



# PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ÓRGANO AUTÓNOMO DE MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PÚBLICA A NIVEL NACIONAL

## CONTENIDO

	Págs.
<b>Resumen Ejecutivo</b>	1 - 2
<b>Tendencias de la Contabilidad Gubernamental a nivel Internacional</b>	3-8
<b>Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública 1996 – 2004</b>	9-26
<b>Propuesta de Creación de un Órgano Autónomo de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.</b>	27-33
<b>Conclusiones</b>	34
<b>Bibliografía</b>	35

---

**Lic. Miguel Angel Arévalo González**

Asesor del Diputado Federal Omar Ortega Álvarez

**Lic. Omar Ortega Álvarez**

Diputado Federal de la LIX Legislatura por el Estado de México

**Dr. Juan Gil Martínez**

Tesorero Municipal del Municipio de Xonacatlán, Estado de México

**Abril, 2004**

## Resumen Ejecutivo

En los últimos años en México y en otros países de Latinoamérica, se han dado pasos importantes en la consolidación de los gobiernos locales, iniciándose procesos de descentralización destinados a fortalecer a los gobiernos de los estados y municipios, destacando como principal objetivo, la capacidad para impulsar el desarrollo económico, político y social y para gobernar en situaciones complejas que la dinámica nacional impone ante constantes vaivenes de la economía nacional.

Asimismo, el fortalecimiento de los gobiernos municipales ha implicado una reestructuración y redistribución de las facultades, funciones y competencias tanto de la Federación, como de los Estados y Municipios – enmarcados en el nuevo federalismo-, lo que ha planteado como premisa fundamental que las autoridades estatales, así como las municipales establezcan mecanismos de cooperación, colaboración y participación, con el fin de avanzar en la transparencia y rendición de cuentas que la ciudadanía exige de sus autoridades.

Un proceso eficiente y transparente de rendición de cuentas requiere la generación oportuna y suficiente de información útil y confiable sobre el ejercicio presupuestario y sus resultados, pero también que los órganos responsables de su revisión e inspección cuenten con las condiciones jurídicas, administrativas y técnicas que les permitan cumplir con eficacia esa tarea.

En este contexto, se observa que en algunos estados, de manera paralela a los esfuerzos del Ejecutivo por modernizar sus sistemas de administración financiera, el Poder Legislativo realiza acciones para fortalecer el desempeño de las entidades encargadas del control externo de los recursos públicos.

No debemos olvidar que uno de los pilares políticos, jurídicos y filosóficos de la actual Administración es la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de una amplia y libre información sobre la actividad del gobierno y la administración.

Desde los orígenes del sistema republicano, “la publicidad de los actos de gobierno” se consideró un principio esencial, en contraposición con el secreto y la oscuridad en el ejercicio del poder y en el manejo burocrático propio de los regímenes preconstitucionales.

En el largo proceso de afianzamiento de las instituciones democráticas se ha ido avanzando progresivamente en tal sentido, y tanto la complejidad de la vida moderna como el desarrollo tecnológico han planteado la necesidad y la posibilidad de permitir un cada vez más franco acceso a la información sobre el gobierno y a los datos de fuente oficial.

El concepto de transparencia, aplicado al funcionamiento de los poderes del Estado, da cuenta de una verdadera demanda social que se ha reflejado en la legislación. El sentido en que utilicemos este término, abarcará la idea de facilitar a la ciudadanía el conocimiento de la labor de los gobernantes, a fin de prevenir irregularidades, abusos e incluso delitos, haciendo factible el control de la opinión pública sobre su desempeño.

En México, la fiscalización superior conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se enfoca a “regular la revisión de la Cuenta Pública” (art. 1º.), entendiendo por esta última al “informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara [de Diputados] sobre su

gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados” (art. 2º. fracción VIII).

Por lo anterior, la Cuenta Pública tanto del Gobierno Federal como de las entidades federativas no pueden quedar fuera de un proceso de revisión, reestructuración, análisis y cambio que permita contar con un documento que disponga de características básicas en materia de rendición de cuentas, y al mismo tiempo sea considerado en la toma de decisiones del Gobierno Federal y los gobiernos estatales y proporcione elementos suficientes y necesarios a los Congresos Locales y la H. Cámara de Diputados.

En este sentido, el desarrollo de estrategias y acciones que permitan disponer en el corto y mediano plazo de alternativas viables y eficaces para avanzar con firmeza en la conformación de una cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas, representa un gran reto, que es indispensable asumir con compromiso y decisión.

Es así como la modernización y el desarrollo de la administración financiera, es un elemento que debe ser considerado por los tres órdenes de gobierno del país, para que a través de un trabajo conjunto e integral se avance en la consecución de sistemas de contabilidad gubernamental y cuentas públicas modernos, eficientes, armonizados y compatibles que contribuyan a incrementar la eficiencia, calidad e importancia de la información que emane del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios de México.

La creación de un Órgano Autónomo que impulse, fomente y coadyuve a que las administraciones de los recursos financieros del país, avancen, se modernicen y se desarrollen es uno de los objetivos básicos de la presente propuesta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no puede ser juez y parte en cuanto a determinar los niveles de eficiencia y calidad que deben disponer los sistemas de contabilidad gubernamental y las cuentas públicas de los gobiernos estatales y municipales, en razón , de que los parámetros de medición de armonización y homologación que aplican actualmente, puede ser un elemento en la balanza para que un Estado o un municipio pueda disponer de recursos vía FORTEM y ante las limitaciones reales que existen al interior de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, los avances y resultados pueden significar para los participantes un valioso tiempo que debe aprovecharse si se dispusiera de una instancia que se encaminará a capacitar, asesorar, supervisar, orientar, contribuir y fomentar el desarrollo de sistemas contables y cuentas públicas en forma permanente.

Avanzar en la transparencia y rendición de cuentas significa no sólo establecer condiciones favorables para tal fin, sino que además debe de instrumentarse acciones y estrategias innovadores que permita alcanzar los objetivos y metas a corto y mediano plazos. Un órgano autónomo puede ser una respuesta o solución en la materia.

## **I. TENDENCIAS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL A NIVEL INTERNACIONAL**

¿Hacia dónde camina la contabilidad gubernamental? En diversos países se están discutiendo esquemas contables similares a los de la contabilidad empresarial, por lo que se le da especial relevancia al aspecto patrimonial y en consecuencia a la valoración de activos.

En otros están impulsando de manera sustancial la contabilidad de gestión, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en el día a día del quehacer gubernamental. Asimismo, en algunos gobiernos se observa el fortalecimiento permanente del vínculo de la contabilidad presupuestal con la contabilidad financiera, aspecto en el que en México se ha avanzado de manera significativa.

Otro aspecto que se ha detectado es la interrelación de los resultados de la actividad Pública con los agregados económicos. Sabemos que un agente muy importante de la actividad económica es el propio sector público, sobre todo en países como los nuestros con una participación bastante considerable.

### **Experiencias Internacionales**

De acuerdo a la revisión de diferentes modelos contables de gobiernos de otros países, entre ellos: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Nicaragua y Perú. En la mayoría de ellos se observa el establecimiento de sistemas integrados, que incluyen todas las fases y procesos relacionados con la administración financiera, así también se detecta la tendencia de incorporar los avances tecnológicos en materia de informática, a fin de obtener sistemas altamente automatizados. En algunas de estas naciones encontramos que le dan un especial énfasis al control del gasto público.<sup>1</sup>

La búsqueda de un vínculo más estrecho entre la contabilidad presupuestaria y la financiera, así como el fortalecimiento y homologación del marco técnico-normativo son otros de los aspectos que de manera común se manifiestan en los casos estudiados.

### **Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)**

#### **Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público**

El Comité para el Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (el Comité) preparo, recientemente, un conjunto de normas de contabilidad recomendadas para las entidades del sector público, conocidas como Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). El Comité ha reconocido en diversos foros de opinión los grandes beneficios que supone la obtención de información financiera coherente y comparable en todas las jurisdicciones y considera que las NICSP desempeñarán una importante función en aras de materializar esos beneficios.

De acuerdo al Comité, la adopción de las NICSP por los gobiernos mejorará tanto la calidad como la comparabilidad de la información financiera presentada por entidades del sector público en todo el mundo. El Comité reconoce el derecho de los gobiernos y de quienes fijan las normas nacionales de establecer directrices y normas contables para la presentación de estados financieros por el sector público de su jurisdicción. El Comité insta la adopción de las NICSP y su armonización con los requisitos nacionales. Sólo se podrá afirmar que los estados financieros cumplen las NICSP si cumplen los requisitos de cada una de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público que sean de aplicación.

El objetivo de la etapa actual del plan de trabajo del Comité consiste en formular NICSP en base a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) emitidas por el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad vigentes al 31 de agosto de 1997, o sus versiones revisadas posteriores. Las Normas Internacionales de Contabilidad no abordan cabalmente algunas consideraciones contables del sector público. Asimismo, las Normas Internacionales de Contabilidad que se están preparando actualmente abordarán la contabilidad correspondiente a varios temas complejos. Si bien estos temas no están incluidos en la etapa actual del plan de trabajo del Comité, el Comité es consciente de su importancia y espera abordarlos una vez que haya emitido su primera serie de Normas.

Cabe mencionar que en la XXIV Conferencia Interamericana de Contabilidad las conclusiones y recomendaciones que se diera en la materia fueron las siguientes:

- Entender que los sistemas de contabilidad pública o gubernamental sólo serán útiles en la medida en que generen información relevante, oportuna, confiable y pertinente.
- Comprender que la contabilidad pública es fundamental para que los gobiernos adelanten sus programas de modernización y reordenamiento fiscal y que además se constituye en el principal elemento integrador de la administración financiera pública.
- Aceptar que la globalización lleva implícita la información financiera de las naciones y que para efectuarla dentro de los márgenes de la autonomía y particularidad de cada nación, es pertinente armonizar las normas de regulación interna de los diferentes países con la normatividad internacional de contabilidad para el sector público.
- Concebir definitivamente a la información como un bien público de vital importancia tanto para la gestión gubernamental como para la ciudadanía desde dos perspectivas: el ejercicio del derecho a conocer cómo se administran y ejercen los recursos públicos y su deber de participar en su vigilancia.
- En armonía con los puntos anteriores, reconocer que para ejercer eficientemente las diferentes instancias de control es indispensable disponer de adecuada información.
- La contabilidad acumulativa basada en el devengado constituye el órgano de la visión de los responsables de la administración respecto de la eficiencia de la gestión. Sin ella no se la puede evaluar seriamente.
- Si algún día nuestros gobiernos quieren saber lo que tienen, lo que deben, y dar a conocer el patrimonio real de la ciudadanía deben implementar sistemas contables de base acumulativa o por lo devengado y para ello deben aplicar en forma inmediata las Normas Internacionales de Contabilidad del sector público (NICSP) emitidas por la Asociación Internacional de Contadores (IFAC).
- Los esfuerzos por llegar a contar con una contabilidad acumulativa por el devengado son sostenidos, pero tropiezan con dificultades tales como la resistencia al cambio, falta de comprensión de éste y lo más importante la lenta capacitación del recurso humano ante la ausencia de una verdadera cultura contable pública.
- Para vencer las dificultades enunciadas en el punto anterior se debe capacitar a los niveles profesionales y medios en las carreras de las ciencias contables, económicas y administrativas y aún llegar a niveles básicos de educación para crear conciencia sobre el correcto manejo de los bienes públicos.

