La nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental y la transparencia en la rendición de cuentas

The new Government Accountability Act and Transparency in Accountability

*Ángel Ávila Martínez
**Ladislao Romero Zavala

Resumen

La información es una demanda social por la transparencia que surgió en los primeros años del siglo XXI, a partir de ahí se incrementó la necesidad de contar con una Ley de Acceso a la Información para avanzar hacia un mejor ejercicio de la función pública, pues con ella se avanza hacia una mejor gobernabilidad. El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades, pues se trata de perfeccionar y armonizar las herramientas para avanzar en la rendición de cuentas y de consolidar valores esenciales en el servicio público. Asimismo surge la necesidad de una armonización contable como paso fundamental para lograr la transparencia en el gasto que realizan las entidades públicas de los tres órdenes de gobierno en un contexto de abierta rendición de cuentas que de mayor certidumbre a las acciones de gobierno.

Palabras clave:
- Información
- Derecho
- Rendición de cuentas

Abstract

The information is a social demand for transparency that emerged in the early years of this century, from there grew the need for a law on access to information to move towards a better performance of the civil service, with it moving towards better governance. The right of access to information for all Authorities Creates Obligations, Because It is Improving and Harmonizing the tools to advance accountability and Strengthen core values in public service. Also there is the need for accounting harmonization as a key step to achieve transparency in the expenditure by public bodies of the three levels of government in the context of open accountability of greater certainty to government actions

Keywords:
- Information
- Law
- Transparency

JEL: D82, K11, H50

Antecedentes

Un Estado democrático, eficiente y eficaz es aquel que garantiza la plena vigencia de sus leyes que le rigen y del ejercicio de los derechos fundamentales de su población. En nuestro país, el Derecho de Acceso a la Información (DAI) es un derecho humano garantizado por la Constitución (artículos 1° y 6°) y respaldado por los tratados internacionales.

La demanda social por la transparencia surgió en los primeros años del siglo XXI, a partir del seminario "Derecho a la Información de Forma Democrática" –que el 25 de mayo de 2001 convocó a más de cien periodistas, ciudadanos y académicos de todo el país– con una gran convocatoria y participación, surgió la necesidad de contar con una Ley de Acceso a la Información Pública para avanzar hacia un mejor ejercicio de la función pública y una mayor democracia y calidad de vida de la población.

*Profesor titular de la asignatura de INAE y Política Social en México, Facultad de Economía-UNAM. Actualmente se desempeña como Subdirector de Orientación y Consulta del IFAI. Egresado de la Facultad de Economía-UNAM y de la UACPYP-UNAM.

**Desde hace más de 15 años se desempeña como subdirector en la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP. Egresado de la Facultad de Economía de la UNAM y de la UACPYP-UNAM.

El grupo de ciudadanos organizados que propusieron la creación de una ley de transparencia -denominado "Grupo Oaxaca"-, demandaba mayor apertura de la información gubernamental en cuanto al manejo de los recursos presupuestales, programas y acciones, a fin de proporcionar a la sociedad los elementos de análisis y evaluación sobre la gestión pública.

Es así como se dio inicio a una tendencia fundamental hacia la exigencia de información, mayor transparencia en el uso y destino de los recursos públicos y dio pauta a la creación de una cultura de rendición de cuentas. La opacidad es propia del burocratismo; mientras que la transparencia es un paso para avanzar hacia una mejor gobernabilidad democrática.

Transparencia y democracia

La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal y como tal, permanentemente perfectible como elemento dinámico. Cuanto más se avanza en la democracia, tanto más se eleva la apuesta. Aunque cabría acotar también que el concepto "democracia" es probablemente una de las palabras que se ha utilizado (se utiliza y se sigue utilizando) con mayor ambigüedad.

Giovani Sartori señala que el acto democrático por antonomasia es el voto en las diferentes elecciones, pero el sistema democrático ha de ir mucho más allá si realmente se quiere que haya una ciudadanía participativa. No obstante como condición necesaria debe contarse con un marco político democrático, que sea el sustento de una democracia social y una democracia económica.

