

La rendición de cuentas de las entidades locales de la Comunidad Valenciana a través de Internet

1. INTRODUCCIÓN

En 2003 el departamento de informática de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana junto con un equipo de fiscalización, inició un proyecto que pretendía hacer posible la rendición de cuentas por parte de las entidades locales (EELL) a la Sindicatura a través de internet, con el objetivo de:

- a) facilitar la rendición de cuentas en general con un procedimiento sencillo,
- b) reducir el número de entidades que no rinden cuentas, facilitándoles el proceso y
- c) facilitar nuestro propio trabajo de elaboración de la Cuenta General de las Entidades Locales y el correspondiente informe.

El desarrollo de este proyecto se planteó como mejora y optimización del método que utilizábamos hasta entonces, consistente en el envío a las EELL por correo ordinario de unos disquetes en los cuales habíamos copiado unos formularios basados en una hoja de cálculo con una serie de validaciones para eliminar errores. Una vez cumplimentados esos formularios, con la información exigida, la entidad nos devolvía los disquetes para verificarlos y procesarlos en la Sindicatura.

Este proceso era la evolución lógica del método original de los disquetes. Las administraciones públicas nos enfrentamos al desafío que suponen los cambios en las tecnologías de la información y en las telecomunicaciones y debemos hacerles frente con las herramientas que tenemos a nuestra disposición. La utilización de estas tecnologías para el intercambio de documentación supone una doble ventaja: por un lado se facilita la obligación de rendir cuentas y a nosotros nos posibilita un aumento considerable del control sobre la información, tanto en la generación de la misma, como en la depuración de errores y en la calidad de la información obtenida.

En este sentido, el proyecto comentado se enmarca en este ámbito de aplicación de las nuevas tecnologías, y satisface nuestra necesidad de mejorar un proceso manual rutinario que todos los años nos obligaba a copiar más de ochocientos disquetes con los ficheros necesarios, imprimir todos los formularios a enviar, ordenarlos, meterlos en sobres, listar las etiquetas correspondientes a cada entidad y pegarlas manualmente para enviarlas por correo. Este proceso evidentemente era susceptible de errores desde el momento mismo de generar la información, además de los problemas posteriores que pueden aparecer durante el envío, recepción y volcado de la información a las bases de datos.

Además de simplificar todo el proceso, un requisito indispensable que debía contemplar el sistema resultante era que debía proporcionar la garantía suficiente durante el proceso de transmisión y actualización de las bases de datos, para asegurar la integridad y validez de la información transmitida.

En resumen podemos analizar las ventajas e inconvenientes de ambos procesos, después de la experiencia obtenida el primer ejercicio en el que hemos aplicado el nuevo sistema.

Algunas de las desventajas del antiguo proceso de los disquetes eran:

- Errores de importación de datos
- De transcripción
- Coste de los disquetes y envío por correo de los formularios, y sobre todo el coste en términos de horas dedicadas a la elaboración del etiquetado, envío, recepción de disquetes, de copiado al ordenador central y de verificación de la integridad de los datos copiados.
- Problemas en el control de la documentación entre disquetes y papel.

Y algunas ventajas materiales del proceso actual son:

- Calidad de la información que se recibe al implantar las validaciones dentro del programa.
- Simplificación, automatización y reducción de los procesos administrativos, y consiguiente ahorro de costes.
- Mejora del control de los datos recibidos.

2. CONTENIDO DE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

La información que se les exige a las entidades locales la podemos clasificar en dos grupos, el primero y principal se refiere a estados de las cuentas anuales, liquidación del presupuesto y otros estados financieros. Esta es la información básica desde la cual extraemos los datos fundamentales para la elaboración del informe *Análisis económico financiero de la Cuenta General de las Entidades Locales* que la Sindicatura elabora anualmente. El otro bloque de información lo constituye la documentación adicional que utilizamos para otros controles estadísticos.

