

LAS CONTARALORÍAS GUBERNAMENTALES

CALLE
LAS CONTRALORIAS
COL. GOBIERNO Y SOCIEDAD

CALLE
GUBERNAMENTALES
COL. GOBIERNO Y SOCIEDAD

»»» Y LOS CAMINOS PARA
UNA FUNCIÓN EFECTIVA



La guía “**Las Contralorías Gubernamentales y los caminos para una función efectiva**” es una publicación conjunta de la Secretaría de la Función Pública y de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés), sede México y contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Agradecimientos

A aquellos que con sus valiosos comentarios contribuyeron a enriquecer el presente documento.

Diciembre 2003

Tiraje: 14,000 ejemplares

Este documento lo puede consultar en el Internet en la dirección:

www.icma.org/mexico

Coordinación General:

Roberto Pinoncely Proal (SFP), Miguel Guerra Tarango (SFP) y Octavio E. Chávez (ICMA México).

Coordinación Editorial:

Emanuel Garza Fishburn (SFP), Joel Estudillo Rendón (SFP) y Jaime Villasana Dávila (ICMA México).

Diseño Gráfico:

Octavio López Vargas, Lorena Legorreta Cao, Alejandra Zárate García

Nota: el programa de ICMA en México es patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el acuerdo cooperativo No. 523-A-00-97-00008-00. Las opiniones expresadas en este documento son aquellas de sus autores y no necesariamente reflejan las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.



ÍNDICE >

- Introducción

1. El paradigma tradicional en las Contralorías gubernamentales

2. Frentes de mejora en las Contralorías gubernamentales

a) El frente externo (relación gobierno-sociedad)

b) El frente interno (vinculación al interior del gobierno)

3. Una nueva visión para las Contralorías gubernamentales

a) La Contraloría como promotora de la rendición de cuentas y de la transparencia

b) La Contraloría como diseñadora de parámetros administrativos y operativos

c) La Contraloría como vinculadora entre el gobierno y la sociedad

4. Haciendo del proceso de Entrega-Recepción una buena práctica

INTRODUCCIÓN

Las áreas de contraloría de los diferentes ordenes de gobierno constituyen un punto de apoyo para alentar la participación ciudadana, así como de las demás áreas gubernamentales, en el diseño de procesos y mecanismos que generen una auténtica rendición de cuentas en un ambiente de alta transparencia.

Representan el eslabón inicial de la cadena del rediseño de procesos y mejora de procedimientos, al promover el buen desempeño en las áreas gubernamentales que ofrecen los servicios a la población.

Sin embargo, lo anterior requiere de una comunicación clara y contundente tanto entre las diferentes áreas del respectivo orden de gobierno como con el resto de la sociedad. Es decir, se requiere de una política de alentar, diferenciar y premiar la buena gestión al interior del gobierno.

Para cumplir con este objetivo es necesario aplicar principios básicos de administración que ayuden a definir procesos y modelos administrativos y operativos que conlleven hacia una cultura del buen desempeño y no meramente de control sobre el control.

En otras palabras, la Contraloría puede ser quién coordine y facilite la generación de marcos de referencia operativos, administrativos y legales para que el resto de las áreas ofrezcan servicios de calidad (oportunos y adecuados) a los ciudadanos y en el menor tiempo posible.

Se trata pues, de establecer una cultura de mejora continua que clarifique procesos y que ayude a diferenciar lo importante de lo urgente, de tal suerte que se pueda actuar en consecuencia.

Encontrar el camino correcto por el cual una Contraloría debe transitar no es sencillo. Se lleva tiempo, y aún en consenso siempre habrá el reto de mantener la aceptación, a pesar de que los conceptos de transparencia y confianza van evolucionando con el tiempo, al igual que la sociedad y las realidades de los gobiernos.

1. El paradigma tradicional en las Contralorías gubernamentales

La contraloría juega un papel esencial en el engranaje de la administración pública. Sin embargo, su marco institucional y la manera en que opera tradicionalmente presenta diversos retos y áreas de oportunidad que deben de ser atendidas.

Durante muchos años, se ha definido a las Contralorías gubernamentales como los garantes de la buena ejecución de las funciones que los servidores públicos tienen encomendadas. Esto sentó un precedente que limitó los alcances que pueden tener estas áreas administrativas dentro del engranaje gubernamental.

Paradigma tradicional

El garrote hace que las cosas funcionen bien. (aplicación "estricta" de la ley).

Aún más, las Contralorías paulatinamente fueron transformando su visión en acciones persecutorias que fortalecieron el paradigma de que la "fuerza" es necesaria para que las cosas se lleven a cabo de manera correcta.

Esta "fuerza", aplicada generalmente bajo un criterio discrecional y mediante técnicas "policíacas", modificó procesos administrativos claves y orilló a que el papel de muchas Contralorías del país quedará limitado al de un simple espectador, capacitando a "policías" para vigilar a más "policías", lo cual se tradujo en una capacidad limitada para aplicar principios básicos de administración que ayudaran a definir y revisar, no sólo acciones y hechos, sino diseñar sistemas y modelos operativos y administrativos adecuados, de tal suerte que sean preventores del mal desempeño.

A continuación se presentan algunas características de este modelo tradicional, así como las diversas barreras que se presentan a la luz de las actuales exigencias sociales.

a) Designación del Contralor

De entrada, un aspecto que merma la adecuada función de las Contralorías es la designación del Contralor. Por ejemplo, un análisis realizado a 24 Leyes Orgánicas Municipales de igual número de Entidades federativas, revela que el 54% de ellas no previenen los requisitos o la forma de selección del Contralor Municipal, lo que hace favorecer la racionalidad política sobre el perfil de quien debe ocupar dicho cargo.

