

Implementación de la armonización contable gubernamental en México

José Armando Plata Sandoval*

El presente artículo, tiene como finalidad dar un panorama general del proceso de armonización contable que se vive en nuestro país. Es por esto, que para su desarrollo se parte desde conceptos básicos históricos, teóricos y contextuales que son trascendentales, y cómo es que se presenta su evolución, misma que se ha visto influenciada por diversos actores del sector gubernamental, en busca de enriquecimiento y acuerdos que sirvan como puntos de partida hacia el fortalecimiento institucional que brinda una efectiva armonización contable.

Una de las principales problemáticas que enfrentó nuestro país fue que la contabilidad del sector gubernamental no contaba con atributos que permitieran su comparabilidad, debido principalmente a la divergencia de términos, metodologías, criterios y formatos de presentación para cada uno de los diversos entes públicos; esta situación tenía repercusión en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El doctor John M. Ackerman, en su libro *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, ha propuesto entender a la rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por

medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”¹. Es decir, es la obligación que tienen los administradores de los recursos públicos en cuanto a informar sobre su ejercicio, comparándolos contra los resultados previstos en los planes, programas y presupuestos.

Por otro lado, la transparencia es concebida como una condición necesaria, mas no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida².

¹ <https://books.google.com.mx/books/about/M%C3%A1s_all%C3%A1_del_acceso_a_la_informaci%C3%B3n.html?id=DDt2q46WenlC&redir_esc=y>.

² <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>>.

Antecedentes de la armonización contable gubernamental

La administración pública se vio en la necesidad de transitar por diversos modelos y tendencias para propiciar una mejora en su desempeño, así como el alcance de objetivos y la eficiencia de sus acciones; para lo cual, el 20 de agosto de 2003, el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, y los 32 titulares de las entidades federativas de nuestro país emitieron la “Declaración de Cuatro Ciénegas, Coahuila”.

El día 28 de octubre del mismo año, en Palacio Nacional se llevó a cabo la convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que gozó de la participación del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del presidente de la Cámara de Diputados, del presidente del

* Auditor Superior del Estado de Coahuila. Maestro en Gestión Pública Aplicada, egresado del Tecnológico de Monterrey.

Senado, los gobernadores de los estados de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal, los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso de la Unión, el presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales; y de los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

En dicha convención se dieron a conocer una serie de propuestas relacionadas con la contabilidad gubernamental, entre las cuales destacan:

- La vinculación integral del proceso planeación-programación-presupuesto-evaluación de resultados.
- La gestión orientada a resultados.
- La medición del desempeño.
- La planeación estratégica multianual.
- La modernización de sistemas, destacando principalmente los relativos a contabilidad y presupuestos, pensiones, catastro y recaudación.
- La armonización contable y presupuestal.
- El avance hacia un sistema nacional de información hacendaria en línea.

Asimismo, para lograr coadyuvar en el impulso de un desarrollo económico más dinámico y justo, la Convención Nacional Hacendaria estableció una serie de principios, de entre los cuales destacan, por su relación con el tema, los siguientes:

- *Integralidad*: que incluya a los tres ámbitos de gobierno y las distintas fases de la hacienda pública (ingreso, gasto, deuda y patrimonio).
- *Congruencia*: coherencia con el orden constitucional y el Sistema de Planeación Democrática, mismos que definen los objetivos y el marco general de la política económica nacional.
- *Equidad*: observando el equilibrio y la autonomía entre y de los Poderes de la Unión.
- *Gradualidad*: la profundidad de los cambios potenciales es de tal magnitud y complejidad que se requerirá de un plazo de transición.
- *Subsidiariedad*: las reformas que se propongan deberán otorgar a estados y municipios las facultades y recursos necesarios para que sean ellos, en principio, quienes ejerzan las facultades de las que son titulares.

Es así que, mediante una propuesta de reforma integral a la Hacienda Pública se logró introducir un elemento por demás innovador, mismo que vino a mejorar la transparencia con la que los tres niveles de gobierno elaboraban su información financiera, presupuestaria y patrimonial: la armonización contable nacional.

Esta se llevó a cabo con la reforma al artículo 73, en el que se señalan las facultades del Congreso, específicamente en la fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada el día 7 de mayo de 2008, donde se estable que:

Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Dicha reforma se materializó en la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental el 31 de diciembre de 2008, misma que tiene por objeto 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, siendo de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales.

Ley General de Contabilidad Gubernamental y Normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) ha estado vigente desde el año 2009. Durante dicho periodo, ha sufrido un total de cuatro reformas; la primera y más significativa se dio el 12 de noviembre de 2012; posteriormente, el 9 de diciembre de 2013, el 30 de diciembre de 2015 y 27 de abril de 2016.

De acuerdo con el sexto arábigo de la LGCG, el CONAC es el órgano competente para emitir normativa en materia contable y es el coordinador de la armonización contable. Al día de hoy, este consejo ha emitido más de ochenta acuerdos normativos, entre los cuales se encuentran:

- Postulados básicos de contabilidad gubernamental.
- Marco conceptual de contabilidad gubernamental.
- Plan de cuentas.
- Normas de patrimonio.
- Clasificaciones presupuestales.
- Normas para presentación de estados financieros.
- Normas de consolidación.
- Difusión de la información financiera gubernamental.
- Reglas de registro.
- Normas de evaluación al desempeño.