- Como surge de los trabajos presentados, se observa que existen instrumentos o tecnologías que posibilitan la implementación práctica de la auditoría forense.
- El desarrollo de la transparencia fiscal se origina en el tradicional tema en materia de asuntos públicos referidos a facultar a la administración para que controle a los gobernados y a la vez obligar al Gobierno a controlarse a sí mismo.
- La responsabilidad procura recoger este mandato a través de la elaboración de técnicas y métodos que logren cumplir con esta prescripción, con el fin de exigir a los funcionarios públicos rendiciones de cuenta ante una autoridad superior y ante las ciudadanía por los fondos y los bienes del Estado que se encuentran a su cargo.

## Lineamientos de Organismos Internacionales

En el ámbito internacional hay instituciones de reconocida autoridad técnica para manifestarse en el campo de la contabilidad gubernamental; en ese sentido aquí mencionaremos a dos: la Federación Internacional de Contadores y el Fondo Monetario Internacional. La primera ha creado un comité específico para emitir lineamientos de contabilidad para el sector público; ha publicado algunas normas para el tratamiento contable de rubros que son de importancia para nuestras administraciones, como es por ejemplo, los activos. Ha buscado el fortalecimiento del marco normativo y conceptual, así como la congruencia y homologación de criterios. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional ha sugerido de manera muy particular la búsqueda de sistemas integrados de administración de recursos financieros, que van más allá de los modelos contables tradicionales.

En la actualidad son numerosos los países de América Latina que reciben apoyo financiero y técnico de diferentes organismos internacionales o nacionales, instrumentalizado a través de diversos programas que pretenden colaborar en el desarrollo económico de los mismos. Si contamos con la necesidad de evaluación de dichos programas, uno de los requisitos que ponen estos organismos internacionales a la hora de financiar determinados proyectos gubernamentales es rendir cuentas de forma precisa y oportuna, estableciendo para ello unas normas mínimas en cuanto al sistema de contabilidad y auditoría que los países prestatarios deben establecer.



En el marco de cooperación técnica y por iniciativa de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), surgió un modelo de administración financiera para los países integrantes de la región Latinoamericana y el Caribe (LAC) denominado Sistema Integrado: Modelo de Administración Financiera para América Latina y el Caribe, conocido por las siglas SIMAFAL (1989). Dicha iniciativa ha estado financiada por el Banco Mundial, por la agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y por el Banco Interamericano de Desarrollo, además de país donde se lleva a cabo la reforma.

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe desarrolló el marco conceptual del Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina - SIMAFAL.

Sin embargo, desde 1989 a la fecha, algunos países de la región como son: Bolivia, Argentina, Paraguay, Colombia, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Panamá, han desarrollado

sistemas propios y la tecnología informática, ha tenido un avance considerable; por estas razones, se determino su adecuación y actualización.

Es así como SIMAFAL fue actualizado y dio origen a SIMAFAL II que incluye, no solamente, los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad en el Ministerio de Economía o Hacienda o Finanzas; sino también, el Sistema Integrado de Administración Financiera para la gestión y registro de las operaciones en los Organismos de la Administración Central, Descentralizada, Empresas Públicas, Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos y Municipios, totalmente parametrizado, de manera tal, que permite la adecuación a las características propias de cada clase de organismo y conectado en línea con el Sistema Central.

La estrategia de iniciar los procesos de reforma en los países mencionados con el desarrollo de sistemas integrados de información financiera para los órganos rectores del nivel central en el Ministerio de Economía o Finanzas o Hacienda fue imprescindible, por la necesidad de disponer de información para la toma de decisiones de los responsables administrativos de los gobiernos. El apoyo político, que tuvieron los procesos de reforma, implicaba la necesidad de responder rápidamente a los requerimientos que planteaban las autoridades y obligó a priorizar el desarrollo al nivel central.

La experiencia ha demostrado que es imprescindible culminar la reforma para que no sufra reversión o deterioro. Culminar la reforma significa transformar el sistema de información desarrollado en una primera etapa en el SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORIA, que incluya un cambio en la gestión o, lo que actualmente se denomina, una reingeniería de procesos, una nueva definición de roles y responsabilidades de cada uno de los organismos que componen el sector público y de los funcionarios que trabajan en ellos, para que se pueda medir el rendimiento de una gestión en función del cumplimiento de metas y objetivos y no solamente ejerciendo el control de legalidad.

La existencia de un programa de ayudas financieras, junto con un marco metodológico y operacional en el que se define un modelo de administración financiera gubernamental, está llevando a que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentren ante una situación de reforma parcial e integral de su sistema de administración financiera. Ésta incluye cambios en sus leyes presupuestarias, en sus sistemas de contabilidad y auditoria, y en el uso computarizado de información financiera, con el objetivo de dar mayor transparencia en la recepción, aplicación y control de los recursos públicos.

Dado que uno de los objetivos perseguidos por el SIMAFAL es dar a conocer en todo momento la realidad económico-financiera y los factores que la condicionan, la utilización de las nuevas tecnologías para la divulgación de la información contable pública constituye un soporte imprescindible para alcanzarlo. Lo anterior forma parte de lo que se ha venido a denominar e-government (gobierno electrónico), esto es, la utilización de internet y tecnología afines por el gobierno para facilitar la comunicación, elaboración y comercio con sus clientes y proveedores.

En México, con el propósito de evitar la duplicidad de funciones y trámites innecesarios, en la autorización y la programación de los pagos individuales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación, lleva a cabo la implementación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).

El SIAFF según las autoridades hacendarias permitirá concentrar y proporcionar información homogénea, oportuna y suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de finanzas públicas; fortalecerá los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera y simplificará la operación, incrementando los niveles de seguridad sobre la misma, a la

vez que contribuirá a optimizar la asignación y uso de los recursos públicos. Asimismo, permitirá identificar con mayor facilidad la forma en que se administran y aplican los recursos públicos.



Además, automatizará de manera oportuna la contabilidad gubernamental, con lo que se simplificará la integración de la Cuenta Pública, y permitirá reducir los costos de emisión de deuda al centralizar las disponibilidades en la Tesorería.

## Organismos Internacionales que generan normas contables

### Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB)

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) fue creado el 29 de Junio de 1973 como resultado de un convenio entre las organizaciones profesionales contables de Australia, Canadá, Francia, Alemania, Japón, México, Holanda, Reino Unido e Irlanda y Estados Unidos de Norteamérica. En noviembre de 1982 fueron firmados un Convenio revisado y la Constitución del IASB. Las actividades del IASB son conducidas por un Consejo Directivo que incluye representantes de hasta trece países y hasta cuatro de las organizaciones cuyo trabajo se apoya en los informes financieros. Entre 1983 y 2001 los miembros del IASB fueron todos los institutos que agrupan a la profesión contable en la práctica totalidad de los países del mundo, que también eran miembros de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Tras una profunda reforma organizativa, en 2001 el IASB se convirtió en un organismo independiente, regido por una Fundación, que cuenta con los siguientes órganos a través de los cuales desarrolla sus funciones.

### Objetivos

Los objetivos del IASB, conforme se señala en su Constitución, son:

- Formular y publicar, en beneficio del interés público, las normas contables aplicables a la presentación de los estados financieros, y promover su aceptación y observancia a nivel mundial;
- Impulsar la mejora y armonización de los dispositivos, normas y procedimientos contables relacionados con la presentación de los estados financieros.
- La relación entre el IASB y la Federación Internacional de Contadores (IFAC) ha quedado establecida en el documento denominado Compromisos Mutuos, del que ambas partes son

firmantes. Los miembros del IASC (que son los mismos de la IFAC) confirman, por el Convenio revisado, que el IASC tiene completa y total autonomía para el establecimiento y emisión de Normas Internacionales de Contabilidad.

### **Organismos Internacionales que generan normas contables de auditoría, ética y control interno**

- AICPA - American Institute of Certified Public Accountants (Instituto Americano de Contadores Públicos)
- AIC - Asociación Interamericana de Contabilidad
- APOTEC Associação Portuguesa de Technical de Contabilidade
- CAPA Confederation of Asian and Pacific Accountants
- Coso - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Organización para la mejora de la calidad de la información financiera, manejo corporativo y cumplimiento de normas éticas y de control interno.)
- CCPA - Colegio de contadores Públicos de Costa Rica
- CCPL - Contadores del Perú
- CFC -Concejo Federal de Contabilidad Brasil
- FACPCE - Fed. Argentina de Concejos Prof. en Ciencias Económicas
- FASB - Financial Accounting Standards Board (Estándares de Normas Financieras)
- FCCPV - Fed. De Colegios de Contadores Públicos de Venezuela
- IBRACON - Instituto Brasileiro de Contadores
- IFAC - International Federation of Accountants (Federación Internacional de Contadores)
- IASC - International Accounting Standards Committee (Comité Internacional de Normas Contables)
- IMCP - Instituto Mexicano de Contadores Públicos
- SIC - Standing Interpretations Committe

### **Alcances de las Normas**

Cualquier limitación en la aplicabilidad de una Norma Internacional de Contabilidad específica se aclara en los Pronunciamientos sobre tal Norma. Las partidas no significativas no son objeto de las Normas. Toda Norma Internacional de Contabilidad se aplica desde la fecha que ella misma especifica, y, a menos que se indique lo contrario, no es retroactiva.

### **Autoridad de las Normas**

Por sí mismos ni el IASC ni la profesión contable tienen la fuerza para imponer el consentimiento internacional o para requerir el cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad. El éxito de los esfuerzos del IASC depende del reconocimiento y apoyo que le den a su trabajo los diferentes grupos interesados, mediante su accionar dentro de los límites de sus propias jurisdicciones. En la mayor parte de los países del mundo, la profesión contable tiene un prestigio y una posición que es de gran importancia para esos esfuerzos.