Por otra parte, algunas leyes han otorgado la designación del Contralor a las minorías partidistas o han obligado a que su designación sea por la aprobación de las $\frac{3}{4}$ partes del cuerpo colegiado gubernamental, con la finalidad de "transparentar" la función de estas

áreas. Sin embargo, estas condicionantes no garantizan de facto una buena administración, una buena eficiencia operativa ni tampoco una alta transparencia en el área.

Es necesario entonces puntualizar en el perfil de quién debe ocupar el cargo de Contralor (estudios, experiencia, etc), así como definir el proceso de selección y nombramiento. El objetivo es que el puesto no se convierta en un cargo político.

b) Capacitación

Aunado a lo anterior, el recurso humano de las Contralorías muchas veces carece de la debida capacitación y perfiles adecuados para desempeñar funciones distintas a las de auditoria y revisión. Por lo general, el personal limita su accionar exclusivamente en revisiones a los inventarios patrimoniales del gobierno, a realizar auditorias de obras, cortes de caja, comprobaciones de compras y vigilancia para el cumplimiento del marco jurídico.

Finalmente, también es común que los planes de capacitación no tengan un vínculo con el plan de desarrollo, lo que genera que la actuación de los empleados camine en un sentido diferente.

Función tradicional de Contralor

El contralor esta generalmente relacionado con el control de gastos y las comprobaciones administrativas.

c) Comunicación

Los canales de comunicación internos y externos de una oficina de Contraloría se encuentran en su mayoría prácticamente obstruidos debido, según argumentan sus funcionarios, a las leyes y reglamentos vigentes. Esta situación los aísla de la dinámica que genera una interrelación franca y abierta con las demás dependencias y organismos tanto públicos, como sociales y privados.

Por otra parte, el mandato real de las Contralorías no debe estar relacionado únicamente con lo que la ley establece. También debe depender de las necesidades y expectativas que los ciudadanos tienen sobre su papel y su accionar. En otros términos, la opinión pública es un elemento que debe ser considerado para comprender el mandato de las instituciones y para orientar el proceso de transformación de las Contralorías, en entidades internas de mejora continua y en facilitadoras de la comunicación con la sociedad.

d) Otros obstáculos generales a enfrentar son los siguientes:

1. Carencia de sistemas de mejora para asegurar que los errores, molestos y costosos (en dinero y tiempo) para el ciudadano, no vuelvan a cometerse.
2. Observaciones y recomendaciones de Contralorías carentes de sustento real debido a su lejanía de los procesos operativos de las demás áreas.
3. Su voz no es escuchada ya que se le ve como un "intruso" que pretende imponer procedimientos y conceptos, además de que genera desconfianza.

4. Rara vez se incorpora a sus propuestas el conocimiento de quienes lidian diariamente con los problemas.
5. Su posicionamiento como “policía” del gobierno ahuyenta las nuevas ideas y la creatividad.
6. Escaso o nulo empleo de manuales de procedimientos, tanto propios como de las otras áreas.
7. Escasez de iniciativas para mejorar tanto procesos operativos, como el marco regulatorio.
8. Creencia arraigada de que ocultar las malas acciones es proteger al Ejecutivo.
9. Perfil del recurso humano homogéneo, generalmente contadores, y bajo políticas administrativas de escasos o nulos incentivos.

No hay que ir demasiado lejos para comprender que existen dos ambientes en los cuales una dependencia gubernamental, y por ende una Contraloría, puede trabajar para realizar una función ya sea normal o innovadora: el legal y el de la convicción. Ambos con sus propias características (cuadro A) y con resultados distintos. El ambiente de convicción requiere mayor esfuerzo, pero a la larga se traduce en gestiones de gobierno más eficientes, con funcionarios públicos serviciales y, por ende, generando una sociedad más participativa. El temor en muchos de los titulares de los gobiernos a informar sobre el descubrimiento de malas acciones dentro de su administración (bajo el argumento de que “la ropa sucia se lava en casa”), es tan grande que termina por ahogar algo que es benéfico para todos; la ventilación del problema. Así pues la conclusión se resume en la necesidad de romper el paradigma tradicional de las Contralorías gubernamentales, que es la de un ente aislado y perseguidor, y transformarlo en un ente facilitador y generador de procesos claros y sencillos para el desarrollo de las instituciones públicas, teniendo en cuenta que la labor preventiva y de mejora administrativa-operativa complementa enormemente la labor correctiva que tradicionalmente se viene realizando.

Ambiente legal (mandato)	Ambiente de Innovación (por iniciativa propia)
<p>Limita el trabajo al cumplimiento de ciertas disposiciones</p> <p>Tiene un horizonte de desarrollo limitado</p> <p>Detiene la innovación y la generación de nuevas ideas y formas de hacer las cosas</p> <p>Inhibe una rápida evolución de los procesos operativos y administrativos</p>	<p>Cumple con la Ley y va más allá sin violarla</p> <p>Se basa en principios de calidad total</p> <p>Revisa procesos y procedimientos</p> <p>Se buscan las mejores herramientas</p> <p>Genera confianza entre los actores</p> <p>Se adelanta a las exigencias de los individuos</p>

cuadro A

Una pregunta inevitable

¿Por qué limitar el accionar al mero mandato legal cuando se puede ir más allá, en el espíritu de la ley, para servir mejor?

2. Frentes de mejora en las Contralorías gubernamentales

Una vez analizado brevemente el ambiente actual que impera en el área de Contraloría, es necesario dar el siguiente paso que consiste en examinar **cuál o cuales son las áreas de mejora** para esta área operativa del gobierno.

