

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Maestría en Administración Pública



“Estandarización de las prácticas contables en apoyo a la rendición de cuentas públicas para el municipio de Ensenada, Baja California”

Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

Aarón Sandoval López
Sustentante

Director de Tesis

Dr. Miguel Esteban Valenzuela Robles

Mexicali, Baja California, México. Mayo de 2011

PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación, está basado en la incertidumbre que existe en el futuro de la información financiera gubernamental. El proyecto tripartita de estandarización en la metodología contable y de presentación de la información, será un proceso arduo donde uno de los principales actores será la voluntad de las partes.

Los resultados esperados son: identificar la heterogeneidad o uniformidad en el uso de instrumentos técnico/contables y presupuestarios en el municipio de Ensenada, B.C.; dimensionar el grado de desarrollo del marco normativo, el tratamiento de operaciones clave, la información financiera que se genera y se publica.

Para una correcta y homogénea operación de la Contabilidad Gubernamental, es importante contar con instrumentos normativos que la guíen y sustenten. Para ello, es de suma importancia crear conciencia en la administración municipal, de la necesidad de un Manual de Contabilidad Gubernamental, el cual proporcionará los elementos necesarios que les permitan contabilizar sus operaciones con criterios homogéneos, además de dar cumplimiento a la normatividad vigente. El Manual es entonces una herramienta que facilita la consistencia en la presentación de los resultados del ejercicio, facilita su interpretación, y proporciona las bases para consolidar la información contable.

La Contabilidad Gubernamental se distingue por aplicar principios contables específicos; registra y facilita la información presupuestal, patrimonial y programática. Con estas características, la Estandarización de las prácticas contables en apoyo a la rendición de cuentas públicas, tiene entonces como objetivo, el registro contable y presupuestal de los ingresos y egresos públicos y las operaciones financieras, así como proporcionar información sobre la aplicación de los fondos públicos para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y programación de la gestión gubernamental y la integración de la Cuenta Pública.

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPITULO 1: GENERALIDADES DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

1.1	INTRODUCCION.....	4
1.2	ANTECEDENTES.....	4
1.3	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
1.4	JUSTIFICACION DEL ESTUDIO DE CASO.....	6
1.5	OBJETIVOS.....	6
1.6	LIMITACIONES DEL ESTUDIO.....	7
1.7	MARCO METODOLOGICO.....	8
1.8	METODO DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA.....	9
1.9	RECOLECCION DE INFORMACION.....	10
1.10	INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE INFORMACION.....	10
1.11	METODO DE ANALISIS DE LA INFORMACION.....	11

CAPITULO 2: MARCO TEORICO

2.1	ARMONIZACIÓN CONTABLE GUBERNAMENTAL.....	12
2.2	¿POR QUE UNA ARMONIZACION CONTABLE EN EL GOBIERNO.....	12
2.3	PROBLEMÁTICA Y RETOS DE UNA ARMONIZACION CONTABLE GUBERNAMENTAL.....	12
2.4	ETAPAS DE LA ARMONIZACION CONTABLE.....	13
2.5	CONVENCION NACIONAL HACENDARIA Y LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.....	14
2.6	CALIDAD DE LA INFORMACION EN LAS CUENTAS PÚBLICAS.....	14
2.7	LOS TRES PILARES DE LA RENDICION DE CUENTAS.....	21
2.8	TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA.....	22

ANALISIS DEL MARCO LEGAL DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL A NIVEL FEDERAL-ESTATAL-MUNICIPAL

2.9	LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.....	27
2.10	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	28
2.11	LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	29
2.12	LEY DE FISCALIZACION SUPERIOR PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	29
2.13	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	31
2.14	LEY DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	32
2.15	REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA.....	32

CAPITULO 3: ANALISIS DE LOS RESULTADOS

3.1	TABLAS DE FRECUENCIAS, GRAFICAS Y ANALISIS.....	34
3.2	CONCLUSIONES.....	50
3.3	RECOMENDACIONES.....	52

BIBLIOGRAFIA.....	53
--------------------------	-----------

ANEXOS.....	56
--------------------	-----------

CAPITULO 1

GENERALIDADES DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

1.1.- INTRODUCCION

En México, la Contabilidad Gubernamental tiene más de un siglo de haber aparecido, lo cual necesariamente ha permitido que esta técnica alcance un alto grado de desarrollo, y de esta manera hacer frente a las demandas de información de los diferentes usuarios. En el transcurso de los años, el sistema se ha adecuado a las necesidades de su tiempo para dar una respuesta.

Los requerimientos que formulan los diversos usuarios de la información, se constituyen en uno de los principales factores que han intervenido en la evolución del sistema contable de México. Entre ellos, evidentemente se encuentran las demandas de las Legislaturas Locales, mismas que se desprenden de las tareas de fiscalización del gasto público.

Asimismo, los funcionarios municipales requieren reportes financieros para llevar a cabo sus funciones de seguimiento, control de los recursos públicos y una mejor toma de decisiones, así como transparentar el ejercicio y aplicación de los recursos. Por otro lado también se encuentran como solicitantes de información las instituciones financieras como el Banco de México; en el contexto internacional el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; los despachos de auditoría externa; las Instituciones Superiores, las cámaras empresariales del sector privado y la sociedad en general.

1.2.- ANTECEDENTES

El día 18 de febrero de 2008, el C.P.C. Jaime Sánchez Mejorada Fernández, Presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos giró un oficio a los cuerpos directivos de los colegios federados al I.M.C.P. (Instituto Mexicano de Contadores Públicos) con folio No. 31/ 2007-2008 donde el asunto a tratar fue lo relativo al “Manual de Registro Contable para las Administraciones Públicas Municipales”. Jamás en nuestro país, se había ni siquiera empezado a pensar en que algún día se pudiera tener una manera similar de contabilizar en los gobiernos federal, estatales y municipales, las operaciones que ahí se generan, dando unos estados financieros fáciles de interpretar y sobre todo, fáciles de comparar. Es así que la Vicepresidencia de Sector Gubernamental, a cargo del CPC José Armando Plata Sandoval, informó que, la Auditoría Superior de la Federación, con base

en estudios y aportaciones emanados de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. (ASOFIS) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), han estructurado un “Manual de Registro Contable para las Administraciones Públicas Municipales”, con el propósito de asistir a este ámbito de gobierno para que el registro de sus operaciones se realice bajo una base patrimonial y de manera homogénea y consistente, sirviendo como base para la rendición de las cuentas públicas municipales y su debida incorporación, en lo correspondiente, a la cuenta pública estatal. Al respecto, es pertinente citar que dentro de las reformas constitucionales aprobadas en el mes de septiembre de 2007 por la Cámara de Diputados, se faculta en el artículo 73, fracción XXVIII, al H. Congreso de la Unión: “Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”. Así mismo, en disposiciones transitorias del Decreto, se precisa que: “El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados y el Distrito Federal, deberán aprobar las leyes, y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo...” Por lo tanto, no obstante que las leyes por emitir pudieran influenciar el contenido del Manual de Registro Contable para las Administraciones Públicas Municipales, su contenido representa un avance incuestionable en materia de armonización contable para los entes que integran este nivel de gobierno.

1.3.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La estandarización en el proceso contable de los gobiernos federal, estatal y municipal es un tema que está tomando día a día más importancia dada la homogenización de la información por la globalización en los gobiernos estatales y municipales. Hoy en día, la contabilidad gubernamental, no cuenta con un mecanismo que dé una información financiera que sea comparable con las de otros Estados de la República o con los Municipios de un Estado entre sí. **¿Podrán a través de una implementación de los “postulados básicos” uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables, así como organizar y mantener una efectiva sistematización que permita la obtención de información veraz en forma clara y concisa el Ayuntamiento de Ensenada, así como sus Organismos Paramunicipales?**

1.4.- JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

Hoy en día, la contabilidad gubernamental, no cuenta con un mecanismo que dé una información financiera que sea comparable con las de otros estados de la República o con los municipios de un estado entre sí. Esto conlleva a que la información de los diferentes entes, se integra en la contabilidad, en los mismos términos que se presentan en el Decreto del Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos de la Federación, o del estado en cuestión y de los municipios. El registro presupuestario de la ejecución del ingreso y el ejercicio del gasto en entes públicos se debe reflejar en la contabilidad, considerando sus efectos patrimoniales y su vinculación con los objetivos determinados.

El sistema de Contabilidad Gubernamental debe considerar cuentas de orden a nivel mayor para el registro de la ejecución de la recaudación y el ejercicio del gasto, a fin de proporcionar información presupuestaria oportuna y confiable, y evaluar los resultados obtenidos respecto de las expectativas y objetivos previstos, respectivamente; el sistema de registro contable del ente público debe identificar la vinculación entre las cuentas control y las de balance o resultados. La contabilización de los presupuestos al igual que la patrimonial, deben seguir la metodología de registros equilibrados o igualados, representando las transacciones a través de cuentas de orden presupuestarias que reflejen la ejecución de ingreso y el ejercicio del gasto; así como su efecto en la posición financiera y en los resultados.

Un Sistema Contable Gubernamental homogenizado, permitirá el registro y fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos; así como, contribuirá a través de los registros de las cuentas de orden presupuestarias medir la eficiencia y eficacia en la ejecución de programas y proyectos.

1.5.- OBJETIVOS

El Objetivo general es proponer un marco técnico con validez, que por su estructura, método de registro, valoración, y expresión de la información financiera, proporcione y satisfaga las necesidades de los usuarios; así mismo, permita ser reconocida e interpretada por especialistas e interesados de todo el país y posibilite la generación de estadísticas de estados financieros.

Los Objetivos Específicos son:

1.- Aplicación y observancia de los Postulados Básicos de la Contabilidad y Normatividad Gubernamental, a efecto de obtener información que por sus características de

oportunidad, confiabilidad y comparabilidad, resulte una verdadera base para la toma de decisiones.

2.- Proponer un Manual de Contabilidad Gubernamental, a efecto de asistir al gobierno para que el registro de sus operaciones contables se realice con observancia de los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, el cual debe arrojar información que proporcione a la Cámara de Diputados una cuenta pública anual con información clara, veraz y relevante que le facilite el cabal desarrollo de la función fiscalizadora y atendiendo las necesidades de información de la ciudadanía interesada en conocer la gestión del gobierno.

La presente investigación se llevó a cabo en el Ayuntamiento del Municipio de Ensenada, B.C. y sus Organismos Paramunicipales, a través de los departamentos involucrados en lo relativo a la contabilidad gubernamental.

1.6.- LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Las limitaciones durante el desarrollo de la investigación fueron:

- Tiempo: Inicialmente se determinó aplicar en visita física el Cuestionario sobre prácticas contables a los funcionarios públicos involucrados con los registros contables, sin embargo, toda vez que no coincidíamos con la agenda de los funcionarios, a efecto de obtener información de las prácticas contables del Ayuntamiento de Ensenada y Entidades Paramunicipales, se determinó enviarles vía correo electrónico el Cuestionario en comento, hecho que retrasó la obtención de la información de acuerdo a lo planeado.
- Acceso a la información: No fue posible acceder al Cuestionario de Administración Financiera y Contable Municipal prototipo del “Programa de Armonización Contable Gubernamental con Municipios –PACMUN, el cual se desprende de los trabajos de la Comisión Nacional Hacendaria. Por lo que se elaboró un Cuestionario sobre prácticas contables, pretendiendo que dicho instrumento fuese representativo al momento de recopilar la información deseada.
- Disponibilidad de los sujetos de estudio. En el transcurso de la elaboración del Estudio de caso (2 años), se presentaron situaciones que impidieron el avance en nuestra investigación (tiempos electorales), originando cambios en el puesto de

Contador General de la Administración Pública Municipal, además de que fue difícil contar con la disposición del funcionario en turno, a efecto de la recopilación de la información en base al instrumento determinado para nuestra investigación.

- Conocimiento de los postulados. Los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental son los elementos fundamentales que configuran el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), teniendo incidencia en la identificación, el análisis, la interpretación, la captación, el procesamiento y el reconocimiento de las transformaciones, transacciones y otros eventos que afectan el ente público, sin embargo, un 33% de la muestra presenta desconocimiento pleno de dichos Postulados.

1.7.- MARCO METODOLOGICO

Análisis de Sujetos de la muestra

La Administración Pública Municipal es la organización administrativa dependiente del Presidente Municipal, a través de la cual el Ayuntamiento proporciona los servicios públicos, ejecuta obras, propicia el desarrollo humano y ejerce las demás atribuciones ejecutivas de su competencia.

Se divide:

- En centralizada: que está conformada por las dependencias, órganos desconcentrados de éstas y delegaciones municipales; y
- En descentralizada: que es la que se integra con las entidades Paramunicipales.

Las Entidades Paramunicipales del Municipio de Ensenada son las siguientes:

- 1.- Instituto Municipal de Investigación y Planeación, (IMIP);
- 2.- Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de Ensenada, (FIDUE);
- 3.- Consejo de Urbanización Municipal de Ensenada, (CUME);
- 4.- Instituto Municipal del Deporte y Recreación, (INMUDERE);
- 5.- Desarrollo Integral de la Familia, (DIF);
- 6.- Instituto Municipal de la Mujer,
- 7.- PROTURISMO;
- 8.- RIVIERA;
- 9.- Fideicomiso la Bufadora

(Total 10 encuestas)

Para el desempeño de sus funciones la Tesorería tiene a su cargo una Subdirección de Ingresos y Subdirección de Egresos, con la siguiente estructura:

I.- Subdirección de Ingresos o Recaudación de Rentas:

- a) Departamento de impuestos inmobiliarios;
- b) Departamento de facturación y atención al público;
- c) Departamento mesa de ejecución;
- d) Departamento de caja general.

II.- Subdirección de Egresos:

- a) Departamento de contabilidad;
- b) Departamento de glosa y archivo.

III.- Subdirección de Organización, Programación y Presupuesto;

- a) Departamento de Control y Gestión Presupuestal.

1.8.- METODO DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Con el objeto de verificar las prácticas contables en la Administración Pública Municipal de Ensenada, B.C.:

Se estructuró un instrumento denominado “Cuestionario Sobre Prácticas Contables”, se indagó sobre el grado de aceptación de la nueva metodología de contabilización en el Ayuntamiento del Municipio de Ensenada y sus Paramunicipales, y permitió conocer la diversidad en cuanto al grado de desarrollo, capacidad financiera, tamaño y complejidad administrativa del Municipio.

Estructura del elemento de medición:

Cuantitativo: Se aplicaron cuestionarios del tipo DICOTÓMICO, en alternativas “SI” y “NO” donde el “SI” será la respuesta esperada y el “NO” determinará un área de oportunidad.

Cualitativo: Se manejaron entrevistas a los encargados de llevar la contabilidad en el ayuntamiento, reuniones con el Contador General del Ayuntamiento del Municipio de Ensenada, B.C.