La democracia social consiste en la igualdad de condiciones, existe un espíritu igualitario que se refleja en la inexistencia de estamentos sociales; en tanto que la democracia económica es entendida por Sartori como la introducción de la democracia en el mundo laboral, en la organización y gestión del trabajo.

Democracia y transparencia deben siempre ir de la mano. No puede haber democracia real sin una participación ciudadana permanente,esto es, si los ciudadanos no cuentan con información amplia y completa y los instrumentos necesarios, para vigilar el buen desempeño de sus autoridades.

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en junio del 2002, fue un elemento fundamental que fortaleció la participación y el escrutinio social a las acciones públicas e impactó de manera decisiva en la manera de trabajar del sector público, al colocarlo al alcance de todos los ciudadanos mediante el acceso permanente a la información pública.

La propia Ley estableció la necesidad de crear una institución que garantizara la aplicación y cumplimiento de dicho marco normativo, y a ello respondió la creación

endiciembre del 2002 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI); el cual ante la incorporación de nuevas funciones y atribuciones derivadas de la promulgación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares a mediados del 2010, cambió a su nombre actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

El derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información (DAI) genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder, órganos autónomos y todos los niveles de gobierno para cumplir con la Ley de transparencia establecida tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

La promoción y desarrollo del DAI como un derecho generalizado de utilidad para todas las personas, se ha concretado en el diseño y operación de avances tecnológicos, como la plataforma electrónica operada por el IFAI, a fin de sistematizar la información y establecer la comunicación en tiempo real con las demandas de solicitudes de información a toda la Administración Pública Federal.

Los Estados democráticos se caracterizan por contar con órganos que garanticen los derechos fundamentales, entre ellos el DAI. Ahora bien, los derechos sin garantías son normas incompletas, carecen de eficacia y para evitarlo el DAI es promovido y asegurado por los órganos garantes a nivel federal (IFAI) y estatal (Institutos o consejos estatales de acceso a la información). Actualmente la iniciativa de reforma del artículo 6° constitucional que está en discusión en las cámaras, forma parte del avance democrático del país.

Rendición de cuentas

Mientras que el DAI empodera a las personas y vuelve más informada y demandante a la ciudadanía; la rendición de cuentas es una obligación de las instituciones, dependencias e instancias de los tres órdenes de gobierno y organismos autónomos, para que informen a la sociedad sobre el uso, destino y resultados obtenidos en el ejercicio de los recursos públicos.

En este marco de mejorar la rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos federales se inscribe la instauración de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el año de 2006, la cual sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente desde 1977.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

La LFPRH incorporó mecanismos en el ejercicio presupuestario para garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas, y adoptar un enfoque basado en resultados para focalizar los efectos y los impactos de la acción pública.

Sin embargo, en materia de contabilidad gubernamental esta ley no realizó cambios sustanciales respecto de su antecesora, y en su artículo 88 se limitó a determinar que el sistema de contabilidad gubernamental tenía como base un conjunto de principios, normas y procedimientos para registrar, procesar, evaluar e informar sobre las transacciones relativas a la situación financiera de los ejecutores de gasto e ingreso públicos, así como el patrimonio público, todo ello en el ámbito federal. Aunque, sí incorpora disposiciones para asegurar que la contabilidad gubernamental suministre información que haga transparente el gasto público federal, evalúe las actividades efectuadas y contribuya a la rendición de cuentas.

Necesidad de lograr la armonización contable

La LFPRH logró importantes avances en lo relativo al establecimiento de principios y disposiciones orientados a procurar el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso, y el contenido de su Título Cuarto "Del Gasto Federal en las Entidades Federativas" aseguró, mediante una extensa normatividad, garantizar la transparencia en el destino y uso correcto de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales.

Quedó entonces un gran pendiente en materia de contabilidad gubernamental, y éste fue garantizar que la información contable generada por los estados, los municipios y el Distrito Federal tuviese las mismas bases metodológicas que la emitida por la Federación.

El siguiente paso en el camino de transparentar la información financiera del sector público en su conjunto, era transformar la contabilidad gubernamental, superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente para convertirla en un instrumento sustentado en reportes compatibles y congruentes, adaptados en su base técnica a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera, esto es, garantizar la armonización de esta información a nivel nacional.