El nuevo rol de la Contraloría requiere de la construcción de redes y espacios de comunicación con el usuario (cuadro B), que aunado a un adecuado sistema, ayudará a que el gobierno ofrezca productos y servicios de calidad (oportunos y adecuados) a la sociedad.

La Contraloría debe tener entonces la suficiente **habilidad** para **evaluar el funcionamiento** del sistema, para después generar colectivamente las recomendaciones que lo mejoren y lo hagan eficiente y efectivo en dos frentes: el interno y el externo (cuadro C).

a) El frente externo

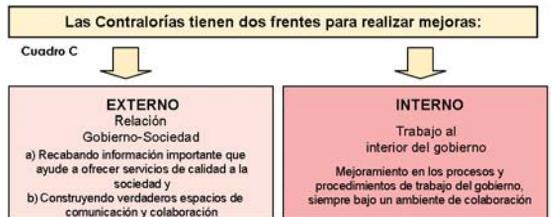
Persiste una resistencia en un gran número de autoridades en turno, a no involucrar al ciudadano en la mejora del funcionamiento del gobierno, pues piensan que esa es su **función exclusiva**: identificar áreas vulnerables y mejorar los métodos de trabajo.

En la actualidad el ciudadano tiene **limitadas o nulas formas** de participar en el diseño y adecuación de procesos y procedimientos internos del gobierno, debido a que no le facilitan los medios necesarios para ello (cuadro D). Si no se tiene la visión integral para transformar y adecuar los programas y guías de trabajo, entonces las mejoras contemplarán sólo un ángulo del problema o problemas.

A través de la Contraloría se pueden organizar **grupos de trabajo** (funcionarios-sociedad), **reuniones, talleres, reportes, encuestas, líneas abiertas**, entre otros, con la finalidad de



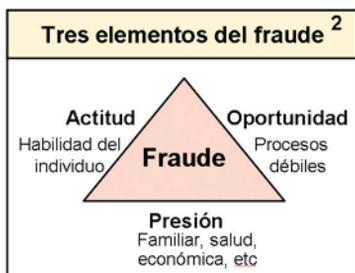
Cuadro B



Cuadro D

intercambiar ideas y sugerencias, transformándose con el tiempo en guías de trabajo. La retroalimentación entonces, es un elemento indispensable en los procesos de calidad.

b) El frente Interno



Cuadro F

Pero la función de una Contraloría debe ir más allá de involucrar la participación ciudadana y de realizar acciones preventivas. Una buena estructura organizacional dentro de las Contralorías visualiza y atiende diversos retos internos, entre ellos el fraude, acto indebido que tiene una alta incidencia dentro de los gobiernos (cuadro F).

El fraude presenta tres elementos; la **mala actitud**, la **oportunidad** para realizar actos indebidos y la **presión** por solucionar alguna situación adversa. Estos elementos dan origen a acciones que generan consecuencias graves para la sociedad.

La **mala actitud** de un funcionario puede ser evitada desde su contratación si existiese un adecuado proceso de reclutamiento y selección de personal. La **oportunidad** para cometer un daño al patrimonio público puede ser restringida o eliminada si hubiesen procesos de trabajo sólidos y transparentes. La **presión** por obtener beneficios indebidos puede ser contrarrestada con un programa de capacitación e incentivos y sanciones que genere un ambiente de trabajo propicio para el buen desempeño de los colaboradores. En todos estos ámbitos la Contraloría tiene funciones directas o indirectas que desempeñar.

Es pues necesario mejorar y mantener siempre el vínculo entre las acciones del frente interno que se vayan a realizar y el origen de los diversos retos, entre ellos el fraude.

Dado lo anterior se requiere entonces actuar para prevenir malas acciones (en tiempo real) y no únicamente para corregir actuaciones (posteriori), mismas que ya tuvieron ciertas consecuencias para el ciudadano. (cuadro E).

Así por ejemplo, en países europeos y norteamericanos, la Contraloría tiende a dedicar casi el **50 por ciento** de sus esfuerzos a la realización de **auditorías de eficiencia**, es decir, de mejoramiento de procesos ³.

Finalmente otras tareas a realizar por parte de las Contralorías, además de vigilar el control de gastos y las comprobaciones administrativas a través de auditorías, deben ser acciones, como



Cuadro E

2. Obtenido de la exposición ofrecida por Fernando Fernández, Auditor General Adjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Cd. De México. 20 de febrero 2003.

3. Fuente: Transparencia Internacional,

ya se mencionó, **eliminadoras de discrecionalidad**, diseñadoras de **reglas claras**, desarrolladoras de mecanismos que **involucren** al ciudadano de la manera más despartidizada posible y **promotoras** de la selección de personal por perfiles y méritos. Tareas que sin duda generarían una mejor operación del gobierno.

Se trata entonces de establecer una **cultura de mejora continua** que por un lado **clarifique procesos y elimine resistencias** a sanear ambientes, y por otro que ayude a **diferenciar** lo importante de lo urgente y que construya buenos equipos de trabajo.

Definición nueva de Contralor

El contralor debe ser, además de un buen administrador, un buen promotor del mejoramiento de procesos que conlleven a una mejora continua, todo esto con el involucramiento del ciudadano.