### **Comentarios Finales**

Los miembros del IASC consideran que la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad, por los diferentes países, más la pertinente revelación respecto al cumplimiento de las mismas, tendrá un efecto importante a través de los años. Mejorará la calidad de los estados financieros y se obtendrá un grado cada vez mayor de compatibilidad. La credibilidad y, por consiguiente, la utilidad de los estados financieros se verá acrecentada en todo el mundo.

## **II. Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública 1996 – 2004**

### **ANTECEDENTES**

Uno de los principales compromisos de la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, fue la construcción de un nuevo federalismo que posibilitará el desarrollo de las regiones del país, y promoviera la participación de la sociedad en las grandes tareas nacionales.

Este desafío implicaba una amplia gama de acciones para todos los niveles de gobierno; el fortalecimiento de la administración de los recursos financieros de los estados a través de eficientes sistemas de contabilidad, era una, entre las más importantes.

El Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública se enmarcó en dos de las principales vertientes del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, que eran los siguientes:

- Modernización de la Administración Pública
- Fortalecimiento del Federalismo

El adecuado funcionamiento de los sistemas contables se sustenta en principios conceptuales, metodológicos y técnicos que dan consistencia y confiabilidad a la información generada, pero que deben ser revisados y actualizados de manera permanente.

El Gobierno Federal, desde tiempo atrás, había realizado esfuerzos significativos en este campo; como resultado de ello, dispone en la actualidad de un marco conceptual y de un conjunto normativo e instrumental suficientemente desarrollados, que han evolucionado conforme a la dinámica del entorno socioeconómico, político y administrativo.

También, ha avanzado en la incorporación de modernos sistemas electrónicos, en el diseño de metodologías y procedimientos específicos, en la elaboración de manuales e instructivos sobre contabilidad, que orientan a los funcionarios involucrados en el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades en este campo.

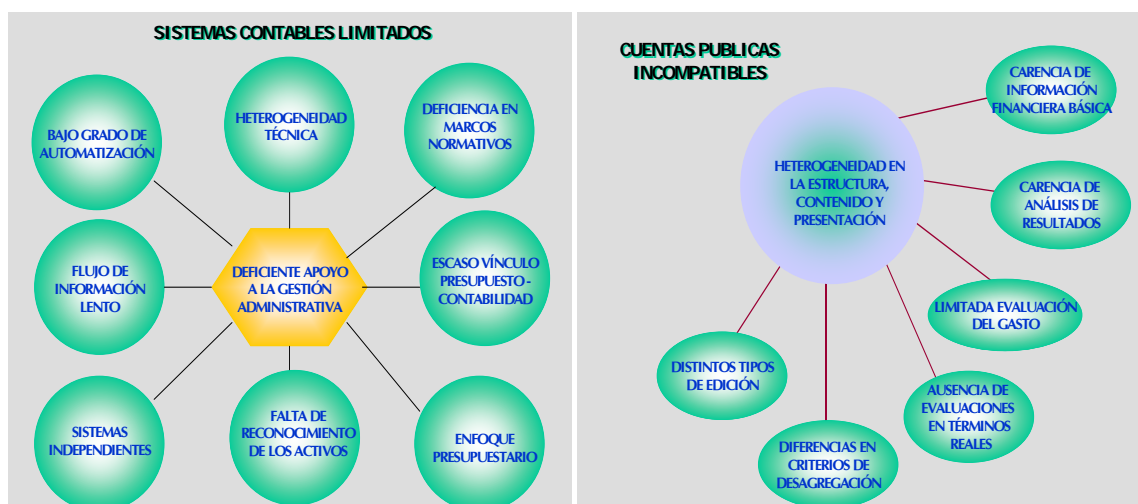
Las entidades federativas por su parte, al igual que el Gobierno Federal, habían logrado sus propios avances. Hoy en día todos los gobiernos estatales disponen de preceptos jurídicos y normativos que sustentan la presupuestación, la contabilidad gubernamental y hacen obligatoria la formulación de informes sobre los resultados obtenidos de su gestión; incluso, en algunos casos, han logrado innovaciones técnicas relevantes en materia de sistematización y procesamiento de datos. Sin embargo, aún persistían limitaciones, en el terreno de la actualización técnica, que se considera necesario superar a la brevedad posible.

Fue así que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos y específicamente de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública (UCGIGP), emprendieron un Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, orientado a intercambiar conocimientos sobre técnicas e instrumentos contables con las entidades federativas y a establecer mecanismos de cooperación para inducir su desarrollo a nivel nacional, de tal forma que permitiera la generación de sistemas de información financiera homogénea en toda la República.

Como parte de las acciones enunciadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público programó, en coordinación con el Grupo de Trabajo de los Sistemas de Información sobre Finanzas Públicas de la

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (hoy Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental) y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, la realización de reuniones regionales, con el propósito de propiciar entre los asistentes, el intercambio de experiencias, y el conocimiento de las inquietudes y problemática particular que presentaba cada entidad federativa.

Es así como diferentes factores dieron origen al desarrollo e implementación del Programa de Modernización y destacaron por su importancia los siguientes:



### Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Como ya se mencionó, una de las estrategias en el PND 1995 - 2000 fue el fortalecimiento al Nuevo Federalismo, lo cual dio lugar a que la Administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León instrumentará una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal.

Fue así como se dieron los primeros pasos al impulso a la descentralización y por consiguiente se tomarán las previsiones necesarias que permitieran promover acciones para apoyar la infraestructura que garantizara la adecuada programación, seguimiento y control de los recursos, entre ellos el esquema de registro contable de las operaciones.

Ante un reclamo de la población por disponer de administraciones públicas accesibles, modernas y eficientes, se plantearon medidas para el desarrollo de los diversos campos que conforman la esfera gubernamental, como son los esfuerzos por diseñar e implantar avanzados esquemas presupuestarios y contables.

### Situación de los Sistemas de Información Administrativa y Financiera a Nivel Estatal en 1995

En conformidad a las instrucciones dadas por el Lic. Isaac Martínez y Martínez Jefe de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública (UCGIGP), en 1995, se llevó a cabo un estudio preliminar con el fin de conocer de manera veraz y oportuna la situación prevaleciente de las entidades federativas en materia jurídico, normativo, presupuestal y contables, así como la estructura y contenido de las cuentas públicas de los Estados.

Conforme al estudio realizado por UCGIGP, se identificó que los sistemas de contabilidad gubernamental utilizados en las administraciones públicas del país y los informes financieros generados para la rendición de cuentas, presentaban serias limitaciones.

En cuanto a las cuentas públicas de los gobiernos estatales se detectó que existía un alto grado de incompatibilidad, y que sólo algunas presentaban características similares al del Gobierno Federal, entre ellas destacaban el Estado de México y el Distrito Federal.

Todo ello daba como resultado la escasez a nivel nacional de información financiera pública de calidad, que permitiese ser comparada y/o agregada.

### **Interés de los gobiernos estatales de eficientar sus sistemas contables**

Otro aspecto que influyó en el surgimiento de este documento fue el interés y la preocupación manifestada por funcionarios de diversos estados por eficientar sus sistemas contables y perfeccionar sus informes financieros.

En este contexto, algunos de ellos en reiteradas ocasiones establecieron comunicación con la SHCP, solicitando su opinión o sugerencia sobre diversos aspectos.

### **Tendencia mundial por el desarrollo y homologación de los sistemas**

La información sobre lo que estaba pasando en el mundo, fue otro elemento considerado en la elaboración y puesta en marcha del Programa.

La modernización de la contabilidad en el ámbito gubernamental es una tendencia observada desde hace algunos años a nivel internacional. Los gobiernos de diversos países desarrollan y aplican proyectos para elevar la eficiencia de los sistemas contables y generar información suficiente, oportuna y con la calidad requerida. Dichos proyectos se orientan hacia diversos aspectos, como es el fortalecimiento y homologación del marco técnico y conceptual, la determinación de principios básicos y normas particulares, y la incorporación de los avances tecnológicos, principalmente en informática, en aras de un mejor funcionamiento de los esquemas de registros.

### ***Avance tecnológico***

Los avances tecnológicos, principalmente en materia de procesamiento de información, se encuentran al alcance de todos y afortunadamente permean a la contabilidad gubernamental, ofreciendo alternativas de solución y desarrollo, inimaginables en otras décadas.

Es así como actualmente existen dos desarrollos de mercado que han sido utilizados por diversos gobiernos estatales para el diseño, elaboración e implementación de sistemas modernos y avanzados en materia presupuestal y contable, Oracle y SAP R3, respectivamente.

## **PRINCIPALES ACCIONES Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN**

En los diversos encuentros celebrados en el marco de la primera y segunda etapa del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, los responsables de las finanzas estatales y en particular de la contabilidad gubernamental manifestaron coincidir con los objetivos y metas planteados por el programa, así como su interés y voluntad de participar activamente en la implementación y desarrollo del mismo.

## **Primera Etapa “Consenso y Adhesión”**

La primera etapa denominada “Consenso y Adhesión” (1996 – 1997) cumplió con la misión de abrir los espacios de comunicación con los gobiernos estatales y establecer las bases para la consecución de los objetivos generales del programa. Los resultados fueron satisfactorios, lográndose la participación de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal; asimismo, el intercambio de experiencias y de materia jurídico, normativo y contable dio lugar a acrecentar el acervo documental sobre la materia. Cabe recordar, que en la primera etapa se llevaron a cabo ocho reuniones regionales.

En esta primera etapa, las reuniones regionales reportaron diversas ventajas para los funcionarios responsables de la administración de los recursos financieros participantes, entre las que destacan las siguientes:

- Posibilitaron la obtención de un nivel de desarrollo relativamente similar en los sistemas contables.
- Permitieron conocer las experiencias de otras entidades y compartir las propias.
- Promovieron el establecimiento de mecanismos de comunicación y apoyo interestatal en la materia.
- Facilitaron la consulta a especialistas de la Federación y de los estados, para la aclaración de dudas específicas.
- Permitieron la obtención de documentos para apoyar aspectos concretos sobre la operación de los sistemas.

Como efecto de la capacitación intensiva proporcionado por el personal de la UCGIGP recibida a través de estas reuniones, se tuvo un fuerte impulso al desarrollo de los sistemas de referencia y, las expectativas a mediano plazo, eran la obtención de esquemas contables que operarán bajo criterios técnicos homogéneos en todo el país.

La programación de las reuniones regionales estaba orientada a lograr en un plazo relativamente corto, el intercambio de experiencias entre las 31 entidades federativas, el Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en este sentido, se definieron agrupaciones de entidades federativas, que integran un grupo adecuado de participantes que garantizaba una atención suficiente a cada gobierno estatal.

