del control interno, como un elemento fundamental en la rendición de cuentas de la gestión pública.

En otro sentido, pero bajo las mismas características, se han establecido los mecanismos de control interno en las entidades del país, y con mucho menores posibilidades, por razones fáciles de entender, en el nivel de la gestión municipal.

Sin embargo, para dar contenido a la división de poderes, el esquema en los dos niveles de gobierno reservó al Poder Legislativo la facultad de la **revisión del gasto público**, y la sanción final a la aplicación de los recursos. Esta función de control externo, realizada por el Poder Legislativo a través de los entes de fiscalización (en algunos estados Contaduría Mayor de Hacienda), es la que hoy conocemos como fiscalización superior.

7.3.1.1 A nivel Federal.

a) Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Antecedentes.

El antecedente más remoto del Órgano de Fiscalización Superior es el Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las cortes Españolas en el año 1453 para fiscalizar la Hacienda Real. Posteriormente fue instituido este órgano de control en la Nueva España en el año 1519, teniendo como propósito primordial la revisión de los gastos de expedición de Hernán Cortés.

A inicios de la época independiente de México, hacia el año 1814 y en la Constitución Federal de 1824, se ratifica como la facultad del Supremo Congreso de la Unión, examinar y aprobar las cuentas de las recaudaciones e inversión pública al tomar la cuenta anualmente al gobierno. Fue en este período cuando se sustituyó el Tribunal Mayor de Cuentas por un nuevo órgano de fiscalización con funciones similares.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999, la cual dio origen a la entidad de fiscalización superior de la federación y que en diciembre de 2000 se concretó con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Objetivos.

La Auditoría Superior de la Federación -en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación- fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno.

En cumplimiento de su mandato y ejerciendo con responsabilidad su autonomía técnica y de gestión, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) informa objetiva y oportunamente a esa Representación Popular del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, a la vez que emite las observaciones y recomendaciones que, a su juicio, son procedentes para fomentar administraciones públicas comprometidas con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población y, en su caso, aplica directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes y promueve el fincamiento de otro tipo de responsabilidades a que haya lugar, derivadas del incumplimiento de la Ley.

En consecuencia, la ASF se constituye en una institución nacional impulsora del manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos, y promotora de la

transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, como elementos inherentes de la democracia y el Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos.

b) Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

Igualmente, para el cumplimiento de la transparencia en el manejo de la información gubernamental del nivel federal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es un organismo independiente, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. El IFAI cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

c) La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C (ASOFIS)

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C, es una organización autónoma, apolítica, independiente y apoyo técnico, formada por las entidades de fiscalización de los Gobiernos Estatales de la República Mexicana, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establecen sus Estatutos.

Objetivos de la Asociación:

1. Orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia;
2. Promover el mejoramiento administrativo y técnico de sus propios miembros, así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que presten sus servicios en éstos;
3. Unir a los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
4. Difundir, promover y fomentar la cultura de la fiscalización superior en nuestro país;
5. Fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre la materia;
6. Apoyar a los trabajos de los asociados;
7. Promover actividades de estudio y capacitación en la materia y temas afines a la fiscalización superior y control gubernamental.

8. Publicar libros, revistas, folletos y artículos sobre aquellos temas de interés social y de trascendencia para la comunidad.
9. Celebrar toda clase de conferencias, mesas de trabajo, paneles, reuniones de intercambio de experiencias entre los propios miembros de la asociación y con otras instituciones de índole nacional y extranjeras;
10. Realizar toda clase de actos jurídicos, en especial la adquisición, enajenación, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles para el mejor cumplimiento de los fines sociales;
11. Recibir aportaciones en numerario o en especie que en forma voluntaria hagan los asociados o terceros.

Problemática tratada en la Asociación, por temas, y acuerdos tomados⁵

- A) Situaciones de Riesgo a las que se enfrentan los Auditores en el desempeño de sus funciones.

Se identificaron y discutieron entre otros, los siguientes factores de riesgo

1. Presiones políticas de partidos y asociaciones políticas;
2. Presiones de la prensa para obtener información confidencial;
3. Denuncias sin sustento para difamar y calumniar;
4. Uso tergiversado de los resultados de las auditorías por parte del fiscalizado;
5. Protagonismo de representantes populares;
6. Intento de soborno y cohecho;
7. Riesgo laboral del auditor, en especial en revisiones a localidades y obras lejanas.

Se definieron las siguientes tareas y conclusiones:

1. Garantizar la independencia y autonomía técnica;
2. Reforzar el área jurídica;

⁵ Fuente: Minuta de la VI Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS, celebrada del 30 de abril al 2 de mayo de 2003, en Mérida, Yuc.

3. Procurar una relación amable con los medios de comunicación, sin comprometer información confidencial;
4. Mantener una cooperación y relación estrecha y cordial con las Procuradurías;
5. Grabar las entrevistas que se concedan a la prensa;
6. Disponer en Internet de los resultados de la fiscalización informados al H. Congreso;
7. Mejorar los sueldos y prestaciones del personal; y
8. Pugnar por establecer el servicio civil de carrera.

B) Principios de Contabilidad Gubernamental y Normas de Auditoría.

Se identificaron y discutieron los siguientes aspectos relacionados con los principios de contabilidad gubernamental:

1. Bases legales en los Estados para la observancia;
2. Autoridades facultadas para emitirlos;
3. Controversias legales;
4. Resultados de la encuesta sobre Principios de Contabilidad Gubernamental y Normas de Auditoría que fue enviada a todos los miembros de la Asociación.

Se definieron las siguientes tareas y conclusiones:

1. Exhortar a las EFS para responder la encuesta mencionada;
2. Proponer temas adicionales a dicha encuesta para que sean incorporados por la Vicepresidencia de Principios de Contabilidad;
3. Promover las adecuaciones al marco legal en los estados referentes a los Principios de Contabilidad;
4. Insistir a los titulares de Contadurías Mayores que están en proceso de transformación a Auditorías/Órganos Superiores, para que contemplen en su legislación las facultades de emitir los Principios y las Normas de Auditoría;
5. Crear un Comité en el seno de la Vicepresidencia de Principios de Contabilidad Gubernamental, cuyo principal objetivo será la revisión,

desarrollo y actualización de reglas específicas sobre diversos rubros, tales como recaudación, deuda pública, etc;

6. Conocer y estudiar las controversias legales presentadas por la falta de aplicación de los principios de contabilidad gubernamental;
 7. Promover la constitución de la Comisión de Principios de Contabilidad Gubernamental en los colegios de contadores locales; y
 8. Remitir al Vicepresidente de Principios de Contabilidad Gubernamental las Normas de Auditoría Gubernamental aplicables por las EFS.
- C) Problemas para la contabilización y auditoría gubernamental del medio ambiente.

Se identificaron y discutieron los siguientes aspectos:

1. ¿Cuál es el interés de la fiscalización superior en temas ambientales?
2. ¿Cuál es la relación del medio ambiente y los recursos públicos (hacienda pública)?
3. ¿Cuáles son los principios de contabilidad gubernamental aplicables?
4. ¿Cuáles son las normas de auditoría gubernamental aplicables?
5. ¿Qué medidas puede proponer la ASOFIS para avanzar en este campo?

