

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Ley General de Contabilidad Gubernamental

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).¹ Un objetivo de esta reforma fue dotar a la Cámara de Diputados de facultades para la expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental, y promover así la presentación homogénea de información financiera, patrimonial y de ingresos y egresos, por parte de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales (Artículo 73, frac. XXVIII). El artículo segundo transitorio de la reforma estableció como plazo para aprobar estas leyes y las reformas procedentes, un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, esto es, mayo de 2009.

En cumplimiento de este compromiso, la Cámara de Diputados aprobó unánimemente² el pasado 11 de diciembre la **Ley General de Contabilidad Gubernamental** (en adelante la Ley) y el 31 de diciembre de 2008, se publicó en el DOF, el Decreto que establece su vigencia a partir del primero de enero de 2009.

En la actualidad la situación prevaleciente en materia de contabilidad gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, se caracteriza por el empleo de términos, metodologías, criterios y formatos de presentación de información heterogéneos, dificultando comparar, transparentar y hacer efectiva la rendición de cuentas y fiscalización del gasto. La reforma aludida, incluyó modificaciones al artículo 134 constitucional, que extienden la aplicación del presupuesto basado en resultados a los estados y municipios, al establecer la obligatoriedad, por parte de los gobiernos locales, de llevar a cabo la evaluación de los recursos federales a través de indicadores, resultados y metas.³ De esta manera, se refuerza la necesidad de homologar la información en los tres niveles de gobierno.

En esta nota se presenta una revisión muy general del contenido de la Ley, por ello se aborda en primer lugar su estructura, su objeto, las definiciones de los elementos centrales de la misma, las estructuras derivadas y el proceso de implementación de ésta.

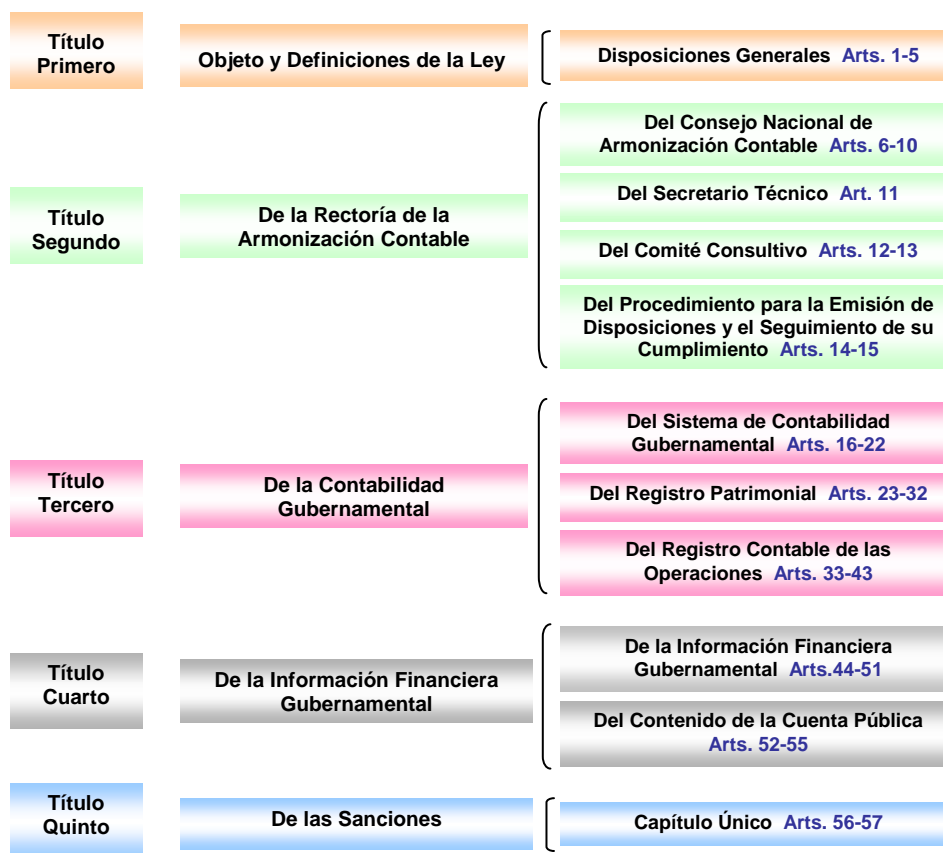
La Ley está compuesta por cinco títulos que

¹ Una revisión del contenido de la Reforma Constitucional se encuentra en: notacefp/038/2008, **Las Reformas Constitucionales en Materia de Gasto Público**, publicado el 30 de junio de 2008, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0382008.pdf>

² La iniciativa la presentaron el 4 de noviembre de 2008, los diputados Alma Eduwiges Alcaraz y Moisés Alcalde Virgen, del Partido Acción Nacional; Antonio Ortega Martínez del Partido de la Revolución Democrática y Javier Guerrero del Partido Revolucionario Institucional.