En ese sentido, en mayo de 2008 mediante la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó al Congreso para ex-

pedir leyes en materia de contabilidad gubernamental con el propósito de regir la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, para los tres órdenes de gobierno.

En diciembre de ese año se promulga la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual entró en vigor el 1 de enero de 2009 y entre sus características destacan que:

- Es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.
- Establece explícitamente el objetivo de determinar los criterios generales que rijan la materia y la emisión de información financiera de los entes públicos, esto es, todos los sujetos institucionales mencionados en el párrafo previo, con el fin de lograr su adecuada armonización.
- Obliga a los gobiernos estatales a coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad.
- Establece que los entes públicos deben aplicar la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Infraestructura institucional y compromisos para la armonización contable derivados de la LGCG

La LGCG estableció la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), como órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, con el encargo de emitir las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera aplicable a un universo estimado de ocho mil entes públicos.

En su articulado, la LGCG determinó una serie de compromisos a cumplir entre 2009 y diciembre de 2012, entre los que cabe destacar:

- En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán estar operando en tiempo real, a más tardar, el 31 de di-

ciembre de 2011. En el caso de las entidades paraestatales del Gobierno Federal, dicho sistema deberá estar operando en las mismas condiciones a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

- El proceso de armonización de los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos, deberá desembocar en la publicación de su información contable, presupuestaria y programática, en sus respectivas páginas de internet, para consulta de la población en general, a más tardar el 31 de diciembre de 2012.
- Los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal emitirán información periódica y elaborarán sus cuentas públicas conforme a lo dispuesto por esta Ley, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012.
- Se prevé considerar en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el otorgamiento de subsidios para apoyar a las entidades federativas y a los municipios, especialmente aquéllos con menos de veinticinco mil habitantes, que son los que muestran los mayores rezagos en materia de registro contable y tecnológico, para el desarrollo de acciones que permitan el cumplimiento de la armonización contable.

Cabe señalar, que el cumplimiento de los compromisos no ha estado exento de dificultades; por ejemplo, no pudo lograrse que los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos operasen en tiempo real al 31 de diciembre de 2011.

De igual manera, es seguro que tampoco pueda cumplirse a cabalidad lo relativo a que todos los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, emitan información periódica y elaboren sus cuentas públicas conforme a lo dispuesto por la LGCG, a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación, que forma parte del Consejo Consultivo del CONAC, afirma que al finalizar 2012, alrededor de 80% de los municipios en el país, aún no cuentan con la aplicación informática necesaria para dar cumplimiento a lo que establece la LGCG, por lo que es prácticamente imposible que entre en vigor en el tiempo establecido.La gran mayoría de los municipios no cuentan con recursos ni personal capacitado, y llegar a tener la información financiera en tiempo real y en línea es un propósito bastante complicado.

No obstante lo anterior, es de resaltar que en estos últimos años se inició un proceso que ha roto las inercias en los procedimientos y metodologías prevalecientes en todos los órdenes de gobierno, en lo relativo a la generación de la informa-

ción contable y financiera, en orden a lograr una cada vez mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

Y como todo proceso que involucra la homogenización de estándares o parámetros a partir de situaciones en muchos casos abismalmente dispares, bajo el supuesto de que solamente es la desigualdad en el grado de desarrollo de los entes municipales lo que dificulta el cumplimiento de las metas, y no la falta de acuerdos políticos efectivos, es necesario redoblar esfuerzos para el logro de la armonización que se busca con la Ley de Contabilidad Gubernamental.

Experiencia de la Unión Europea como ejemplo de las dificultades para una armonización contable

A modo de ilustración de lo arduo que puede ser un proceso de este tipo, se presenta un breve esbozo del curso que siguió el proceso de armonización contable en la Unión Europea.

Este proceso inició en 1986, cuando los países miembros de la Comunidad Económica Europea refrendan su compromiso de eliminar obstáculos para la realización de un mercado común, lo que permite la libre circulación de personas y empresas.