### ***Definición de los Estados en las Reuniones Regionales***

La definición de los estados representados en cada reunión, se hizo teniendo en consideración los grupos ya establecidos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como la cercanía entre los mismos, con el propósito de promover la comunicación interestatal de manera permanente, y lograr un desarrollo equilibrado entre las regiones.

\* En coordinación con el grupo de trabajo de Sistemas de Información sobre Finanzas Públicas de la Comisión de Funcionarios Fiscales y el INDETEC se convino la celebración de ocho reuniones en lugar de cinco, conforme a la agrupación de entidades federativas de la Ley de Coordinación Fiscal, la primera de estas reuniones fue celebrada del cinco al nueve de agosto del presente año en Hermosillo, Sonora. La segunda se realizará en el mes de noviembre en el Estado de Chiapas, y las restantes se llevarán a cabo conforme al siguiente programa.

REUNION	PERIODO	ENTIDADES
TERCERA	20 AL 24 DE ENERO	AGUASCALIENTES COLIMA JALISCO NAVARRA
CUARTA	3 AL 7 DE MARZO	CHIHUAHUA COAHUILA DURANGO ZACATECAS
QUINTA	7 AL 11 DE JULIO	GUANAJUATO MICHOACAN QUERETARO SAN LUIS POTOSI
SEXTA	4 AL 8 DE AGOSTO	QUINTANA ROO TABASCO YUCATAN
SEPTIMA	8 AL 12 DE SEPTIEMBRE	HIDALGO NUEVO LEON TAMAULIPAS TLAXCALA
OCTAVA	10 AL 14 DE NOVIEMBRE	DISTRITO FEDERAL MEXICO MORELOS

### Material Entregado por los Participantes

Durante los eventos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública y los estados participantes, hicieron entrega de un acervo de material jurídico, normativo y técnico, tal como se describe a continuación.

#### I.- Material proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Temario detallado de las exposiciones correspondientes al Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y, a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- Carpeta con el material gráfico de apoyo a las exposiciones
- Diagnóstico de los Sistemas de Administración Financiera de cada uno de los gobiernos estatales participantes
- Sugerencias sobre los elementos mínimos que debe contener una Cuenta Pública
- Material normativo entregado en medios magnéticos
  - a) Presupuestario
    - Manual de Programación-Presupuestación 1996
    - Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal
    - Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal
    - Clasificador por Objeto del Gasto

b) Contable

Manuales de Contabilidad de los Subsistemas de:

- Recaudación
- Egresos
- Deuda Pública
- Fondos Federales
- Sector Paraestatal

- Material normativo entregado en forma impresa:

a) Presupuestario

- Proceso de Actualización del Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal 1997
- Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal (Estructura Programática Global, Estructura Programática Sectorial, Unidades de Medida y Actividades Económicas)

b) Contable

- Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental
- Normas de Información Financiera (NIF 06 Bis y NIF 08)
- Lineamientos Generales para el Archivo de la Documentación Comprobatoria de la Contabilidad Gubernamental en las Entidades del Sector Central

II.- Material proporcionado por los Gobiernos de los Estados en la gran mayoría de los casos:

- Material de Exposición

Situación de su Marco Jurídico en materia de Sistema Contable y cuenta pública  
Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental  
Catálogo de Cuentas  
Estructura del Sistema de Contabilidad  
Estructura y contenido de la cuenta pública  
Participación del Congreso del estado en la revisión de la cuenta pública  
Participación del Congreso Local en la Revisión de la Cuenta Pública  
Expectativas de modernización de los Sistemas Contables y Cuenta Pública

### ***Logros obtenidos en la Primera Etapa del Programa de Modernización***

En términos generales los resultados de esta primera etapa del Programa de Modernización se consideró satisfactorio, ya que hubo una respuesta altamente favorable, de las entidades federativas participantes y en todo momento se reitero el interés en participar en este tipo de eventos, los logros obtenidos se describen a continuación:

- ▶ Se logró una coordinación adecuada entre las instituciones corresponsables, no obstante, ser la primera ocasión en que se trabaja de manera conjunta en la realización de este tipo de reuniones.
- ▶ Se contó con el apoyo decidido de las autoridades superiores, tanto del Gobierno Federal como de las Entidades Federativas.
- ▶ El Estado sede previó todo lo necesario para garantizar el óptimo desarrollo del evento.
- ▶ Los participantes de las entidades federativas invariablemente fueron funcionarios de nivel adecuado, representando áreas afines a los temas tratados.
- ▶ Se logró una plena identificación con los objetivos del Programa dado que todas las entidades federativas señalaron estar involucradas en tareas de revisión y actualización del marco legal e

institucional, así como de los instrumentos técnicos de sus sistemas contables y de los modelos de cuenta pública.

- ▶ La reunión se constituyó en un foro adecuado para el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias.
- ▶ Se distribuyó material técnico y normativo de suma utilidad para las tareas contables y de cuenta pública.
- ▶ Se observó un alto grado de desarrollo y similitud en los marcos jurídicos que regulan el campo de actividades objeto de la reunión.
- ▶ Hubo consenso en la necesidad de avanzar en la definición de instrumentos de carácter técnico y normativo, y en la reestructuración de los modelos de cuenta pública a fin de propiciar su homologación a nivel nacional.
- ▶ Se asumió el compromiso entre todos los participantes de continuar las tareas necesarias al interior de cada entidad federativa, para lograr la modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública.

## **La Segunda Etapa “Desarrollo”**

En conformidad a los resultados obtenidos, el siguiente paso que se debió dar era transformar el consenso de ideas e impulsar innovaciones y acciones precisas en cada una de las entidades federativas, que permitiera lograr el diseño y puesta en marcha de avanzados sistemas de administración de los recursos públicos, objetivo general de la segunda etapa denominada “Desarrollo”.

No debe olvidarse que diversos Gobiernos estatales ya habían iniciado sus proyectos de modernización y mejora, y al igual que el Gobierno Federal, estaban en pleno proceso de desarrollo y de adecuación de sus sistemas. Por lo anterior, se consideró importante nuevamente convocar a nuevas reuniones regionales para establecer de manera conjunta con los gobiernos de los estados una serie de lineamientos, directrices y criterios generales que coadyuvara en la consecución de los objetivos comunes.

Fue así como en 1999, en la CLVII Reunión Ordinaria de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que se llevó a cabo en San Carlos, Guaymas, Sonora, en el mes de mayo, se presentó y dio a conocer el Programa de Reuniones Regionales de la segunda etapa del programa de modernización. En dicho documento se incluyó la agrupación de entidades y las fechas propuestas para realizar cuatro reuniones con representantes de los gobiernos estatales, con el propósito de que las administraciones públicas del país diseñaran y pusieran en marcha proyectos concretos de modernización de sus sistemas contables y cuentas públicas, técnicamente compatibles, sustentados en principios y criterios normativos homogéneos.

### **Objetivos de la segunda etapa**

Los objetivos específicos que se pretendían alcanzar en esta fase eran los siguientes:

- Establecer marcos conceptuales, técnicos y normativos homogéneos que rijan la presupuestación y contabilidad pública a nivel nacional.
- Lograr la elaboración de cuentas públicas compatibles, de similar calidad y contenido informativo en todas las administraciones públicas del país.
- Promover el diseño y puesta en marcha de sistemas de administración financiera tipo SIAFF.

### **Celebración de las Reuniones Regionales de la Segunda Etapa del Programa**

En las Reuniones Regionales 1999, los servidores públicos de la UCGIGP proporcionaron a los gobiernos de los estados el material de exposiciones preparadas para los eventos, los cuales se citan a continuación:

- Descripción del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.
- Diagnóstico General de los Sistemas de Administración Financiera de las Entidades Federativas.
- Propuesta de Directrices para el Desarrollo de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental.
- Proyecto de Modernización del Gobierno Federal.
- Lineamientos del Modelo de Cuenta Pública de los Estados.

En esta segunda etapa, resaltó por su importancia la propuesta de Directrices para el Desarrollo de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y los Lineamientos del Modelo de Cuenta Pública de los Estados, los cuales se dieron a conocer en los eventos programados.

La fase de "Desarrollo" se llevo a cabo durante el periodo comprendido de 1999 al 2000, y consideraba el diseño y puesta en marcha de proyectos concretos en cada uno de los gobiernos estatales para la modernización de sus sistemas contables. Ello implicó promover tanto la homogeneización de sus marcos jurídicos, normativos y técnicos, como de sus cuentas públicas, en congruencia con los fines del Programa. El logro de estos propósitos dependía siempre de la voluntad política de cada uno de los gobiernos estatales.

### ***Razones fundamentales de la puesta en marcha de la Segunda Etapa del Programa***

Una de las principales causas que dio origen a la segunda etapa del programa de modernización fue la necesidad de establecer un vínculo apropiado entre los objetivos de la segunda etapa, que es la puesta en marcha de proyectos de desarrollo, y el objetivo general del programa, es decir, llegar en algún momento a tener sistemas de contabilidad altamente homogéneos y cuentas públicas compatibles a nivel nacional.

Otra razón fueron los proyectos que diversas entidades federativas habían puesto en marcha y daban lugar a que los funcionarios públicos responsables de las finanzas de los gobiernos estatales solicitarán a los miembros responsables del Programa de Modernización la opinión sobre los avances alcanzados.

Al respecto, la UCGIGP nuevamente se dio a la tarea de realizar un nuevo diagnóstico, con el fin de identificar los cambios y las transformaciones que las entidades federativas realizaban en la modernización y desarrollo de sus sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública. En el diagnóstico realizado se detecto la selección de alternativas diversas, según las circunstancias y posibilidades de cada entidad, por lo cual se considero indispensable proporcionar herramientas para que sin importar el tipo de sistema o desarrollo que se llevará a cabo, este siguiera fluyendo hacia la misma gran meta del Programa de Modernización.

Entre los documentos que se elaboraron para sustentar los avances y las acciones que las entidades federativas realizaban en la actualización, reformas y modificaciones de su universo jurídico en materia de administración financiera, la elaboración de normas presupuestarias y contables; así como el desarrollo de sistemas contables, destacan: Diagnóstico General de las Entidades Federativas en materia de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública; Diagnósticos por Estados y un documento en donde se detalla las entidades federativas que habían

impulsado la modernización de sus sistemas contables a través de soluciones de mercado, asesorías externas y por medio de sus propios recursos.

Al respecto, se dio a conocer que las entidades de Chihuahua, Nuevo León, Querétaro y Tabasco habían implementado aplicaciones de Oracle, el cual se encamina asesorar y apoyar a las organizaciones que tienen instaladas pequeñas redes que operan en procesadores INTEL, pero que a su vez necesitan utilizar sistemas UNIX. Por otra parte, los Estados de Guanajuato y Tamaulipas utilizaban SAP R/3, quién representa la competencia directa de Oracle, es una empresa productora de software que ofrece aplicaciones de negocios en arquitectura cliente/servidor.<sup>1/ii</sup>

Asimismo, otras entidades federativas optaron por asesorías externas como es el caso de Jalisco. Mientras que las restantes entidades federativas realizan e implementan su programa de modernización a través de recursos propios.