Situación actual de la armonización contable gubernamental

Contabilidad gubernamental como política pública

En materia de gestión pública, transparencia y rendición de cuentas, la Ley General de Contabilidad Gubernamental representa en sí misma una política de gran envergadura en abono de estas materias.

Este instrumento jurídico se diseñó bajo la visión de una armonización progresiva y contiene los siguientes horizontes:

- Decreto LGCG 2008: gobiernos federal y estatales en 2011 y municipales en 2012.
- Decreto LGCG 2012: gobiernos federal y estatales en 2013, y municipales en diciembre de 2014.
- Acuerdo 1: gobiernos federal y estatales en el año en 2014, y municipales en 2015.

En los tres casos, los periodos de transición ya se cumplieron, por lo que las entidades públicas y sus funcionarios deberán hacerse responsables de los rezagos existentes ante la ciudadanía y ante las instancias competentes.

Acciones para lograr la armonización contable

Consideramos que para lograr una adecuada contabilidad gubernamental es fundamental contar con:

- Capacitación a los servidores públicos.
- Seguimiento por parte de los consejos estatales
- Constante actualización de los sistemas de contabilidad gubernamental.

Capacitación

La capacitación de los servidores públicos ha sido la base para lograr la adopción del marco normativo del CONAC y de las mejoras que se han emitido paulatinamente; asimismo, ha servido para sostener los avances alcanzados frente a los cambios de administración. Tan sólo en el año 2015, se tuvieron cambios de administraciones en nueve entidades federativas y en 1,009 municipios³; mientras que en 2015 se elegirán 12 mandatarios estatales y 967 administraciones municipales⁴.

Seguimiento de los Consejos Estatales

Acorde con la reforma al artículo 10 BIS de la LGCG, el CONAC emitió las Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas. De acuerdo con dichas disposiciones, se contará con un mecanismo de constante seguimiento por parte de los consejos estatales y evaluación de la información.

Con la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios el pasado 27 de abril de 2016, cobra mayor importancia el cumplimiento de la LGCG; en el artículo 10, fracción IX de la Ley en materia de disciplina financiera se establece que para la inscripción de los financiamientos y obligaciones en el registro público único se deberá contar, entre otros requisitos, con la opinión de la EFSL sobre si los entes públicos han publicado su información financiera de acuerdo con la LGCG y la normativa emitida por el CONAC.

Constante actualización de los sistemas de contabilidad gubernamental

De acuerdo con los artículos 17 y 19 de la LGCG, los entes públicos son responsables de contar con un sistema informático que cumpla con los requerimientos de la LGCG; en

³ <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElecttorales/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf>.

⁴ <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElecttorales/Calendario-Docs/Mapa_PE2015-2016.pdf>.

este sentido, no es responsabilidad del proveedor de servicios informáticos, sino de cada entidad pública asegurarse de que: 1. Su sistema informático (desarrollo propio) cumpla con los requerimientos de la LGCG, o 2. Que el sistema informático (desarrollo adquirido de tercero) cumpla con las expectativas de operatividad y de cumplimiento de la LGCG.

No es un tema fácil, pero sí es indispensable que estos sistemas faciliten al ente público el registro y administración de la información, así como la posibilidad de que éstos puedan ser fácilmente adaptables a posteriores emisiones normativas.

Grandes retos de la armonización contable

Ciertos objetivos de la Ley, como el registro y control integral del patrimonio, la construcción de indicadores y su correspondiente evaluación de desempeño, demandan de los gobiernos una alta capacidad administrativa, aspecto cuyo desarrollo necesita más énfasis en las agendas públicas.

Registro y control integral del patrimonio

El reto en el ámbito patrimonial es que las entidades públicas incorporen todos sus bienes en el patrimonio y mantengan actualizados los valores de acuerdo con las reglas de depreciación, deterioro y amortización; y que esta información pueda reflejarse adecuadamente en los registros del plan de cuentas y en los clasificadores de bienes armonizados. Una asignatura pendiente del órgano coordinador nacional es la regulación del registro de inventarios de costos, la cual no se ha definido al día de hoy.

Presupuesto basado en resultados

El CONAC ha emitido diversos lineamientos básicos que han permitido homogeneizar criterios en materia de presupuesto basado en resultados:

- Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.
- Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.
- Clasificación Programática.

De acuerdo con los artículos 46 al 48 de la LGCG, la Federación y las entidades federativas deben emitir información con reportes programáticos; ello trae como consecuencia que sea necesaria la presupuestación con base en programas y no únicamente con base en categorías del gasto (objeto y tipo del gasto).

La responsabilidad de contar con instrumentos de presupuestación deriva tanto del mandato del artículo 134 constitucional como de diversos instrumentos legales y normativos; en este sentido, las entidades de los ámbitos federal, estatal y municipal deberán seguir trabajando para desarrollar sus presupuestos con base en resultados (PBR), la aplicación de la metodología de marco lógico, construcción de indicadores y ejecución de las evaluaciones al desempeño correspondientes.

Referencias

- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2005). *Transparencia: libros autores e ideas*. México. Recuperado de <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>>.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) (2016). *Normatividad Vigente*. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente>.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_00_1.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). *Calendario Electoral 2015*. Recuperado de <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectores/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf>, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectores/Calendarop-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf>, <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectores/Calendario-Docs/Mapa_PE2015-2016.pdf>.