En este marco, la premisa básica es armonizar normas en todos los ámbitos, y uno de ellos precisamente, es el relativo a la información contable de las empresas. Sin entrar en el detalle de los aspectos específicos de este proceso, lo que cabe resaltar es que entre 1986 y 1995 la normatividad acordada por los estados miembros se cumplió en alguna medida, sin embargo a mediados de los noventa este proceso se estancó derivado de la dificultad de incorporar las normas acordadas en el marco legal de cada nación en lo concerniente a la elaboración y presentación de la información contable.

No obstante haberse avanzado hacia una base comparable en la información financiera en los países comunitarios, la heterogeneidad en el tratamiento de rubros como cierto tipo de impuestos, entre otros, generó un ambiente de incertidumbre acerca del éxito en este cometido.

Con el fin de abandonar el *impasse*, y continuar el avance en aras de mejorar la comparabilidad de la información financiera, en el año 2000 se presentó al Parlamento Europeo una propuesta para exigir a todas las empresas de carácter multinacional que elaborasen, a partir del año 2005, sus cuentas consolidadas bajo los preceptos de las Normas Internacionales de Contabilidad, decidiéndose en el año 2002 la adopción obligatoria de tales normas, y con ello la adaptación de las estructuras contables comunitarias y nacionales para ese año.

Ajustes a la LGCG para una mayor transparencia en la rendición de cuentas

Derivado de una iniciativa del Ejecutivo Federal, el 12 de noviembre de 2012 se publicó el decreto que reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno.

Si bien en la original ley vigente desde 2009, se enfatizó lo relativo a la armonización contable y se establecieron compromisos para hacer accesible la información contable de los entes públicos -básicamente del orden federal-, mediante su publicación en la red de internet; con esta reforma se hace extensivo el compromiso para los gobiernos locales, estatal y municipal. Para ello, se incorporó el Título Quinto, denominado De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera.

En ese sentido, en el artículo 58 de la ley reformada se señala la obligación de todos los entes públicos de colocar en internet su información financiera por lo menos trimestralmente, y mantenerla disponible en internet por un periodo de seis ejercicios fiscales.

De manera adicional, se obliga a todos los entes públicos a difundir en internet todos los aspectos relevantes vinculados con las leyes de ingresos que les afectan e información detallada de su ejercicio presupuestario.

Se estableció igualmente, el compromiso de que los entes públicos, presenten durante 2013 de manera progresiva la información financiera y cumplan en su totalidad con la presentación de la información, a más tardar el 31 de diciembre de este año. Aunque para los entes públicos municipales, la fecha límite de cumplimiento será el 31 de diciembre de 2014.

Sin embargo, existen municipios con precaria infraestructura y deficiente nivel de desarrollo institucional, para los cuales-mediante solicitud expresa- el plazo se extenderá sin exceder del 31 de diciembre de 2015.

Conclusiones

Con el gobierno que recién inicia, se debe aprovechar la oportunidad para ahondar en nuestro esfuerzo por consolidar la agenda favor de la transparencia. Son claros los avances logrados a la fecha en materia electoral; así como los logros alcanzados en materia de derecho de acceso a la información y transparencia. Son un gran activo del que se debe partir, pues muy difícilmente podrían ser erradicados, puesto que forman parte de una cultura cívica electoral y de transparencia en amplios sectores de la sociedad.

Se trata de perfeccionar y armonizar las herramientas hasta ahora existentes para avanzar en la rendición de cuentas y de consolidar estos valores esenciales en el servicio público en todos sus niveles.

La armonización contable es el paso fundamental e inevitable, para lograr la transparencia en el gasto que realizan las entidades públicas de los tres órdenes de gobierno.

Es un arduo proceso que para la viabilidad de su aplicación, implica dar un especial apoyo a los municipios de menor desarrollo, cuyas necesidades van más allá de transparentar su gasto.

En este escenario el establecimiento de los plazos fatales contemplados en la original LGCG, fue incumplido. No obstante, las modificaciones recientes atinadamente han considerado un horizonte que no excede de los próximos tres años, para los municipios con mayor rezago.

Es fundamental dar un impulso definitivo a la inercia que ha generado este proceso en los tres órdenes de gobierno, aprovechando las oportunidades que genera el cambio de autoridades federales, se anticipa que continuarán brindando apoyo a la armonización, al inscribirse ésta en un contexto más amplio de ampliación de la transparencia a nivel nacional.