En resumen, la documentación principal solicitada a las EELL y organismos autónomos dependientes de las mismas está formada por:

- Liquidación del presupuesto corriente.
- Liquidación de ejercicios cerrados.
- Estado del resultado presupuestario.
- Estado de tesorería.
- Estado de remanente de tesorería.
- Balance de situación.
- Cuenta de resultados corrientes del ejercicio.
- Cuenta de resultados del ejercicio.
- Expediente de aprobación de la Cuenta General de la Entidad Local.
- Acta de arqueo de las existencias en caja.
- Documentos justificativos de los saldos en entidades de crédito al 31-12-200X.

A las sociedades mercantiles dependientes de los entes locales se les solicita:

- Balance de situación.
- Cuenta de pérdidas y ganancias.

El bloque de información adicional a efectos de control y estadísticas está formado por:

- Relación de organismos autónomos, consorcios y sociedades mercantiles con presupuesto independiente al de la entidad local.
- Relación de los expedientes de contratación de obras, servicios y suministros, adjudicados durante el ejercicio.
- Relación de los expedientes de contratación de obras, servicios y suministros, vigentes en el ejercicio y adjudicados en ejercicios anteriores.
- Reparos de legalidad formulados durante 200X por los Señores Secretario, Interventor y Tesorero, relacionados con la gestión económico-financiera.
- Conciliación individual de las existencias de cada cuenta bancaria, cuyo saldo presente diferencias con el contabilizado por la entidad local.
- Cálculo de los índices de ahorro neto y de volumen de capital vivo.
- Cálculo del índice legal de endeudamiento.
- Copia de los informes de auditoría externa realizados sobre las cuentas anuales, en el caso de que existan.

3. FUNCIONALIDAD DEL PROYECTO

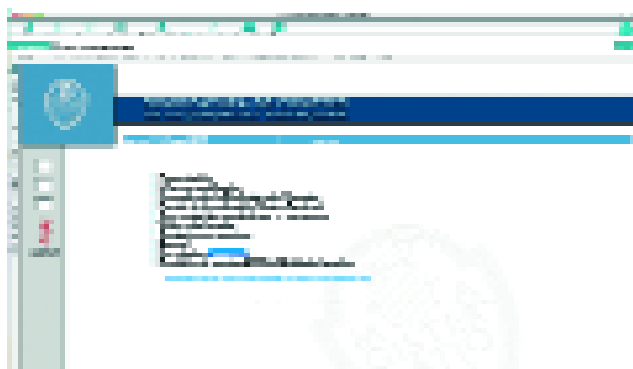
En síntesis el proceso de remisión de la documentación sigue los pasos siguientes:

- Generar un código de corporación y otro de contraseña.
- Se envía un correo a cada entidad con obligación de rendir cuentas, indicándole código y contraseña generados.
- Las entidades se validan a través de la WEB corporativa de la Sindicatura.
- Las entidades descargan los ficheros para cumplimentar la información.
- Cumplimentación, validación y depuración de la información exigida en el PC de la entidad.
- Envío/Transmisión de los ficheros cumplimentados, con los listados correspondientes de justificantes y comprobantes de la información contenida en los ficheros.
- Validación/Recepción en el servidor Web de la Sindicatura de Cuentas y actualización de las bases de datos de las EELL.
- Revisión de la información de las bases de datos del servidor para preparar el análisis estadístico y la elaboración de la “Cuenta General de Entidades Locales” y el informe correspondiente.

4. PROCEDIMIENTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS ENTIDADES LOCALES

A continuación se muestran las pantallas que aparecen durante el proceso para el envío de la información que solicitamos.

1º El primer paso es conectarse a nuestra Web institucional, www.sindicom.gva.es, y pulsar el apartado correspondiente a la “Remisión de cuentas 200X de Entidades Locales”.



2º A continuación aparece la siguiente pantalla para la validación de la entidad:



El código de corporación y la contraseña que las EELL han recibido, se introducen en los campos correspondientes para la validación de la entidad y poder acceder a la descarga de los ficheros.