Se definieron las siguientes tareas y conclusiones:

1. Es reciente el reconocimiento sobre el valor del medio ambiente para la sociedad;
2. Es necesario que dicho valor sea cuantificado junto con su impacto económico en el ámbito de la hacienda pública y que se establezca su fiscalización;
3. Es importante que la Vicepresidencia de Principios de Contabilidad Gubernamental explore posibilidad de incorporar el concepto de “desarrollo sustentable” en su análisis de los principios mencionados;
4. Los conceptos de la auditoría gubernamental del medio ambiente son parte de la auditoría del desempeño; y
5. Se elaborará un listado con los elementos principales que deben incluir las obras realizadas con fondos y recursos federales transferidos en materia

ambiental. Dicho listado será turnado a la Vicepresidencia de Estudios de los Fondos y Recursos Transferidos.

6. El Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz, explicó a los miembros de la Asamblea los cambios a la legislación sobre fiscalización recientemente aprobados por la Legislatura del Estado de Veracruz. Se distribuyó a la Asamblea un compendio legal con dichos cambios.
7. La *International City Manager Association*, ICMA (Asociación Internacional de Administradores de Ciudades), presentó a la Asamblea los objetivos, programas de trabajo y acciones desarrolladas en algunas EFS del país, relativas a la fiscalización y mejoramiento en la administración de los recursos públicos. Como parte de su exposición se incluyó el resultado de una colaboración con la Vicepresidencia de Enlace Institucional relativa a emitir una publicación para mejorar las prácticas en la gestión de los recursos públicos por parte de las autoridades locales.
8. La ASF distribuyó y sometió a la consideración de la Asamblea, un tríptico sobre las características del Plan de Profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación y los mecanismos necesarios para que esta acción sea extensiva a todos los miembros de la ASOFIS. Con el apoyo de la Vicepresidencia de Capacitación y de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior), se propone la realización de tele conferencias con expertos en las materias relacionadas, así como otros cursos. Este Plan de Profesionalización se basa en un programa de puntos acumulables para obtener el diploma de Excelencia Profesional Certificada

7.3.1.2. A nivel Estatal.

En el ámbito estatal, son los órganos superiores de fiscalización los responsables de realizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los gobiernos del estado y de los municipios, teniendo diferentes denominaciones, entre las que se encuentran: Auditoría Superior del Estado, Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría General del Congreso del Estado, Contaduría General de Glosa, etc., existiendo en la actualidad la tendencia de homologar a todos estos órganos técnicos de control de los Congresos locales en instituciones similares a la de la Federación, tanto en nombre como en funciones.

Al 15 de agosto de 2003, 14 estados contaban con una Ley Superior de Fiscalización y cuatro estaban en proceso de discusión y/o aprobación de dicha ley.

Entre los puntos más relevantes vinculados con la fiscalización estatal y municipal se encuentran:

A) Los Sistemas de Contabilidad Gubernamental

Los sistemas y criterios para el registro contable, presupuestal y programático de las operaciones realizadas por el sector público son muy heterogéneos en los tres niveles de gobierno, dificultando con ello la lectura, comprensión comparación y, en su caso, evaluación por parte de la comunidad nacional e internacional; no obstante los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado con este objetivo a través de grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Igualmente, en lo que se refiere a principios de contabilidad gubernamental, no en todas las entidades federativas se tienen instrumentados textualmente en su marco normativo, y aún menos para el ámbito municipal, siendo una de las causas de la falta de homologación de la contabilidad pública en sus tres niveles.

B) Opiniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La CONAGO, en sus reuniones de trabajo se ha manifestado con respecto a las acciones de fiscalización de los recursos provenientes de los Ramos 33 y 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del gobierno federal hacia los Estados y Municipios, en el sentido de no injerencia de los órganos de control de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; exigiendo se deje esta responsabilidad en los ámbitos locales, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 46. Para ello propone reformas a la misma Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Auditoría Superior de la Federación y al articulado del Presupuesto de Egresos de la Federación (en el 2003: artículos 9 y 10).

C) Percepción de algunas entidades federativas respecto a la actuación de los órganos de fiscalización.

El sentir de algunas entidades federativas, tanto en el ámbito estatal como en el municipal, respecto a la forma de actuar de los órganos de fiscalización, es el de que éstos se han convertido en instrumentos de poder político, más que en entes revisores de la legalidad, rectores del pacto federal, que se extralimitan en sus funciones; teniendo que acudir en determinadas ocasiones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar controversias constitucionales para frenar sus actuaciones.

7.3.1.3. A nivel Internacional.

En la actualidad en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental. Este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores de cada país (EFS). Al mismo tiempo, se han multiplicado las demandas y las expectativas con respecto a las EFS. En el cuadro siguiente se

relacionan los principales organismos internacionales que aglutinan a organismos nacionales o regionales de fiscalización, con las fechas en que fueron creadas, así como sus direcciones electrónicas.

ASOCIACIONES DE ENTIDADES FISCALIZADORAS A NIVEL INTERNACIONAL		
ORGANISMO O INSTITUCIÓN	FECHA EN QUE SURGIERON	MÁS INFORMACIÓN
<u>AFROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Africa)</u>	1976	http://www.intosai.org/
<u>ARABOSAI (Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores)</u>	1976	http://www.intosai.org/
<u>ASOSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia)</u>	1978	http://www.intosai.org/
<u>CAROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe)</u>	1988	http://www.intosai.org/
<u>EUROSAI (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa)</u>	1990	http://www.intosai.org/
<u>OLACEFS - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores</u>	1965	http://www.intosai.org/
<u>SPASAI - Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur</u>	1987	http://www.intosai.org/
<u>INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas</u>	1953	http://www.intosai.org/

Fuente: El cuadro fue diseñado por la Entidad de Tlaxcala con la fuente de información que se señala.

Experiencias Internacionales en materia de Fiscalización⁶

A) Perfil de Auditoría: Oficina del Auditor General de Chipre

La responsabilidad del gobierno es un hecho que el público exige y merece, y la Auditoría General de Chipre cumple con un importante rol para alcanzar dicho propósito. La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Chipre es una oficina independiente, distinta de los tres poderes que componen el estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Desarrollo histórico

La historia de la EFS de Chipre se remonta a la era de la preindependencia. Después de la colonización de la isla en 1878, por los británicos, el primer auditor bajo el régimen colonial fue designado en febrero de 1879. Era, al mismo tiempo, el contador de la colonia y miembro de los Consejos Ejecutivo y Legislativo de la isla. Cinco años más tarde, el régimen decidió separar las obligaciones del auditor

⁶ Fuente. Los tres apartados que integran este subtema fueron tomados de la "Revista Internacional de Auditoría Gubernamental" de INTOSAI, correspondientes a los meses de enero de 2001, julio y octubre de 2002.

y del contador. El título oficial del auditor en aquel tiempo era Director de Auditoría, y la persona designada siempre era un funcionario británico

Al reconocer la necesidad de la separación entre la función de auditoría y la administración local en una etapa temprana, los británicos abrieron la Oficina de Auditoría local, luego la denominaron como Departamento de Auditoría, bajo la administración del Contralor y Auditor General de Gran Bretaña. En 1910, siguiendo cambios organizacionales y administrativos en Gran Bretaña, se formó una nueva unidad, la Oficina de Auditoría de Ultramar, y se puso el Departamento de Auditoría bajo su jurisdicción.

