



Módulo 9

## **Planeación, programación y presupuestación del gasto público**

5º semestre

Clave:

**37161509**

Unidad 2

### **De la planeación a la programación del gasto público**

Sesión 4

### **Sistematización de los ingresos y egresos en el sector público**



División de Ciencias  
Sociales y Administrativas





## Índice

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                               | 2  |
| Financiamiento público .....                                                     | 3  |
| Los ingresos públicos.....                                                       | 3  |
| ¿Cuáles son las prioridades del gasto público en México?.....                    | 6  |
| La deuda pública en la planeación, programación y presupuestación nacional ..... | 8  |
| Contabilidad gubernamental .....                                                 | 9  |
| Importancia de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.....                 | 10 |
| El Consejo Nacional de Armonización Contable.....                                | 10 |
| El Sistema de Contabilidad Gubernamental .....                                   | 12 |
| Postulados básicos del SCG .....                                                 | 13 |
| Subsistemas que conforman el SCG .....                                           | 14 |
| El sistema integrado de Administración Financiera Federal.....                   | 16 |
| Cierre de sesión.....                                                            | 17 |
| Para saber más .....                                                             | 18 |
| Fuentes de consulta .....                                                        | 19 |

## Introducción

En la unidad 1 de este módulo, estudiaste la importancia de la planeación y la manera en que ésta permite al Estado alcanzar sus objetivos de desarrollo. Asimismo, comprendiste que para llevar a cabo los planes establecidos se requiere de recursos que pueden ser financieros, humanos, materiales, técnicos, entre otros, y que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento de trabajo elaborado de forma multidisciplinaria coordinado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual se puede concebir como:

Un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose con las relaciones internas en la administración pública federal, mismos que actúan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación (CEDRSSA, 2007:80).

El PND rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, contiene las metas nacionales de un periodo de gobierno y, para hacerse efectivo, se traduce en programas de trabajo anuales y éstos, a su vez, en presupuestos que permitan cuantificar su costo y asignarles recursos.

En opinión de Chapoy (2003), un *programa* es una respuesta organizada como reacción a uno o varios problemas para solucionarlos o aminorarlos, y que implica la determinación de objetivos, la asignación de recursos y la organización de actividades que permitan cumplir las metas en el tiempo estipulado.

El programa debe contener la calendarización de las actividades, su costo y los medios para financiarlas, además de señalar a los responsables de su ejecución y especificar los indicadores que permitirán su evaluación. Un buen programa es aquél en el que la aplicación de recursos públicos se canaliza hacia donde puede obtener mayores beneficios. Es justo en este punto de la asignación de los recursos donde se inserta la unidad 2 de este módulo, en la que estudiarás lo relacionado a la programación del gasto público y su estrecha relación con la planeación, la obtención y la distribución de los recursos, así como su papel en la contabilidad gubernamental, y su aplicación en la evaluación del desempeño.

## Financiamiento público

La fase de programación del gasto público implica conocer y recordar un tema que ya se ha revisado en otros módulos: el financiamiento público (instrumento económico mediante el cual el gobierno obtiene recursos monetarios para tener solvencia y poder realizar todas las actividades que se ha propuesto).

En origen, el Plan Nacional de Desarrollo muestra los objetivos, las metas y las líneas de acción que todas las estructuras de gobierno (federal, estatal y municipal) deben tomar en cuenta y cumplir en los tiempos y bajo los criterios establecidos.

Una vez que se han diseñado los programas o políticas públicas que habrán de atender problemas específicos del PND, viene el proceso de programación del gasto. En este proceso se insertan diversos procedimientos que se abordarán en este texto de apoyo para lograr entender la programación de forma sistemática; se retomarán algunos elementos del financiamiento público: los ingresos y los gastos, y la manera en que éstos se integran en un sistema de contabilidad gubernamental que permite entender la necesidad de la programación del gasto para tener un control en estos registros contables del dinero público. Pero, ¿qué es el presupuesto y cómo se liga con los ingresos, los egresos y la deuda pública?

### Los ingresos públicos

Como revisaste en el módulo 5, los *ingresos públicos* son todas las entradas de dinero que recibe el Estado para financiar la satisfacción de las necesidades colectivas. De acuerdo con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, los ingresos que puede percibir el Estado mexicano son: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Estas diferentes clasificaciones permiten estudiar más fácilmente los ingresos públicos de acuerdo a sus características. De esa forma pueden realizarse mejores diagnósticos en las diferentes etapas de planeación, programación y presupuestación.