³ La reforma al artículo 134 constitucional, establece el compromiso de la *evaluación del ejercicio de los recursos* de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones, por instancias técnicas federales y locales; lo que presupone homologar la información generada de la ejecución de los programas.

Figura 1. Estructura de la Ley General de Contabilidad Gubernamental



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

abordan el objeto y definiciones; la rectoría de la armonización contable; el sistema de contabilidad gubernamental, destacando el registro patrimonial; a continuación se detalla cómo deberá integrarse la información financiera gubernamental y el contenido de la Cuenta Pública, así como las sanciones, (cfr. Figura 1). Algunos de estos temas se encontraban normados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Título Quinto, artículos 86 a 105, mismos que se derogaron para evitar conflictos con la nueva Ley.

El **objeto** de la Ley es “establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.” (art. 1). Su ámbito de aplicación son todos los poderes y todos los órdenes de gobierno,

incluyendo los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, (federales, estatales o municipales) y los órganos autónomos, federales y estatales.

La definición de **armonización** contenida en el artículo 4 de la Ley se refiere a: “la **revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que los rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas**”.

Por otra parte, la **contabilidad gubernamental** se define como *“la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.”*

La Ley establece en su artículo 16, **los aspectos relacionados con el registro de las operaciones**, así señala que el sistema de **contabilidad gubernamental** *“registrará de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos.”* La contabilidad se hará con **base acumulativa** y las transacciones se registrarán de acuerdo al **gasto devengado**, esto es, *“en el momento en que se realicen, independientemente de su pago.”* El sistema generará en **“tiempo real los estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información”** requerida, ya que la contabilidad contará con **registros auxiliares** que demuestren el avance presupuestario y contable.

Cabe señalar que la ley introduce, por primera vez, la obligación de generar un **registro patrimonial** de bienes muebles e inmuebles del Gobierno Federal, para ello, en el artículo 23 obliga a los entes públicos a registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles a su servicio.

En cuanto a la **información financiera gubernamental**, la Ley detalla en el artículo 46, que ésta se desagregará conforme a lo siguiente:

- **información contable:** incluye estados de situación financiera, de variación de la hacienda pública, de cambios en la situación financiera, analítico del activo, analítico de la deuda y otros pasivos (de corto y largo plazo, internos y

externos, por fuentes de financiamiento, moneda y país acreedor), informes sobre pasivos contingentes y notas a los estados financieros;

- información **presupuestaria:** se conforma por los estados analíticos de ingresos y del ejercicio del presupuesto, en sus respectivas clasificaciones; endeudamiento neto, intereses de la deuda y un flujo de fondos en donde se resuman las operaciones y los indicadores de postura fiscal;
- información **programática:** contendrá el gasto por categoría programática, programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados; y la información complementaria necesaria para generar las cuentas nacionales y atender los requerimientos de información de organismos internacionales.

Este detalle de información **aplica para el Gobierno Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las entidades federativas, y las entidades y órganos autónomos**, en la medida que corresponda.

Así, la Cuenta Pública como mínimo **“incluirá información contable, presupuestaria, programática y un análisis cualitativo de los indicadores de postura fiscal vinculándolos con los objetivos y prioridades definidas en el programa económico.”** (Art. 53)

La información generada será accesible, por medio electrónico, tanto a las legislaturas para su escrutinio y fiscalización, como a la sociedad.

De la ley se deriva como estructura el **Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)**, cuya misión será coordinar, en los tres ordenes de gobierno, el proceso de armonización contable. A éste lo auxiliará el **Secretario Técnico**, con el apoyo de un **Comité Consultivo** que se encargará de la propuesta de creación o modificación de las normas contables y la emisión de la información financiera, normas sobre el registro y valuación del patrimonio, la propuesta de las acciones de capacitación y la elaboración de las reglas de operación y el programa anual de trabajo, mismo que deberá publicarse en el

DOF.⁴ El CONAC debe sesionar cuando menos tres veces al año.

Al CONAC le toca emitir los criterios técnicos precisos que requerirá la aplicación de la Ley, (marco conceptual, plan de cuentas, contenido de los manuales, requerimientos de información, lineamientos del sistema de costos, reglas de operación del consejo y del comité, marco metodológico, programas anuales de trabajo, entre otros). La Ley no señala si en el año 2012, una vez en marcha el sistema de contabilidad gubernamental, se extinguirá el CONAC, o continuará funcionando, lo que si queda claro es que **los miembros del CONAC y del Comité Consultivo no percibirán remuneración alguna por su participación**, (Artículo 6).

El Comité Consultivo se integrará por los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el director del INDETEC, cuatro representantes de los municipios, uno de la Auditoría Superior de la Federación, de las entidades estatales de fiscalización; de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y de otras organizaciones de profesionales expertos que el CONAC determine.