Este arreglo duró hasta 1960, año en el que Chipre se convirtió en estado independiente.

Autoridad legal e independencia

La naturaleza y la estructura legal de la Oficina de Auditoría son similares a las de la mayoría de los países de la mancomunidad, tales como el Reino Unido, Canadá y Australia, en oposición a los sistemas de Tribunal de Cuentas, más comunes en Francia, Italia, Grecia y otros países europeos. En concordancia con el artículo 115 de la Constitución de Chipre, de 1960, se ha establecido una Oficina de Auditoría independiente. La constitución también estipula que el Auditor General y el Auditor General Suplente sean designados por el Presidente de la República, al igual que los funcionarios independientes del estado, y no por la Comisión de Servicio Público, la cual es responsable por la designación de los empleados del gobierno. Por Theodoulos Rokopou, Funcionario de Auditoría

La constitución refuerza la independencia del Auditor General y del Auditor General Suplente de la siguiente manera:

- No pueden ser removidos del cargo hasta la edad de retiro, que es ahora de 60 años.
- No pueden ser removidos del cargo, salvo por razones y de manera similar a las requeridas para la remoción de un juez del Alto Tribunal (es decir, incapacidad física o mental o por mala conducta).
- Tienen derecho de acceso a todos los libros de cuentas y registros, cuando estén cumpliendo con su misión.
- Su compensación se carga al fondo consolidado y por lo tanto se les pagará, sin considerar si el presupuesto del estado ha sido aprobado o no. Las disposiciones constitucionales indican que el concepto básico que subyace en la creación de la Oficina de Auditoría es el de separar a la institución auditora del país, del poder responsable de su administración financiera (el poder ejecutivo), y darle la independencia requerida para el cumplimiento de sus funciones. Se podrá argumentar que lo siguiente presenta fallas en la independencia de la Oficina de Auditoría. Sin embargo, hasta ahora, la práctica ha demostrado que no se han encontrado problemas graves:

- La designación, fijación de honorarios, promoción y disciplina del personal se le confieren a la Comisión de Servicio Público, la cual es responsable por el resto de los departamentos del gobierno.
- El presupuesto de la Oficina de Auditoría no lo aprueba directamente la Cámara de Representantes, sino que está sujeto a la adjudicación y revisión del ejecutivo, como es el caso de los departamentos del gobierno y de otras oficinas independientes.
- El Auditor General no está facultado para auditar al usuario final de los fondos del gobierno (organizaciones privadas o individuos privados).

Organización

El auditor General es el titular de la EFS, el Auditor General Suplente es el Jefe Suplente y lleva a cabo las responsabilidades de su cargo con la ayuda de 100 funcionarios auditores y 13 miembros de apoyo del personal. La EFS está repartida en tres divisiones. El personal que opera dentro de las Divisiones A y B de la oficina, realiza, principalmente, auditorías financieras y de gestión, mientras que la División C asume la auditoría de proyectos de capital (inspecciones y exámenes técnicos). La División B incorpora el Servicio de Auditoría por Computadora.

El trabajo de auditoría a diferencia del trabajo técnico se divide en seis ramas, las cuales se subdividen en 12 secciones. En cada sección se contrata a un personal de cinco a siete personas. Las Divisiones A y B y las seis ramas están encabezadas por un profesional contador/auditor calificado, quien es miembro de un organismo internacional de contadores; la División C y sus dos ramas están dirigidas por un ingeniero calificado. La EFS no tiene oficinas regionales. Esto no ofrece ninguna dificultad para recolectar datos, efectuar pruebas de las transacciones y observar directamente cómo se realizan las actividades y programas del gobierno, pues las distancias son muy cortas.

El trabajo de la Oficina

El artículo 116 de la constitución describe las responsabilidades de la oficina:

1. El Auditor General, asistido por el Auditor General Suplente controlará, en nombre de la República, todos los desembolsos e ingresos y auditará e inspeccionará todas las cuentas en dinero y otros activos administrados, y las obligaciones en que se incurra, por o bajo la autoridad de la República, y para este fin tendrá derecho al acceso a todos los libros donde se lleven dichos activos.

2. El Auditor General, asistido por el Auditor General Suplente, ejercerá todas las demás facultades y desempeñará todas las demás funciones y obligaciones que le sean conferidas o impuestas por la ley.
3. Las facultades, funciones y deberes del Auditor General, incluidos en este capítulo, los podrá ejercer en persona o mediante los funcionarios subordinados que actúen según sus instrucciones y de acuerdo con dichas instrucciones.
4. El Auditor General le presentará anualmente al Presidente de la República, un informe sobre el ejercicio de sus funciones y obligaciones según este Capítulo. El Presidente hará que el informe le sea presentado a la Cámara de Representantes. Además de auditar al gobierno central, el Auditor General también audita, mediante una ley especialmente estatuida, a todos los organismos establecidos por la ley, autoridades locales y comités escolares y otros fondos diversos. La responsabilidad fundamental de la Oficina de Auditoría es la preparación del *Informe Anual* y la subsiguiente información a la Cámara de Representantes. El *Informe Anual* resume los asuntos y hallazgos más importantes informados por el Auditor General a los diferentes departamentos gubernamentales, corporaciones creadas por la ley y autoridades locales, en el ejercicio de los deberes de la oficina de auditoría. A los auditados se les da la oportunidad de hacer sus comentarios sobre el borrador del informe. La EFS tiene la libertad de poner los resultados de su trabajo directamente a la disposición del público y del Parlamento.

La Constitución no establece una relación formal entre la EFS y el Parlamento. En la práctica, sin embargo, se ha establecido una buena relación de trabajo y buenas líneas de comunicación. El trabajo de la Oficina de Auditoría se puede clasificar dentro de las amplias categorías siguientes:

Auditorías financieras y de conformidad. Auditorías que se relacionan, principalmente, con la auditoría de las cuentas de todos los ministerios, oficinas independientes, departamentos, autoridades locales y empresas públicas creadas por la ley, a fin de constatar su fidelidad al presupuesto, la conformidad con las leyes y regulaciones y la certificación de estados financieros.

Auditorías de gestión (valor por dinero). Estas auditorías se concentran en la economía, eficiencia y efectividad con la cual se gastan los fondos públicos. En cada caso se emiten informes separados.

Auditorías técnicas. Son las auditorías que cubren la construcción de activos de capital, tales como caminos y represas. Estas auditorías determinan si la ejecución del proyecto se ha realizado de acuerdo con los términos y especificaciones técnicas, y, en general, en la forma más económica posible. Adicionalmente verifican si los proyectos han sido satisfactoriamente planificados, diseñados y ejecutados.

Auditoría de Sistemas de Tecnología de la Información (TI). Es un servicio de auditoría computarizada, establecido en 1987, el cual es responsable por el estudio y la evaluación de sistemas TI actuales y nuevos y de la capacitación del personal.

Auditorías especiales Auditoría preventiva. A este tipo de auditoría se le dedica un tiempo y esfuerzo substanciales. Antes del pago de cualquier monto de pensión o bonificación a ex funcionarios del gobierno por parte de la Tesorería, el formulario relevante del cálculo, junto con el expediente personal del empleado, se envían a nuestra oficina para su examen. Se corrigen cualesquiera errores u omisiones y se le da la aprobación, a fin de iniciar el pago de la pensión.