Procedimiento por encuesta en visita física:

Tomando en consideración el “Cuestionario Sobre Prácticas Contables”, el cual nos permitió conocer la diversidad en cuanto al grado de desarrollo, capacidad financiera, tamaño y complejidad administrativa del Municipio. En visitas al departamento de contabilidad dentro de la tesorería municipal, se llevó a cabo este levantamiento del cuestionario. El grupo predeterminado es de una persona, (Contador General).

Procedimiento por encuesta vía Web:

Levantamiento del cuestionario a las personas que laboran en las Paramunicipales. El grupo predeterminado fue de nueve personas, pertenecientes a los departamentos de contabilidad de dichas paramunicipales.

1.9.- RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Se recopiló información mediante la aplicación de una encuesta, empleando el Instrumento denominado “Cuestionario Sobre Prácticas Contables”, determinando para estos efectos como Método de selección de la población, “el Muestreo no probabilístico intencional o selectivo”, aplicado a (personas clave), escogiendo a los funcionarios involucrados en los registros contables de las operaciones financieras, tanto de la Administración Municipal como de las Paramunicipales, toda vez que son ellos los que pueden ofrecer de manera representativa, información sobre los indicadores explorados (prácticas contables).

Además de los anterior, reiteramos que inicialmente se determinó aplicar en visita física el Cuestionario sobre prácticas contables a los funcionarios públicos involucrados con los registros contables, sin embargo, toda vez que no coincidíamos con la agenda de los funcionarios, se determinó enviarles vía correo electrónico el Cuestionario en comento, hecho que retrasó la obtención de la información de acuerdo a lo planeado.

1.10.- INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Se estructuró un instrumento denominado “Cuestionario Sobre Prácticas Contables”, recopilando información sobre los indicadores explorados en nuestra investigación. La construcción de este cuestionario pretendió seguir una metodología sustentada en el marco teórico en que se apoya el estudio y los objetivos de la investigación.

Cada una de las preguntas que se incluyen, fueron dirigidas a conocer aspectos específicos de las variables “Prácticas contables”. La exploración de las mismas se realizó con una o varias preguntas para indagar sobre las variables en comento.

Los resultados esperados de los sujetos de estudio de esta investigación son: identificar la heterogeneidad o uniformidad en el uso de instrumentos técnico/contables y presupuestarios en el municipio de Ensenada, B.C.; dimensionar el grado de desarrollo del marco normativo, el tratamiento de operaciones clave, la información financiera que se genera y se publica.

1.11.- MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Podemos señalar que el orden metodológico del manejo de la información implicó los siguientes procesos:

- 1.- Sintetizamos la información fuente, presentando los resultados en tablas y cuadros estadísticos,
- 2.- Analizamos la información sintetizada (Análisis descriptivo), frecuencias con las que aparecen las distintas respuestas, se obtuvieron medidas estadísticas como porcentajes. Hecho esto se procedió a realizar la interpretación de los resultados.
- 3.- Se realizó una síntesis de los resultados obtenidos por cada una de las preguntas realizadas.
- 4.- Elaboración de recomendaciones.

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1.- Armonización Contable Gubernamental

Lograr que los tres niveles del Gobierno Mexicano, utilicen esquemas contables debidamente estandarizados y generen cuentas públicas compatibles. El proyecto contempla homologar el registro de operaciones, mediante la formulación de catálogos contables y clasificaciones administrativas, económicas, presupuestarias y fiscales, que respondan a las necesidades de los tres niveles de gobierno, estandarizar las cuentas públicas, establecer un sistema consensuado sobre la estructura y contenido informativo que las cuentas públicas federal, estatales y municipales deben presentar. El Gobierno Federal dispone de un Sistema Contable el cual se constituirá en marco de referencia.

2.2.- ¿Porqué una armonización contable en el gobierno?

La legislación otorga autonomía a los tres niveles de gobierno para definir sus esquemas contables y de rendición de cuentas. En este sentido, el Gobierno Federal dispone de un Sistema Contable y una Cuenta Pública que por su grado de avance se constituirían en marco de referencia. En los Gobiernos Estatales, existen avances y bases sólidas en el proceso de armonización y en los Gobiernos Municipales, los avances son menos significativos, ya que tres factores obstaculizan la rendición de cuentas:

- Marco jurídico ambiguo,
- Falta de capacidad administrativa y
- Responsabilidad política limitada.

2.3.- Problemática y retos de una armonización contable gubernamental

Entre la problemática que existe hoy en día, encontramos:

- Diversidad de sistemas contables entre las entidades federativas y municipios,
- Heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones y falta de adopción de los principios básicos de contabilidad gubernamental,
- Falta de uniformidad en las cuentas públicas en estructuras, contenidos, alcances y oportunidad.

Los retos son bastantes; entre los más importantes destacamos:

- Construir un gobierno con calidad total, que utilice los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos,
- Promover la política de gobiernos abiertos y transparentes, que provea información confiable, suficiente y oportuna, sobre el quehacer gubernamental,
- Garantizar la adecuada administración de los recursos públicos
- Implantar Sistemas Integrales de Administración Financiera (SIAF's) que se sustenten en el esquema contable.

2.4.- Etapas de la armonización contable

Primer año:

- Diseño de modelos definitivos de contabilidad y cuentas públicas;
- Emisión de principios, normas y lineamientos contables;
- Formulación de instrumentos técnicos;
- Catálogos, Clasificaciones, Manuales y Guías.

Segundo año:

- Evaluación de sistemas disponibles en el mercado y, en su caso, selección y adquisición;
- Desarrollo e implantación de sistemas;
- Análisis, evaluación y selección de alternativas de capacitación;
- Capacitación en la aplicación de los nuevos sistemas de contabilidad y cuentas públicas;
- Capacitación en el uso del software.

Tercer año:

- Implantación de nuevos sistemas y equipos;
- Monitoreo y evaluación de sistemas;
- Consolidación de la armonización.

2.5.- Convención Nacional Hacendaria y los Municipios en México

La Convención Nacional Hacendaria (CNH), resolvió “Armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno, donde se contemplen: marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles para propiciar el control, evaluación y fiscalización concurrentes”. Para el efecto, el Programa de Armonización de la Contabilidad Gubernamental con los Municipios (PACMUN), fue concebido para incorporar a las administraciones municipales a las tareas para establecer un sistema de contabilidad patrimonial a nivel nacional, aplicable en los distintos órdenes de gobierno, soportado en un conjunto de procedimientos coincidentes en su base técnica y normativa, que faciliten la identificación, valoración y comparación de las operaciones que afectan a las haciendas públicas, a fin de que el país cuente con información recurrente y significativa para evaluar los cambios en el patrimonio, en la operación financiera y en la productividad de los recursos públicos.

2.6.- Calidad de la Información en las Cuentas Públicas en México

Los sistemas contables, en general, están diseñados para proveer información financiera y fiscal. Su razón de ser es producir datos confiables, completos, relevantes y pertinentes para tomar decisiones. Son un instrumento, una herramienta destinada a ofrecer información útil para orientar otros cursos de acción, ya sea en materia de control de gestión financiera, de orientación de inversiones, de toma de riesgos o incluso de carácter estratégico, humano y organizacional respecto de los objetivos que persigue una determinada organización (López y Merino, 2009:27). Para cobrar verdadero sentido, los sistemas contables han de ofrecer datos para cumplir esos fines, sin convertirse jamás en un propósito que se justifique a sí mismo.

Desde esta perspectiva, los sistemas contables que utiliza el gobierno han de estar diseñados para dotar de información (con los atributos mínimos ya señalados) a las decisiones que toman los órganos del Estado en materia de ingresos y gastos públicos, sobre la base de los programas y las políticas que persigue la administración pública. Pero además, por estar inscritos en el principio de legalidad, esos sistemas deben proveer información fidedigna y oportuna sobre la forma en que los órganos del Estado utilizan los recursos de los que disponen y sobre su vinculación con el cumplimiento de los resultados que se ha propuesto conseguir el gobierno.

Como fuente básica de información financiera, **los sistemas contables han de aportar elementos suficientes para el control de la gestión pública, la evaluación del desempeño de los procesos organizacionales y de los resultados, y para dotar de contenido al sistema de rendición de cuentas** (López y Merino, 2009:28). De aquí que, por obvio que suene, para un gobierno sería imposible poner en marcha un sistema confiable de rendición de cuentas, sin cuentas.

En este sentido, hay al menos tres miradores complementarios que subrayan la importancia de entrelazar la información pública, los datos que producen los sistemas contables y los sistemas de responsabilidades que utiliza el gobierno. **El más conocido, y sin duda el de mayor tradición, se refiere al control sobre los ingresos y los gastos públicos.** En términos generales, el punto de partida está en los llamados ciclos hacendario y presupuestal, a través de los cuales se controlan los recursos financieros utilizados por el Estado en el cumplimiento de sus funciones.

Se habla de ciclos, por tratarse de un conjunto de actividades que le permiten allegarse de recursos y asignarlos a sus funciones en periodos específicos de tiempo. La duración habitual de un ciclo presupuestal es de un año, mientras que el ciclo hacendario, que se inicia con el registro de todos los ingresos del Estado (obtenidos bajo cualquier denominación o modalidad) y concluye con la verificación de los gastos y de los compromisos realizados por los distintos órganos y dependencias que ejercen recursos públicos, puede durar dos o tres años.

El propósito de los sistemas contables es el mismo para ambos casos: dotar de información financiera confiable y oportuna a los procedimientos destinados al control de los ingresos y gastos que realiza el gobierno. De modo que puede añadirse que las deficiencias que eventualmente tenga esa información habrán de repercutir en la calidad de los sistemas de control gubernamental. Mantener una relación adecuada (bajo cualquier criterio de política monetaria y fiscal que se adopte) entre los ingresos y los gastos gubernamentales, depende en buena medida de la oportunidad y la veracidad de los sistemas contables.

El segundo uso de la información que entrelaza los datos contables y los sistemas de responsabilidades atañe a la evaluación de programas y políticas gubernamentales. Si el control alude a la relación de equilibrio más deseable entre ingresos y gastos, la evaluación se refiere primordialmente a la eficiencia con la que se realizan los gastos y al cumplimiento de los objetivos propuestos, en función de los recursos públicos destinados a conseguirlos.

Si bien este segundo mirador ha tenido un desarrollo menor y mucho más reciente que el primero, -e incluso se ha llegado a confundir con la función de control-, lo cierto es que un análisis completo del desempeño gubernamental dentro de un ciclo presupuestal determinado resultaría prácticamente imposible sin tener sistemas confiables de información financiera y sin contar con responsables bien asignados por cada una de las áreas de gasto.

Los datos financieros son fundamentales no sólo para identificar los gastos efectuados por cada unidad responsable, sino para establecer los costos totales (de cualquier naturaleza contable en unidades monetarias), respecto de los resultados efectivamente obtenidos.

La literatura en materia de evaluación del desempeño gubernamental ha discutido, con razón, que la sola función costo-beneficio de las unidades responsables de ejercer el gasto público es insuficiente (y aun engañosa) para producir evaluaciones justas sobre la acción de la administración pública. Y es verdad, sobre todo, si se toma en cuenta que la variable “beneficio” depende en buena medida de los criterios con los que se defina. Pero, a contrario sensu, también puede afirmarse que la información relativa al costo del desempeño gubernamental es indispensable, al menos, como punto de partida para otros cursos de evaluación; y que sin esos datos, sería imposible realizar una ponderación justa, completa y confiable de los resultados obtenidos por la función pública en su conjunto. De ahí la relevancia de tener cuentas relacionadas con cada unidad de costo y de vincularlas con los resultados efectivamente.

Finalmente, la información derivada de los sistemas que producen información contable ha de ser uno de los medios más importantes para cerciorarse de que las normas y los procedimientos destinados a la rendición de cuentas han cumplido su cometido, tanto hacia dentro como hacia fuera de las organizaciones públicas. **En este tercer uso, la**

contabilidad pública ha de aportar evidencia suficiente para dar cuenta (literalmente) de que el gasto ejercido se ajustó, en efecto, a los propósitos y a las normas administrativas, y también ha de ofrecer datos indispensables para que el público pueda constatar que sus recursos se han utilizado de manera honesta y se han aplicado exclusivamente para los objetivos que fueron programados.

La rendición de cuentas, así entendida, supone un ejercicio que va un paso más allá del control y de la evaluación de ingresos y egresos públicos, para situarse en una relación entre entidades responsables de ejercer recursos públicos (de cualquier naturaleza) y entidades responsables de verificar que esos recursos se han obtenido o ejercido de conformidad con las normas en vigor. Y es también un ejercicio de transparencia y de información pública; un medio a través del cual los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido. En este sentido, la rendición de cuentas no se limita al control del ciclo presupuestal que los gobiernos deben llevar a cabo para evitar desviaciones presupuestales o déficits públicos (en busca del mejor equilibrio posible entre ingresos y gastos), ni tampoco a la evaluación, que se pregunta sobre los costos de los programas en relación con sus resultados, para tomar decisiones estratégicas en materia de orientación de los gastos, sino que atañe también a la legalidad de las actividades gubernamentales y a la información que se ofrece al público sobre la forma en que el gobierno ha utilizado los medios que tiene a su alcance.

En general, los sistemas de rendición de cuentas exigen datos adicionales a los que ofrece la contabilidad, como el apego a los procedimientos establecidos para el ejercicio del gasto, el cumplimiento exacto de ciertos propósitos señalados de antemano para juzgar el desempeño de funcionarios o de las oficinas públicas, o incluso para dar cuenta sobre el impacto social, económico o político de ciertos programas gubernamentales. Pero ninguno de esos instrumentos adicionales de la rendición de cuentas podría prescindir de la confiabilidad de la información financiera contable, como garantía de que los recursos públicos se han utilizado para los fines propuestos.

Rendición de cuentas

“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 (Ugalde, 2002:11).

En inglés, el sustantivo account derivó en dos términos: accounting, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y accountability, que hace referencia al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de account) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras accounting se ha traducido como contabilidad, accountability carece de un término correspondiente por lo que se le ha traducido como “rendición de cuentas”.

Tan reciente es el uso del término “rendición de cuentas”, que el Diccionario de la Lengua Española en su edición de 1992 define “rendición” bajo diferentes acepciones, ninguna de las cuales hace referencia a control o vigilancia de gobernantes.

Para precisar el contenido del concepto, a continuación se enlistan cinco características de la rendición de cuentas que permiten distinguirla de conceptos semejantes:

- **Delegación.** La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado mandante o principal a otro sujeto “B” llamado mandatario o agente.
- **Representación.** La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- **Responsabilidad mutua.** La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- **Sanciones.** Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- **Contrato.** La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras).

En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento. El contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2002:14).

En el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement) (Schedler, 2004:12).

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder (Crespo).

Rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. (López y Merino, 2009:8)

Para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan den visibilidad, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr. Pero, ahí no termina o se actualiza la rendición de cuentas porque es necesario que ocurra la contraparte, esto es, que se evalúe el desempeño de dichos funcionarios para certificar que lo que informaron en cuanto a contenidos, alcances y resultados, efectivamente se realizó (Peschard, 2005:14).