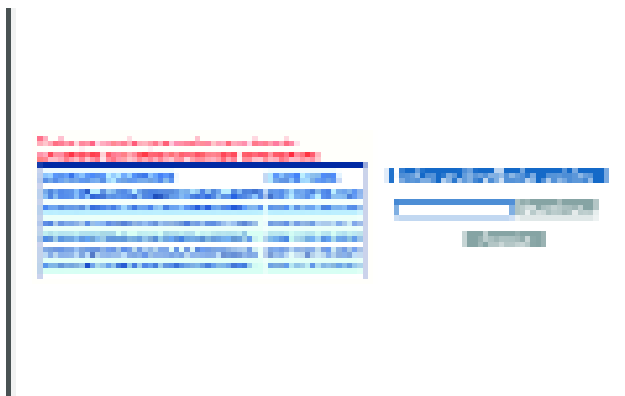
Cuando la entidad (cliente) se valida se le asigna un código de sesión, indicándole en una ventana emergente que acaba de entrar en un servidor con sesión segura de SSL.

3º Si el servidor Web valida los códigos introducidos se accede a la pantalla de descarga.



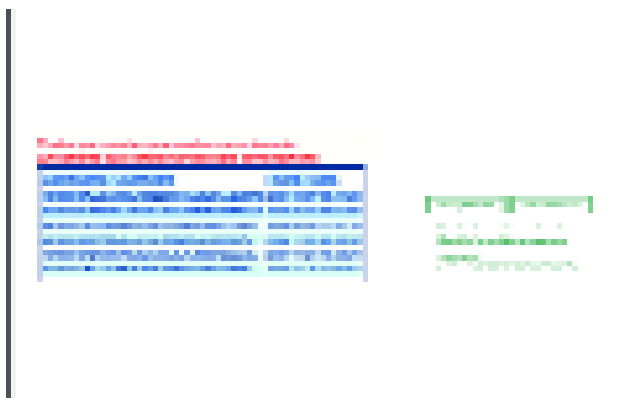
En la parte de la derecha de la pantalla se distinguen las dos áreas correspondientes a la documentación que antes hemos relacionado, donde están los ficheros que debe descargar cada entidad para cumplimentarlos. En la ventana inferior derecha hay un botón que debe pulsarse cuando se hayan cumplimentado.

En la parte izquierda se relacionan los números de justificante que corresponden a cada uno de los ficheros que se descargan para cumplimentar.



4ª medida que las entidades van cumplimentado los ficheros de datos, los pueden enviar, pinchando en “Enviar archivos”. En la pantalla aparece un botón de “Examinar...” que hace las funciones del explorador de Windows, de forma que muestra en pantalla el árbol del directorio del disco. Se selecciona el fichero correspondiente y se pincha para enviarlo.

5º Obtención de un justificante impreso de la operación (generación de código único de sesión PHP)



Cuando las entidades envían los ficheros validados correctamente, el servidor Web añade a cada fichero un registro de cabecera, formado por los campos que se corresponden con las claves de cada entidad y el número de referencia (*Hash*) del justificante más la fecha y hora del envío, para que cada fichero sea único.

5. PROCESO EN EL SERVIDOR WEB DE LA SINDICATURA

La secuencia en el servidor durante este proceso es la siguiente:

- Autenticación del usuario/corporación.
- Control en base de datos de operación (Control de acceso y generación *Log*).
- Download/Upload*.
 - Validación de tipo de fichero.
 - Control de tamaño de fichero.
 - Asignación de identificador de corporación al nombre de fichero.
 - Envío de mensaje SMTP de recepción de nuevo fichero a responsables del proyecto.
 - Generación del justificante.

Una vez los ficheros se encuentran en la base de datos del servidor Web, una aplicación intermedia se encarga de la gestión y el control del estado de la documentación. Este control abarca desde que la información validada y completa llega al servidor, hasta que se revisan todos los ficheros de la entidad y se prepara la información para el análisis, proceso estadístico y publicación, primero en la Web institucional, y posteriormente en un CD-ROM donde se incluye además un libro que contiene un análisis económico de los estados financieros, con estadísticas agregadas de todas las entidades locales de la Comunidad Valenciana.