Las investigaciones especiales son el resultado de la propia iniciativa de la oficina, de solicitudes de la Cámara de Representantes, quejas del público o asuntos planteados por los medios. Los representantes de la Oficina de Auditoría participan como observadores en la Junta Principal de Licitaciones u otros comités, a fin de evaluar los sistemas o procedimientos.

A lo largo de los años, la EFS ha venido aplicando las normas profesionales sobre auditoría emitidas por la IFAC (siglas en inglés de la Federación Internacional de Contadores), el Comité Internacional de Normas de Contaduría, así como diversos pronunciamientos de INTOSAI (siglas en inglés de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Sistema de monitorización

Monitorización de la calidad del trabajo. El compromiso de la EFS con la calidad significa la fidelidad con normas profesionales muy exigentes. Estas normas exigen que el staff sea calificado y que no esté sometido a influencias indebidas, que realice sus asignaciones de una manera profesional, y que el trabajo tenga la suficiente profundidad para que responda a los objetivos de la auditoría. El trabajo de auditoría se planifica adecuadamente, basándose en la materialidad y el riesgo de la auditoría, y se supervisa para garantizar que la evidencia obtenida sea suficiente, confiable y competente.

Los Funcionarios Superiores de Auditoría, el Auditor Principal Superior y el Director de Auditoría, según sea el caso, revisan los informes de auditoría a la gerencia, y necesitan la aprobación del Auditor General Suplente y del Auditor General, antes de enviarlos a los auditados.

La capacitación es parte del proceso de mantenimiento de una alta calidad en el trabajo. Se trata de una actividad continua y se realiza en el lugar de trabajo así como a través de sesiones internas y cursos externos.

La mayor parte de la capacitación externa incluye cursos organizados por los organismos profesionales de contaduría, ofrecidos por los gobiernos británico y de EE UU, o son financiados por agencias regionales e internacionales.

Monitorización del tiempo y los costos. Esto incluye programas anuales y trimestrales, informes mensuales de trabajo (presupuestados versus real), hojas de trabajo mensuales preparadas por cada funcionario y el costeo del trabajo de auditoría.

Prospectos futuros. Acceso a la Unión Europea.

Puesto que Chipre avanza rápidamente hacia su ingreso a la Unión Europea (UE), nuestra oficina necesitará realizar un trabajo adicional. Ya estamos involucrados en esfuerzos del gobierno para fijar los procedimientos correctos para el manejo de los fondos de la UE.

Tecnología de la información en el gobierno

Debido a que la tecnología de la información se aplica extensamente en el gobierno y en otros organismos auditados, la EFS está adaptando rápidamente sus procedimientos para amoldarse a este nuevo ambiente y a estas nuevas exigencias. Está en proceso la introducción de la IDEA como una herramienta para auditar sistemas computarizados en una escala más alta que en el pasado.

Auditoría ambiental

Este es un nuevo tema para la mayoría de las EFS. Asuntos tales como los sistemas de administración ambiental, la contabilización de los recursos naturales y la información ambiental, conjuntamente con las políticas y orientaciones de auditoría ambiental, tendrán que ser asumidos muy pronto por nuestra oficina.

Privatización

El gobierno de Chipre se mueve hacia la privatización de varios sectores de la economía. Muy pronto, la EFS estará afrontando el desafío de auditar la privatización y, para este fin, estará recabando la experiencia de otras EFS con trayectoria en este campo de la auditoría.

Para una mayor información, sírvase ponerse en contacto con: Audit Office of the Republic, 12, Vyzantiou Str. Teléfono: 357 (2) 661332. Fax: 357 (2) 668153. Correo electrónico: cao@cytanet.com.cy. _

B) La declaración de Lima puesta a prueba en Suecia

Probablemente, la mayoría de los auditores de los gobiernos en todo el mundo están bien familiarizados con la Declaración de Lima. Sin embargo, también es probable que la vasta mayoría de ellos no considere que la declaración sea de interés inmediato o que proporcione una orientación directa en su trabajo cotidiano de auditoría.

En Suecia se están haciendo enmiendas a la constitución y a la legislación que rige a la EFS, con miras al fortalecimiento de la posición de la auditoría. Este trabajo está siendo seguido muy de cerca por el personal de la Oficina Nacional de Auditoría sueca, la RRV. El Departamento de Auditoría Financiera organizó recientemente una conferencia de dos días de duración, para todos los miembros de su personal, para discutir la significación de las orientaciones de la Declaración de Lima, para el trabajo diario del departamento y para las medidas que el departamento puede tomar para estar a la altura de sus requerimientos –en particular, con miras a las futuras responsabilidades de auditoría, según la nueva legislación.

Muy apropiadamente, la reunión se celebró en Lima, una pequeña población de Suecia central. El trabajo del grupo condujo a observaciones y conclusiones importantes. Entre ellas, que es importante la familiaridad con los principios fundamentales de la Declaración de Lima y que estos principios son significativos para el trabajo cotidiano de los auditores individuales. De esa manera, la revisión de la declaración expandió nuestro conocimiento.

También puede estimular a la organización de auditoría para que intensifique el enfoque y los métodos de su trabajo, llevándolos a un nivel más práctico. Nuestras organizaciones hermanas podrían muy bien encontrar que es valioso para ellas hacer algo similar.

Para más información, póngase en contacto con: Gert Jönsson, Auditor General
Asistente, RRV, P.O. Boxes 45070,
S-104 30. Stockholm, Sweden. Fax: 46(8)
690-4122. Correo electrónico:
gert.jonsson@rrv.se.

C) Perfil de auditoría: la Oficina de Auditoría del Estado de Finlandia

La SAO (siglas en inglés de la Oficina de Auditoría del Estado) es la institución más antigua e importante de auditoría del estado de Finlandia. Se estableció en 1824 como el Tribunal de Revisión General y Oficina de Revisión. El Tribunal está subordinado a la División Económica del Senado.

La Sección 71 de la Constitución de Finlandia, de 1919, creó la base para el doble sistema actual de vigilancia y auditoría financiera externa. Las auditorías administrativas de la economía del estado eran realizadas por la Oficina de Revisión del Estado, mientras que el control parlamentario de la economía del estado lo realizaban los auditores parlamentarios del estado (quienes son elegidos por el Parlamento de entre sus miembros).

La Ley de Auditoría del Estado, de 1947, estableció la SAO actual para auditar la legalidad, adecuación y cumplimiento presupuestario de la gerencia financiera del

Estado. En 1995 se aprobó una ley que le confiere a la SAO el derecho de auditar las transferencias de fondos entre Finlandia y la Unión Europea.

Todos los predecesores de la SAO operaban bajo el Ministerio de Hacienda o del departamento correspondiente del antiguo Senado. La nueva constitución, que entró en vigencia el 1º de marzo de 2000, rompió esta tradición al conectar a la SAO con el Parlamento, el 1º de enero de 2001.

Independencia

La reforma fortalece la independencia de la SAO al hacer a la Oficina organizacional y operacionalmente independiente de la administración que ella audita. Las tareas de la Oficina son indicadas por la ley y sólo se pueden asignar mediante una ley del Parlamento. La Oficina es responsable por la auditoría independiente de la administración financiera del Estado y no puede tomar comisiones.