**Cuadro 1. Clasificación de los ingresos del Sector Público Presupuestario**

| Ley de Ingresos de la Federación                                                                                            | Institucional                                                                                    | Petroleros y No Petroleros                                                                                           | Tributarios y No Tributarios                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Impuestos                                                                                                                   | Gobierno Federal                                                                                 | Petroleros                                                                                                           | Tributarios                                                                                        |
| * ISR<br>* IVA<br>* IEPS<br>* Importaciones<br>* Otros Impuestos                                                            | Tributarios<br>* ISR<br>* IVA<br>* IEPS<br>* Importaciones<br>* Tenencia                         | * IVA<br>* IEPS<br>* Importaciones<br>* Derechos y Aprovechamientos<br>* Propios de PEMEX                            | * ISR<br>* IVA<br>* IEPS<br>* Importaciones<br>* Tenencia<br>* ISAN                                |
| Aportaciones de Seguridad Social                                                                                            | * ISAN<br>* Otros                                                                                | No Petroleros                                                                                                        | * Otros                                                                                            |
| Contribuciones de Mejoras                                                                                                   | No Tributarios<br>* Derechos<br>* Productos<br>* Aprovechamientos<br>* Contribuciones de Mejoras | Tributarios<br>* ISR<br>* IVA<br>* IEPS<br>* Importaciones<br>* Tenencia<br>* ISAN<br>* Otros                        | No Tributarios                                                                                     |
| Derechos                                                                                                                    |                                                                                                  |                                                                                                                      | Gobierno Federal<br>* Derechos<br>* Productos<br>* Aprovechamientos<br>* Contribuciones de Mejoras |
| Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores, causadas en ejercicios anteriores pendientes de liquidación o pago | Organismos y Empresas                                                                            |                                                                                                                      | Organismos y Empresas<br>* PEMEX<br>* CFE<br>* Resto                                               |
| Productos                                                                                                                   | * PEMEX<br>* CFE<br>* Resto                                                                      | No Tributarios<br>Gobierno Federal<br>* Derechos<br>* Productos<br>* Aprovechamientos<br>* Contribuciones de Mejoras |                                                                                                    |
| Aprovechamientos                                                                                                            |                                                                                                  |                                                                                                                      |                                                                                                    |
| Ingresos Derivados de Financiamiento                                                                                        | Partidas Informativas                                                                            | Organismos y Empresas                                                                                                |                                                                                                    |
| Otros Ingresos                                                                                                              | Petroleros y No petroleros                                                                       | Distintas de PEMEX                                                                                                   |                                                                                                    |

Fuente: CEFP (2005).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la institución encargada de realizar la propuesta de ingresos cada año, es decir, la Iniciativa de Ley de Ingresos, la cual es analizada a través de las perspectivas económicas, normativa vigente, de manera particular las relacionadas en la recaudación fiscal, entre otros.

Por otro lado, la Iniciativa de ley de ingresos de la federación se presentará aplicando la norma para el cumplimiento de la armonización contable, que como elementos básicos solicita: objeto, ámbito de aplicación, normas y atender el formato para tal efecto.

Posteriormente, el Ejecutivo hace entrega de la iniciativa de ley para su revisión a la Cámara de Diputados, allí se abre un marco de discusión sobre su contenido organizándose en comisiones especializadas. En este ejercicio puede ser aprobada en su totalidad o devolverse para atender los señalamientos realizados para iniciar nuevamente su revisión y aprobación.

Después de su aprobación en la Cámara de Diputados, se lleva a la Cámara de Senadores para que dé su consentimiento. Cuando el Ejecutivo y Legislativo consensuan la iniciativa de ley, ésta se convierte en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) aplicable para el siguiente año.

La LIF es el ordenamiento jurídico que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal. Esta ley es una proyección que incluye todas las fuentes de las que puede obtener ingresos el gobierno federal. Las entidades federativas y los municipios también elaboran sus versiones de la Ley de Ingresos. Esto ayuda a todas estas entidades a determinar cuántos recursos financieros pueden utilizar y de dónde provendrán.

De acuerdo con el análisis de Sabines (2017), la LIF para 2017 contempla recursos totales por \$4.8 billones de pesos, que presenta un incremento de 1.91%, respecto al estimado para el año 2016.

**Cuadro 2. Ingresos federales esperados para 2016**

| Millones de pesos     |             |      |             |      |         |
|-----------------------|-------------|------|-------------|------|---------|
| Ingreso:              | 2017        | %    | 2016        | %    | Dif. %  |
| Impuestos             | 2,739,366.8 | 56%  | 2,421,426.7 | 51%  | 13.13%  |
| Derechos y otros      | 524,389.4   | 11%  | 671,721.4   | 14%  | -21.93% |
| Organismos y empresas | 1,097,157.6 | 22%  | 1,044,556.9 | 22%  | 5.04%   |
| Financiamientos       | 527,978.7   | 11%  | 609,240.7   | 13%  | -13.34% |
| Total                 | 4,888,892.5 | 100% | 4,746,945.7 | 100% | 2.99%   |

Fuente: Sabines (2017).

De lo anterior se puede concluir que para la planeación, programación y presupuestación del gasto público es fundamental contemplar una proyección razonable de los ingresos por impuestos, los obtenidos de los diferentes energéticos y el endeudamiento. Por lo tanto, las políticas públicas que regulan estos rubros deben tener una atención particular por parte de los tomadores de decisiones.

Recuerda que la mayor parte de los ingresos que financian el gasto público en México provienen de los impuestos.

También son importantes los ingresos provenientes de los energéticos y del endeudamiento.

Ahora que ya conoces los ingresos prioritarios del gobierno federal se puede avanzar e identificar algunas de las prioridades que tiene el gasto público en México y su influencia en el proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público.