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. Por ejemplo, se puede clasificar de acuerdo al sujeto de la rendición, dando diversos tipos, entre ellos la rendición legislativa, gubernamental, burocrática, judicial y militar (Ugalde, 2002:27). La clasificación más sugerente sobre rendición de cuentas fue elaborada por Guillermo O'Donnell, que la divide en horizontal y vertical.

En la rendición de cuentas horizontal, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de cumplir sus funciones propias (ejecutar las leyes y llevar a cabo un programa de gobierno; crear y modificar las leyes, y velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de las leyes, respectivamente), tienen también la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base en el principio de pesos y contrapesos.

Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo.

La vigilancia mutua entre los poderes Ejecutivo y Legislativo requiere, en ocasiones, la intervención del Poder Judicial, el cual está facultado constitucionalmente para interceder cuando surgen conflictos entre poderes. Los recursos de que dispone el Poder Judicial en México son dos: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes). De acuerdo con la clasificación de O'Donnell, la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social vertical.

La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo. Quien desafía al elector puede comprometer su futuro.

La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública.

Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción

2.7.- Los Tres Pilares de la Rendición de Cuentas

Andreas Schedler (2004:12), señala que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:

- Obliga al poder a abrirse a la inspección pública;
- Lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y
- Lo supedita a la amenaza de sanciones.

Rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. ¿Pero qué clase de preguntas? En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas).

La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder (Schedler, 2004:14).

Muchos autores académicos son enfáticos en afirmar que la capacidad para castigar forma una parte integral de la rendición de cuentas.

Pero también los protagonistas mismos de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben muy bien que la disponibilidad de sanciones efectivas es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y efectiva.

En México, para no irnos muy lejos, el fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal. Durante décadas, el sistema político post-revolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad. Operando como una coalición de camarillas unidas por la ambición y la complicidad mutua, el Estado de la revolución institucional fue un estado de

la impunidad institucional. La ley era una herramienta disciplinaria contra los disidentes, los incómodos, los que se movían en la foto familiar. El castigo tocaba a los enemigos, no a los criminales. Todo funcionario era, en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fantasmas históricos de la revolución mexicana. En este contexto muchas veces el clamor por una rendición de cuentas efectiva es un clamor por castigos efectivos.

El espectro de las posibles sanciones que acompañan ejercicios efectivos de rendición de cuentas es muy amplio. **En principio, la norma de la “proporcionalidad” exige que la severidad de la sanción dependa de la severidad de la ofensa.** En el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional.

En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. Aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera política de un político.

2.8.- Transparencia y Acceso a la Información Pública en México

Durante los últimos veinte años, la transparencia y el acceso a la información se han vuelto elementos indispensables de cualquier discusión sobre el buen gobierno, las estrategias anticorrupción y las buenas prácticas empresariales Benjamín Hill, Alicia Hernández y Mauricio I., (2007, cap. 8).

Puede decirse que la transparencia y el acceso a la información son pilares indispensables de cualquier sistema moderno de rendición de cuentas. La capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de sus gobernantes y, por lo tanto, de exigirles cuentas claras sobre lo que no han hecho o han hecho mal, depende en buena medida de que tengan a la mano información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, metas y resultados gubernamentales Benjamín Hill et al. (2007).

Benjamín Hill et al. (2007), citan a (López Ayllón, 2005), el cual comenta que como en el caso de muchos otros países, en México el tema de la transparencia y el acceso a la información es relativamente reciente. Si bien desde 1977 se estableció en el artículo sexto constitucional que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, en realidad los alcances prácticos de dicho artículo fueron muy limitados por las diversas

interpretaciones jurídicas que hasta mediados de los años noventa hicieron las instituciones del poder judicial de la federación.

La transparencia y el acceso a la información también se convirtieron en temas importantes de las discusiones nacionales en el marco del proceso de transición democrática del país. Ante una tradición político-administrativa en la que la opacidad gubernamental era una norma del sistema político, y en la que se consideraba que la información gubernamental era un recurso político más que un bien público, los principios de transparencia y acceso a la información fueron muy bien recibidos entre numerosos actores sociales y políticos.

Es una práctica del poder democrático que se orienta a establecer nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que la información público-gubernamental sea conocida a través de la interacción de las oficinas administrativas y gubernamentales y el público ciudadano. En efecto, en las democracias, el nexo gobernantes-gobernados se finca en fórmulas que permiten la construcción de la confianza en un ambiente de credibilidad que debe cuidarse en todo momento para favorecer tanto el desarrollo de la iniciativa individual como de la acción colectiva. Por ello, la transparencia es una política pública que germina y se desarrolla con base en elementos institucionales que apuntan por la vigencia de los sistemas de comunicación y aceptación para que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad (Uvalle, 2008:143).

En México ha representado y representa, todavía, un enorme reto de transformación cultural. Se trata de un reto cultural, porque no podemos negar la persistente resistencia que en la cotidiana vida del ejercicio gubernamental aún se observa para la entrega de información, que revele la exacta forma en que se gasta el dinero público (Morgan, 2008:57).

Debe entenderse en la lógica de que el poder público se entiende como el poder de los ciudadanos y tiene que ser visible y manifiesto ante sus ojos. Lo público del poder implica que la transparencia se instituye como parte del arreglo institucional entre gobernantes y gobernados para evitar que el poder carezca de responsabilidad. La transparencia en este sentido, es una forma de respuesta que contribuye a que la organización y el ejercicio del poder no sean objeto de claroscuros, sino que respondan a los valores de apertura, igualdad y bien público que los gobiernos modernos aceptan cumplir, mientras que las administraciones públicas se encargan de definir los medios que orientan y cómo se deben cumplir (Uvalle, 2008:151).

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos (Peschard, 2005:11).

Debe arraigarse como un tipo de cultura que estimule la credibilidad en el sentido público para que la Administración Pública sea entendida como una institución que apoya y protege a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. En este caso, el derecho a la información que es el punto de partida para dar vida a la política de transparencia, debe estar alejado de la desconfianza para que sea posible la existencia de sociedades abiertas y plurales que son propias de los sistemas democráticos. La transparencia responde al poder democrático, a los gobiernos responsables y a una vida ciudadana activa que tiene interés en la conducción de los asuntos colectivos.

En este esfuerzo de transición de una cultura de opacidad hacia una cultura de transparencia, distinguimos tres hechos trascendentes que marcan un hito en la historia de nuestro país: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del IFAI en 2002; la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2003; y la reforma al artículo 6º, constitucional en 2007.

Gozamos ahora de un principio fundamental del Estado Mexicano que reside en que toda la información gubernamental es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que señala la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes.

El derecho constitucional a la información

También es ampliamente reconocido que el derecho de acceso a la información pública es sólo una de las vertientes del derecho ciudadano a la información; pero que por sí solo representa el basamento del principio democrático de rendición de cuentas.

Para entender en forma debida este principio, hemos de reconocer que no puede tenerse por cumplido, si no es a través de la transparencia de la gestión gubernamental. La transparencia a su vez, tiene como una de sus vertientes de eficacia, el derecho de acceso a la información pública.

Así también, es necesario apuntar que no basta con ser transparente por conducto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sino que es menester que el Estado genere y propicie mecanismos internos y de participación ciudadana por los que fluya de manera permanente toda información que refleje el quehacer público, hasta en su más mínimo detalle, de tal forma que la sociedad pueda constatar que se actúa con honestidad, eficacia, eficiencia y pertinencia en la aplicación del erario nacional.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La ley federal en la materia constituye, sin duda alguna, el detonante jurídico que facilita el relativo salto cuántico que con posterioridad a su promulgación, experimentan las entidades federativas con la creación de leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública (Morgan, 2008:59).

Dicha legislación de aplicación federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y cumple con los criterios internacionales sobre acceso a la información pública y es uno de los logros legislativos más reconocidos en la opinión pública nacional por su trascendencia y como factor de empuje del tema en el ámbito local.

La expedición de esta Ley buscó ampliar las posiciones y posibilidades que se han generado por una genuina demanda social de apertura, transparencia y rendición de cuentas públicas.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El IFAI, como es del conocimiento público, es el órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El ámbito de actuación del Instituto está limitado al del Poder Ejecutivo Federal, lo cual debe ser objeto de ampliación al resto de los poderes públicos de la federación, de los órganos autónomos e incluso de los partidos políticos, tal como acontece en algunas entidades federativas, en el caso de organismos de similar naturaleza al IFAI (Morgan, 2008:61).

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal

El rasgo más destacable de la CITCC como instrumento para el impulso de la cultura de transparencia en México, es que se trata de una iniciativa que nace del propio Poder Ejecutivo Federal, lo cual refleja el grado de compromiso y voluntad política que ha sido determinante en el avance del tema en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista estructural, la CITCC establece como política pública que la responsabilidad en materia de transparencia y combate a la corrupción no recae en una sola institución sino que debe ser compartida por todos los actores gubernamentales.

Se creó en el año 2003; depende del Secretario de la Función Pública y tiene como objetivo lograr abatir prácticas de corrupción en la Administración Pública Federal y promover la transparencia y la rendición de cuentas mediante el desarrollo de estrategias y acciones compartidas.

La elevación a rango constitucional del derecho de acceso a la información pública, como especie del derecho a la información

La adición al artículo 6º Constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, con objeto de fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública.

Como consecuencia, tanto la federación como los estados, tienen ahora la obligación de adecuar su respectiva legislación para establecer mecanismos que garanticen efectivamente que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública; bajo el principio de que sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que expresamente señalen las leyes, así también, para legislar en la protección de aquella información que se refiera a la vida privada y los datos personales, como derecho ciudadano que cohabita y que deber ser compatible con el de acceder a la información en poder del Estado.

Los ciudadanos necesitan estar informados acerca de las innovaciones que han funcionado y de las reformas que se han puesto en marcha, de forma que puedan atemperar su indignación con un poco de esperanza, porque la sociedad espera mucho

de su gobierno pues representa, en este caso, un gobierno de cambios, de innovación, de transparencia y de legalidad, porque es un gobierno producto de la democracia.

Por ello, el adecuado y escrupuloso manejo de los recursos públicos, el respeto a la legalidad, el combate a la corrupción, la mejora de procesos y servicios, y el desarrollo de una auténtica cultura de transparencia y rendición de cuentas, son hoy condiciones indispensables para la gobernabilidad democrática y para la integración de la ciudadanía a las tareas de mejora del entorno comunitario (Morgan, 2008:63).

Análisis del marco legal de la contabilidad gubernamental a nivel federal-estatal-municipal

2.9.- Ley General de Contabilidad Gubernamental

La reciente Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31-XII-2008) crea el marco institucional que permitirá desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental, que deberá estar en operación en 2012 y será aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Esta Ley es uno de los pasos más importantes que se han dado en los últimos años para generar las bases técnicas que permitan una auténtica política de rendición de cuentas. Sin embargo, el desarrollo del sistema, y sobre todo su implementación a nivel federal, estatal y municipal, advierte una tarea titánica.

Las reformas constitucionales también crearon nuevos principios y procedimientos para el uso y la fiscalización de los recursos públicos. En cuanto al uso de los recursos económicos del Estado mexicano (en sus 3 órdenes de gobierno), el artículo 134 establecía ya que éstos debían administrarse con eficiencia, eficacia y honradez. La reciente reforma añade a estos principios dos más, a saber: economía y transparencia. Pero la reforma va más allá. Establece que los recursos que se asignen presupuestalmente deben responder a la manera en que las entidades cumplan los objetivos a los que estén destinados bajo los cinco principios que rigen su ejercicio. En otras palabras, lo que hace el nuevo artículo 134 es introducir el principio de un presupuesto basado en resultados. La manera en que esto se hará es mediante la evaluación que del uso de los recursos hagan las instancias técnicas que deben establecer la Federación, los estados y el Distrito Federal, respectivamente.

En materia de contabilidad gubernamental, el Consejo Nacional de Armonización Contable (integrado por autoridades Federales, Estatales y Municipales) es la instancia responsable de la coordinación para la armonización gubernamental y tiene como facultades emitir las normas contables y los lineamientos para la generación de información financiera de todos los entes públicos del país. Acompaña al Consejo un Comité Consultivo integrado por funcionarios de diversas instancias de gobierno involucradas en la materia, así como de las organizaciones de expertos contables que opinarán y asesorarán al Consejo en sus labores. Es importante destacar que la responsabilidad de adoptar e implementar las decisiones del Consejo corresponden de manera precisa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, los entes autónomos federales y estatales, los ayuntamientos y las autoridades de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y a las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal.

2.10.- Constitución Política del Estado de Baja California.

El Congreso del Estado de acuerdo al artículo 22 Constitucional tendrá cada año, dos períodos de sesiones ordinarias que comprenderán del primero de octubre al último día de enero de cada año y del primero de abril al último día de julio; y períodos en los que funcionará la Comisión Permanente, los que abarcarán del primero de febrero al último día de marzo y del primero de agosto al último día de septiembre.

En el Primer Período Ordinario, antes de concluir el año, examinará, discutirá y aprobará el Presupuesto del Estado correspondiente al siguiente Ejercicio Fiscal, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los Municipios del Ejercicio Fiscal siguiente y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la Federación sus participaciones a los propios Municipios.

En el Segundo Período Ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente del examen, discusión y aprobación de las Cuentas Públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En esta función el Congreso investigará si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto; comprobando la exactitud y justificación de los gastos hechos y determinará las responsabilidades que resultaren.

Son facultades del Congreso en su Artículo 27 fracc. XII:

Revisar, analizar, auditar y dictaminar por medio del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, para su aprobación o desaprobación las cuentas públicas anuales del Gobierno del Estado, Municipios, Organismos e Instituciones Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos, Organismos Públicos constitucionalmente autónomos y demás entidades que administren recursos públicos.

2.11.- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

De acuerdo al Artículo 66, corresponde a la Comisión de Fiscalización del Gasto Público el conocimiento, estudio y dictamen del Informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Anual de las Entidades Fiscalizables, previstas en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California.

2.12.- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California.

El Artículo 2 fracc. V comenta que las Entidades Fiscalizables son las que ejerzan recursos públicos y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya tenido o tenga a su cargo la recaudación, administración, el manejo o el ejercicio de recursos públicos estatales o municipales.