La SAO determina el enfoque, la ejecución y la información de las auditorías, así como los documentos e información requeridos para cada auditoría. La independencia de la SAO también ha sido fortalecida, ya que ahora decide sobre su propia administración y opera como un organismo separado.

Organización

La Oficina está encabezada por el Auditor General, quien es designado por el Parlamento por un período renovable de 6 años. La SAO tiene un comité consultivo reglamentario, cuya tarea es mantener y desarrollar las conexiones de la SAO con sus socios cooperadores; presentar iniciativas para desarrollar la auditoría; y hacerle seguimiento al enfoque de las auditorías, su efectividad y su capacidad para servirle a diferentes socios cooperadores. Los representantes de los socios cooperadores claves, así como expertos de la administración financiera y de la economía pública han sido designados para integrar el comité consultivo.

La SAO se divide en: la unidad de Auditoría Financiera, dos unidades de Auditoría de Gestión y la unidad de Servicios Internos. Las unidades de Auditoría de Gestión y de Auditoría Financiera se dividen en grupos de auditoría que corresponden a la jurisdicción de los 12 ministerios. Los grupos de auditoría son dirigidos por los jefes de auditoría. Adicionalmente, una unidad especial le hace frente a las quejas y denuncias a la SAO, concernientes a la mala práctica y mala conducta en el manejo de las finanzas del Estado y también asiste a otras unidades en la clarificación de las impropiedades reveladas por las auditorías.

La Oficina cuenta con un staff de 140 personas. En la unidad de Auditoría de Gestión trabajan 66 auditores y 58 en la unidad de Auditoría Financiera. Hay 16 puestos en la unidad de Servicios Internos. La mayoría de los miembros del staff

(125) trabaja en Helsinki y los 15 restantes trabajan en dos oficinas regionales en Turku y Oulu.

Todo el staff de auditoría de la SAO posee títulos universitarios. La mayoría posee títulos de maestría en contaduría o en economía de negocios; el segundo grupo en importancia numérica tiene títulos de posgrado en áreas tales como administración pública, ciencias políticas, economía y sociología; y el tercer grupo lo forman abogados con títulos de maestría en derecho.

En el año 2000, la edad promedio de los miembros del staff fue de 44 años y la duración promedio en servicio era de 10 años, aproximadamente. Alrededor del 40 por ciento del staff eran mujeres.

Tarea, visión y valores de la SAO

La tarea de la SAO consiste en garantizar la legalidad y efectividad de la administración financiera del gobierno y el cumplimiento del presupuesto del Estado. La visión de la SAO es la de auditar la economía del Estado con la máxima pericia.

Los valores de la Oficina constituyen los cimientos de sus actividades. Los valores colectivos de la Oficina son:

- Pericia,
- Objetividad,
- Cooperación,
- Valentía, y
- Efectividad.

Estos valores guían las actividades y la calidad de la Oficina y determinan su imagen. La pericia y la efectividad son los valores de mayor significación, de los cuales dependen los otros valores. Sólo una pericia basada en la objetividad, la cooperación, y la valentía, puede conducir a resultados. La objetividad es la piedra angular de las actividades de la Oficina.

Derechos de auditoría e información sobre la actividad delictiva

La Sección 90.2 de la constitución establece: “Para auditar la administración financiera del Estado y el cumplimiento del presupuesto del Estado, habrá una Oficina de Auditoría del Estado, en conexión con el Parlamento. La posición y tareas de la Oficina de Auditoría del Estado se prescribirán con mayor detalle en la legislación”. La nueva ley concerniente a la condición y los deberes de la SAO entró en vigencia el 1º de enero del 2001.

La SAO tiene derecho a auditar:

1. Al Consejo de Estado, los ministerios, organismos y otras unidades, así como los fondos fuera del presupuesto de estado y las empresas del Estado;
2. Las compañías en las cuales el Estado tenga autoridad controladora;
3. Las comunidades, corporaciones y organismos que reciban ayuda del Estado;
4. Ciertas organizaciones y otras entidades legales con permiso para obtener fondos; y
5. Las transferencias de fondos entre Finlandia y la Unión Europea.

La SAO tiene derecho a obtener de las autoridades públicas y otras entidades sometidas al control de las autoridades, la información necesaria para desempeñar sus actividades.

La Oficina tiene derechos reglamentarios extensos para obtener información y vigilar las actividades. La SAO es responsable por garantizar que los errores y deficiencias revelados en las auditorías sean corregidos y que se den los pasos necesarios para recuperar las pérdidas en que incurra el Estado.

La SAO debe informarle a la policía cualquier actividad delictiva que involucre a los fondos o a la propiedad del Estado descubiertas durante sus auditorías, salvo que los auditados ya las hayan informado. Las oficinas y agencias del Estado también deben informar rápidamente a la SAO sobre las impropiedades en el uso de los fondos del gobierno.

Auditorías financieras

Mediante sus auditorías financieras, la unidad de Auditoría Financiera garantiza que

1. Los auditados cumplan con el presupuesto del Estado,
2. Los estados financieros del Estado y las oficinas de contaduría presenten una visión real y justa de sus actividades,
3. Las estructuras de control interno de los auditados sean adecuadas, y
4. Los auditados cumplan con las leyes, estatutos y principios de una gerencia financiera sensata.

En el desempeño de sus auditorías financieras, la definición de las tareas de auditoría se debe refinar constantemente, basándose en el riesgo estimado de la auditoría.

Este enfoque garantiza que la materialidad y el riesgo dirijan los esfuerzos de auditoría y que éstos sean relevantes para la legalidad y sensatez de la administración financiera y la conformidad con el presupuesto del Estado. En las auditorías financieras se enfatiza el punto de vista económico. Las auditorías incluyen los desembolsos y los ingresos del presupuesto del estado y el

financiamiento de los ingresos procedente de otras fuentes, tales como el presupuesto de la Unión Europea.

Cada año, la SAO audita todas las oficinas de contaduría, las cuales alcanzaban a 116 a comienzos del 2001. Una auditoría de la SAO se concentra en los estados de contaduría y financieros de la oficina de contaduría, con un énfasis especial sobre el control interno de la entidad y la conformidad con el presupuesto del Estado.

La auditoría anual de un Ministerio abarca, adicionalmente a la auditoría de su oficina de contaduría, las evaluaciones de los procedimientos de contrato de gestión y del informe anual de la rama del gobierno encabezada por el ministerio.

La auditoría de los estados financieros del Estado se concentra en la conformidad con el principio de uniformidad en los estados financieros de las oficinas de contaduría, la integridad y confiabilidad de las cuentas del Estado y el cierre de las cuentas del Estado.

La auditoría se limita al ámbito de la economía del presupuesto del Estado. Los resultados de las auditorías de las oficinas de contaduría y de los Ministerios se usan en la auditoría de los estados financieros del Estado.

Auditorías de gestión

Las auditorías de gestión proporcionan nueva información sobre la efectividad de las actividades administrativas y la observación de las regulaciones y principios de la buena administración.