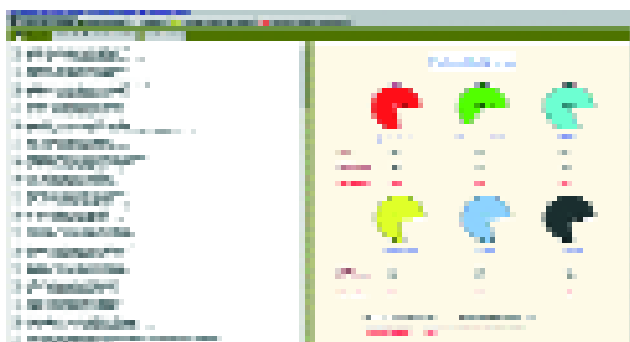
Esta aplicación de gestión y control de la documentación tiene básicamente dos funciones: “Registro” y “Control de estado de la información”.

Paso 1 .- Registro

A medida que las entidades envían los ficheros al servidor Web de la Sindicatura (hasta diez ficheros por entidad) la base de datos va actualizando y agrupando los ficheros en nodos, que incluyen los ficheros de cada entidad.

El Registro de entrada recoge en un árbol el nombre de la corporación como Nodo principal (desplegable) y los nombres de los archivos recibidos a través de Web como Subnodos.

Este es el aspecto físico que tiene el “Registro de entrada” de la aplicación.

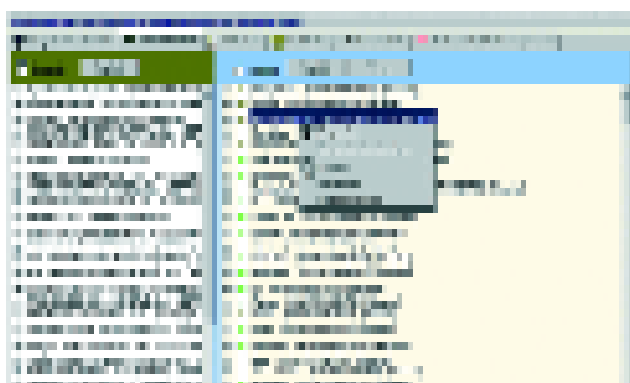


En la franja derecha aparecen las estadísticas, actualizadas por tipo de entidad y modo de remisión de las cuentas (internet o correo ordinario).

Paso 2 .- Control de estado de la información

La pantalla está dividida en dos áreas: la izquierda contiene los nodos de las entidades que han remitido documentación, conforme se va verificando la información, se pasa el nodo de izquierda a la derecha; en la parte derecha se ubican los ficheros que procesamos (el color indica el estado como “Entidad procesada” o “Entidad con archivos pendientes de procesar”).

Cada entidad es un “árbol desplegable” que contiene todos los archivos de datos que ha remitido la entidad.



6. INFORMACIÓN ELABORADA POR LA SINDICATURA

Al final de todo el proceso, a partir de esta información facilitada por las entidades se elaboran los cuadros individuales, que contienen la información presupuestaria y financiera de cada entidad tal como figura en nuestros informes anuales, que pue-

den consultarse en la página Web de la Sindicatura, cuya sección “INFORMES/Cuenta General de las Entidades Locales”, tiene el siguiente contenido:

- Cuenta General de las Entidades Locales ejercicio 200X
(<http://www.sindicom.gva.es/pdf/ccll/CCLL01.pdf>)
- Informe de fiscalización de la Cuenta General de Entidades Locales
(<http://www.sindicom.gva.es/pdf/ccll/01vinforme.pdf>)
- Información agregada a escala autonómica Comunidad Valenciana
(<http://www.sindicom.gva.es/pdf/ccll/01agregados>)
- Entes Locales que no han atendido la solicitud de información (<http://www.sindicom.gva.es/pdf/ccll/01norinden.pdf>)
- Estados Financieros de los Ayuntamientos
(<http://www.sindicom.gva.es/pdf/ccll/01ajuntaments.pdf>)
- Estados Financieros de las Diputaciones, Entidades Locales Menores, Mancomunidades, Consorcios Organismos Autónomos y de las Empresas Públicas de la Comunidad Valenciana
(<http://www.sindicom.gva.es/pdf/ccll/01baliliq.pdf>)

Una vez finalizado el plazo de entrega de la documentación, se publican en la Web institucional, las Entidades locales que no han rendido las cuentas correspondientes al ejercicio.

Esta página se puede consultar por tipo de entidad y orden alfabético:



7. LA SEGURIDAD DEL SISTEMA

La primera barrera para accesos no autorizados es el sistema de códigos corporación y contraseñas que hemos visto antes.