3. Una nueva visión para las Contralorías gubernamentales

Teniendo en cuenta el concepto tradicional que se tiene con respecto a lo que es y debe hacer una Contraloría, se plantea la necesidad de cambiar dicho paradigma a favor de una **nueva visión** del rol que deben jugar las Contralorías a favor de un mejor sistema gubernamental y que lleve a una **rendición de cuentas con transparencia, al diseño de parámetros administrativos y operativos, y a una mejor interacción y vinculación con la ciudadanía.**

A continuación se muestran los tres elementos de esta nueva visión.

a) La Contraloría como Promotora de la Rendición de Cuentas con Transparencia

Debido al fortalecimiento de la democracia, cada vez más administraciones de los tres ordenes de gobierno se han dado a la tarea de establecer y consolidar la rendición de cuentas con transparencia a lo largo y ancho de sus respectivos ámbitos de acción. Contemplando esta realidad y teniendo en cuenta la naturaleza y alcance de sus atribuciones, **las Contralorías deben de ser las principales generadoras y promotoras de estas prácticas**, para que a la postre, sirva para mejorar los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.



La **transparencia** es uno de los antídotos más efectivos en la lucha contra la corrupción ya que **limita la oportunidad** para realizar malas acciones. Al tener gobiernos transparentes **se reducen** de manera importante las condiciones que propician el abuso de lo público en favor de intereses particulares, elevándose consecuentemente la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

La contraloría debe ser un detonante estratégico de dicho fomento generando una serie de acciones que, entre otras, son consideradas de enorme trascendencia, como las siguientes:

1. Detección de áreas proclives a la corrupción

Consiste en levantar un inventario de áreas de la entidad pública en las que existen **condiciones que propician la corrupción**, para después llevar a cabo todas las acciones necesarias dirigidas a eliminar elementos proclives a la materialización de conductas ilícitas.

Entre las áreas que requieren más atención están aquellas donde hay un contacto directo entre el ciudadano y el servidor público,

tales como:

- Trámites
- Solicitud de servicios
- Pago de licencias
- Compras y contrataciones de bienes y servicios, entre otros.

2. Desarrollo de marcos normativos que garanticen el acceso a la información pública

La contraloría debe jugar un rol muy importante en la generación de un **reglamento** que permita al público acceder a aquella información que esté en poder de la administración pública. Actualmente se cuenta con diversas leyes y reglamentos de fomento a la transparencia y acceso a la información pública en distintos órdenes de gobierno de nuestro país, como son los casos de:

Sinaloa, Jalisco, Monterrey, Michoacán, San Luis Potosí, Durango Guasave, Gobierno Federal y otros más...

b) La Contraloría como diseñadora de parámetros administrativos y operativos

1. Diseño de reglas y políticas claras para delimitar la discrecionalidad

Otra área de oportunidad importante para el fortalecimiento de la transparencia en el gobierno es la de su marco normativo. La **sobre-regulación** y la complejidad que usualmente presentan los diversos ordenamientos jurídicos y administrativos generan condiciones propicias para la corrupción.

Una labor que debe de realizar la Contraloría es la de **propiciar un mejor diseño de los marcos normativos y de las políticas administrativas** del gobierno, estudiando dichos ordenamientos, generando propuestas de mejora y velando por la aplicación efectiva de los cambios propuestos, a fin de establecer controles para reducir los márgenes de discrecionalidad existentes.

Sin embargo, cuando se establezcan elementos de control, estos no deben significar un obstáculo y deben, de manera efectiva, ligar el objetivo del control con el riesgo que se trata de acotar. En este frente, es también necesario incidir en el diseño de **procesos** ampliamente transparentes y en la **generación de reglas de operación** observables para los programas sociales generados por el gobierno.

Finalmente, se requiere asegurar que las **facultades** de las Contralorías se

encuentren claramente identificadas en la **ley o reglamento** que les corresponde, esto con el fin de brindarle **legalidad a sus acciones**.

2. Fomento de una selección, contratación (por perfiles y méritos) promoción y despido de personal

Otra área de oportunidad importante para mejorar el servicio público y mejorar los niveles de desempeño es la de los procesos de selección de personal. La tradición en esta materia se caracteriza generalmente por una asignación de puestos públicos en base a la lealtad, relación, sincronía partidista y confianza que existe entre la autoridad y los interesados en dichos puestos.



Esta tradición ha generado una muy **grave fragilidad** en las estructuras gubernamentales al tener al recurso humano de las dependencias en un estado constante de **rotación** y al no ocuparse los diversos puestos públicos con personal que cuente con el perfil y los méritos necesarios que les permita cumplir con sus funciones de la mejor manera.

Ante esta problemática, la contraloría debe colaborar con el departamento de recursos humanos del gobierno y contribuir a mejorar los procesos de selección, promoción y despido de personal, basando dichos procesos en el **análisis de los perfiles y méritos** que se requieren para ocupar cada puesto dentro de la estructura de su gobierno. Con ello se pretende lograr que cada función gubernamental sea operada por la persona mejor calificada para dicha operación.

3. Identificación de áreas de mejora administrativa

El Contralor(a) también debe de jugar un rol estratégico en la ubicación de **áreas de mejora** dentro de cada uno de los procesos operativos del gobierno, ya que con ello **previene la existencia de problemas administrativos** que a su vez pueden impactar negativamente la calidad de los servicios, o bien generar conductas o acciones observables, en términos del control correctivo. Para ello es sugerible que el personal de la contraloría sean los facilitadores para que se dé lo siguiente:

- 1) **Revisión** de cada una de las funciones, sistemas y procedimientos que opera la administración gubernamental.
- 2) **Identificación** de las áreas en las que se presenten **causas de ineficiencia**.
- 3) **Generación de propuestas de mejora** para cada una de las áreas problemáticas que se hayan identificado.