Con base en lo anterior y ante la diversidad de consultas sobre lo que se estaba haciendo en torno a la asesoría y capacitación fue otro factor que motivó a las autoridades de la Unidad Administrativa a definir un conjunto de parámetros que orientará la asesoría y el apoyo solicitados.

Ante cuestionamientos reiterativos por parte de las entidades federativas si sus acciones y proyectos eran los adecuados fue necesario el diseño y la elaboración de directrices para el desarrollo de sistemas contables.

### ***Propósitos de las Directrices<sup>iii</sup>***

En congruencia con lo anterior se realizaron diversas actividades las cuales se canalizaron a las siguientes acciones que se mencionan en los siguientes puntos:

- Marco de referencia único y consensado.
- Orientar los esfuerzos de modernización.
- Desarrollo Integral y paralelo.

### ***Consideraciones Generales***

En la búsqueda de que las directrices fueran congruentes con los objetivos del Programa, y al mismo tiempo respondieran a las expectativas de cada entidad, se tuvieron presentes diversos aspectos. En primer lugar, se consideraron las exigencias actuales de las administraciones públicas; en razón de que cada vez se requieren de administraciones más eficientes y confiables. También se tuvo presente las demandas de información de los diversos usuarios. Asimismo, los lineamientos que emiten al respecto organismos internacionales, fue otro elemento que marcó la pauta para la definición de estos criterios. Además, se revisaron las tendencias que a nivel internacional sobre la contabilidad gubernamental, y se analizaron las experiencias particulares de algunos países. Todo lo anterior, fue lo que se aprovechó para definir y establecer las directrices que la Unidad Administrativa puso a consideración de los gobiernos estatales en 1999.

Cabe señalar, que en el 2002, al inicio de las actividades del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental, las Directrices para el Desarrollo de los Sistemas Contables y los Lineamientos para la Formulación de Cuentas Públicas en los Gobiernos Estatales, así como el Modelo Único de Cuenta Pública Estatal, fueron actualizados y nuevamente distribuidos a las entidades federativas y actualmente se pueden consultar en la página web de la SHCP y específicamente de la UCGIGP.

La segunda etapa de desarrollo aún continúa, los gobiernos estatales prosiguen sus avances y acciones en modernizar sus sistemas contables y cuentas públicas; los objetivos y las metas establecidas en esta etapa se encuentran pendientes y se espera que a corto plazo se dispongan de resultados favorables en la materia.

### **El Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM) dentro del marco del Programa de Modernización.<sup>iv</sup>**

El Gobierno Federal Mexicano ha impulsado un proceso de descentralización en el país, el cual ha experimentado un progreso significativo en la última década, acentuándose en los años recientes. Éste se ha dado principalmente en el marco de las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno y se ha caracterizado por una progresiva autonomía de gasto por parte de las entidades federativas.

Como apoyo a la nueva relación y forma de trabajar entre los gobiernos local y Federal, este último, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP- y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. -BANOBRAS-, promovió ante el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, el Programa denominado de Fortalecimiento a Estados y Municipios -FORTEM-.

#### **Objetivo General**

- Apoyar el proceso de descentralización en México.

#### **Objetivos Específicos**

- Aumentar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales;
- Mejorar el desempeño de los mercados de crédito a nivel local, y reforzar la capacidad de gestión financiera de los recursos públicos de las entidades.

#### **Componentes**

Para el logro de dichos objetivos el FORTEM consideró tres componentes:

1. Se dirige a promover reformas en políticas nacionales en dos campos de acción: en el sistema para transferir recursos federales a los gobiernos estatales y en el mercado que les provee crédito para financiar sus inversiones.

Específicamente se apoyó la introducción del Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y un conjunto de acciones dirigidas a mejorar el desempeño de BANOBRAS, como la fuente pública de crédito para dichos niveles de gobierno. También la modificación del marco legal que regula el esquema de garantías basado en la retención de las participaciones por parte de la SHCP.

2. Pretende incentivar a los gobiernos locales para adoptar una serie de buenas prácticas en su gestión financiera, a través de una línea de crédito administrada por BANOBRAS.
3. Se encamina a apoyar el proceso de reformas en BANOBRAS financiando, inicialmente, los costos del Programa de Modernización Institucional -PMI-, y posteriormente acciones que continúen con tal proceso. El PMI estableció una estrategia de calidad en los servicios, eficiencia y productividad, racionalizando y optimizando los procesos en cuanto a costo, eficiencia y riesgo dentro de BANOBRAS.

## Participantes

Como se señaló anteriormente, en el FORTEM participan el BID, el Gobierno Federal Mexicano, por conducto de la SHCP y de BANOBRAS, y los gobiernos estatales y municipales. Su colaboración dentro del mismo, fue:

**BID.** Entre las principales funciones de esta institución financiera se encuentra la de apoyar crediticiamente proyectos que impulsen el desarrollo de sus países miembros. En tal sentido, el BID promueve y fortalece el proceso de descentralización que actualmente se lleva a cabo en México, con el fin de lograr un desarrollo regional sustentado y equilibrado en el mediano plazo, específicamente a través de financiamiento para el desarrollo del programa.

**Gobierno Federal Mexicano.** Como en la mayoría de los casos funge como garante ante el BID por el financiamiento proporcionado.

**SHCP.** Dependencia del Gobierno Federal que, entre otras facultades, tiene las de planear, conducir y regular el Sistema Financiero Mexicano; coordinar las acciones de la Banca de Desarrollo del país, y planear, coordinar, evaluar y vigilar el gasto público federal, procurando la utilización razonable del crédito público.

En función de dichas facultades, el papel dentro del FORTEM consiste en ser el organismo ejecutor del Componente de Rápido Desembolso, así como promover reformas sectoriales encaminadas a modernizar, mejorar la eficiencia y hacer más transparente las transferencias de recursos federales a los gobiernos locales y modificar el marco legal que regula el esquema de garantías basado en la retención de las participaciones federales a los Estados y Municipios.

**BANOBRAS.** Su participación dentro del FORTEM se enmarcó en dos vertientes: la primera como organismo prestatario del BID y prestamista de los gobiernos locales, y en la segunda incluyó acciones dirigidas a promover su modernización interna, lo cual coadyuvó a fortalecer su función como fuente pública de crédito para los gobiernos locales, al disponer de una orientación más clara hacia sus clientes, procedimientos y estructuras modernas, y una condición financiera sostenible.

**Estados y Municipios.** Son los principales beneficiarios de los apoyos crediticios emanados del FORTEM.

## Condicionantes

La mecánica de operación del Programa se llevó a cabo a través del cumplimiento de una serie de condicionantes contenidas en cada uno de sus componentes, a continuación se citan las más relevantes del segundo.

Se sustentó en el sistema de medición de la calidad de la gestión financiera de los gobiernos locales, para lo cual se utilizaron siete criterios de accesibilidad.

1. Auditar anualmente sus estados financieros.
2. Alentar la planeación de inversiones.
3. Promover la regulación del Ramo 33.
4. Incentivar la transparencia de sus sistemas e informes.
5. Desarrollar sistemas presupuestarios modernos y homólogos.

6. Contar con sistemas de administración tributaria modernos y homólogos.

7. Modernizar sus sistemas contables y transparentar su rendición de cuentas.

Un gobierno local interesado en participar en el FORTEM debe comprometerse a llevar a cabo un plan de acción de fortalecimiento institucional/financiero, elaborado sobre la base de un diagnóstico inicial. A medida que el participante avance en el cumplimiento de los criterios, BANOBRAS le dará acceso a un monto predeterminado de recursos a largo plazo para cofinanciar su plan de inversión.

La elegibilidad de un solicitante para obtener recursos de la línea de crédito se estableció inicialmente mediante un diagnóstico de su desempeño, tomando como base los criterios señalados, éste lo puede realizar directamente BANOBRAS o a través de consultores independientes. Posteriormente, la disponibilidad a los recursos se tendrá cuando el solicitante termine las acciones indicadas para rectificar las debilidades encontradas.

Es responsabilidad de BANOBRAS verificar, antes de realizar el desembolso, que las metas técnicas hayan sido alcanzadas.

A efecto de asegurar la transparencia de este proceso, y con el fin de detectar y corregir oportunamente cualquier desviación, se acordó que anualmente se contratarán consultores independientes para realizar una evaluación de una muestra de 10.0 por ciento de los participantes -y dos por año como mínimo-. Los consultores deben analizar el cumplimiento de los criterios con base al diagnóstico inicial, al plan de acción correspondiente, a la realización de las acciones previstas en el plan, y la calidad técnica de los resultados. Al detectar deficiencias harán las recomendaciones correspondientes en su informe, mismo que se discutirá en reuniones anuales de administración entre el BID y BANOBRAS.

Debido al éxito alcanzado por el FORTEM, se gestionó recientemente una línea de crédito adicional, a través de la cual se continuará apoyando el proceso de descentralización y atendiendo de manera efectiva a los Estados y Municipios que lo soliciten.

### **Programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios**

Contempla un esquema multianual por nueve años, y se implantará en tres fases. Además de proveer financiamiento para proyectos de infraestructura, servicios públicos, financieros y sociales, promoverá:

- El proceso de modernización administrativa y financiera de los gobiernos locales.
- La preparación para que los gobiernos locales puedan mejorar su acceso al crédito.
- El cumplimiento de las políticas sobre la viabilidad económica, financiera y ambiental, criterios sectoriales, y servicios públicos del BID.

La Fase I se concentrará en verificar la efectividad de los nuevos criterios de elegibilidad, especialmente los financieros, como también a probar la capacidad de BANOBRAS para absorber de manera efectiva el nivel de recursos asignados y su proceso de modernización y fortalecimiento institucional.

Esta línea de crédito permitirá continuar y ampliar los esfuerzos de fortalecimiento institucional y financiero iniciados en el FORTEM y responder a la creciente demanda por este tipo de operaciones.

Los recursos serán administrados por BANOBRAS con la finalidad de incentivar a los Estados y Municipios ha adoptar una serie de buenas prácticas en su gestión institucional y financiera. En la medida que dichos órdenes de gobierno, logren las metas de buena práctica acordadas, tendrán acceso a los recursos del Programa para financiar una porción de los planes de inversión que presenten en forma gradual -hasta el 50.0 por ciento-. También se financiará, de manera piloto, hasta 50.0 por ciento de los planes de inversión de un número aproximado de diez municipios clasificados como de media a alta marginalidad.