Según el Artículo 8; La Cuenta Pública se integra por las Cuentas Públicas de Ingresos, Egresos, Patrimonio y Deuda Pública, y está constituida por la siguiente documentación:

I.- Los estados contables, financieros, presupuestales, económicos, programáticos y demás información que muestre la incidencia de las operaciones en las inversiones, derechos, obligaciones y en su patrimonio; así como de los ingresos, egresos y resultados de operación;

II.- La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las respectivas Leyes de Ingresos y demás disposiciones fiscales, y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos;

III.- Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos;

IV.- Los estados detallados del patrimonio mobiliario e inmobiliario;

V.- Los estados detallados de la deuda pública y la información estadística pertinente;

VI.- Los programas y subprogramas de los presupuestos de egresos, y cualquier otra información relativa a la administración y operación que formulen, así como por los siguientes documentos:

a).- Informe de los efectos económicos y sociales obtenidos con la aplicación de los recursos asignados y el avance en la ejecución del Plan de Desarrollo respectivo;

b).- Informe del avance físico y financiero de los programas de inversión, señalando en cada uno objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución;

c).- Informe de alcance de metas, de los programas, subprogramas o proyectos especiales, especificando en caso de variaciones las causas que las originaron;

d).- Informe sobre la aplicación de los recursos por transferencias y aportaciones, especificando importes, causas y la finalidad de las erogaciones, así como el destino último de su aplicación, y

VII.- En general, toda información que se considere útil para demostrar en forma clara y concreta la gestión realizada.

De conformidad con el Artículo 9, los titulares de las Entidades deberán enviar al Congreso del Estado a más tardar el treinta y uno de marzo de cada año, su Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

De la misma forma estarán obligados a remitir al Congreso, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, dentro de los meses de abril, julio y octubre del ejercicio en curso en el caso de los tres primeros, y el correspondiente al cuarto trimestre del año se incluirá en la remisión de la Cuenta Pública correspondiente.

Transcurrido el plazo señalado en los párrafos anteriores, sin que se hubiere remitido la Cuenta Pública o el Informe de Avance de Gestión Financiera, el Órgano informará a la Comisión de dicho incumplimiento y simultáneamente requerirá al titular de la Entidad, para que en un plazo de quince días hábiles contados a partir del día en que se reciba, remita la Cuenta Pública o el Informe de Avance de Gestión Financiera, según se trate, anexando un informe detallado en el que se señalen las causas o motivos por los cuales no se dio cumplimiento a la obligación señalada en los párrafos primero o segundo de

este artículo. El Órgano hará del conocimiento a la Comisión el contenido de dichos informes, para que ésta dé cuenta al Pleno del Congreso y determine, lo que legalmente proceda.

Si concluido el plazo señalado en el párrafo anterior, el titular de la Entidad no remitiere la Cuenta Pública o el Informe de Avance de Gestión Financiera, el Auditor Superior de Fiscalización hará la denuncia penal correspondiente y procederá a requerir, si lo hubiere, al superior jerárquico del titular omiso, el envío de la Cuenta Pública o el Informe de Avance de Gestión Financiera, según corresponda.

Cabe señalar que este artículo fue reformado por Decreto No. 379 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 14 de septiembre de 2007, tipificando como delito penal el omitir presentar al Congreso del Estado la Cuenta Pública o el Informe de Avance de Gestión Financiera una vez que haya sido requerido y no la remitiera en los plazos señalados en la Ley de la materia.

Ahora bien el Artículo 41, señala que Cada Entidad llevará su propia contabilidad conforme a las normas y procedimientos establecidos en materia de Contabilidad y Gasto Público en el Estado pero, en todo caso, incluirá las cuentas necesarias para registrar las inversiones, derechos, obligaciones, patrimonio, ingresos y egresos, así como el análisis mensual del ejercicio presupuestal de los ingresos y egresos y del avance programático correspondiente.

2.13.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California.

El objetivo primordial de la contabilidad de las Dependencias y Entidades de acuerdo al Artículo 8, será el proporcionar información a la comunidad a través de sus representantes en el Congreso del Estado, sobre el origen de los recursos financieros y su aplicación en el gasto público, de acuerdo con las Leyes aplicables en la materia.

La Contabilidad se llevará con base acumulativa para facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los Presupuestos y sus programas, con objetivos, metas y unidades de ejecución, estableciendo cuentas específicas para registrar los ingresos que las Leyes o cualquier otra disposición aplicable en la materia autoricen percibir y los egresos que se realicen para cumplir con el gasto público.

Por otra parte el Artículo 50 señala textualmente que la Secretaría de Planeación y Finanzas y las Tesorerías Municipales, para el efecto de uniformar los criterios en materia de contabilidad implantarán y emitirán las normas, procedimientos y sistemas de registro a los cuales deberán sujetarse las Dependencias y Entidades. Además de que el sistema de contabilidad debe diseñarse y operar de tal forma que facilite la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, egresos y avances en la ejecución de los programas, y permita medir la eficiencia del gasto público.

Del precepto legal anterior, mismo que es la esencia de mi Estudio de caso, de acuerdo a los resultados obtenidos (encuesta piloto) aplicada a los funcionarios de la Administración Pública Municipal, que la Tesorería Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Ensenada, B.C., no ha homogeneizado los criterios, normas, procedimientos y sistemas de registro en materia de contabilidad, a los cuales deberán sujetarse las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal.

2.14.- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California

A partir de la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública, en el año 2005, y de la reforma al artículo 6° constitucional, se ha generado paulatinamente un marco institucional y procedimental que favorece la cultura de producción y archivo de documentos públicos, así como una nueva conciencia sobre la importancia de la publicidad gubernamental.

2.15.- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para el Municipio de Ensenada, Baja California

Publicado en el periódico oficial del Estado en noviembre de 2006, tiene por objeto desarrollar y dar plena eficacia a las reglas, principios y procedimientos contenidos en la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

Con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos en la ley y el presente reglamento, se integra el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Ensenada, siendo un órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados

El Consejo tendrá por objeto la difusión, protección y promoción al respeto del derecho al acceso de la Información Pública en poder de las dependencias y entidades municipales.

El Consejo se constituirá con siete Consejeros:

- I.** Un representante de los organismos empresariales del municipio;
- II.** Un representante de las Instituciones educativas de nivel superior en el municipio;
- III.** Un representante de los medios masivos de información;
- IV.** Un representante de las organizaciones de abogados en el municipio debidamente registradas ante la Dirección de Profesiones del Estado;
- V.** Un representante de las organizaciones de contadores públicos en el municipio debidamente registradas ante la Dirección de Profesiones del Estado, y;
- VI.** Un representante de las organizaciones de arquitectos e ingenieros en el municipio debidamente registradas ante la Dirección de Profesiones del Estado;
- VII.** Un representante de los clubes y asociaciones de servicios y de asistencia social del municipio.

Será apoyado por un Comité Municipal de Información Pública, que es un órgano normativo y tendrá como objeto coordinar y supervisar las acciones tendientes al cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento, y estará integrado por:

- I.** El Presidente Municipal, quien presidirá el Comité de Información;
- II.** El Síndico Procurador;
- III.** El Regidor Coordinador de la Comisión de Administración Pública y Fortalecimiento Municipal;
- IV.** El Secretario General del Ayuntamiento;
- V.** El Coordinador de Gabinete;
- VI.** El Director de Asuntos Jurídicos;
- VII.** El Director de Informática.

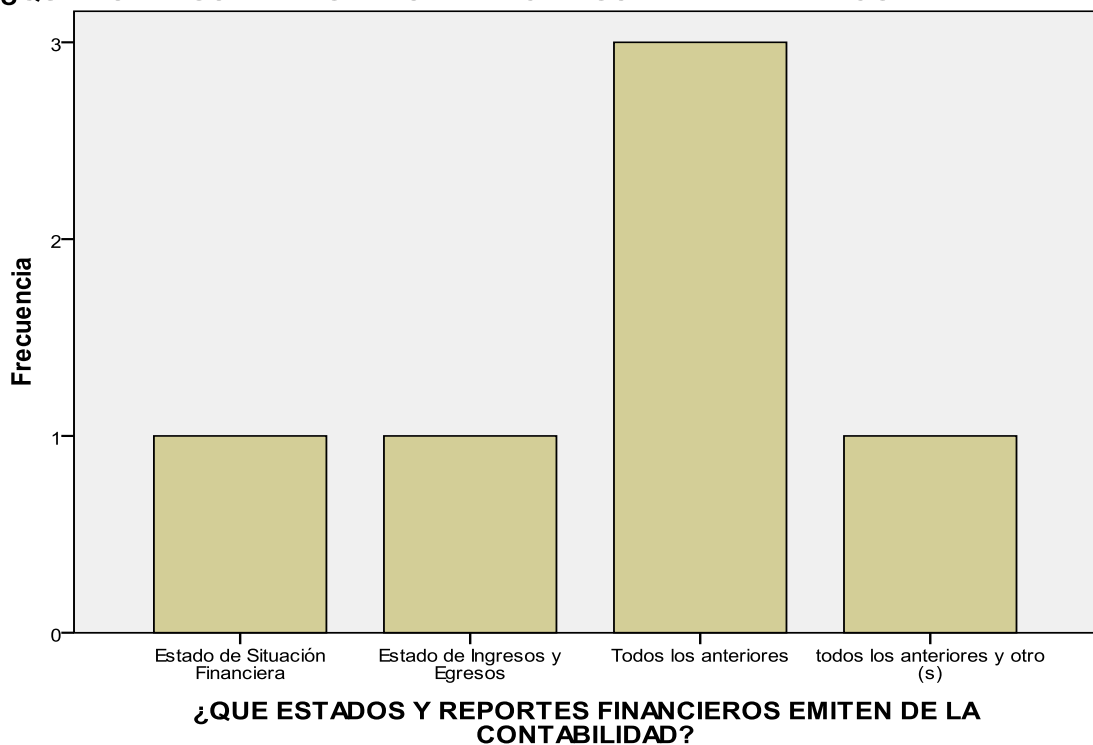
3.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

3.1.- TABLAS DE FRECUENCIAS, GRAFICAS Y ANALISIS

¿QUE ESTADOS Y REPORTES FINANCIEROS EMITEN DE LA CONTABILIDAD?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Estado de Situación Financiera	1	16.7	16.7	16.7
	Estado de Ingresos y Egresos	1	16.7	16.7	33.3
	Todos los anteriores	3	50.0	50.0	83.3
	Todos los anteriores y otro (s)	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

¿QUE ESTADOS Y REPORTES FINANCIEROS EMITEN DE LA CONTABILIDAD?

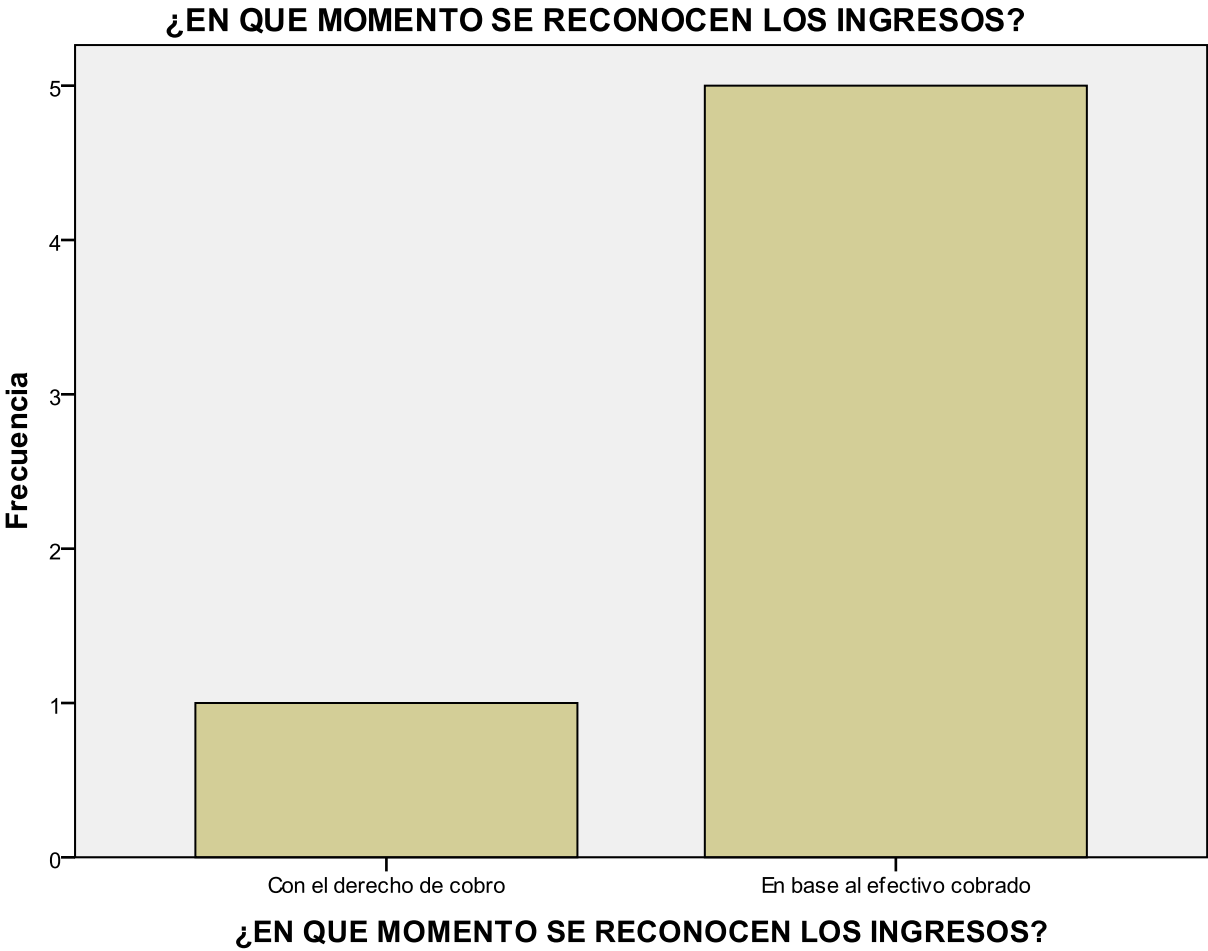


ANALISIS:

Partiendo de la primicia de que fueron 10 Encuestas realizadas a igual número de Funcionarios públicos de la Administración Pública Municipal de Ensenada, al momento de elaborar las conclusiones correspondientes, sólo han sido contestadas 6 de ellas (Corresponden a Organismos Descentralizados) y son concluyentes como se describen a continuación:

Con relación a los Estados Financieros que emiten de la Contabilidad, el 50% de los que respondieron a la encuesta señalan que elaboran los siguientes Estados Financieros (Estado de Situación Financiera, Estado de Ingresos y Egresos, Estado de Cambios en la Situación Financiera y el Estado de Variaciones en el Patrimonio), una sola Entidad Paramunicipal que representa el 17% elabora además de los Estados Financieros mencionados anteriormente otros Reportes como Flujo de Efectivo y Disponibilidades Presupuestales y el 33% señalan que sólo emiten de la Contabilidad un Reporte.