La unidad de Auditoría de Gestión se esfuerza por satisfacer las necesidades de información del Parlamento, la administración y los ciudadanos de Finlandia, mediante la evaluación de:

- La economía, eficiencia y efectividad del manejo de las tareas;
- La confiabilidad y propiedad de la información usada para la toma de decisiones;
- La fijación de objetivos y sus fundamentos;
- La eficiencia del control, el seguimiento y los sistemas de evaluación;
- La legalidad del manejo de las tareas y la conformidad con los objetivos; y
- La conformidad con el presupuesto del Estado. Las auditorías de gestión se concentran en áreas que involucran a varios actores, funciones administrativas generales, tareas restringidas manejadas por sectores administrativos específicos, autoridades o receptores de subsidios del Estado, fondos externos al presupuesto del Estado y empresas estatales o compañías propiedad del Estado.

La SAO selecciona anualmente los tópicos de auditoría de entre áreas de enfoque especiales seleccionadas. También utiliza la evaluación sistemática de riesgo en la selección de los tópicos.

Información

En los términos de la nueva constitución, la SAO presentará cada año un informe de sus actividades al Parlamento y presentará informes separados, según sea necesario. La SAO presentará su primer informe anual al Parlamento en septiembre del 2002. Ese informe incluirá una relación de las actividades de la SAO y sus declaraciones sobre las cuentas anuales estatales, así como observaciones y recomendaciones claves de auditoría.

Además del informe anual al Parlamento, la SAO también les envía notas de información y las medidas necesarias a los auditados y a los ministerios apropiados. La SAO también les envía información a los Auditores Parlamentarios del Estado, al Ministerio de Hacienda y a otros organismos relevantes.

El auditado y el ministerio encargado deben informar a la SAO sobre las medidas tomadas para responder a los hallazgos presentados en el informe de auditoría.

Los informes también se ponen a la disposición de otras partes interesadas. Generalmente se emite un comunicado de prensa sobre las auditorías de gestión. Los comunicados de prensa también se publican en finlandés en el sitio Internet de la SAO y hay resúmenes disponibles de los informes, en inglés.

La nueva condición judicial y los nuevos desafíos

Mediante reforma constitucional, el Parlamento finlandés reformó la condición judicial de la SAO. La reforma fue motivada, especialmente, por dos factores: primero, la necesidad de fortalecer las facultades presupuestarias (vigilancia) del Parlamento y, segundo, la necesidad de fortalecer la independencia de la SAO, de acuerdo con las normas internacionales (INTOSAI).

Aunque la tarea básica de la SAO no cambió con esta renovación, la nueva condición le presenta muchos nuevos retos a la SAO, especialmente en lo que se refiere a las formas y métodos que usa para informar sobre los resultados de sus auditorías al Parlamento. El principal desafío en este proceso consiste en desarrollar el contenido de los informes de la SAO, a fin de que cumpla con las expectativas y necesidades del Parlamento.

Para mayor información, sírvase ponerse en contacto con: State Audit Office of Finland, Annankatu 44, P.O. Box 1119, FIN-00101 Helsinki. Teléfono: +358 9 228 541 (conmutador).

Telefax: +358 9 2285 4250, registros correo electrónico: kirjaamo@vtv.fi. Internet: <http://www.vtv.fi>.

7.4. RENDICIÓN DE CUENTAS

Conceptos sobre la Rendición de Cuentas y Transparencia en la Administración Pública de México.⁷

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {*liable*} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}”. La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.⁸ Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.⁹

En un contexto de competencia política, el principio administrativo de “rendición de cuentas”¹⁰ hacia arriba (de cada administrador público a su superior) es complementado por el principio de “rendición de cuentas” de la administración pública a los políticos y a los ciudadanos en general (Beetham 1996: 95). Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto. De la misma manera, una administración rinde cuentas cuando los políticos cuentan con información sobre los resultados de su actuación y toman, después, las medidas pertinentes, de aprobación o de corrección.

⁷ La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales.. Luis Carlos Ugalde. Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asofis.org.mx/Pubasf/L4Carugalde.pdf>

⁸ Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

⁹ Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no, pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efec-tos que generan. José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *op. cit.*, 1999, p. 225.

¹⁰ Guerrero Gutiérrez Eduardo. La Reinención del Gobierno en la Transición Democrática: Rendición de Cuentas en la Administración Pública de México. Ensayo ganador del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

En un plano normativo, la administración pública es la administración de lo público (servicios y bienes), para el público, y sujeta al escrutinio público. En contraste con lo que llamamos sector privado, la administración pública posee como axioma normativo la publicidad; es decir, su disposición para estar a la vista de todos, para mostrarse y divulgarse. En principio, aquello que es realizado con los recursos de todos y para el beneficio de todos, debe estar a la vista de todos.

En el plano práctico, la publicidad es un medio para controlar y hacer más eficiente la administración pública. Para funcionar adecuadamente, este mecanismo depende considerablemente de la capacidad de las organizaciones públicas para corregir errores que hayan salido a la luz pública. Para evitar situaciones embarazosas frente a los electores, colegas de otras unidades administrativas o autoridades políticas, las organizaciones intentarán generalmente remediar el problema de inmediato. En caso de que no suceda así, las autoridades políticas tendrán que emplear instrumentos legales para aplicar las sanciones e impulsar los cambios necesarios.

El gobierno sueco, por ejemplo, utiliza mucho la publicidad. Se dice coloquialmente que los funcionarios de aquel país trabajan dentro de una “pecera”, pues casi todas sus acciones están enteramente abiertas a la inspección pública. Cuando un administrador toma una decisión de cierta envergadura, tiene que ser justificada por escrito en un documento que pueda hacerse público si algún ciudadano lo solicita. Adicionalmente, las declaraciones de impuestos son públicas.

7.4.1. La rendición de cuentas en México¹¹

La Guerra de Independencia de México constituyó el primer intento de crear un orden político propio y con sustento en principios racionales, ciertamente influenciado por la filosofía política emanada de la Revolución Francesa y de los principios prácticos aplicados en la independencia de las Trece Colonias que constituyeron los Estados Unidos de Norte América.

La democracia representativa estadounidense influyó, sin duda, en los debates del Congreso Constituyente de 1824, *el cual planteó la necesidad de crear instancias de supervisión del poder*. Si bien promovía el principio de separación de poderes, también apuntaba la necesidad de adoptar un gobierno federal, en el cual los gobiernos estatales –o territorios– debían fungir como un contrapeso a los órganos legislativo y ejecutivo de la Federación. La influencia de “El Federalista” y de la Convención de Filadelfia estuvo presente en México.¹²

¹¹ Cortes Cortés Federico. Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción.- Ensayo ganador del Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, noviembre de 2002. www.asofis.org.mx/Pubasf/S2certamen.pdf

¹² *El federalista*, comúnmente llamado *The Federalist Papers*, es una serie de 85 ensayos escritos por Alexander Hamilton, John Jay, y James Madison entre octubre de 1787 y mayo de 1788. Los ensayos fueron publicados simultáneamente en varios periódicos del estado de New York, en

Por su parte, la Constitución de 1857 tuvo la influencia del desarrollo del pensamiento político. Como respuesta a la necesidad de crear pesos y contrapesos institucionales –y como prevención de un ejercicio “personal” por parte del poder ejecutivo– *facultó al legislativo para exigir cuentas al ejecutivo*; por ejemplo, *le impuso la obligación de presentar anualmente un informe sobre el estado del gobierno*.