Operará de forma similar al FORTEM, expandiendo la función cumplida de los siete criterios, por un Manual de Buenas Prácticas Financieras e Institucionales -MBPFI-, un Manual de Diagnóstico Financiero e Institucional -MDFI-, y un Plan de Acciones Básicas -PAB-.

En la Fase II se realizarán los cambios necesarios para ajustar, mejorar y consolidar los nuevos criterios, mecanismos y productos. Por último, la Fase III permitirá continuar con los ajustes y expandir la cobertura del Programa.

Este Programa es consistente con la estrategia promovida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Específicamente, busca fortalecer el proceso de transformación estructural de la descentralización con el fin de lograr un mayor cambio social, reducir la pobreza, y promover un desarrollo regional más armonioso que sea socialmente equitativo y geográficamente balanceado.

Cabe mencionar, que a raíz de la puesta en marcha del Programa para el Fortalecimiento de los Estados y Municipios (FORTEM), diversas entidades federativas acudieron a solicitar el apoyo y asesoría de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, con el fin de poder obtener el aval por parte del Gobierno Federal y así lograr la línea de crédito para el desarrollo y modernización de sus sistemas contables.

De igual manera, los municipios de Morelia, Michoacán y Tlalnepantala, Estado de México, tuvieron el acercamiento con las autoridades de la SHCP, para tal fin.

El Programa de Modernización recibió un nuevo impulso ante la mecánica de operación del FORTEM, ya que para poder acceder a la línea de crédito era necesario dar cumplimiento a los siete criterios de accesibilidad, antes señalados.

En este sentido, la SHCP a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, fue la encargada de dar a conocer el nivel de desarrollo y avance que los gobiernos estatales presentan en cuanto a la homologación de sus sistemas contables y compatibilización de la cuenta pública.

## **Creación del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental.<sup>v</sup>**

### **Antecedentes**

Los grupos técnicos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han sido instrumentos que fortalecen la coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, mismos que se definen como “órganos de apoyo que crea la SHCP para dar seguimiento, difundir la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir lineamientos en el ámbito de las tareas y compromisos de la colaboración administrativa” entre los gobiernos Federal y estatales.

Venían sesionando con la participación de las áreas de la SHCP cuyos temas son de su competencia, los grupos técnicos de Auditoría Fiscal, de Recaudación, de Tecnología de la Información y Jurídico de Ingresos.

Debido a que han cobrado creciente importancia los aspectos que requieren de la consulta y la colaboración conjunta en materia de gasto y de crédito, en la CLXIX Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se anunció la creación de cuatro nuevos grupos técnicos. Uno de éstos fue el de Contabilidad Gubernamental.

### **Misión y Objetivo del Grupo**

La misión del grupo, es promover permanentemente la modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y Cuenta Pública a nivel nacional.

Su propósito fundamental consiste en lograr, durante la presente Administración, la armonización de los sistemas contables, y de las cuentas públicas de los gobiernos estatales, así como del marco jurídico, normativo y técnico en que se sustentan.

Tiene como metas llegar al 2006 con sistemas contables modernos y eficientes y 32 cuentas públicas homogéneas y compatibles.

Ello implica, entre otras acciones, difundir los avances que en la materia presentan tanto el Gobierno Federal como las propias entidades federativas; proponer adecuaciones a los marcos normativos; emitir lineamientos; conocer la problemática particular de las administraciones públicas; dar opinión; atender consultas, y proporcionar asesorías.

En sí el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental asume como propios los objetivos generales del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, abriendo nuevamente las expectativas de mayor acercamiento por parte de los funcionarios públicos de la SHCP, específicamente la UNCGIGP y las entidades federativas.

Cabe recordar, que en los ejercicios 2000 y 2001, después de la realización de las reuniones regionales celebrados en 1999, dentro del marco de la segunda etapa del programa, se había presentado una relación estrecha con los gobiernos estatales, sin que existieran mayores elementos de fomento, capacitación y asesoría.

Con la creación del Grupo Técnico, nuevamente se reactiva las acciones y actividades entre la SHCP y las entidades federativas y se impulsan los objetivos del Programa de Modernización.

### **Estructura**

Conforme a las Reglas de Integración y Operación de los Grupos Técnicos emitidas por la SHCP, la agrupación de referencia se conforma de la siguiente manera:

- Presidente, cargo que por atribución es asumido por el Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública
- Un representante de cada uno de los ocho grupos zonales establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, conforme al esquema.
- Coordinador, para el que fue seleccionado el Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco.

- Secretario Técnico, cuya función es desempeñada por el representante de la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas.

### **Inicio de Actividades**

La primera reunión se efectuó el 18 de abril del 2002, en ella se intercambiaron propuestas e ideas para desarrollar el programa anual y preparar la agenda de trabajo, se precisaron algunos aspectos básicos, como es la misión, metas y acciones generales.

En la segunda reunión, llevada a cabo en octubre del mismo año, se definieron a los representantes de zona y se establecieron tareas y actividades.

El Grupo Técnico, en el 2003, se realizó diversas reuniones para definir y atender necesidades y requerimientos que diversas entidades federativas han puesto a la consideración de la presidencia del Grupo; así como se han emprendido mayores acciones que permita alcanzar los objetivos de homologación y compatibilización de los sistemas contables y cuentas públicas a nivel nacional.

Indudablemente el Grupo está constituyendo un valioso espacio para el análisis, definición, consenso, difusión y seguimiento de las diversas acciones y productos requeridos para alcanzar la armonización de los sistemas contables aplicados en las entidades federativas y el Gobierno Federal, así como para promover su actualización permanente. Por tanto, el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, dispone de un valioso instrumento de apoyo para la consecución de sus objetivos y metas.

### **Limitaciones del Programa de Modernización**

#### ***En cuanto a la Unidad Administrativa responsable del Programa:***

- Insuficiente personal para realizar las tareas de capacitación, asesoría, seguimiento y evaluación de resultados;
- Recursos presupuestales limitados para atender en forma adecuada y permanente las actividades sustantivas del programa, tales como: visitas de trabajo a los gobiernos estatales; elaboración de foros y eventos; capacitación y asesoría, seguimiento y evaluación de los resultados (elaboración de diagnóstico de avance general y específicos).
- No se dispone de un Programa Integral que permita programar y definir acciones a corto, mediano y largo plazo en cuanto a la consecución de los objetivos generales y metas del Programa de Modernización.
- Las tareas sustantivas de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, se encaminan principalmente, a la formulación, elaboración e integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la elaboración del Informe de Gobierno e Informe de Ejecución, así como la revisión y actualización de la normatividad contable. Lo anterior permite deducir que el programa de modernización, no es sustantivo para la Unidad Administrativa.
- El apoyo por parte de las autoridades superiores de la SHCP aún es limitada.

***En cuanto a la participación de los gobiernos estatales:***

- Los cambios de administración de los gobiernos estatales han provocado a que las acciones y estrategias de modernización de los sistemas contables y cuenta pública no sean permanentes y continuas.
- Falta de recursos para adquirir soluciones de mercado que coadyuven en la modernización y desarrollo de la administración de los recursos financieros de las entidades.
- Falta de compromisos concretos y específicos por parte de las entidades federativas que permitan avanzar programadamente en la consecución de los objetivos generales y específicos del programa de modernización. (Al respecto, debe recordarse que solamente se han concertado seis convenios de colaboración, el más reciente con el Gobierno de Baja California en el 2002).

***En cuanto a la participación de los municipios:***

- La SHCP aún no contempla la posibilidad de ampliar la cobertura de capacitación y asesoría a los municipios en materia de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública;
- Los municipios que han solicitado el apoyo para avanzar en la modernización de sus sistemas contables y cuenta pública, lo han hecho fundamentalmente para poder acceder a los créditos que BANOBRAS proporciona a través del FORTEM;
- No existe una promoción, difusión y programación por parte de los gobiernos estatales que permita impulsar la modernización de la administración financiera en los H. Ayuntamientos de cada Estado;
- No existe un diagnóstico por parte de los gobiernos estatales en cuanto al nivel de desarrollo, transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales;
- No existe un programa integral que permita promover e implementar mecanismos e instrumentos para que a corto y mediano plazo los municipios avancen en la modernización y desarrollo de sus sistemas contables y cuenta pública.
- Los gobiernos municipales no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios para avanzar de manera comprometida en el desarrollo y modernización de su administración financiera.

## **Expectativas a futuro del Programa de Modernización**

El Programa de Modernización, en los últimos ocho años, ha logrado obtener importantes avances y resultados que permiten deducir que las acciones y estrategias llevadas a cabo, han logrado conjuntar esfuerzos y voluntades hacia un fin común, que es armonizar y homologar los sistemas contables, así como compatibilizar las cuentas públicas en los gobiernos estatales, lo anterior ha permitido la participación constante y permanente de las entidades federativas a impulsar acciones de modernización y desarrollo de sus sistemas contables y mejorar la estructura y contenido de sus cuentas públicas.

Sin embargo, es indispensable que el Programa de Modernización se fortalezca y se impulsen nuevas estrategias de fomento, promoción y desarrollo no sólo en el ámbito estatal sino que además trascienda a los Municipios. Debe recordarse, que el Programa se estructuró en tres etapas, la segunda aún no concluye y los objetivos y metas que se pretendían alcanzar para el 2006 se encuentran en duda para poder cumplirse.

En cuanto a la presencia del Programa de Modernización en el ámbito municipal, la gran mayoría de los municipios desconocen las acciones emprendidas por el Gobierno Federal a través del Programa. Por lo que respecta a los gobiernos estatales no han impulsado acciones para fomentar y promover la modernización y desarrollo de la administración de los recursos financieros en los municipios, lo cual ha contribuido a que las acciones que se realizan sean aisladas y no significativas. En sí, no existe aún una política nacional que impulse y fomente con dinamismo y fortaleza el desarrollo y modernización de la administración financiera en el país.

Cabe mencionar, que diversos municipios en forma paralela han emprendido acciones en materia de modernización de sus sistemas contables, pero se desconoce si dichos avances son conocidos por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, quién es la responsable directa del Programa de Modernización. Al respecto pueden señalarse al municipio de Coatzacoalcos, Veracruz; que estableció como una de las prioridades de su administración, la modernización y transparencia financiera del municipio, con el fin de impulsar un gran número de proyectos que, en conjunto, promuevan directa e indirectamente el desarrollo de la ciudad, además de atraer beneficios colaterales.