¿EN QUE MOMENTO SE RECONOCEN LOS INGRESOS?					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Con el derecho de cobro	1	16.7	16.7	16.7
	En base al efectivo cobrado	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

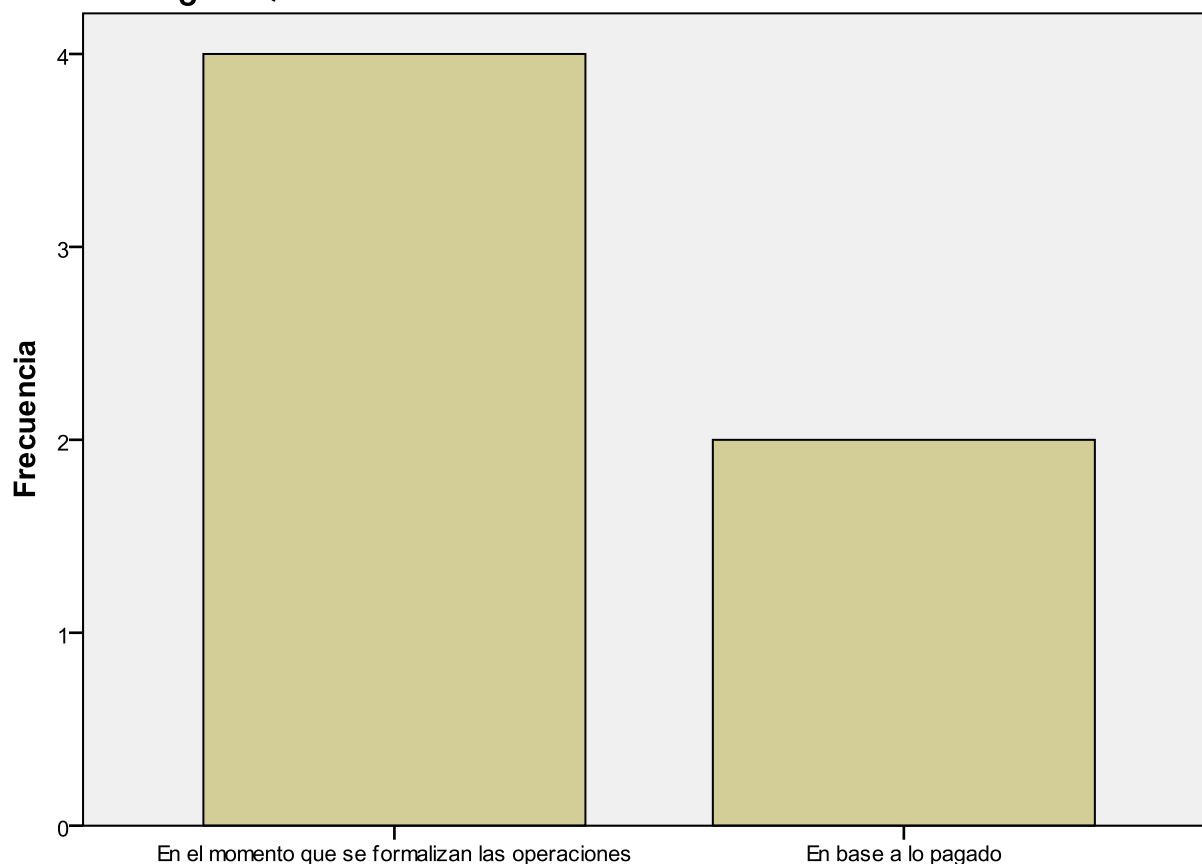


El 83% de las Entidades Paramunicipales reconocen los ingresos contablemente en base al efectivo cobrado y el 17 % respondió que cuando jurídicamente existe el derecho de cobro.

¿EN QUE MOMENTO SE RECONOCEN LOS EGRESOS?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En el momento que se formalizan las operaciones	4	66.7	66.7	66.7
	En base a lo pagado	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

¿EN QUE MOMENTO SE RECONOCEN LOS EGRESOS?



¿EN QUE MOMENTO SE RECONOCEN LOS EGRESOS?

El 67% de las Entidades Paramunicipales reconocen los Egresos contablemente en el momento que se formalizan las operaciones y el 33 % reconocen los Egresos contablemente en base a lo pagado.

¿COMO SE RECONOCEN LAS ADQUISICIONES DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Se controla y registra en el gasto y a fin de mes se reclasifica a la cuenta de activo correspondiente	1	16.7	16.7	16.7
	Se carga directamente a la cuenta de activo correspondiente	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

¿COMO SE RECONOCEN LAS ADQUISICIONES DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES?



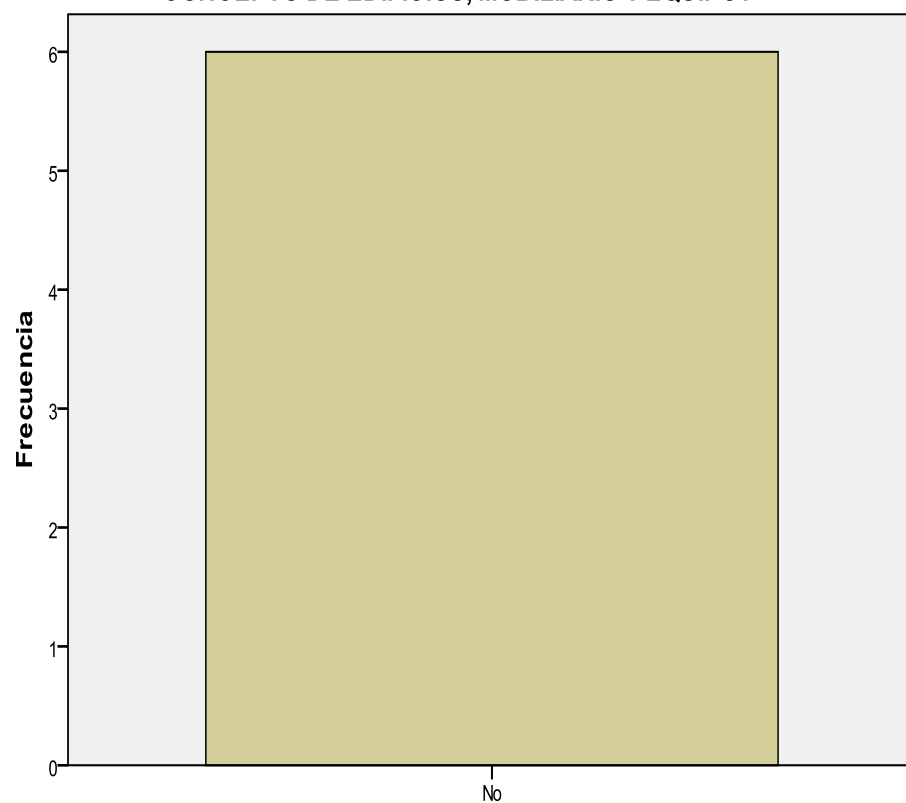
¿COMO SE RECONOCEN LAS ADQUISICIONES DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES?

El 83% de las Entidades Paramunicipales reconocen contablemente las adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles realizando un cargo directamente a la cuenta de activo correspondiente, mientras que el 17 % lo controla y registra en el gasto y a fin de mes lo reclasifica a la cuenta de activo que corresponda.

**¿DETERMINA Y REGISTRA LA DEPRECIACION DE SUS ACTIVOS FIJOS, POR
CONCEPTO DE EDIFICIOS, MOBILIARIO Y EQUIPO?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	6	100.0	100.0	100.0

**¿DETERMINA Y REGISTRA LA DEPRECIACION DE SUS ACTIVOS FIJOS, POR
CONCEPTO DE EDIFICIOS, MOBILIARIO Y EQUIPO?**



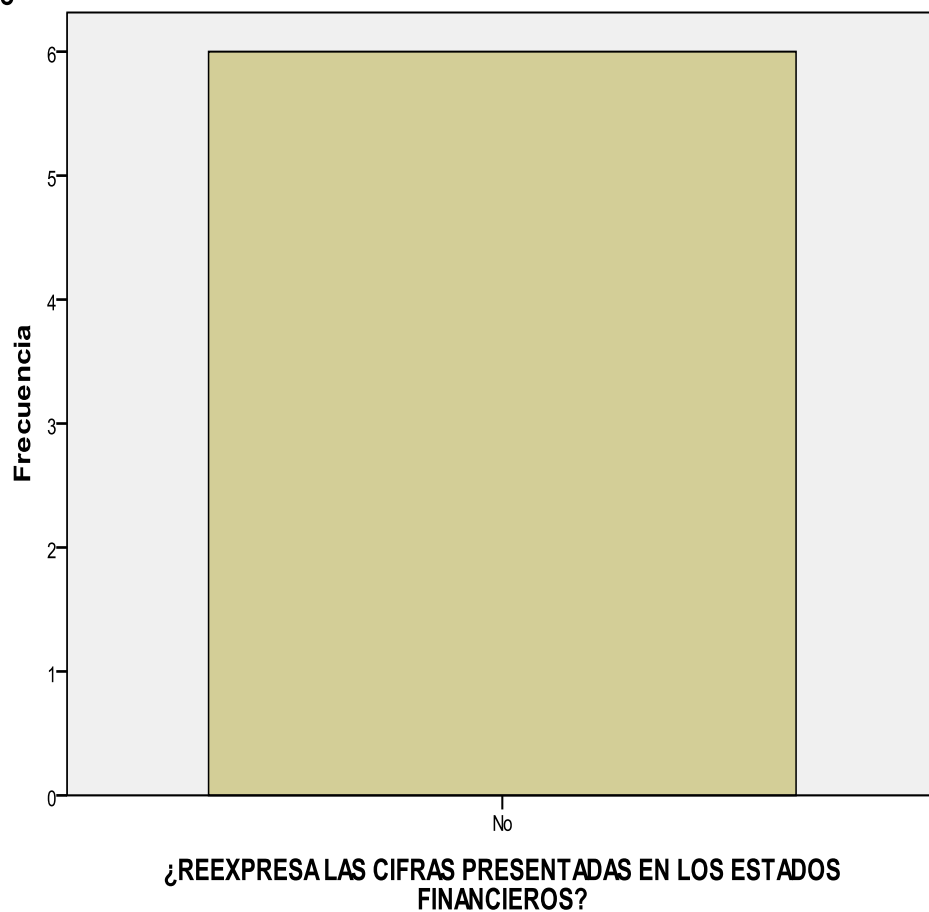
**¿DETERMINA Y REGISTRA LA DEPRECIACION DE SUS ACTIVOS FIJOS, POR
CONCEPTO DE EDIFICIOS, MOBILIARIO Y EQUIPO?**

El 100% de las Entidades Paramunicipales no determinan y registran la depreciación de sus activos fijos, por concepto de Edificios, Mobiliario y Equipo.

¿REEXPRESA LAS CIFRAS PRESENTADAS EN LOS ESTADOS FINANCIEROS?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	6	100.0	100.0	100.0

¿REEXPRESA LAS CIFRAS PRESENTADAS EN LOS ESTADOS FINANCIEROS?

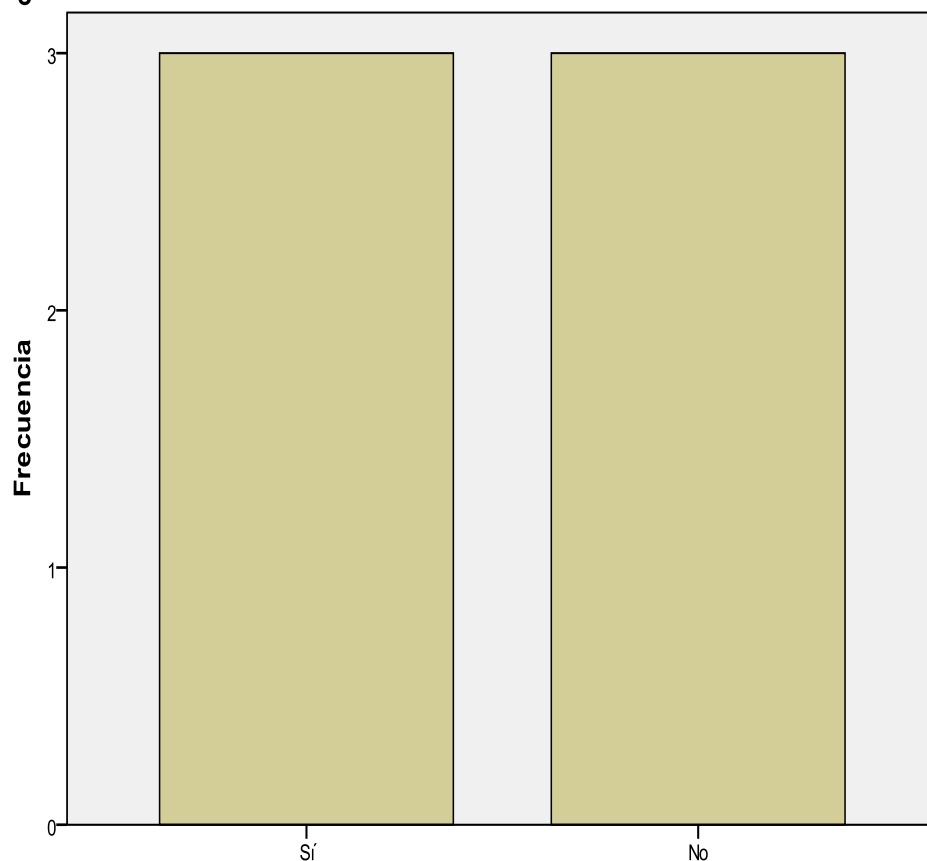


El 100% de las Entidades Paramunicipales no reexpresa las cifras presentadas en los Estados Financieros.

¿CUENTA CON DISPOSICIONES EXPRESAS REFERENTE AL PATRIMONIO?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Sí	3	50.0	50.0	50.0
	No	3	50.0	50.0	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

¿CUENTA CON DISPOSICIONES EXPRESAS REFERENTE AL PATRIMONIO?



¿CUENTA CON DISPOSICIONES EXPRESAS REFERENTE AL PATRIMONIO?