En la figura 2 se puede apreciar el esquema de implementación de la Ley desde enero de 2009 hasta el año 2012, en que deberá estar operando completamente en todo el país; los tiempos se establecieron en los artículos transitorios, primero a séptimo, de la Ley.

El artículo octavo transitorio señala la obligación del CONAC de publicar trimestralmente en Internet la información sobre el avance en el esquema de implementación de la Ley.

El artículo noveno transitorio prevé que el Presupuesto de Egresos de la Federación disponga de un **Fondo Concursable** para otorgar subsidios a las entidades federativas y municipios que cuenten con su programa de instrumentación y un calendario de las acciones específicas por programa; que cumplan con los plazos establecidos y demuestren su avance; establezcan un mecanismo para transparentar el ejercicio de los subsidios; y se encuentren al corriente de sus obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.

Los lineamientos para otorgar estos subsidios los elaborará el Secretario Técnico del CONAC y deberá considerar requisitos especiales para los municipios con menos de 25 mil habitantes, con objeto de facilitar su participación.

El artículo décimo transitorio señala que los gobiernos federal y de las entidades federativas “*formularán un programa de instrumentación de su proceso de transformación*”, que debe ajustarse a las fechas del esquema de implementación. Este programa deberán presentarlo en la primera reunión del CONAC durante 2009.

De esta forma, la contabilidad gubernamental, además de permitir elaborar la Cuenta Pública, proporcionará información para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas de la Federación, las entidades federativas y los municipios, aunque debe subrayarse que se trata de un proceso de largo plazo, cuyos resultados estarían percibiéndose hasta 2012, de marchar conforme a lo estipulado. ▽

Fuente: **Ley General de Contabilidad Gubernamental**, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

⁴ El CONAC está presidido por el titular de la SHCP; e integra a los subsecretarios de la SHCP; el Tesorero de la Federación; el responsable de la coordinación con las entidades federativas; un representante de la Secretaría de la Función Pública; cuatro gobernadores estatales: Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes; Juan Sabines Guerrero de Chiapas; Jorge Carlos Hurtado Valdez de Campeche, José Guadalupe Osuna Millán, Baja California y dos representantes de los ayuntamientos de los municipios (Cauhtémoc Calderón Galvan, Alcalde de Zacatecas y Jorge Torres López, Alcalde de Saltillo) y como **Secretario Técnico**, con voz en el Consejo, pero sin voto, el titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental, Moisés Alcalde Virgen. La página electrónica (en construcción) del CONAC es <http://www.conac.gob.mx/consejo.html>.

Figura 2. Esquema de Implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Consejo de Armonización Contable (CONAC)

1° de enero 2009	30 días	30 días	30 días	Resto de 2009	2010
Entra en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental	Instalación del CONAC (27 enero)	Instalación del Comité Consultivo	Reglas de Operación del CO-NAC y del Comité	Emisión del plan de cuentas, clasificadores presupuestarios armonizados, normas y metodología de los momentos contables para la emisión de datos financieros, lineamientos sobre los indicadores de los avances físico-financieros.	Emisión de los postulados básicos, reglas de registro y valoración del patrimonio, estructura de los catálogos de cuentas, manuales de contabilidad, marco metodológico para el análisis de la Cuenta Pública y el PND.

Federación y Entidades Federativas

Hasta el 31 de diciembre de 2010	31 de diciembre de 2011	31 de diciembre de 2012
<p>Listas de cuentas alineadas al plan de cuentas; clasificadores presupuestarios armonizados; catálogos de bienes, matrices de conversión; normas y metodologías para los momentos contables; e indicadores de los avances físico-financieros.</p> <p>Emitir información contable y presupuestaria, periódicamente.</p>	<p>Registrar contablemente, con base acumulativa y de acuerdo a los Postulados Básicos de contabilidad gubernamental; disponer de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad, y emitir información contable, presupuestaria y programática.</p> <p>En la Federación los sistemas contables deberán operar en tiempo real.</p> <p>El Gobierno Federal los Poderes, las entidades y los órganos autónomos de la Federación deberán tener el inventario patrimonial.</p>	<p>Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar indicadores de resultados de cumplimiento de metas; publicar información contable, presupuestaria y programática en la página electrónica correspondiente para consulta pública.</p> <p>Emitir las cuentas públicas conforme a la Ley a partir del ejercicio 2010. Los sistemas contables de las entidades paraestatales, del Gobierno Federal, de los ayuntamientos, y de los poderes deberán operar en tiempo real y emitir estados financieros; así como tener integrado su inventario patrimonial.</p>

Ayuntamientos de los municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del D.F.

31 de diciembre de 2012

Emitir información periódica e integración de la Cuenta Pública conforme a la Ley.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículos transitorios. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

H. Cámara de Diputados

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Estudios de Presupuesto y Gasto Público: Mtro. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Cecilia Reyes. – Investigadora A creyes@ns.cefp.gob.mx

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C. P. 15960. México, D. F.