También, se tiene conocimiento que el municipio de Villahermosa, Tabasco, realiza acciones en la materia y prontamente dispondrán de un sistema integral de contabilidad gubernamental. De igual forma, se tiene referencias que el municipio de Mérida, Yucatán; ha asumido la responsabilidad de avanzar en la modernización y desarrollo de sus sistemas contables.

Es así como diversos municipios han entrado en la escena de modernización y desarrollo, y con ello en implementar sistemas contables eficientes e integrales que les permita disponer de una administración financiera adecuada. Se espera que un gran número de municipios inicien acciones en la materia y rápidamente se coloquen entre los más representativos en cuanto a su modernización y desarrollo en la materia.

## **Compromisos a corto y mediano plazo del Programa de Modernización**

Los nuevos compromisos que las autoridades encargadas de la realización del Programa de Modernización deberán de contemplar en el corto plazo son las siguientes:

- Ampliar la cobertura de modernización y desarrollo de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública al ámbito municipal;
- Alcanzar la homologación de los sistemas contables y la compatibilización de la cuenta pública en la totalidad de los gobiernos estatales;
- Promover en forma permanente la actualización y el desarrollo de la administración de los recursos financieros a nivel nacional;

- Coadyuvar en la elaboración, diseño y presentación de programas y proyectos de capacitación y asesoría a nivel estatal y municipal conjuntamente con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) e instituto afines que cada uno de los estados y municipios dispongan en la materia;
- Promover la creación de una Base de Datos Nacional que permita conocer el origen y destino de los recursos en materia de ingresos, egresos y deuda pública; información que se disponga de las cuentas públicas o integración de un sistema nacional.

Fortalecer al Programa de Modernización implica evaluar objetivamente sus resultados, establecer nuevos mecanismos de colaboración y cooperación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas y diseñar mecanismos e instrumentos que permita la participación activa y comprometida de los tres ordenes de gobierno, la transparencia y rendición de cuentas no sólo significa un slogan sino un compromiso y para llegar a ello es necesario utilizar los medios necesarios que se tienen a nuestro alcance.

El Programa de Modernización deberá disponer de mayores recursos presupuestales y de personal capacitado para poder atender las necesidades de capacitación y asesoría, así como de seguimiento y evaluación de los avances que se realizan en cada una de las entidades federativas, más aún si se incluye en el programa apoyar, asesorar, capacitar y fomentar a los gobiernos municipales.

## **Conclusiones**

El Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública - PMSCGyCP-, que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP- en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, se encuentra actualmente en la segunda etapa denominada "Desarrollo", la cual considera el diseño y puesta en marcha de proyectos concretos de modernización de los sistemas contables y la compatibilización de las cuentas públicas en cada una de las administraciones locales. Al inicio de esta fase, se realizaron cuatro reuniones regionales con el propósito de establecer de manera consensuada, un conjunto de criterios y directrices orientadas a la instrumentación de tales proyectos.

Desde la puesta en marcha del programa los resultados han sido satisfactorios, los avances alcanzados hasta el momento permite deducir que las acciones y estrategias llevadas a cabo han sido las correctas; sin embargo, existen muchas tareas pendientes y es necesario redefinir nuevas estrategias y acciones que permitan fortalecer y dinamizar el Programa de Modernización.

Sin la participación comprometida de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal, así como de los municipios la modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública no sería posible. Existe evidencias que diversos municipios han iniciado procesos de modernización y desarrollo, sus avances son significativos a pesar de las limitantes presupuestales existentes, se espera que las acciones que se emprendan se encaminen a fortalecer las tareas y actividades del Programa de Modernización y se impulse un acuerdo nacional en la materia.

Dentro del marco de la Transparencia y Rendición de Cuentas que actualmente se lleva a cabo en la Primera Convención Nacional Hacendaria, es indispensable que la modernización y desarrollo de las administraciones de los recursos financieros se promueva, fomente e impulse en forma permanente y adecuada, con el fin de que a corto y mediano plazo, se pueda disponer de sistemas contables homogéneos y cuentas públicas compatibles a nivel nacional y con ello se avance en la consolidación de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

### **III. Propuesta de Creación de un Órgano Autónomo de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.**

#### **ÓRGANO AUTÓNOMO DE MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PÚBLICA**

En estos momentos existe la necesidad de que los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales; y, se avance en la conformación de organismos constitucionales autónomos que permitan atender de manera veraz y oportuna los requerimientos y necesidades del país para impulsar, fomentar e implementar mecanismos e instrumentos que fortalezcan a las instituciones democráticas del país.

En México, algunos Órganos Constitucionales Autónomos han sido considerados expresamente en la Constitución, aunque no se les denomine “Órganos Constitucionales Autónomos” (IFE, BANXICO, CNDH, UNAM), otros esperan para mejores tiempos políticos, tal es el caso del Tribunal Constitucional, el INEGI, el Ministerio Público, sobre todo el Consejo de la Judicatura Federal y por último, el Órgano Superior encargado de la Fiscalización de la Federación (Auditoría Superior de la Federación).

En la práctica se ha visto la necesidad de disminuir la influencia de alguno de los tres poderes tradicionales, y no sólo de estos poderes, sino también de otros grupos que representan factores reales de poder, de tipo social, político o económico: tal es el caso de los partidos políticos, los medios de comunicación o los grupos empresariales nacionales y transnacionales, que también deben de estar sujetos a la legalidad.

Los Órganos Constitucionales Autónomos representan una alternativa reciente que ha tenido éxito para tratar los conflictos de poder y legalidad entre los partidos y los grupos sociales y económicos.

Estos órganos se han establecido en diferentes países por la vía constitucional la mayoría de las veces, pero también aparecen en la legislación ordinaria y por creación jurisprudencial. También reciben el nombre de órganos de relevancia constitucional.

El concepto de “órganos constitucionales surge a partir de Jellinek que en sus obras “Sistema de los derechos públicos subjetivos” y “Teoría general del Estado” maneja una teoría de los órganos constitucionales. Otros tratadistas como Santi Romano en Italia, o García Pelayo en España también se han ocupado del tema. Este último autor menciona que el estudio de estos órganos empieza a cobrar importancia a partir del estudio de la naturaleza de los Tribunales Constitucionales. A partir de la importancia de los Tribunales Constitucionales se concibieron otros órganos de relevancia constitucional.<sup>vi</sup>

En diferentes países de Centroamérica y América del Sur, en materia de administración de los recursos financieros se realizan actualmente importantes acciones en la materia.

#### **Definición de los Órganos Autónomos<sup>vii</sup>**

Los Órganos Autónomos Constitucionales son los inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos

de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.

Debido a su aparición reciente aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar en el Derecho Público. Si partimos de la teoría clásica de la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dicha postura ha evolucionado y la clasificación no se aplica para todos los órganos de gobierno, puesto que no todos están en esa clasificación.

Al crearse estos órganos se dice que estamos ante un órgano constitucional autónomo, éste no pertenece a ninguno de los poderes existentes y se le otorga autonomía orgánica y funcional.

### **Naturaleza Jurídica y Características**

Es difícil establecer la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos debido a la función que desempeñan. Principalmente los órganos constitucionales autónomos son instituidos a través del Poder Legislativo; sin embargo, no interviene ningún otro poder en sus actividades. Además, tiene plena autonomía para realizar sus actos.

#### **Las principales características que presentan, son las siguientes:**

**Inmediatez:** Deben estar establecidos y configurados directamente en la constitución.

**Esencialidad:** Son necesarios para el estado democrático de derecho contemporáneo.

**Dirección Política:** Participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

**Paridad de Rango:** Mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

**Autonomía:** Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.

**Apoliticidad:** Son órganos técnicos y no políticos.

**Inmunidad:** Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

**Transparencia:** Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

**Intangibilidad:** Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario, y

**Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho:** Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

### **Justificación<sup>viii</sup>**

La realidad impone la necesidad de crear nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos. Su creación no obedece a un capricho, sino que está determinada

por las características con que transcurre la vida política de los países democráticos. Hacen falta órganos que vigilen y controlen las acciones del poder.

En este sentido se considera que los órganos constitucionales autónomos en algunas funciones públicas son la vía tendiente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en el Estado de derecho.

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen vértice sobre la mayoría de los poderes jurisdiccionales del mundo.

Para que un ente sea considerado autónomo no es suficiente que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos. Algunas de las características que deben tener los órganos autónomos son los siguientes:

**Autonomía de tipo político-jurídica:** En el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal;

**Administrativa:** Que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado, y

**Financiera:** Que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.

### **Recientes Tendencias en México**

Los Institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, entre otros, en el caso mexicano primero fueron las universidades públicas, más tarde el Banco de México, recientemente el Instituto Federal Electoral, el Órgano Superior de Fiscalización y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En las transformaciones que han experimentado estos organismos autónomos se percibe la evolución –paralela a la propia evolución de los mismos- de la división del poder y la concepción de Estado.

Estas instancias autónomas acotan el poder que sobre estas materias tenían en la práctica el Presidente de la República, principalmente. Ahora de lo que se trata es que esas autonomías no salgan del control de la soberanía y rivalicen con las instituciones democráticas.

## Órgano Autónomo de Modernización

En conformidad a lo antes expuesto, la siguiente propuesta que se pone a consideración se refiere a crear un **Órgano Autónomo de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública**, que impulse, fomente, promueva y coadyuve a que el Gobierno Federal, las entidades federativas y los Municipios del país dispongan de sistemas contables homogéneos y cuentas públicas compatibles, y contribuyan a eficientar la administración financiera a nivel nacional.

Las características principales del Órgano Autónomo de Modernización que se proponen serían las siguientes:

### Características del Órgano Autónomo de Modernización

- ✓ El ente u órgano que se propone debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deberán presentarse en el Diario Oficial de la Federación.
- ✓ Se deberá establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas del órgano.
- ✓ Deberá elaborarse las políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- ✓ Deberá contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
- ✓ El órgano deberá gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
- ✓ Los titulares que se seleccionen para ocupar los cargos directivos del órgano, deberán disponer de garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.
- ✓ Para integrar el órgano se escogerá a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de administración financiera.
- ✓ Los nombramientos deberán de ser de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
- ✓ Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deberán estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter político o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.
- ✓ La remuneración de los titulares deberán ser la misma que corresponde a los Secretarios de Estado.
- ✓ El órgano tendrá que gozar de la estima de la neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
- ✓ El órgano deberá contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.