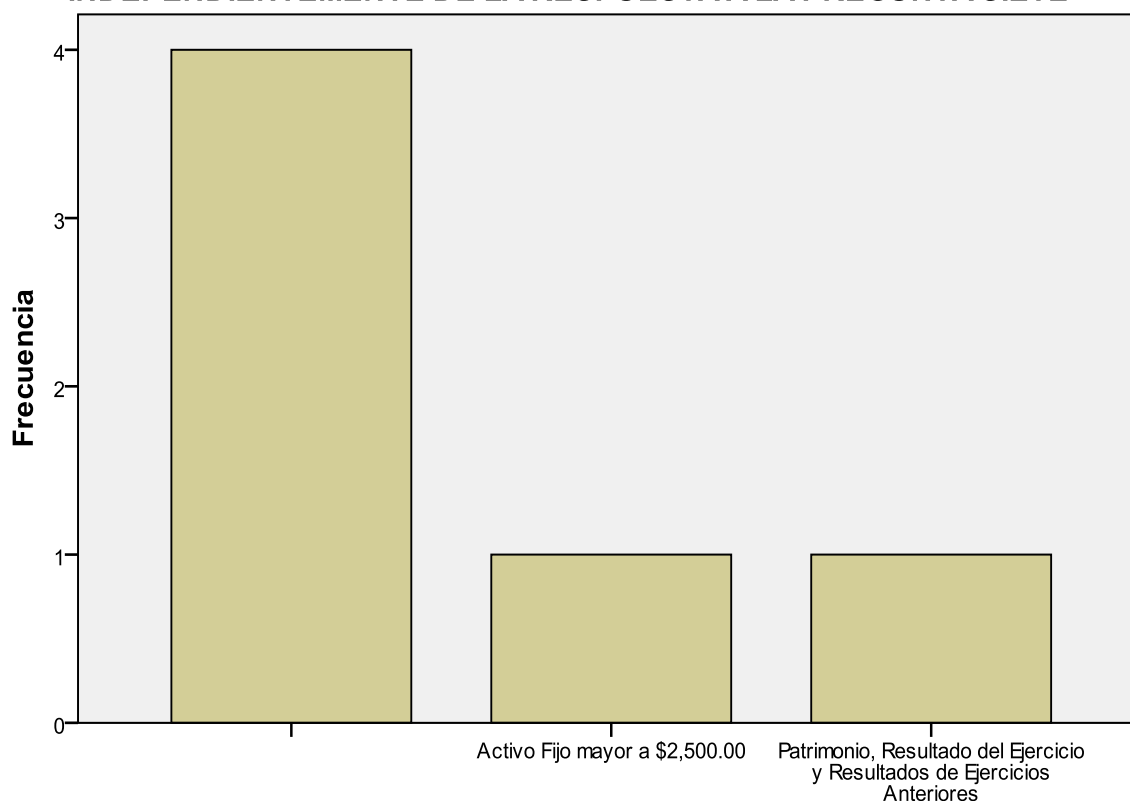
El 50% de las Entidades Paramunicipales sí cuenta con disposiciones expresas referente al patrimonio, ya sea a través de Lineamientos de Capitalización de Activos Fijos, y a través de Políticas de Registro.

INDIQUE LOS CONCEPTOS QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA

RESPUESTA A LA PREGUNTA SIETE

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	4	66.7	66.7	66.7
Activo Fijo mayor a \$2,500.00	1	16.7	16.7	83.3
Patrimonio, Resultado del Ejercicio y Resultados de Ejercicios Anteriores	1	16.7	16.7	100.0
Total	6	100.0	100.0	

**INDIQUE LOS CONCEPTOS QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO,
INDEPENDIENTEMENTE DE LA RESPUESTA A LA PREGUNTA SIETE**

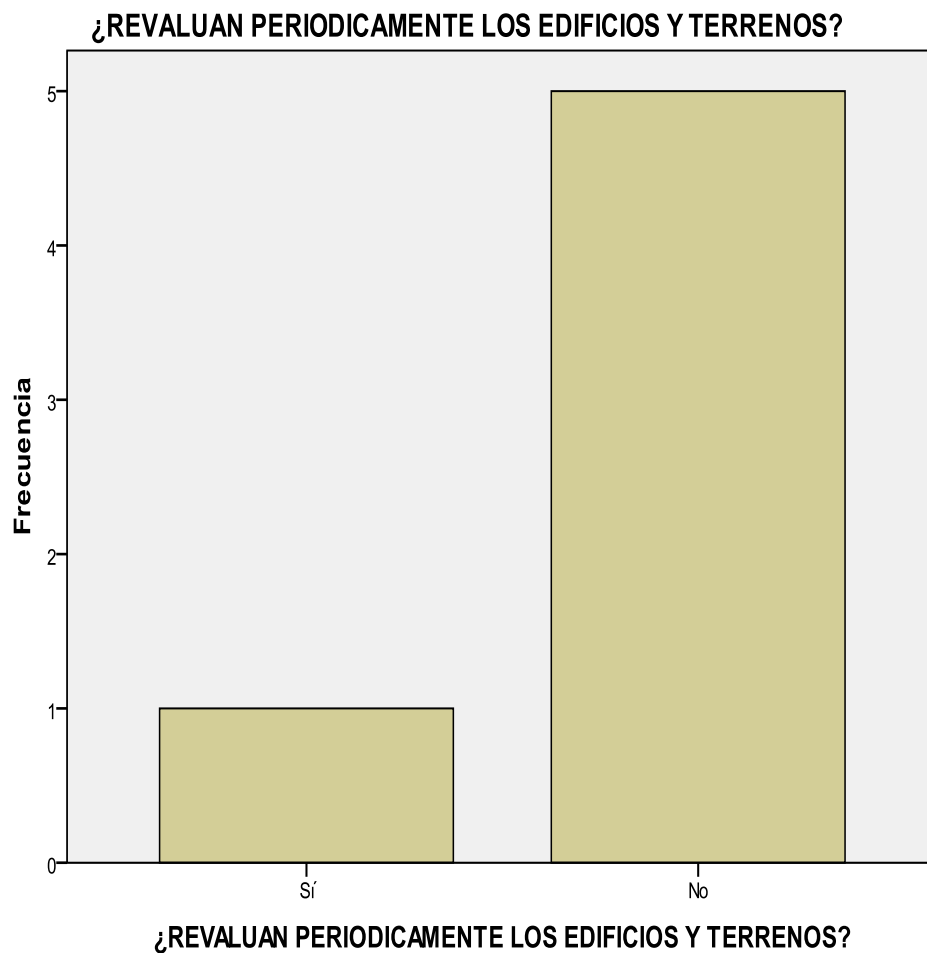


**INDIQUE LOS CONCEPTOS QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO,
INDEPENDIENTEMENTE DE LA RESPUESTA A LA PREGUNTA SIETE**

El 66% de las Paramunicipales no indicó los conceptos que integran el patrimonio de la Entidad, el 34% integra el patrimonio con todos aquellos bienes (Activo Fijo), cuyo costo es mayor a \$2,500.00 pesos, así como con las cuentas de Patrimonio, Resultado del Ejercicio y Resultados de Ejercicios Anteriores.

¿REVALUAN PERIODICAMENTE LOS EDIFICIOS Y TERRENOS?

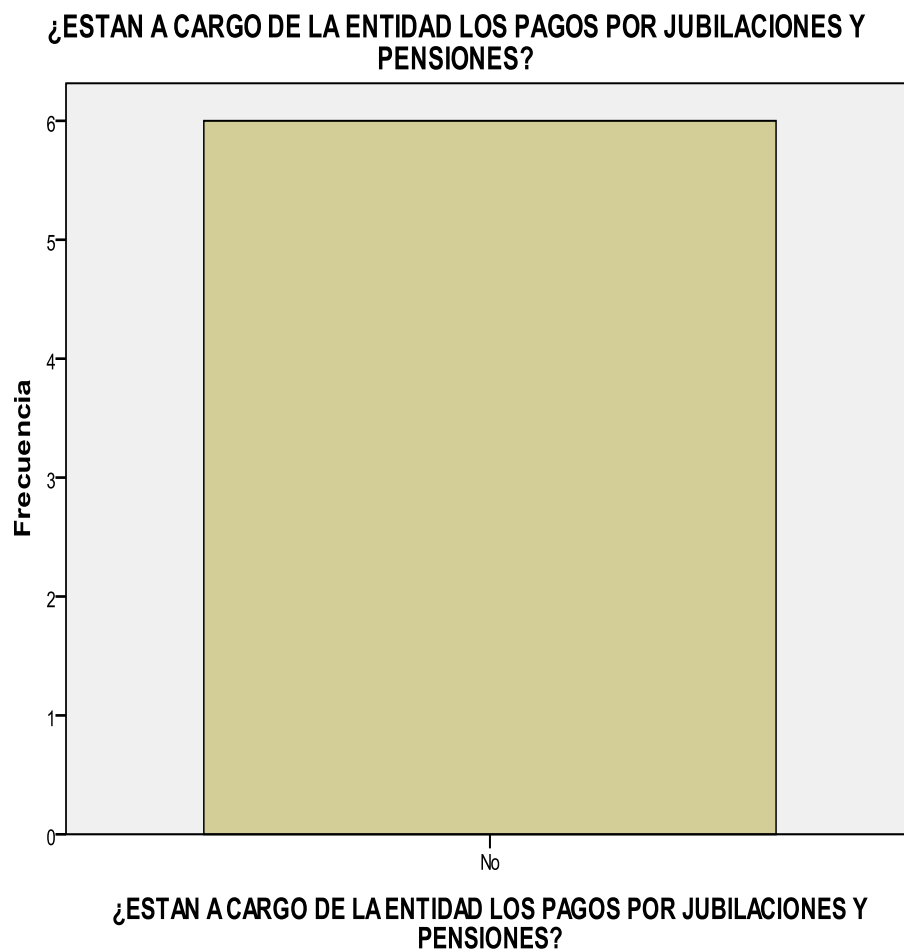
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Sí	1	16.7	16.7	16.7
	No	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	



El 83% de las Entidades Paramunicipales no revalúan los Edificios y Terrenos, el 17 % lo realiza a través de avalúo, siendo realizada la primera revaluación de edificios y Terrenos en el ejercicio de 2008.

**¿ESTAN A CARGO DE LA ENTIDAD LOS PAGOS POR JUBILACIONES Y
PENSIONES?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	6	100.0	100.0	100.0

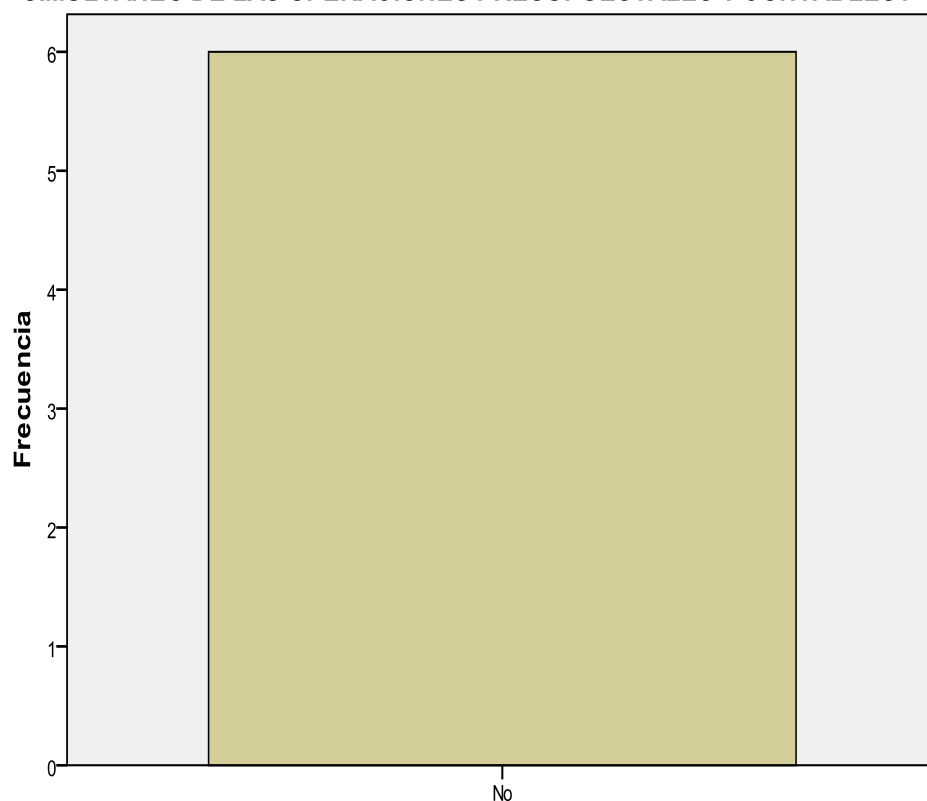


El 100% de las Entidades Paramunicipales señala que no están a cargo de la Entidad los pagos por jubilaciones y pensiones, así mismo no reconocen pasivos por obligaciones laborales.

**¿EL SISTEMA DE INFORMACION VIGENTE CONTEMPLA EL REGISTRO
SIMULTANEO DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES Y CONTABLES?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos No	6	100.0	100.0	100.0

**¿EL SISTEMA DE INFORMACION VIGENTE CONTEMPLA EL REGISTRO
SIMULTANEO DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES Y CONTABLES?**



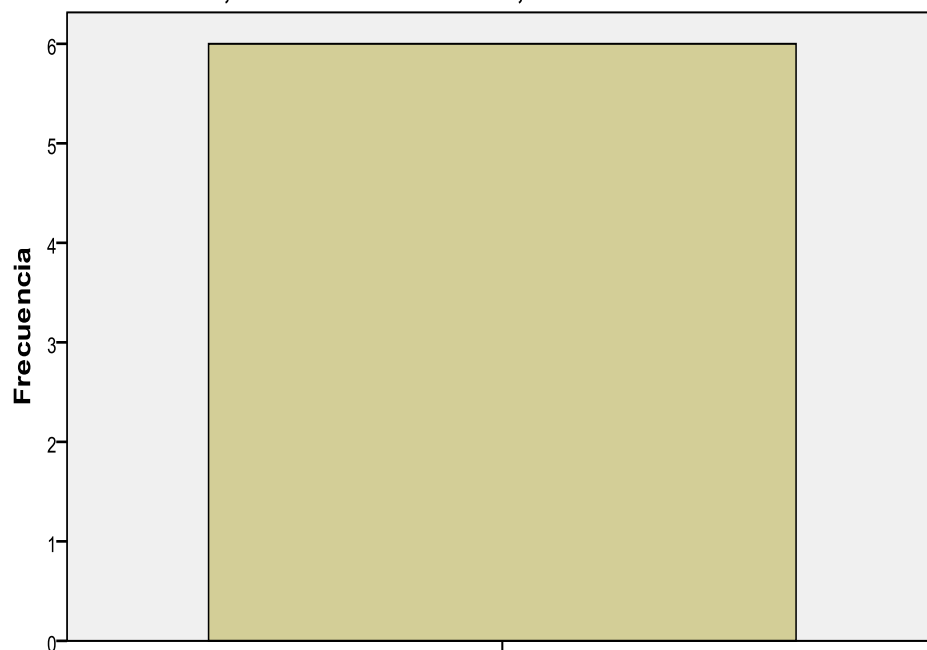
**¿EL SISTEMA DE INFORMACION VIGENTE CONTEMPLA EL REGISTRO
SIMULTANEO DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES Y CONTABLES?**

El 100% de las Entidades Paramunicipales no contempla un sistema de registro simultáneo de las operaciones presupuestales y contables.