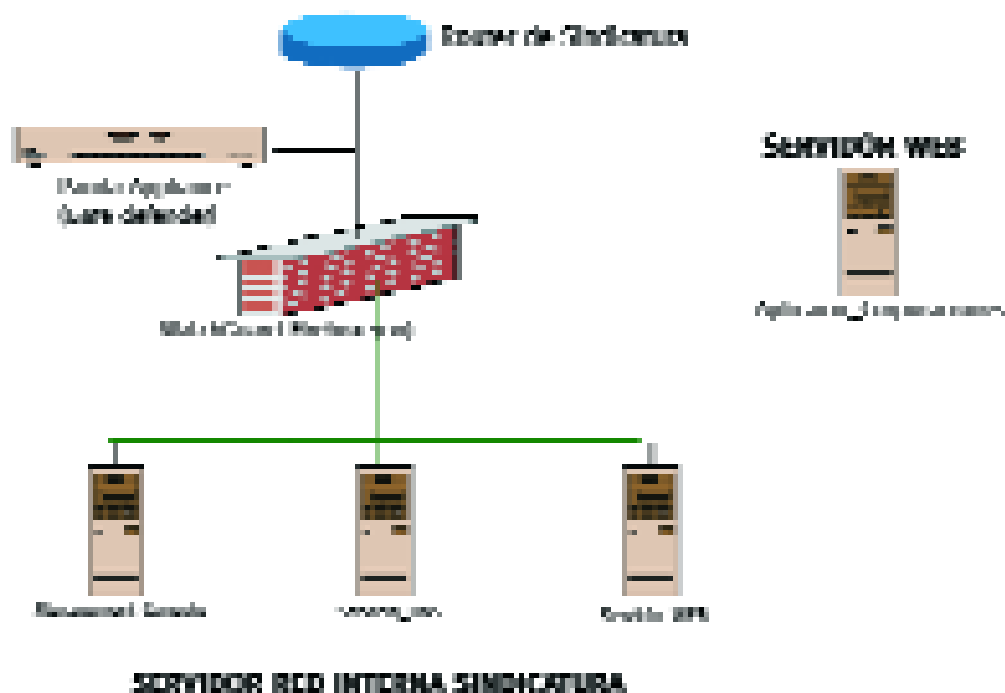
La protección para nuestro sistema informático principal está basada en que el servidor Web que alberga la aplicación que gestiona la base de datos y que contiene la información remitida por Internet y la base de datos de las EELL, está separado de la red interna en una DMZ para eliminar los accesos no autorizados desde el exterior.

Nuestro sistema tiene la estructura que se puede ver en el dibujo representado a continuación (figura nº 1).

Segmentando la red de esta forma solo se puede acceder desde el exterior a la bases de datos de la DMZ, pero no al resto de la red interna, ya que físicamente no están conectadas.

El proceso de transmisión se realiza mediante protocolo de transmisión SSL (certificado emitido por el departamento de modernización de la Generalidad Valenciana).