Finalmente es fundamental concentrarse en la realización de tareas importantes que dan sustento al accionar de una administración de gobierno. Entre las acciones a realizar destacan: evaluaciones periódicas a la gestión pública, diseño de indicadores para la medición del desempeño, análisis de procedimientos operativos y financieros, controles asociados a objetivos, diseño de manuales de operación y propuestas de actualizaciones al marco regulatorio, todo con la finalidad de ofrecer al ciudadano calidad en el servicio prestado, tanto en tiempo como en forma y al menor costo.

4. Aplicación de sanciones

Se ha encontrado que para abatir las malas actuaciones es también necesario realizar **acciones correctivas**, como es el caso de la aplicación de sanciones. El problema del cual se deriva la necesidad de esta actuación de la Contraloría, es la alta frecuencia en que servidores públicos incurrir en conductas generadoras de responsabilidad administrativa o penal, y que no son procesados, ni mucho menos sancionados. Para dar solución a este problema son convenientes las siguientes **acciones**:

- **Sancionar** ejemplar y públicamente las **conductas ilícitas** que se presenten dentro de la administración gubernamental a la que pertenecen. En otras palabras, hacer valer la ley y no pretender aparentar que se cumple con ella.
- **Cabildear** con el **poder legislativo y/o el Cabildo**, quienes tienen la facultad de modificar leyes y reglamentos, para que éstas sean realmente aplicables y **no se pierdan** las sanciones debido a la existencia de lagunas legales.
- **Armar y dar seguimiento** de la mejor manera a los casos jurídicos, con la finalidad de **disminuir el riesgo** de perderlos en los tribunales.

c) La Contraloría como vinculadora entre el gobierno y la sociedad

En un modelo democrático la sociedad juega un rol esencial en el desarrollo de lo público. En los últimos años se ha generado un mayor interés de la ciudadanía por **participar de una manera más activa** en la búsqueda del bienestar comunitario, ya sea a través de organizaciones de la sociedad civil o de instancias de participación social existentes en entidades gubernamentales, superando con ello la participación estrictamente electoral.

Ante esta nueva realidad, el gobierno se enfrenta a la necesidad de abrir cada vez más espacios para incorporar a la sociedad en las tareas públicas, aprovechando los recursos creativos, y hasta económicos, que el voluntarismo y las organizaciones civiles aportan. Las bondades que genera la participación ciudadana son **mayor confianza** de la ciudadanía en sus gobiernos, **mayor consenso** en relación a decisiones públicas y **reducción de los niveles de corrupción.**



Entre las áreas gubernamentales que se han abierto a la participación ciudadana, se encuentra la de la contraloría, aunque no de manera generalizada. En ésta área se han desarrollado diversas instancias de colaboración exitosa entre gobierno y sociedad en las tareas que van desde el diseño, planeación y ejecución de políticas públicas hasta la evaluación de las mismas, todo ello se traduce en más y mejores perspectivas colectivas. A continuación se muestran algunas formas en que las Contralorías pueden contribuir al **desarrollo de la CONTRALORÍA SOCIAL**.

1. Espacios de comunicación gobierno-sociedad

La contraloría puede jugar un papel estratégico en la creación y puesta en marcha de diversos **espacios en los que la ciudadanía y el gobierno entren en una auténtica comunicación**.

En dichos espacios se pueden adecuar planes y proyectos para hacerlos más acordes a las necesidades de la población, se pueden unir esfuerzos y recursos para mejorar procesos administrativos y de atención a las necesidades sociales, y se puede contar con la opinión de la ciudadanía para evaluar su gestión.

La función de la contraloría, acorde a la nueva visión que se plantea, es la de promover la apertura de los espacios de comunicación tradicionales o existentes (por ejemplo Coplademun), así como de generar aquellos nuevos (por ejemplo el Comité de Seguimiento al Presupuesto Estatal o municipal), procurando siempre involucrar al ciudadano de la manera más despartidizada posible.



2. Espacios para el control y vigilancia de obras y programas

Otra área de oportunidad para el involucramiento ciudadano es la de formación de **espacios especiales o temporales de participación social en el control y vigilancia de la gestión pública**. Estos espacios son de gran ayuda por que permiten **darle legitimidad**, dentro de un ambiente de transparencia y rendición de cuentas, a aquellas acciones que por su importancia requieren del involucramiento de diversos actores sociales.

Ejemplos de estos espacios pueden ser:

- Comité para la construcción del paso a desnivel, planta tratadora de aguas, drenaje pluvial, etcétera
- Comités de seguimiento a programas gubernamentales
- Comité de vigilancia para la licitación de obras importantes
- Comité especial para el seguimiento de auditorías
- Comité de fortalecimiento gubernamental; entre otros.

3. Sistemas de atención a quejas, a denuncias y a solicitudes de servicio

Esta acción contempla **desarrollar y proporcionar herramientas** para interactuar con la sociedad, así como velar que los servicios sean ágiles, eficaces y de fácil acceso a la población. La contraloría tiene un papel muy importante en verificar que dichos sistemas funcionen ordenadamente.

El éxito de estos sistemas (o centros) de atención radica en **los siguientes seis factores**; tiempo, costo, seguimiento, aseguramiento del cumplimiento, atención y facilidad para que el ciudadano realice su trámite.

4. Programas de capacitación y asesoría

Es necesario realizar acciones que conlleven a que la ciudadanía y el gobierno cumplan con sus respectivas tareas. La **capacitación** y asesoría comunitaria son acciones que motivan al ciudadano a ser más participativo en ciertas tareas, tales como el control y vigilancia de obras y actuaciones del gobierno, y en la generación de alternativas de solución a problemas y retos comunes.