EN CASO DE CONTAR CON UN SISTEMA DE COSTOS DE PROGRAMAS, EN
BASE A SU ESTRUCTURA PROGRAMATICA CORRESPONDIENTE AL
EJERCICIO FISCAL DE 2008, INDIQUE: EJE TEMATICO, ESTRATEGIA DE
GOBIERNO, OBJETIVO ESPECIFICO, LINEA DE ACCION Y META

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	6	100.0	100.0	100.0

EN CASO DE CONTAR CON UN SISTEMA DE COSTOS DE PROGRAMAS, EN
BASE A SU ESTRUCTURA PROGRAMATICA CORRESPONDIENTE AL
EJERCICIO FISCAL DE 2008, INDIQUE: EJE TEMATICO, ESTRATEGIA DE
GOBIERNO, OBJETIVO ESPECIFICO, LINEA DE ACCION Y META



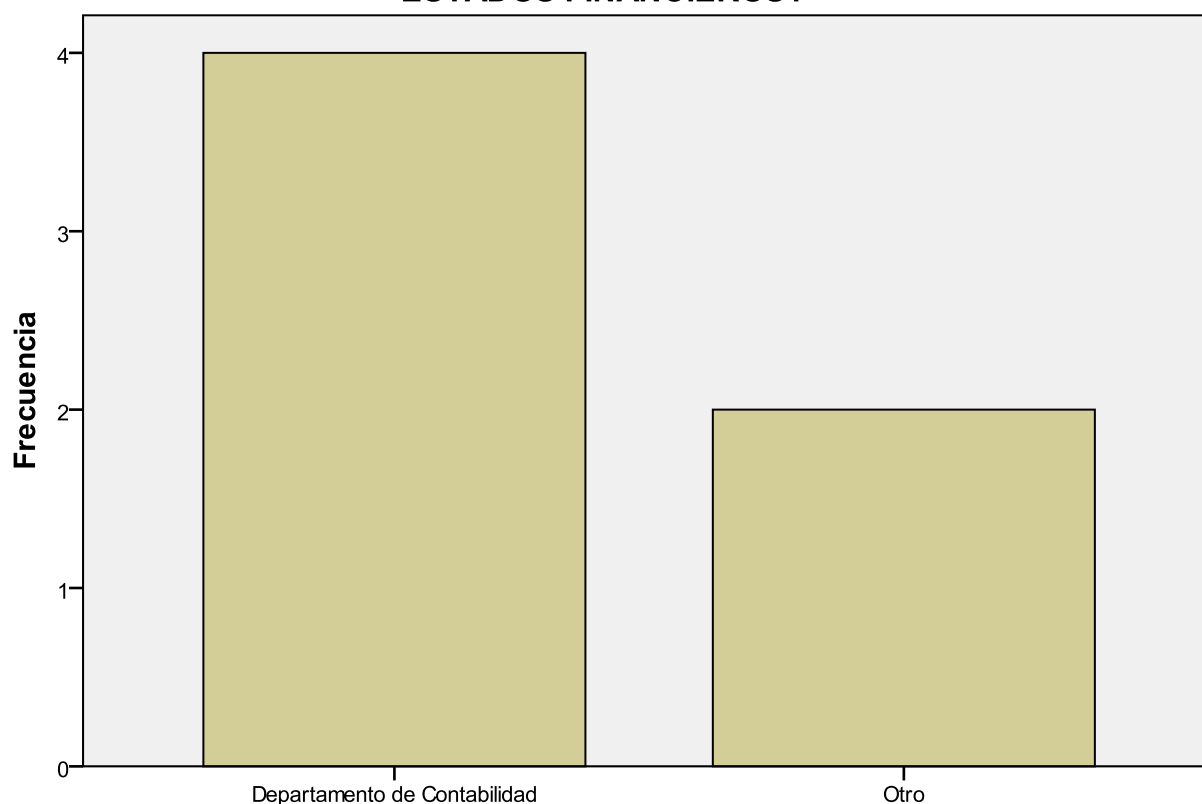
EN CASO DE CONTAR CON UN SISTEMA DE COSTOS DE PROGRAMAS, EN
BASE A SU ESTRUCTURA PROGRAMATICA CORRESPONDIENTE AL
EJERCICIO FISCAL DE 2008, INDIQUE: EJE TEMATICO, ESTRATEGIA DE
GOBIERNO, OBJETIVO ESPECIFICO, LINEA DE ACCION Y META

El 100% de las Entidades Paramunicipales no cuenta con un sistema de costos de programas que permita determinar la erogación por la adquisición de bienes y servicios utilizados en las actividades necesarias para la realización de las metas.

¿QUE ENTIDAD O DEPENDENCIA ES LA RESPONSABLE DE EMITIR LOS ESTADOS FINANCIEROS?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Departamento de Contabilidad	4	66.7	66.7	66.7
	Otro	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

¿QUE ENTIDAD O DEPENDENCIA ES LA RESPONSABLE DE EMITIR LOS ESTADOS FINANCIEROS?



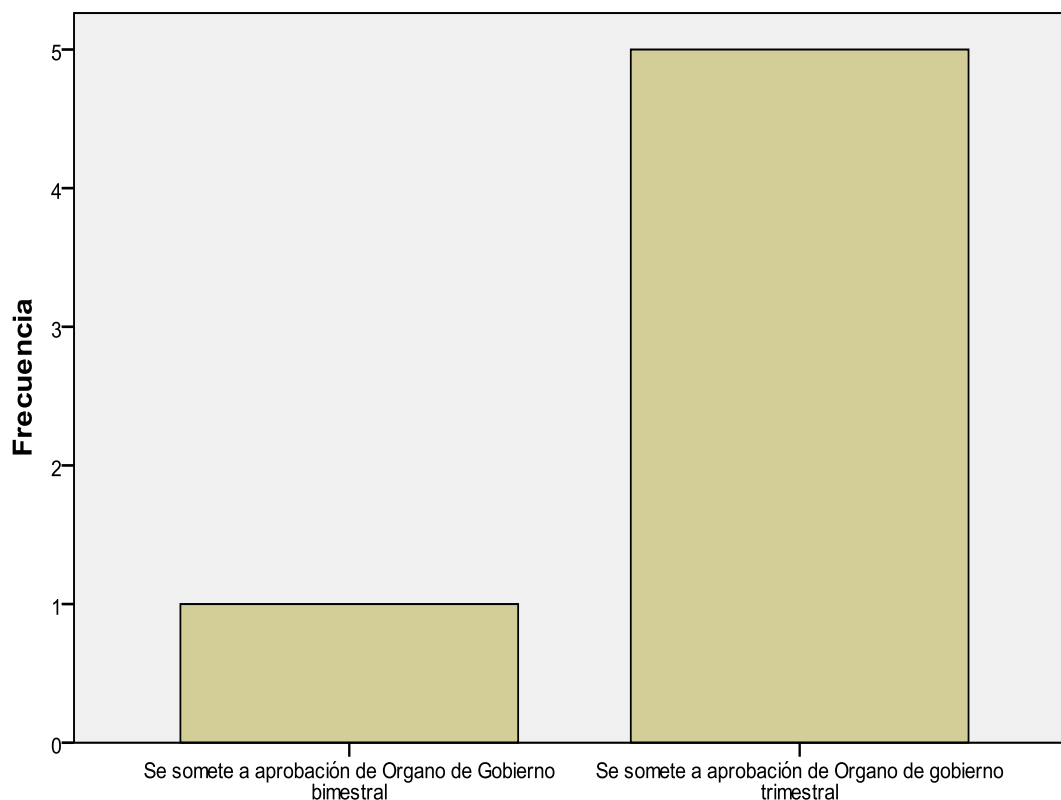
¿QUE ENTIDAD O DEPENDENCIA ES LA RESPONSABLE DE EMITIR LOS ESTADOS FINANCIEROS?

El 67% de las Entidades Paramunicipales cuenta con un Departamento de Contabilidad, misma que es el área Responsable de emitir los Estados Financieros, el 33% señala que Otro: ya sea a través de un Despacho Contable Externo, o la propia Entidad (no definiendo si cuenta con Departamento de Contabilidad o Departamento Administrativo).

**INDIQUE EL PROCESO SEGUN CORRESPONDA DE INTEGRACION Y APROBACION DE LOS
ESTADOS FINANCIEROS**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Se somete a aprobación de Órgano de Gobierno bimestral	1	16.7	16.7	16.7
	Se somete a aprobación de Órgano de gobierno trimestral	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

**INDIQUE EL PROCESO SEGUN CORRESPONDA DE INTEGRACION Y
APROBACION DE LOS ESTADOS FINANCIEROS**



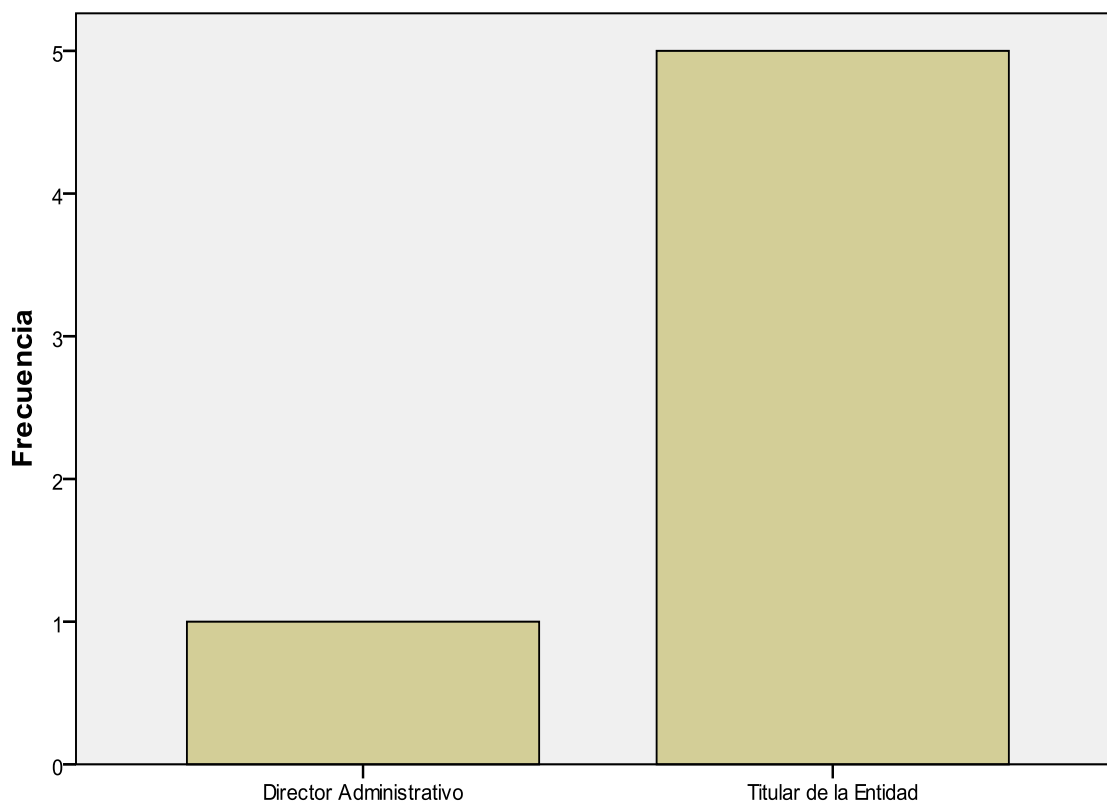
**INDIQUE EL PROCESO SEGUN CORRESPONDA DE INTEGRACION Y
APROBACION DE LOS ESTADOS FINANCIEROS**

El 83% de las Entidades Paramunicipales somete a aprobación de Órgano de Gobierno los Estados Financieros de manera trimestral, mientras que el 17% lo somete a aprobación de Órgano de Gobierno de forma bimestral.

DE LA INFORMACION FINANCIERA, EN ORDEN JERARQUICO ¿A QUIEN REPORTA?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Director Administrativo	1	16.7	16.7	16.7
	Titular de la Entidad	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

DE LA INFORMACION FINANCIERA, EN ORDEN JERARQUICO ¿A QUIEN REPORTA?



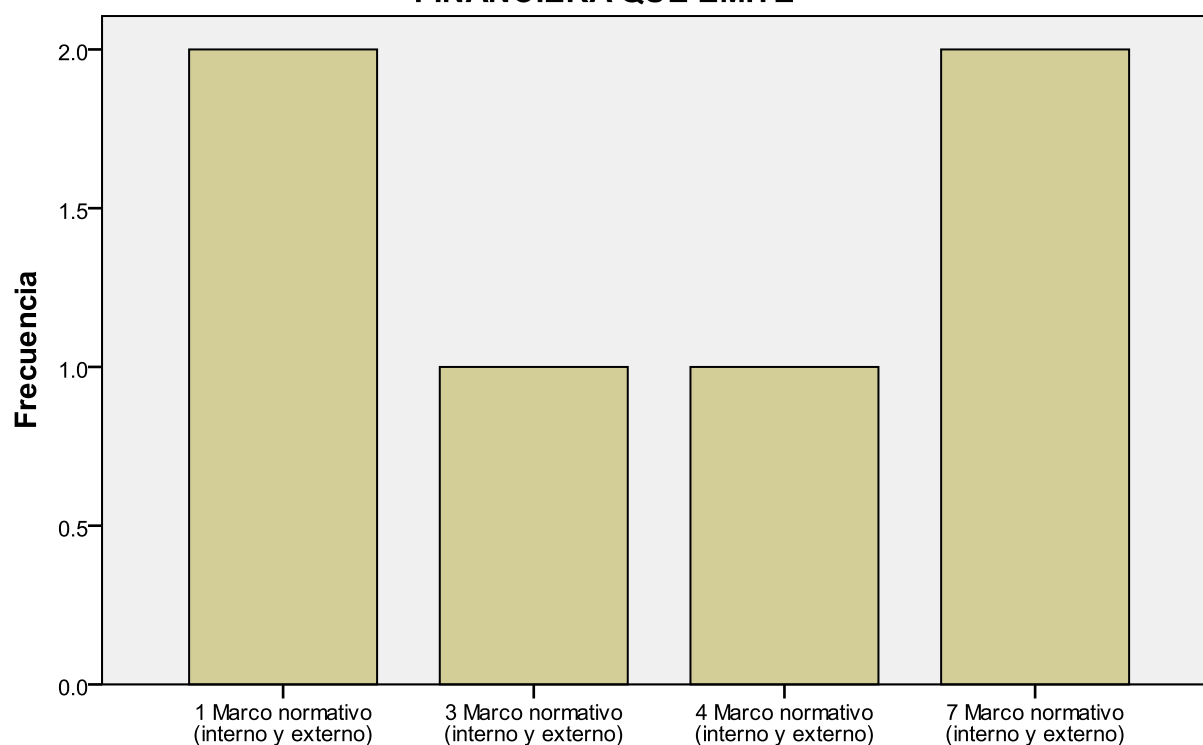
DE LA INFORMACION FINANCIERA, EN ORDEN JERARQUICO ¿A QUIEN REPORTA?

De la Información Financiera, el 83% reporta directamente al titular de la Entidad, mientras que el 17% reporta la Información Financiera al Director Administrativo de la Entidad, haciendo hincapié que es la primera persona a la que se reportan los Estados Financieros antes de pasarlo para aprobación del Órgano de Gobierno de la Entidad.