Figura nº 1



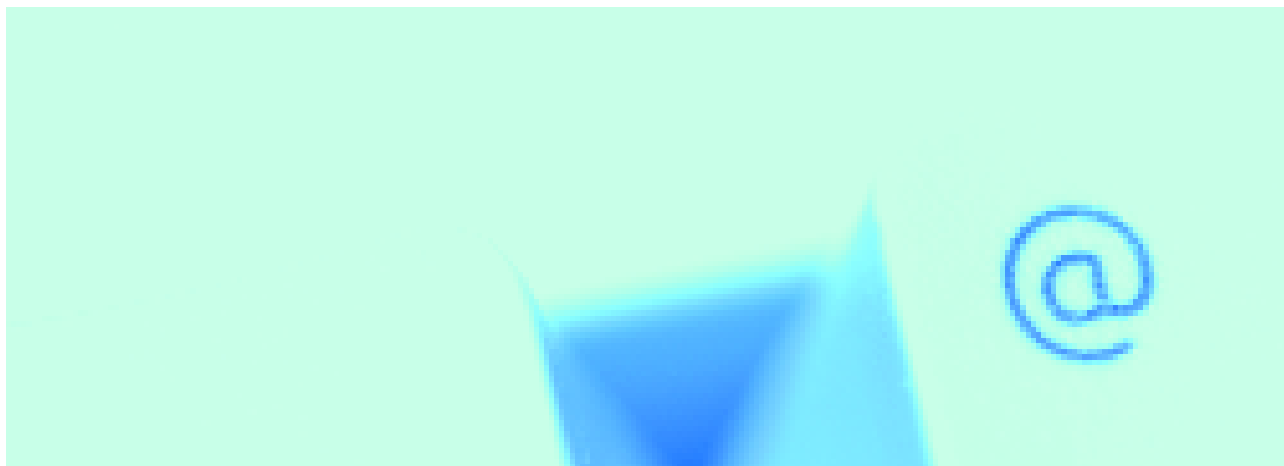
8. DESARROLLO FUTURO

El sistema de rendición de cuentas de las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana vía Internet ha estado operativo a plena satisfacción para la rendición de las cuentas del ejercicio 2001, cuyos resultados pueden consultarse en la página web de la Sindicatura, y cuando se publique este artículo se estará trabajando en las cuentas del ejercicio 2002. Es pues un sistema que, aunque está funcionando bien, es joven y tiene varias áreas en las que estamos trabajando para su mejora progresiva que comentamos a continuación.

a) Implantación de la firma electrónica.

Con el sistema actual hemos sustituido el envío de disquetes por el envío de los ficheros por internet. Pero sigue siendo necesaria la rendición de toda la documentación en papel con las firmas de los cuentadantes, ya que es lo que da validez jurídica al proceso.

Una de las líneas actuales de estudio y desarrollo es la implantación de la firma electrónica sobre el actual sistema, de forma que se evite totalmente la manipulación de documentos físicos.



La firma electrónica tiene, respecto de los datos consignados en forma electrónica, el mismo valor jurídico que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

La idea de incorporar la firma digital al proyecto de remisión de cuentas, es consistente con el objetivo de esta Sindicatura de prestar los servicios necesarios para facilitar el trabajo de rendición de cuentas de las entidades locales.

De esta forma se eliminará la redundancia en la entrega de la información (papel y en formato electrónico). Y por otro lado es la forma más eficaz tanto para las entidades como para la Sindicatura de evitar errores y aumentar el control de todo el proceso.

b) Integración con programas de contabilidad local

Insistiendo en la línea de facilitar al máximo la obligación de las entidades locales de rendir cuentas, vamos a iniciar este próximo ejercicio, un proceso de colaboración con las empresas de desarrollo de aplicaciones de contabilidad más extendidas entre las corporaciones locales, con objeto de que se incluya en los programas de contabilidad un módulo que genere la misma información y con la misma estructura que contienen los ficheros que se descargan desde la Web.

De esta forma, la aplicación de contabilidad instalada en cada entidad generará los ficheros requeridos y sólo se tendrá que conectar con nuestra web, para transmitirlos y obtener el jus-

tificante impreso de envío de la información a las bases de datos de la Sindicatura.

c) Actualización tecnológica.

Otro proyecto que tenemos en desarrollo consiste en recuperar la información de los últimos cinco años (en la actualidad en formatos *x/s* de hojas de cálculo) para integrarla con la actual estructura de base de datos creada en el proyecto, de forma que pueda explotarse y utilizarse el importantísimo volumen de información económica disponible, en los informes de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.

d) Mejorar y simplificar el proceso.

Por último y para facilitar al máximo el proceso de rendición de cuentas, hemos incorporado en los ficheros de descarga de la web, una serie de puntos de control para aumentar la coherencia en las cifras de los estados financieros y evitar errores que en el pasado ejercicio sufrimos y son posibles de solucionar incorporando estos controles en la entrada de datos, para de esta forma simplificar y facilitar al máximo todo el proceso de rendición de cuentas y evitar tener que solicitar correcciones a posteriori.

Con estas mejoras que se incorporarán al proyecto progresivamente y la experiencia del pasado ejercicio, esperamos aumentar el número de entidades locales que nos remitan la información a través de este método.