No obstante, durante el siglo XIX, esos principios teóricos no se pudieron aplicar en la práctica. Las disputas entre caciques regionales y caudillos nacionales y la consecuente falta de recursos durante los dos primeros tercios del siglo XIX obstaculizaron el proceso de centralización del poder –y bajo esas condiciones, el principio de vigilancia gubernamental, simplemente era inoperante-. Por otro lado, *la dictadura de Porfirio Díaz hacia el último tercio de siglo hizo del concepto de rendición de cuentas un principio insignificante*.

La Revolución Mexicana reivindicó la necesidad de erigir un gobierno democrático sujeto a una continua vigilancia para evitar incurrir nuevamente en un sistema dictatorial. Así pues, *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917* avanzó hacia la implementación de un sistema de división de poderes, pero para prevenir posibles arbitrariedades también instituyó un sistema de pesos y contrapesos institucionales tanto horizontales –entre los Supremos Poderes de la Unión– como verticales –es decir, entre los estados y la Federación– y *exigía a los funcionarios rendir cuentas de sus actividades públicas*.

Si bien la Constitución de 1917 estipulaba una estricta separación de poderes, aplicar mecanismos de pesos y contrapesos y exigía a los funcionarios públicos rendir cuentas, dichos principios no entraron en vigor durante el régimen posrevolucionario. Eso se debió al desarrollo de un sistema fuertemente jerárquico donde el titular del ejecutivo se encontraba en la cima. Esta situación, de acuerdo con Jeffrey Weldon derivó en una “fusión de poderes”¹³.

En esa situación de presidencialismo extremo y “metaconstitucional” el principio político de rendición de cuentas se ejercía de manera unidireccional; es decir, todos los funcionarios públicos –elegidos o designados– sólo tenían la obligación de informar al presidente el estado de la administración pública. Esta situación operó desde 1929 hasta 1997.

forma anónima, bajo el seudónimo "Publius". ***El federalista*** se escribió y publicó para incitar a los ciudadanos de New York a ratificar la Constitución de Estados Unidos, que había sido redactada en Philadelphia durante el verano de 1787. Al urgir la adopción de la Constitución por encima de los Artículos de la Confederación ya existentes, los ensayos explican ciertas disposiciones de la Constitución en detalle. Por esta razón, y porque Hamilton y Madison eran miembros de la Convención Constitucional, ***El federalista*** se utiliza a menudo hoy para ayudar a interpretar las intenciones de quienes redactaron la Constitución.

¹³ Jeffrey Weldon, “The Political Sources of Presidencialismo in México”, en Scott Mainwering y M. Shugart (eds.), *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

A partir de la década de los noventa se incrementó en México el uso del término rendición de cuentas debido a dos condiciones: en primer lugar, se refería a las presiones sociales, institucionales e, incluso internacionales, para transitar de un gobierno con tendencias autoritarias hacia uno democrático. En este sentido, las garantías institucionales de la poliarquía –rendición de cuentas vertical– propuestas por Dahl aparecían como una prioridad. Y en segundo lugar, porque las elecciones intermedias para la conformación del Congreso en 1997 rompieron el esquema de presidencialismo extremo y derivaron, por primera vez desde 1929, en un gobierno dividido, es decir, una situación en la cual el titular del Ejecutivo no contaba con una mayoría parlamentaria. De tal suerte, los legisladores de oposición exigían cuentas –horizontalmente– del quehacer presidencial.

La rendición de cuentas en la función pública se refiere a la obligación que tienen las autoridades de responder por sus actos durante su administración, a la sociedad que les otorgó el mandato popular.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia posterior de miembros del poder ejecutivo ante la Cámara de Diputados y el Congreso local respectivamente; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial.

En el ámbito federal, el poder ejecutivo rinde cuentas ante la Cámara de Diputados, que representa los intereses de la sociedad, mediante la entrega de la Cuenta Pública e Informes de Avances de la Gestión Financiera, que se elaboran con base en la información proporcionada por las entidades públicas federales y demás entidades fiscalizadas. Además, tiene la obligación legal de entregar reportes trimestrales de la situación económica de las finanzas y deuda pública.

En el ámbito estatal, tanto el gobierno del estado como los municipios tienen la obligación de entregar la Cuenta Pública al Congreso local, de manera similar a la Federación. Siete entidades además establecen la obligación de entregar un Avance de la Gestión Financiera (IAGF), mientras que en Michoacán se entregan informes trimestrales y en Durango sólo se menciona la entrega de informes preliminares.¹⁴

En lo que respecta a los Estados, la elaboración de la cuenta pública es atribución de la Secretaría de Finanzas o de la Tesorería, según la entidad federativa. Esta cuenta pública reúne los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno;

¹⁴ La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango establece la obligación al Estado de presentar la Cuenta Pública Anual a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que corresponda.

la cuenta completa es presentada al gobernador y éste la remite al Congreso del estado. La presentación de la cuenta pública a los congresos locales por parte del Ejecutivo estatal constituye, en la mayoría de los casos, el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal. Una vez en el Congreso, se turna al Órgano de Fiscalización del Estado (OFE) para su revisión y dictamen y se establece entonces comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas domiciliarias a fin de corroborar la veracidad de la cuenta pública.

Asimismo, las entidades públicas se encuentran obligadas a presentar ante el OFE respectivo un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto (regularmente cada mes, aunque el tiempo de entrega puede extenderse hasta tres meses). Dicho informe sirve para la contabilidad y supervisión que realiza el citado OFE, el que, dado el caso, puede solicitar mayores informes o practicar visitas con el propósito de inspeccionar con mayor detenimiento el desempeño de cierta dependencia que haya despertado sospechas sobre posibles irregularidades. De no contribuir con el OFE, la entidad se hace acreedora a sanciones provenientes del Congreso en contra de los funcionarios responsables. Los OFE están facultados para emitir apercibimientos y amonestaciones o solicitar al superior jerárquico (Secretario de la dependencia, presidente del Congreso o del Poder Judicial) que asigne un castigo.¹⁵

7.4.1.1. Limitaciones de la rendición de cuentas en el ámbito municipal

A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno.

En el tema de los gastos en salud, desde 1983 se inició un proceso gradual para descentralizar los servicios de salud. Sin embargo, casi nada se hizo para exigir cuentas de esos recursos descentralizados. Si uno revisa los planes nacionales de desarrollo y los planes sectoriales, constata que nunca se enfatizó la necesidad de diseñar instituciones para vigilar que los recursos descentralizados se ejecutaran con honestidad y eficiencia. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el primero que incluye en sus objetivos el de la rendición de cuentas.

Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.

¹⁵ Actualmente, en las entidades federativas cuyos órganos de control del Poder Legislativo ya se han transformado por ley en Órganos de Auditoría Superior, estas dependencias están facultadas para interponer directamente las demandas que procedan.