- ✓ El Órgano deberá de disponer de un Consejo General que permita asumir y tomar las decisiones más importantes de forma colegiada.
- ✓ Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
- ✓ El órgano tendrá la responsabilidad de presentar diagnósticos generales, específicos e informes y realizar comparecencias ante la H. Cámara de Diputados y presentará por escrito los resultados de la política de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública a los congresos locales de los Estados.
- ✓ El órgano no deberá estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

**Los objetivos, líneas de acción, estrategias y metas que se proponen para el Órgano Autónomo en cuestión serían los siguientes:**

**Objetivos**

- Crear un Órgano Autónomo que permita impulsar, fomentar y promover en las Administraciones Públicas del país la Modernización Integral de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, así como el desarrollo de un Sistema Integral de Información Regionalizada que permita conocer en forma veraz y oportuna el origen y destino de los recursos públicos.
- Promover una iniciativa de ley en materia de administración financiera a nivel nacional.
- Consolidar y dar seguimiento a la modernización permanente de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuentas públicas a nivel nacional.

**Líneas de Acción**

- Promover la celebración de un convenio de colaboración con la Cámara de Diputados y los Congresos Locales de las entidades federativas, con el fin de actualizar, modificar y estructurar el universo legal acorde a las necesidades y requerimientos de modernización y desarrollo de la administración financiera del país.
- Convocar a los tres ordenes de gobierno a un Acuerdo Nacional de Modernización y Desarrollo de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, que permita atender de manera veraz y oportuna las necesidades y requerimientos técnicos, normativos, presupuestal, financiero y de recursos humanos indispensables para el desarrollo de la administración financiera del país.
- Conformar un Consejo Nacional de Modernización y Desarrollo de Administración Financiera, que participe activamente en las actividades y tareas para impulsar, promover y fomentar la modernización de la Administración Financiera del país. Este Consejo se integraría por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS); una comisión representativa de cada uno de los Congresos Locales, una Comisión de la H. Cámara de Diputados y los Secretarios de Finanzas o similares de los Gobiernos Estatales, así como representantes de los gobiernos municipales. (Dicho consejo formaría parte del Órgano Autónomo).
- Establecer políticas nacionales para el desarrollo y modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública.

- Elaborar un Diagnóstico General sobre Modernización de la Administración de los Recursos Financieros a nivel Nacional.
- Diseñar y elaborar propuestas de políticas y mecanismos de apoyo a los gobiernos estatales y municipales en materia de modernización de sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública.
- Coadyuvar y participar a nivel Internacional con los Organismos Internacionales en materia de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.
- Establecer acuerdos y convenios de financiamiento Internacional que permita disponer de recursos para apoyar e impulsar la modernización y el desarrollo de la administración financiera en los gobiernos estatales y municipales.
- Crear un Sistema Integral de Información de Finanzas Regionalizadas a nivel nacional en materia de Ingresos, egresos y deuda pública.

### **Estrategias**

- Impulsar la celebración de un Convenio de Colaboración Nacional entre los Congresos Locales de las entidades federativas y la Cámara de Diputados, con el fin de diseñar, elaborar y proponer la creación de un Universo Legal Integral en materia de Administración Financiera, que permita sentar las bases para disponer a corto y mediano plazo del sustento jurídico indispensable para el desarrollo y modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública a nivel nacional.
- Promover la elaboración de un Diagnóstico General en materia de Administración Financiera Estatal y Municipal que permita detectar e identificar las características y el nivel de modernización, y desarrollo de los sistemas contables y cuenta pública a nivel nacional, para que a través de este estudio, se disponga de un análisis detallado y veraz sobre las condiciones en que se encuentra la modernización de la administración de los recursos financieros a nivel nacional, y en conformidad a dicho análisis se estructure y diseñe el Acuerdo Nacional de Modernización y Desarrollo de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.
- Suscribir un acuerdo de colaboración técnica con organismos internacionales en materia de contabilidad gubernamental y cuenta pública.
- Impulsar y promover la obtención de certificaciones de Organismos internacionales en materia de modernización y desarrollo de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública.

### **Metas**

- Marcos jurídicos homogéneos.
- Sistemas de contabilidad homogéneos.
- Principios de contabilidad gubernamental actualizados y de aplicación generalizada.
- Catálogos de cuentas similares.
- Cuentas Públicas compatibles.
- Clasificación por Objeto del Gasto similares.
- Apertura funcional y programática homogénea.
- Glosario de términos generalmente aceptados.

- Certificación de instancias internacionales en materia de Administración de los Recursos Financieros.
- Certificación de Organismos Internacionales en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas.

### **Etapas de Desarrollo**

Las etapas de desarrollo del órgano Autónomo se dividirá en tres: la primera se denomina “Creación del Órgano”, el cual se encamina a sentar las bases de legalidad, certidumbre y apoyo al Órgano Autónomo de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, en donde la participación de la Cámara de Diputados y las instancias que se proponen para conformar el Consejo General tendrán un papel importante en el diseño, elaboración, justificación, características y desempeño del órgano en cuestión.

La segunda etapa, se denomina “Fomento y Desarrollo”, tiene como finalidad impulsar y fomentar a nivel nacional la modernización y el desarrollo de los sistemas contables y cuentas públicas en el país, así como estructurar el Sistema de Información Regionalizada a nivel nacional.

Finalmente, la tercera etapa “Consolidación y Actualización”, se encamina a que el órgano supervise y de seguimiento de los avances, logros y metas que se realice a nivel nacional en materia de desarrollo de la administración de los recursos financieros en los gobiernos estatales y municipales.

### **Ventajas**

- Modernización de la Administración de los recursos financieros estatal y municipal.
- Mayor eficiencia en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas a nivel nacional.
- Capacitación, asesoría y desarrollo de las administraciones de los recursos financieros en las entidades federativas y los municipios en el país.
- Lucha frontal en la Administración Pública Municipal contra la corrupción y el mal manejo de cuentas.

### **Desventajas**

- Bajo perfil de funcionarios públicos municipales principalmente.
- Falta de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos que dispone el Ayuntamiento en la materia.
- Recursos limitados para implementar la modernización y desarrollo en diversas entidades federativas y en los municipios.
- Falta de apoyo de las autoridades del Gobierno Estatal y Federal para impulsar acciones en la materia en razón de no disponer de diagnósticos específicos y generales que permitan conocer con mayor detalle los procesos de registro y sistemas de operación de los municipios.

## IV. Conclusiones

Avanzar en la modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública ha sido en los últimos ocho años uno de los objetivos fundamentales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos y específicamente de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Los resultados obtenidos hasta la fecha han sido positivos y alentadores. Sin embargo, existe mucho por hacer.

La Transparencia y Rendición de Cuentas no puede tomarse como un slogan o moda que los nuevos tiempos requiere, fomenta e impulsa, sino que debe considerarse como una alternativa real que permita avanzar en el manejo eficiente de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno e impulse acciones y políticas de bienestar social a favor de los que menos tienen.

El Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, impulsado en 1996 ha permitido el intercambio de experiencias e información jurídica, normativa y contable entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Las acciones y estrategias que diversos estados realiza en estos momentos en la materia son alentadores y depende de las autoridades competentes y de los Congresos Locales y la Cámara de Diputados que los resultados y logros se extiendan al ámbito municipal para que a través de un trabajo conjunto se logre a corto y mediano plazo disponer de sistemas contables homogéneos y cuentas públicas compatibles a nivel nacional.

Para el logro de lo anterior, y ante las limitaciones que actualmente tiene la UCGIGP se propone la creación de un Órgano Autónomo de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, que permita la instauración de una entidad de Transparencia y Rendición de Cuentas, dotada de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, con el fin de fortalecer, agilizar y transparentar la modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública a nivel Nacional.

Sin la participación comprometida de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal, así como de los municipios la modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública no sería posible. Existe evidencias que diversos municipios han iniciado procesos de modernización y desarrollo, sus avances son significativos a pesar de las limitantes presupuestales existentes, se espera que las acciones que se emprendan se encaminen a fortalecer las tareas y actividades del Programa de Modernización y se impulse un acuerdo nacional en la materia.

Dentro del marco de la Transparencia y Rendición de Cuentas que actualmente se lleva a cabo en la Primera Convención Nacional Hacendaria, es indispensable que la modernización y desarrollo de las administraciones de los recursos financieros se promueva, fomenta e impulse en forma permanente y adecuada, con el fin de que a corto y mediano plazo, se pueda disponer de sistemas contables homogéneos y cuentas públicas compatibles a nivel nacional y con ello se avance en la consolidación de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

## V. Bibliografía

- Documentos diversos en materia de administración financiera a nivel Internacional. Página Web respondanet.com.
- "Evaluación de Diversas Estrategias de Desarrollo en los Gobiernos Estatales". Lic. Miguel Angel Arévalo González. Abril, 2000. Págs.: 6-8.
- Directrices para el Desarrollo de los Sistemas Contables. Documento elaborado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, 2002.
- Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental. Documento elaborado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, 2002.
- Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. Boletín de Difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Abril de 2002. Año VII No. 13. Pags: 30-33.
- Programa para el Fortalecimiento de Estados y Municipios. Fortem Resumen Ejecutivo, ME-0208Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. Boletín de Difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Diciembre de 2002. Año VII No. 14. Pags: 45-47.
- "LA REINGENIERÍA CONSTITUCIONAL".DR. RAYMUNDO GIL RENDÓN. Dr. en Derecho por la UNAM y Profesor de Cátedra en el ITESM, Campus Ciudad de México y Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Pags: 6 – 8.
- "Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública". Irma Escudero Álvarez. Pags: 47 – 49.
- "Los Órganos Constitucionales Autónomos en México". Susana Talía Pedroza de la Llave. Pags: 179 – 181.

## Referencias Textuales

---

i En un estudio preliminar sobre el desarrollo de los Sistemas Integrales que diversos países latinoamericanos han emprendido, podemos observar que Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Perú, avanzan significativamente en la modernización e integración de su administración financiera y disponen del apoyo y supervisión de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

ii "Evaluación de Diversas Estrategias de Desarrollo". Lic. Miguel Angel Arévalo González. Abril, 2000. Págs.: 6-8.

iii Directrices para el Desarrollo de los Sistemas Contables. Documento elaborado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, 2002.

iv Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. Boletín de Difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Abril de 2002. Año VII No. 13. Págs.: 30-33.

Programa para el Fortalecimiento de Estados y Municipios. Fortem Resumen Ejecutivo, ME-0208.

v Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. Boletín de Difusión de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Diciembre de 2002. Año VII No. 14. Págs.: 45-47.

vi "LA REINGENIERÍA CONSTITUCIONAL".DR. RAYMUNDO GIL RENDÓN. Dr. en Derecho por la UNAM y Profesor de Cátedra en el ITESM, Campus Ciudad de México y Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Pags: 6 – 8.

vii "Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública". Irma Escudero Álvarez. Págs.: 47 – 49.

viii "Los Órganos Constitucionales Autónomos en México". Susana Talía Pedroza de la Llave. Págs.: 179 – 181.