

Contabilidad
Gubernamental

INTRODUCCIÓN

LA MAYOR PLURALIDAD POLÍTICA ACOMPAÑADA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN MÁS ABIERTOS HA DESPERTADO A LA CIUDADANÍA MEXICANA EN LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS. La práctica de la democracia en México ha iniciado el cuestionamiento sobre el verdadero significado del servicio público, su desempeño y la manera de rendir cuentas de los diferentes niveles de gobierno en el país. Estos cambios son los pilares de una sociedad civil mejor organizada y vibrante cuya mentalidad genera discusiones más fuertes y fundamentales día con día.

De manera incipiente, el escrutinio de la ciudadanía ha impactado algunas estructuras de gobierno. Así es como hoy tenemos una imagen más nítida del gobierno federal en comparación con la época de la hegemonía de un solo partido político en este país. Pero todavía resulta una tarea irrealizable conocer la organización y el trabajo interno que se desarrolla en el sector público estatal y municipal. Datos básicos como la cantidad de recursos humanos que laboran en estos niveles de gobier-

no o las prácticas de gestión financiera no son fáciles de encontrar y de comparar para periodos largos. Esta escasez de información limita la elaboración de diagnósticos certeros y replicables por los interesados en el tema, pero también es un freno grave a todo intento de reforma basado en un diagnóstico mesurable y que abra la puerta a la discusión constructiva y productiva para favorecer la toma de decisiones más acertada sobre el futuro del sector público en México.

Y sin embargo, la demanda por información más simplificada –o bien más desagregada– para evaluar el quehacer gubernamental sigue en aumento. Así crece el escrutinio de la ciudadanía sobre el quehacer de los servidores públicos en el país. Por ello, cada vez más parecería que en México solo aquellos funcionarios que opten por la transparencia en el ejercicio de sus funciones y por una clara rendición de cuentas serán los que sobrevivan en este nuevo ambiente político más plural y competitivo. La transparencia se posiciona

cada vez más en el concepto de gobierno abierto para enfatizar su relación con la participación de la ciudadanía y colaboración en el ejercicio de las funciones de los trabajadores públicos. Se podría decir que es en el interés de los representantes electos construir el testimonio de sus funciones para que el electorado conozca, delibere y califique su desempeño en las urnas. De inmediato la generación de información sobre el servicio público pasa a formar parte del interés de los propios funcionarios para sustentar, legitimizar y justificar su desempeño. En la medida en que la ciudadanía interesada y participativa acceda a estos registros se cerrará el círculo entre el gobernado y el gobernante, mejorará la rendición de cuentas y se nutrirá el debate político en el país.

Sin embargo, para seguir avanzando en el camino de la rendición de cuentas es hora de difundir un dilema clave que enfrenta México como sistema político federado. Reconciliar el valor de contabilizar los ingresos de las unidades constitutivas de la Federación con el valor de respetar la autonomía de las mismas no es empresa fácil. Esto es, el poder federal cuenta con los recursos que se recaudan tanto en los estados más productivos como en las regiones más desfavorecidas del país. Sin embargo, la asignación del ejercicio de estos recursos no corresponde con el

esfuerzo fiscal de las regiones que los reciben. Una manera de aliviar este problema sería tomar en cuenta el esfuerzo fiscal de cada estado y empatarlo con sus responsabilidades fiscales de tal forma, que cada nivel de gobierno sea responsable de rendir cuentas a sus respectivos contribuyentes. Esta alternativa ya está fuera del alcance de México, pues la construcción de la hacienda pública nacional se fincó en un pacto político que concede al gobierno federal la facultad de recaudar la mayor parte de los ingresos en el país, pero que sustancialmente ha incrementado el monto de recursos transferidos a los gobiernos estatales en los últimos años.

Así, un individuo que reside en un estado poco favorecido pagará impuestos federales igual que un ciudadano residente en una localidad con mayor capacidad fiscal. Si bien estas inequidades horizontales entre los ciudadanos son inevitables por el acuerdo político que formó la hacienda pública en el país, éstas se han tratado de aliviar mediante las transferencias intergubernamentales. Entonces, los estados que más recursos han recibido tienen la responsabilidad de mostrar el uso que le han dado a este financiamiento para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, así como los estados que más han contribuido están interesados en esta información para rendir

LAS ASIMETRÍAS FISCALES ENTRE ENTIDADES GENERADORAS DE RECURSOS PÚBLICOS Y AQUELLAS RECEPTORAS DE LOS MISMOS REQUIEREN UN CAMBIO EN LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD (INCLUYENDO PRESUPUESTOS, CONTABILIDAD, PRESENTACIÓN DE INFORMES Y MEDICIÓN DE DESEMPEÑO) QUE PERMITA COMPARARLOS ENTRE SÍ.

cuentas a sus contribuyentes. Es en este sentido que los estados favorecidos por transferencias intergubernamentales se convierten en obligados ante los miembros de la Federación que más han contribuido con los impuestos de sus contribuyentes. Desgraciadamente, en México los estados son usuarios poco interesados en el seguimiento y la rendición de cuentas de sus pares. Éste es el camino que falta por recorrer.