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Tipo de Informe	Fecha de Presentación al Congreso	Periodo de revisión	Entidad
IAGF	A más tardar el 31 de julio.	6 meses (enero-junio)	Campeche
IAGF	A más tardar el 31 de agosto.	6 meses (enero-junio)	Chiapas
IAGF	A más tardar el 31 de julio.	6 meses (enero-junio)	Guerrero
IAGF	A más tardar el 31 de agosto.	6 meses (enero-junio)	Jalisco
IAGF	Trimestral	Trimestral	Puebla
IAGF	15 de octubre	9 meses (enero-septiembre)	Tabasco
IAGF	A más tardar el 1 de agosto.	6 meses (enero-junio)	Zacatecas
Informe Trimestral	60 días después de concluido el trimestre (Estado) 30 días después de concluido el trimestre (Municipios y demás entidades)	Trimestral	Michoacán
Informe Preliminar	No establece	No establece	Durango

Fuente: aregional.com.

En cuanto a la periodicidad de la revisión de las Cuentas Públicas, en 4 estados se hace de manera mensual, en seis trimestral y en el resto es anual.

Revisión de la Cuenta Pública (periodicidad)	Entidades Federativas
Trimestral	Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Tabasco
Mensual	Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo y Yucatán.

BIBLIOGRAFÍA

- Aregional.com, Serie Federalismo Fiscal. La Fiscalización en México, Análisis de las Regulaciones Federales y Estatales. Octubre 2003.
- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C, (ASOFIS).
- (<http://www.asofis.org.mx/Pubasf/Actas/Acuminmerida.pdf>);
- Transparencia Fiscal.
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>.
- CONAGO.- IX Reunión Ordinaria de la CONAGO. Quinta Reunión de Gobernadores. Auditoría y Fiscalización del Ramo 33., Junio de 2003
- CONAGO.- Proyecto de Reforma sobre Fiscalización. Junio de 2003.
- Congreso de la Nación Argentina. La Ley de Responsabilidades Fiscal y el Programa Cristal;
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Contaduría General de la Nación de Argentina Transparencia Fiscal en Argentina;
- Cortes Cortés Federico. Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción.
- (www.asofis.org.mx/Pubasf/S2certamen.pdf)
- Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre 2003, con Aviso de sitios en Internet que contienen lineamientos para la organización, conservación y custodia de archivos de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- Flores Aline Eloísa. Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso Mexicano. (www.asofis.org.mx/Pubasf/P1certamen.pdf);
- Fondo Monetario Internacional. Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal.
- Fondo Monetario Internacional. Manual de Transparencia Fiscal;
- Fondo Monetario Internacional. Transparencia Fiscal 2000 (reporte sobre México)
- Guerrero Gutiérrez Eduardo. La Reinención del Gobierno en la Transición Democrática: Rendición de Cuentas en la Administración Pública de México.
- ICMA Municipios Transparentes.- 14 Acciones Básicas de Transparencia;
- Juan Carlos Lerda. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 14, Caracas, Venezuela. La Transparencia en las Finanzas Públicas: el Ámbito Fiscal y el Ámbito Cuasifiscal; (Jun. 1999).
- Ley 278 06 de la República del Perú. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Ley de Auditoría Superior de la Federación;
- Ley del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal;

- Ley No. 2002-72. Transparencia Fiscal en Ecuador. Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
- Ley No. 27245 de la República del Perú. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
- Luis Carlos Ugalde La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales... Auditoría Superior de la Federación.
- (<http://www.asofis.org.mx/Pubasf/L4Carugalde.pdf>);
- OCDE. Reglas Claras y Negocios Transparentes. Convención para combatir el cohecho de los servidores públicos en las transacciones comerciales internacionales;
- Reuters. Chile Encabeza Clasificación de Transparencia Fiscal en América Latina; 12 de noviembre de 2003
- Revista Internacional de Auditoría Gubernamental” de INTOSAI, de los meses de enero de 2001, julio y octubre de 2002;
- Revista Libertad y Desarrollo, Transparencia Fiscal. Avances y Desafíos; del 21 de noviembre de 2003.
- Secretaría de Fianzas del Estado de Nayarit. Rendición y Fiscalización de Cuentas Públicas. Propuesta de Ciudadanizar a los Entes Superiores de Fiscalización.
- Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila. Comentarios relacionados con las conclusiones presentadas en los trabajos preparatorios.
- Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla. Transparencia Fiscal y Rendición de Cuentas. Marco Legal
- Transparencia Internacional. Índices de Percepciones de Corrupción 2003;
- Transparencia Mexicana. Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno 2003,
- Transparencia Mexicana. Ranking de Transparencia, por Estado;
- Ugalde Luis Carlos. Reforma del Estado y Consolidación Democrática. Rendición de Cuentas y Democracia, el Caso México. LIX Legislatura
- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Colaboración Administrativa (evaluación);

**TRABAJO PREPARATORIO NO. 4
DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION.-
“TRANSPARENCIA, FISCALIZACION Y RENDICION DE CUENTAS EN
MÉXICO”**

- **Coordinación General de los Trabajos Preparatorios:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinación del Tema:**

C.P. Cesáreo Larios Contreras, Consultor-Investigador de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de Indetec.

- **Formulación del Trabajo:**

C.P. Cesáreo Larios Contreras, Consultor-Investigador de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de Indetec.

- **Colaboraciones recibidas:**

En materia de redacción:

Lic. Gabriel González Cossío, Asesor del Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla;

C.P. César Pérez Montiel, Jefe de área de la Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala;

En envío de documentos informativos y Opiniones:

Dr. Manuel Díaz Flores, Asesor de la Secretaría de Finanzas de la Estado de Aguascalientes.

C.P. Gerardo Gangoiti Ruiz, Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit

Lic. Pablo Uribe Fuentes, Asesor del Gobernador del Estado de Hidalgo.

Lic. Gabriel González Cossío, Asesor del Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla;

Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila.

Lic. Oscar Guerra Ford, Subdirector de Gasto de la UCEF, de la SHCP:

Lic. Julián Cordero Salgado, Subdirector de Análisis de Transferencias de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, de la SHCP.

• **Participantes en las reuniones de formulación del guión de trabajo y en las de revisión y análisis de contenidos:**

Lic. Oscar Guerra Ford, Subdirector de Gasto de la UCEF, de la SHCP:

Lic. Julián Cordero Salgado, Subdirector de Análisis de Transferencias de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, de la SHCP.

Lic. Pablo Uribe Fuentes, Asesor del Gobernador del Estado de Hidalgo.

Lic. Gabriel González Cossío, Asesor del Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla;

Lic. Verónica Rentería, Directora de Planeación Financiera de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Durango;

Lic. Verónica Hinojosa Cruz, Coordinadora de la Dirección de Coordinación y Planeación Hacendaria del Estado de Nuevo León.

Lic. Yadira Hinojosa Martínez, Jefe de Análisis Municipal y Programas Federales, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

C.P. Ricardo Rodríguez De La Cruz, Director de Recaudación y Política Fiscal, Secretaría de Finanzas del Estado de San Luis Potosí.

C.P. J. Héctor Vicente Mayorga Delgado, Director General de Ingresos Secretaría de Finanzas del Estado de San Luis Potosí.

Lic. Silvia Ma. Del Carmen Arellano Vázquez, Director General de Coordinación Hacendaria, Secretaría de Finanzas del Estado San Luis Potosí;

Lic. Armando de Jesús Gómez Benitez, Consultor-Investigador de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal de Indetec.

Lic. Jorge Zavala Razo, Consultor-Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de Indetec.

C.P. Cesáreo Larios Contreras, Consultor-Investigador de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de Indetec.