Dichas acciones de capacitación deben orientarse a formar una ciudadanía **corresponsable** con su autoridad, pero también a formar funcionarios capaces de **identificar** los requerimientos de la sociedad. En este sentido, el establecimiento de “academias ciudadanas” para los vecinos y los cursos o diplomados para los empleados públicos, son algunos mecanismos para la transmisión de formación y de conocimiento.

5. Sistemas de evaluación social del gobierno

La ciudadanía también puede y debe tener un **rol fundamental en la evaluación de las acciones gubernamentales**. Para fomentar lo anterior, la contraloría debe **promover el establecimiento de sistemas de evaluación** en los que se pueda identificar y medir el grado de satisfacción ciudadana, considerando el punto de vista de los usuarios sobre los programas, servicios y proyectos gubernamentales. Con dicha información, el gobierno puede detectar las áreas de mejora en sus programas y generar los cambios necesarios para lograr el impacto esperado de los mismos.

La realización de **sondeos y encuestas** serias y debidamente estructuradas son algunos medios para captar ese sentir ciudadano, que en la práctica, deberá traducirse en el rediseño de los procesos administrativos y operativos de trabajo.

La “academia ciudadana” es una iniciativa que fomenta la corresponsabilidad. Se trata de una especie de escuela para ciudadanos, con un plan de estudios cuyos temas ayudan a la comprensión de roles y facultades de cada actor y al reforzamiento del vínculo entre la sociedad y su gobierno.

Cajón de Sastre

Los resultados de un estudio internacional⁴ señalan que las Contralorías podrán cumplir de manera efectiva su mandato si atienden cinco áreas críticas del entorno institucional:

- (I) la independencia institucional. el vínculo con el poder legislativo.
- (II) la eficiencia y efectividad de las acciones de control.
- (III) la rendición de cuentas del órgano de control y
- (IV) el fortalecimiento del control interno.

A lo anterior habría que considerar una área crítica adicional, que sería la evaluación y medición de la eficiencia de los procedimientos administrativos y operativos del gobierno. Manteniendo siempre presente estas seis áreas y atendéndolas debidamente, sin duda alguna que el accionar de la Contraloría impactará positivamente en el desempeño de cualquier orden de gobierno, siempre con la finalidad de ofrecer oportunos y buenos servicios al ciudadano, tanto en cantidad como en calidad.

4. Haciendo del proceso de Entrega-Recepción una buena práctica



Todo principio tiene un fin en el corto o largo plazo, y el ejercicio de un gobierno no es la excepción. Tan importante es la entrega para un gobierno saliente, como la recepción para un gobierno entrante. Por lo tanto, la Contraloría desde un inicio debe promover que todas las áreas **trabajen ordenadamente** para facilitar el proceso de Entrega-Recepción, que invariablemente tendrá que llevarse a cabo. La falta de seriedad durante el ejercicio de administración puede generar diversos problemas, incluso legales.

Se debe mantener presente que no solo se entregan y/o reciben recursos materiales, económicos y jurídicos. Este es un proceso que incluye también la **entrega de conocimiento** (estudios, investigaciones, etc), de **esquemas operativos** y de una **estructura organizacional**.

Así pues, dada la importancia del proceso de Entrega-Recepción, a continuación se muestran algunos conceptos que se pretende sirvan de guía para llevar a buen término este proceso.

1. Sujetos de entrega

Son Sujetos de entrega los servidores públicos que hayan tenido bajo su resguardo o custodia recursos patrimoniales, materiales, financieros y humanos, así como los documentos y asuntos relacionados con sus funciones, y que al separarse de su empleo, cargo o comisión (por voluntad, razones administrativas o por fin del período) deban entregar a quien su superior jerárquico designe o a quien legalmente deba sustituirlo.

De acuerdo a la Ley

Las leyes específicas que existen en la materia, u otros ordenamientos legales que apliquen, señalan los servidores públicos que son sujetos de entrega, refiriéndose por lo general a los siguientes:

- I. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.
- II. Los directores, o sus equivalentes de las dependencias de la Administración Pública.
- III. Los representantes de elección popular
- IV. Los demás servidores públicos que por la naturaleza e importancia de sus funciones determine la legislación respectiva.

2. Objetos de entrega

Los Objetos de Entrega son los recursos patrimoniales, financieros, materiales y humanos, así como la documentación comprobatoria que los ampara. También documentos sobre los estados financieros de la situación que guarda el gobierno, y los asuntos en trámite o pendientes de resolución.

De acuerdo a la Ley

Los Objetos de Entrega señalados en leyes y reglamentos por lo general son los siguientes:

- I. Estructura orgánica
- II. Marco Jurídico de Actuación
- III. Recursos Humanos
- IV. Recursos Materiales
- V. Recursos Financieros
- VI. Obras Públicas
- VII. Derechos y Obligaciones
- VIII. Relación de archivos
- IX. Otros aspectos importantes

En todo momento hay que estar listos para entregar, del tal suerte que el proceso no implique esfuerzos adicionales que distraigan atenciones o que paralice al gobierno por estar en el proceso de Entrega-Recepción.