**ENUNCIAR EL MARCO NORMATIVO INTERNO Y EXTERNO RELACIONADO CON LA VALUACION,
PRESENTACION Y REVELACION DE LA INFORMACION FINANCIERA QUE EMITE**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	1 Marco normativo (interno y externo)	2	33.3	33.3	33.3
	3 Marco normativo (interno y externo)	1	16.7	16.7	50.0
	4 Marco normativo (interno y externo)	1	16.7	16.7	66.7
	7 Marco normativo (interno y externo)	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

**ENUNCIAR EL MARCO NORMATIVO INTERNO Y EXTERNO RELACIONADO CON
LA VALUACION, PRESENTACION Y REVELACION DE LA INFORMACION
FINANCIERA QUE EMITE**



**ENUNCIAR EL MARCO NORMATIVO INTERNO Y EXTERNO RELACIONADO
CON LA VALUACION, PRESENTACION Y REVELACION DE LA INFORMACION
FINANCIERA QUE EMITE**

Respecto al Marco Normativo, el 67% de las Paramunicipales señaló contar entre tres y siete Disposiciones Normativas relacionadas con la valuación, presentación y revelación de la información financiera, mientras que el 33% sólo señaló que cuenta con una Disposición Normativa.

3.2.- CONCLUSIONES:

Es necesaria la participación de los funcionarios públicos de la Administración Pública Municipal de Ensenada, B.C., de una manera integral, tendiente a Estandarizar las Prácticas Contables, en apoyo a la rendición de cuentas públicas, propiciar el desarrollo de competencias fortaleciendo la formación y capacitación de los mismos, multidisciplinaria, pues ofrece soluciones integrales al cúmulo de problemas que se pudiesen presentar en la elaboración de instrumentos técnico/contables y presupuestarios, toda vez, que para una correcta y homogénea operación de la Contabilidad Gubernamental, es importante contar con instrumentos normativos que la guíen y sustenten. Por su naturaleza, al vincular diversas disciplinas con la consecuente aplicación de sus métodos y técnicas particulares; generaría un gran abanico de soluciones.

En apoyo a la rendición de cuentas públicas, la Estandarización de las prácticas contables, tiene entonces como objetivo, el registro contable y presupuestal de los ingresos y egresos públicos y las operaciones financieras, así como proporcionar información sobre la aplicación de los fondos públicos para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y programación de la gestión gubernamental y la integración de la Cuenta Pública.

Del análisis realizado a los resultados obtenidos, derivados del instrumento aplicado a los funcionarios Públicos involucrados en las operaciones relacionadas con la valuación, presentación y revelación de la información financiera, se desprende lo siguiente:

- Se debería utilizar un catálogo contable de manera uniforme, en apoyo a los registros contables del Ayuntamiento de Ensenada y sus organismos descentralizados, a efecto de unificar los criterios en cuanto a la clasificación y manejo de la cuentas, éste es un listado de cuentas ordenadas en forma sistemática de acuerdo a los nombres y números de cuentas. El catálogo de cuentas debe contener: los grupos de cuentas más usuales, los subgrupos de cuentas que lo conforman, las cuentas en sí y las cuentas auxiliares.

- Se deberían realizar asientos contables y Estados Financieros estandarizados, apoyándose de un Manual de contabilidad gubernamental. En la Administración Pública Municipal, con un personal numeroso en el Departamento de Contabilidad, conviene formular un catálogo contable tan amplio como las necesidades lo requieran; y redactar, además, un instructivo para el manejo de las propias cuentas. Podrá parecer sin sentido dar instrucciones a un contador acerca de cómo manejar las cuentas de un catálogo, pues es de suponerse que este conocimiento forma parte de su preparación técnica; sin embargo, debe recordarse que en la práctica existen reglas, costumbres y conveniencias particulares en cada Entidad que no tienen más justificación que ciertas normas establecidas en vista de su experiencia particular. Por ejemplo, en casos de Adquisición de Mobiliario y Equipo, existirá seguramente la cuenta de Mobiliario y equipo, cuyo nombre por si mismo explica la naturaleza del movimiento que debe registrarse en ella; pero es muy posible que según la política contable de la Administración Municipal, solamente las adiciones al Mobiliario y Equipo por un costo superior a “X” por unidad deba cargarse a esta cuenta, para ser debidamente depreciadas; y que toda compra de equipo por cantidad inferior deba cargarse a los gastos, a pesar de que, teóricamente, represente un aumento de activo fijo.

De manera semejante suele ser necesario dar instrucciones precisas acerca del tratamiento contable a que deban sujetarse ciertas instalaciones, depreciaciones y amortizaciones, así como las normas a seguir en el caso de depreciaciones, amortizaciones, cancelación de cuentas incobrables y demás problemas, que con frecuencia se prestan a distintas interpretaciones según el criterio de quien trate de resolverlos.

Luego entonces, en estos casos no sólo es indispensable el catalogo contable sino que se hace necesario también complementarlo con un instructivo (Manual de contabilidad gubernamental), para su manejo, instructivo tan amplio y detallado como las circunstancias lo ameriten.

- La Cuenta Pública que se rinde al Congreso del Estado, debería contener información estandarizada y estar bajo las mismas bases, toda vez que, se tendría un documento consistente, mediante el cual el ayuntamiento cumpliría con la obligación constitucional de someter a la legislatura local los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales. La cuenta pública representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos.
- El Marco Normativo relacionado con la valuación, presentación y revelación de la información financiera, debería ser de pleno dominio de las personas involucradas en la misma. Cabe mencionar que con el propósito de llevar cuenta y razón del ejercicio contable-presupuestal, existen numerosas disposiciones, tanto legales como administrativas, mediante las que se organiza y regula la contabilidad gubernamental, la cual consiste en la captación y registro de las operaciones financieras realizadas por los Ayuntamientos dentro de las actividades relacionadas con la estructuración y ejercicio del gasto público, con el fin de generar la información necesaria que permita darle a dicho gasto la claridad, transparencia, uniformidad, disciplina, armonía y congruencia que requiere la más elemental técnica contable-presupuestal.

3.3.- RECOMENDACIONES

Las principales recomendaciones se refieren al diseño de un modelo y un sistema contable que sea la base de la contabilidad de gobierno, la adopción de principios y normas técnicas comunes, la capacitación para la incorporación de este marco técnico y de otros aspectos que signifiquen la incorporación de mejores prácticas en la administración financiera, así como la difusión e incorporación de instrumentos modernos para el registro, control y presentación de la información financiera, cuyo plazo de ejecución dependerá del grado de interés y compromiso que al proceso otorgue la administración municipal, y como lo señalo al inicio de este estudio, dependerá de la voluntad de las partes.

4.- BIBLIOGRAFIA

- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C., Manual de Contabilidad Gubernamental para Municipios, pp.3- 11.
- Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior, A. C., cuestionario AMOCVIES sobre prácticas contables de las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPAES).
- Benjamín Guillermo Hill Mayoral, Alicia Hernández Mata y Mauricio I. Dussauge Laguna, 2007, Capítulo 8, Transparencia y acceso a la información pública, www.programaanticorrupcion.gob.mx, pp. 1-12.
- Crespo, José Antonio, Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, serie: cultura de la Rendición de Cuentas, pp. 7-26
- López, Sergio y Merino Mauricio, La rendición de cuentas en México; perspectivas y retos, cuadernos sobre rendición de cuentas 1, 2009, www.programaanticorrupcion.gob.mx, pp.19-32.
- Manual de Organización, de la Tesorería Municipal de Ensenada.
- Merino Mauricio, La Estructura de la rendición de cuentas en México; Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México, pp.1-4.
- Morgan Rafael, una cuenta que se empieza a saldar; Transparencia y Rendición de Cuentas, Revista de Administración Pública, Número Especial, Volumen XLIII, septiembre-diciembre 2008, p.p. 57-63.
- Oficio No. 31/2007-2008 de fecha 18 de febrero de 2008, firmado por CPC Jaime Sánchez Mejorada Fernández, Presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos IMCP.
- Peschard Jacqueline, Transparencia y Partidos Políticos; Cuadernos de Transparencia 08, IFAI 2005, p.p.11-14.
- Presentación de la Convención Nacional Hacendaria en marzo de 2004, Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional.
- Programa de Armonización Contable Gubernamental con Municipios-PACMUN, Cuestionario de Administración Financiera y Contable Municipal (Instructivo).

- Schedler Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia 03, www.programaanticorruccion.gob.mx, 2004, pp.12-19.
- Ugalde, Luis Carlos, Rendición de cuentas y Democracia el Caso de México, Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 11-33
- Uvalle Ricardo, Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia; Transparencia y Rendición de Cuentas, Revista de Administración Pública, Número Especial, Volumen XLIII, septiembre-diciembre 2008, p.p. 143-163.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de febrero de 1917. Legislación Federal que incluye última reforma publicada al 29 de julio de 2010.
- Constitución Política del Estado de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 16 de agosto de 1953, No. 23. Legislación Estatal que incluye reforma de fecha 24 de abril de 2009.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 25 de junio de 2002, No. 27. Legislación Estatal que incluye reforma de fecha 26 de diciembre de 2008.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002. Legislación Federal que incluye reforma publicada el 6 de junio de 2006.
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 21 de mayo de 2004, No. 22. Legislación Estatal que incluye reforma de fecha 14 de septiembre de 2007.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 20 de septiembre de 1992 No. 30. Legislación Estatal que incluye reforma de fecha 18 de agosto de 2006.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 12 de agosto de 2005, No. 36.

- Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada, Baja California, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 29 de abril de 2005.
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Municipio de Ensenada, Baja California, Publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 17 de noviembre de 2006.

CUESTIONARIO SOBRE PRÁCTICAS CONTABLES

PARA: Personal involucrado con los registros contables en la Administración Central y/o Entidades Paramunicipales del Municipio de Ensenada.

Con el propósito de obtener información de las prácticas contables, a efecto de proponer un Manual de Contabilidad Gubernamental al Ayuntamiento del Municipio de Ensenada, B. C. como Estudio de Caso para Obtener el grado de Maestría del Programa Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, de la manera más atenta, les solicitamos sean tan amables de contestar, o en su caso turnar al área correspondiente, algunas preguntas referentes a la valuación, presentación y revelación de la información financiera que emite el Departamento al que pertenece y, una vez contestado el siguiente cuestionario, enviarlo a la dirección electrónica que aparece al final de este texto.

Marcar con negritas la respuesta que aplique a la pregunta correspondiente:

1. ¿Qué Estados y Reportes Financieros emiten de la Contabilidad?

- a) Estado de Situación Financiera.
- b) Estado de Ingresos y Egresos.
- c) Estado de Cambios en la Situación Financiera.
- d) Estado de Variaciones en el Patrimonio.
- e) Todos los anteriores
- f) Otro: _____.

2. Para efectos de registro contable ¿En qué momento se reconoce los ingresos?

- a) Cuando existe jurídicamente el derecho de cobro, se registran en los activos correspondientes.
- b) En base al efectivo cobrado.

3. Para efectos de registro contable ¿En qué momento se reconoce los egresos?

- a) En el momento que se formalizan las operaciones.
- b) En base a lo pagado.

4. Para efectos de registro contable ¿Cómo se reconocen las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles?

a) Se controla y registra en el gasto y a fin de mes se reclasifica a la cuenta de activo correspondiente.

b) Se carga directamente a la cuenta de activo correspondiente.

5. ¿Determina y registra la depreciación de sus activos fijos, por concepto de edificios, mobiliario y equipo?

a) Sí

b) No

De ser afirmativa

5.1 ¿Con que periodicidad lo realiza?

5.2 ¿En Edificios, sobre qué valor lo realiza?

a) Valor de construcción.

b) Valor de adquisición.

c) Valor de avalúo.

5.3 ¿En Mobiliario y equipo, sobre qué valor lo realiza?

a) Valor de adquisición.

b) Valor de adquisición, conjuntamente con los costos de transporte y de instalación.

6. ¿Reexpresa las cifras presentadas en los Estados Financieros?

a) Sí

b) No

De ser afirmativa

6.1 ¿Qué normatividad contable aplica?

7. ¿Cuenta con disposiciones expresas referente al Patrimonio?

a) Sí

b) No

De ser afirmativa

7.1 Indique la normatividad aplicable.

7.2 Indique los conceptos que integran el Patrimonio, independientemente de la respuesta a la pregunta siete.

8. ¿Revalúan periódicamente los edificios y terrenos?

- a) Sí
De ser afirmativa
- b) No se Revalúan

8.1 ¿Cuál es el procedimiento que realizan?

8.2 ¿Con qué periodicidad se realiza?

9. ¿Están a cargo de la Entidad los pagos por jubilaciones y pensiones?

- a) Sí
De ser afirmativa
- b) No

9.1 En caso de Reconocer pasivos por obligaciones laborales contraídas con los diversos tipos de personal de la Entidad, indique cuenta contable de dicho registro

10. ¿El sistema de información vigente contempla el registro simultáneo de las operaciones presupuestales y contables?

- a) Sí
- b) No

11. En caso de contar con un sistema de costos de programas (sistema que permite determinar la erogación por la adquisición de bienes y servicios utilizados en las actividades necesarias para la realización de las metas de un programa), en base a su Estructura Programática correspondiente al ejercicio fiscal de 2008.

Indique:

Eje temático

Estrategia de Gobierno

Objetivo específico

Línea de acción

Meta

12. Indicar: ¿Qué entidad o dependencia es la responsable de emitir los Estados Financieros?

- a) Departamento de Contabilidad
- b) Departamento Administrativo
- c) Otro: _____

13. Indique el proceso según corresponda de integración y aprobación de los Estados Financieros.

- a) Se registran contablemente las operaciones diarias.
- b) Se elabora cierre contable mensual.
- c) Se elaboran los Estados Financieros:
 - Estado de Situación Financiera
 - Estado de Resultados
 - Otro: _____
- d) Se somete a aprobación de Órgano de Gobierno
 - Mensual
 - Bimestral
 - Trimestral
 - Otro: _____
- e) Si consideran necesario incluir otros aspectos relevantes, favor de indicarlo

14. De la información Financiera, en orden jerárquico ¿A quién reporta?

- a) Tesorero Municipal
- b) Director Administrativo
- c) Titular de la Entidad

15. Enunciar el marco normativo **interno** y **externo** relacionado con la valuación, presentación y revelación de la información financiera que emite. **Es importante señalar si la normatividad sobre la que se fundamenta la emisión de la información financiera de la entidad es la emitida por el CINIF o por el Gobierno estatal ó federal, pero sobre todo es muy importante señalar cuál es la razón por la que se aplica** (p. e.: por sugerencia de auditores externos; por indicaciones de autoridad federal ó estatal, etc.).

A continuación, se presenta un formato propuesto para detallar las disposiciones respectivas. Puede ampliarse según se requiera, en hoja adicional.

Enunciar el nombre de la Ley, Reglamento, Manual, Circular u otro documento oficial	Descripción (mencionar qué establece dicho marco normativo)	Órgano emisor de la disposición

Si consideran necesario incluir otros aspectos relevantes, favor de indicarlo en documento adicional.

NOMBRE _____

PUESTO _____

ENTIDAD _____

Una vez contestado el cuestionario anterior, les agradeceremos enviarlo vía electrónica a más tardar el próximo _____ del presente año dirigido a:

C.P.

Correo electrónico:

Para informes o dudas sobre el cuestionario, favor de contactar al C.P.