Las asimetrías fiscales entre entidades generadoras de recursos públicos y aquellas receptoras de los mismos requieren un cambio en los sistemas de contabilidad (incluyendo presupuestos, contabilidad, presentación de informes y medición de desempeño) que permita compararlos entre sí. La contabilidad es al mismo tiempo un medio importante de política, una herramienta del gobierno y un canal central para la rendición de cuentas. Puede proporcionar un lenguaje común en el que las interacciones y las intersecciones de gobernanza, rendición de cuentas y democracia están en juego.

La demanda de esta información contable no solo es competencia de la sociedad, ya también forma parte del mismo sector público. Es tiempo de que la discusión sobre la rendición de cuentas forme parte del diálogo entre entidades federativas y el uso que los funcionarios públicos han hecho de los recursos que se recaudan en las diferentes loca-

lidades del país. La información sobre el desempeño de los gobiernos estatales importa como nunca antes, dado que el monto de recursos que la Federación les transfiere aumenta anualmente en términos reales, y la escasez de recursos petroleros es cada vez mayor. Son los servidores públicos los responsables de crear la información básica que permita construir una panorámica de los niveles de gobierno estatales a lo largo de toda la república, pero que a su vez matice en las particularidades de cada una de las entidades.

No existe una fuente de información consolidada sobre los recursos que manejan las entidades federativas y los gobiernos locales. En este sentido, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) apunta precisamente a la creación de un sistema de información contable sistemático en los tres niveles de gobierno, incluyendo el Distrito Federal. Éste fue un primer esfuerzo por incorporar información desagregada para generar indicadores de mayor solidez conceptual, replicabilidad y consistencia horizontal. El segundo esfuerzo provendrá de que la ciudadanía concientice a los funcionarios de que -además de generar los datos de sus recursos públicos- es también parte de su responsabilidad que esta información sea suficiente, confiable y oportuna. El tercer esfuerzo reside en que los gobiernos estatales inicien una discusión

que enriquezca el sistema de coordinación fiscal vigente en el país.

El propósito de este documento es guiar al lector interesado en la elaboración de los registros contables, financieros y presupuestales del sector público que permitan enriquecer la discusión en el espacio público sobre el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de los servidores públicos en las entidades federativas y los municipios del país. En las siguientes páginas se da testimonio sobre cuál es el avance alcanzado por las entidades federativas para erigir un sistema de información contable capaz de mejorar la información sobre el cumplimiento de las funciones del sector público.

Con este objetivo en mente, se revisa la presencia, o ausencia, de diversos elementos contables en los reportes financieros del gobierno federal y de los estatales. Dichos elementos provienen de las disposiciones implementadas por el CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) cuyo objetivo es lograr una homologación de la información contable y presupuestal. Es decir, con la homologación se busca que todas las entidades publiquen los mismos elementos financieros para que éstos puedan ser comparados entre sí. En el análisis también se considera a las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público) para establecer cuáles son los elemen-

tos contables que deberían incluirse en estos reportes, a causa de su aportación a la transparencia y al acceso a la información contable, presupuestal y financiera del sector público.

A manera de ejemplo baste decir que 14 entidades federativas han adoptado el *Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado General* para los municipios con población de entre 5 mil a 25 mil habitantes, mientras que 13 estados optaron por el *Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado Básico* para los municipios con menos de 5 mil habitantes. Baste decir que la información contable y financiera a nivel municipal no será comparable mientras el sistema de registro que utilizan difiera.

Para mostrar cuantitativamente el grado de homologación o armonización de la información financiera alcanzado por el gobierno federal y los estatales se emplea el Índice Herfindahl-Hirschman (H). Este índice señala el nivel con el que las entidades federativas publican la misma información entre sí. Piénsese que se trata de medir si las entidades federativas y el gobierno federal visten el mismo “guardarropa financiero”.

Si éste consistiera en un pantalón y un suéter, el ejercicio consistiría en calcular un H para el pantalón y otro para el sweater. Debido a su construcción matemática, la interpretación de H indica el grado de armonización que falta por al-

canzar. Entre más grande sea el valor de H , menor es el grado de armonización que alcanzan tanto las entidades como el gobierno federal al vestir cada una de las “prendas” financieras analizadas.

En el discurso, la LGCG se aprecia como una reforma complementaria a los avances que en México se han realizado en términos de la transparencia y la rendición de cuentas. A primera vista, parecería que con su implementación se suplirían las carencias de información que limitan la generación de diagnósticos y las propuestas documentadas para mejorar el desempeño del gobierno. Los elementos que se presentan en este trabajo permitirán reflexionar sobre las identidades complejas y cambiantes de la medición contable y el desempeño del sector público; pero también sobre las intersecciones entre democracia, buen gobierno y rendición de cuentas entre entidades que pertenecen, pero que no contribuyen de igual manera, a la Federación.

La ciudadanía mexicana está despertando para definir con mayor énfasis la agenda del debate público. La transparencia plantea una nueva línea de comunicación enmarcada en el tema de federalismo fiscal en México, tema que cruza los caminos de la gobernabilidad, la democracia y la rendición de cuentas. Día a día se suman las voces de más y más ciudadanos a esta conversación. Este documento está esperan-

do ser leído por todo aquel que quiera vigilar con más detalle a quienes ha elegido para ser los ejecutores del poder en México tanto a nivel federal como estatal.