De acuerdo a Normas y Principios Contables y Administrativos de la Administración Pública

Existen recursos y asuntos que no contemplan los ordenamientos legales o que no se precisan y que forman parte de la Administración Pública, por lo que deberán tomarse en cuenta para efectos de la Entrega-Recepción, debiendo detallarlos, registrarlos y controlarlos. Aquí se mencionan algunos de ellos, aunque se advierte que no es una lista exhaustiva:

- I. Situación programática y presupuestal
- II. Sistemas de información y respaldo
- III. Relación de asuntos en trámite
- IV. Relación inventariada de formas oficiales
- V. Relación inventariada de sellos oficiales
- VI. Relación inventariada de procesos jurídicos, terminados y en desarrollo
- VII. Relación inventariada de archivo que de acuerdo a Ley se debe resguardar en el Archivo Municipal, Estatal o Federal
- VIII. Relación inventariada de expedientes
- IX. Todo lo relacionado a los Organismos Paramunicipales, Paraestatales y Descentralizados



Preparación y organización de la acción de Entrega-Recepción

1. Acuerdos generales para la preparación de la Entrega-Recepción.

Conscientes del deber de entregar cuentas claras sobre la situación que guarda el Gobierno y con el objeto de coordinar, organizar y facilitar el proceso de Entrega-Recepción del mismo, los integrantes de los equipos entrantes y salientes, así como los directivos de los organismos Paraestatales y/o Paramunicipales, deberán acordar la forma en que ésta se llevará a cabo. Es recomendable normar dichas entregas por **medios magnéticos**, para un adecuado seguimiento y respaldo de información histórica así como para evitar que se pierda la información, lo cual imposibilitaría su seguimiento.

2. Acuerdos del Congreso/Cabildo

A propuesta del Gobernador, Presidente Municipal, Diputados Locales o de los Regidores, se podrán emitir acuerdos aprobados por el Congreso o el Cabildo, para complementar y subsanar los vacíos de Ley, así como para ampliar y detallar lo referente a la Entrega-Recepción, tomando siempre en cuenta la experiencia que el gobierno saliente obtuvo cuando recibió la administración.

3. Documento normativo para el proceso de Entrega-Recepción

Un documento que norme el proceso de Entrega-Recepción que este basado en los ordenamientos legales, resultaría ser una buena guía y una herramienta eficaz para cualquier gobierno. En esta disposición quedan contemplados todos los elementos necesarios para llevar a cabo el proceso de una forma ordenada, sencilla, clara y transparente. Existen en el país ya varias Entidades federativas y numerosos municipios que han elaborado el propio.

4. Determinación de la forma de entrega

La forma de entrega de los recursos y asuntos de la Administración Pública, se deberá realizar de acuerdo a su Estructura Orgánica, que especifica el orden jerárquico y las áreas que integran el Gobierno (dependencias,

direcciones, jefaturas).

Las entrevistas entre el Ejecutivo recién electo con los funcionarios salientes de primer nivel, además de con el personal de base y confianza, ayudarían a generar un ambiente de inclusión, mismo que facilitará al proceso mismo.

5. Designación de Responsables del Proceso de Entrega

De los acuerdos generales para la preparación de la Entrega-Recepción, los titulares de las dependencias o entidades, designarán un Coordinador responsable del proceso, notificando por escrito el nombramiento, ya que será el encargado de la planeación y organización. En caso de contar con una Contraloría, se recomienda que ésta sea la encargada directa de la coordinación del proceso.

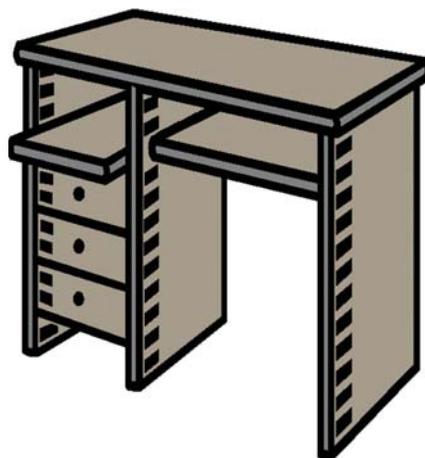
6. Análisis de los Objetos de Entrega

6.1 Recursos Humanos

Dada la importancia del recurso humano, los archivos relacionados a este tema requieren de atención especial, tales como los que contengan las descripciones de puestos, perfiles, evaluaciones, prestaciones, sueldos, cultura organizacional, y demás asuntos intangibles. En resumen todos son críticos. Hay que recordar que los empleados son los que hacen que la maquinaria gubernamental trabaje adecuadamente.

6.2 Archivos correspondientes

- a) Documentación oficial
- b) Correspondencia externa
- c) Correspondencia interna
- d) Expedientes de obra terminada
- e) Expedientes legales o de juicio
- f) Expedientes de obras en proceso
- g) Expedientes de compras y prestación de servicios, de acuerdo a la Ley de Adquisiciones
- h) Expedientes de afectaciones a particulares
- i) Expedientes de deuda pública contraída
- j) Expedientes de giros comerciales (permisos, licencias de Funcionamiento)
- k) Expedientes de Actas de Cabildo
- l) Toda la información necesaria e importante que afecte o haya afectado al Gobierno



6.3 Inventarios de Bienes Muebles

- a) Mobiliario y equipo de oficina
- b) Mobiliario y equipo de transporte
- c) Equipo de radio comunicación
- d) Equipo de cómputo y respaldos de Información
- f) Equipo de seguridad interna
- g) Equipo de área de seguridad pública
- h) Herramientas
- i) Artículos decorativos y de ornamento
- j) Obras de arte
- k) Otros

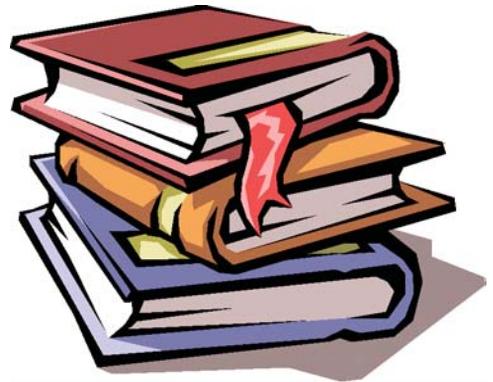


6.4 Inventarios de Bienes Inmuebles

- a) Propiedad del Gobierno
- b) Expropiados por beneficio público
- c) Vendidos
- d) Otros

6.5 Inventarios de Almacén

- a) Almacén de materiales de obra
- b) Almacén de papelería
- c) Almacén de materiales generales
- d) Almacén de refacciones
- e) Almacén de productos del DIF
- d) Otros



6.6 Inventario de Padrones

- a) Catastro
- b) Predial
- c) Giros Comerciales
- d) Contratistas
- e) Proveedores
- f) Usuarios de los demás servicios (rastros, servicio de recolección de basura industrial y comercial, agua potable, etc)
- g) Otros

6.7 Información Financiera

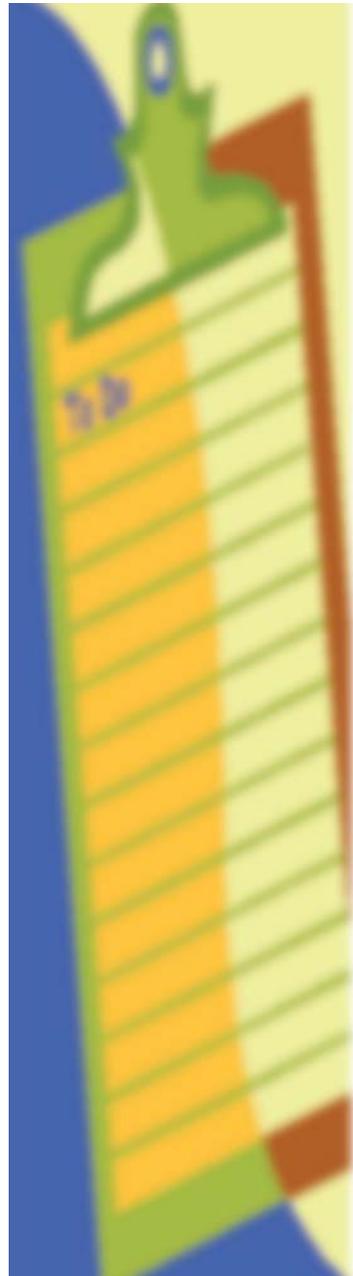
- a) Estados Financieros
- b) Expedientes de cuentas de cheques
- c) Expedientes de Inversiones
- d) Expedientes de Deuda Pública
- e) Expedientes de Fianzas
- f) Expedientes de Convenios de Pago
- g) Otros

6.8 Otros

- a) Relación de manuales de organización, políticas y normas de administración interna, guías de trabajo generales y específicas etc.
- b) Relación de contratos celebrados o que obren en su poder
- c) Relación de planes, estudios
- d) Relación de convenios
- e) Combinación de cajas fuertes
- f) Inventario de Biblioteca, Hemeroteca, Leyes
- g) Inventario de papelería oficial

6.9 Hacienda Pública (Tesorería)

En la transición de la Administración Pública, la Entrega-Recepción de la Hacienda Pública (Tesorería) es de las más importantes, ya que se deben cumplir formalidades administrativas y jurídicas. Deben detallarse en forma clara y precisa todos y cada uno de los rubros y aspectos que la integran. También los sistemas y redes computacionales respectivos, con sus claves de acceso y demás, deberán ser registrados en el inventario.



Entre los rubros que hay que mantener presentes para su traspaso están los siguientes:

- a) Padrones fiscales
- b) Reporte de ingresos del sistema y de recibos oficiales
- c) Reporte de egresos del sistema y de cheques
- d) Reporte del cierre de operaciones
- e) Reporte de cuentas por cobrar
- f) Reporte de cuentas por pagar
- g) Expediente general del manejo del Ramo 033
- h) Expedientes financieros por obra del Ramo 033
- i) Cancelación(es) de fondo(s) revolvente(s)
- j) Reporte de estados de cuenta bancarios
- k) Registros de firmas autorizadas
- l) Relación de chequeras en uso, y sin uso
- m) Reporte de cheques expedidos pendientes de entregar
- n) Reporte de cheques entregados el último día de gestión
- o) Todo lo relacionado al presupuesto y la contabilidad
- p) Cancelación de sellos oficiales
- q) Cancelación de recibos oficiales
- r) Relación de documentación comprobatoria de la cuenta pública anual
- s) Documentación sobre políticas y lineamientos financieros y estimaciones fiscales
- t) Registro de firmas autorizadas
- u) otros

7. De la integración y del resguardo de los objetos de entrega.

Dentro del Proceso de Entrega-Recepción, es muy importante estar preparado en el momento en que ésta se lleve a cabo, por lo que se deberán mantener actualizados los registros, controles, inventarios y demás documentación relativa, que servirá como base de los objetos de entrega.

7.1 De la integración

La información y documentación que respalden los objetos a entregar deberán estar debidamente relacionados y clasificados de acuerdo a los inventarios y archivos que se manejen en cada área, integrándose a la información general conforme a lo señalado en los acuerdos realizados o bien en el documento normativo para el proceso de Entrega-Recepción, y elaborado para tal efecto.

La coordinación entre la Contraloría, la Secretaría de Administración y/o la Oficialía Mayor, deberá ser estrecha y continua.

7.2 El resguardo

El resguardo de los Objetos de Entrega, ya verificados y que existen físicamente y que corresponden al inventario o archivo respectivo, quedarán a cargo del responsable del área o de la persona a quien dentro de sus responsabilidades tenga a su cargo tal comisión, en tanto se lleve a cabo la entrega. Para efectos de la Entrega-Recepción, el responsable será el encargado del área (Director, Jefe).