### *¿Cuáles son las prioridades del gasto público en México?*

En la sección anterior se revisó de forma general como el Gobierno Federal obtiene recursos y cómo esta recaudación es aprobada por el Legislativo y culmina en la Ley de Ingresos de la Federación. Ahora revisarás el proceso presupuestario de egresos, el cual, a diferencia de la LIF sólo es aprobado por la Cámara de Diputados (artículo 74, DOF, 2017b).

El gasto público, como lo señala Barnes (2000:3), se conforma de las erogaciones realizadas por los gobiernos federal, estatal y municipal, el sector paraestatal y los Poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de sus funciones, es decir, los recursos financieros, materiales y humanos empleados para el cumplimiento de sus funciones. Los objetivos básicos son: *i)* procurar la mayor eficiencia económica; *ii)* propiciar condiciones de equidad, vertical y horizontal, entre los sectores sociales y agentes económicos y, finalmente, *iii)* mantener la estabilidad macroeconómica.

Además, el gasto público cumple con una serie de funciones políticas y sociales ya que tiene el poder de actuar sobre el consumo, la inversión y el empleo. Se considera, por lo tanto, que el gasto público es la forma en la que el gobierno devuelve a la sociedad el dinero que captó a través de los impuestos. La forma de priorizar el gasto es un aspecto muy importante para la vida nacional ya que de ello dependen diversos efectos económicos que generan ganadores y perdedores.

De acuerdo con la SHCP, la orientación, el destino y el tipo del gasto se detallan en el Presupuesto de Egresos de la Federación; en él se incluyen el monto y el destino de los recursos económicos que el

gobierno utiliza durante un ejercicio fiscal (que dura un año) para obtener los resultados a los que se comprometió con la sociedad. Se trata de un documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año. Recuerda que el Presupuesto de Egresos de la Federación sólo es aprobado por la Cámara de Diputados, por eso se llama *presupuesto* y no *ley*.

Por conducto de la SHCP, después del trabajo de las diferentes áreas y niveles de gobierno, se conforma el Paquete Económico, que de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, s. f.:15): se integra por los documentos fundamentales que determinan los objetos, directrices, instrumentos y criterios de definición de la Política Fiscal: *i)* Criterios generales de política económica (CGPE); *ii)* Iniciativa de Ley Ingresos de la Federación (LIF); *iii)* Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF; Proyecto de Decreto); *iv)* Presupuesto de Egresos de la Federación (Proyecto PEF); *v)* Miscelánea Fiscal (en su caso).

De acuerdo con el DOF (2016d), el Proyecto de Presupuesto de Egresos tiene que estar alineado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND); para 2017 corresponde priorizar las cinco áreas del PND 2013-2018:

1. Seguridad Nacional: Que se alinea con la meta nacional “México en paz”.
2. Ciencia y tecnología: Que se alinea con la meta nacional “Educación de calidad”.
3. Educación superior: Que se alinea con la meta nacional “Educación de calidad”.
4. Cultura: Que se alinea con la meta nacional “Educación de calidad”.
5. Programas que impulsan la productividad y la actividad económica: Que se alinea con las metas nacionales “México incluyente” y “México próspero”.

En este mismo presupuesto, se priorizan los programas que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) identifica como fuerte y medianamente prioritarios con el fin de disminuir las carencias sociales; además, se redujeron las estructuras operativas y los gastos de operación (DOF, 2016d).

El gasto neto total para 2017 se estima en 4.8 billones de pesos, de los cuales el 75% es gasto programable y el 25% es gasto no programable. El gobierno federal utiliza el gasto programable para dar cumplimiento a sus funciones y distribuir recursos a las entidades federativas. El gasto no

programable se utiliza para pagos pendientes del año anterior y gastos destinados a la deuda pública (intereses, comisiones, etc.).

Hasta este momento se han revisado dos elementos fundamentales de la contabilidad gubernamental: los ingresos y los egresos. De forma natural, sólo se puede gastar lo que se tiene, es decir, el monto de ingresos será el monto máximo de gastos; sin embargo, el gobierno puede tomar la decisión de utilizar el endeudamiento utilizando fuentes particulares nacionales o internacionales con la finalidad de llevar a buen término las diferentes actividades o programas establecidos.

### ***La deuda pública en la planeación, programación y presupuestación nacional***

Es frecuente que para poder solventar las necesidades de gasto público del Estado sea necesario la utilización de instrumentos de deuda que le permitan traer al presente recursos que, de otra forma, sólo estarían disponibles en el futuro. En cierta forma es normal, e incluso deseable, que el Estado contraiga deudas que le ayuden a cumplir sus objetivos y a financiar su desarrollo, siempre y cuando estos empréstitos se contraigan con responsabilidad y apego a la normatividad.

Es importante que, al realizar la Planeación Nacional de Desarrollo, los tomadores de decisiones consideren las deudas que pueden adquirir, así como su costo y los plazos de pago. Esto coadyuva a que la planeación se dé en un entono realista y responsable, permitiendo un mayor cumplimiento de las metas nacionales.

Recuerda que la SHCP es la encargada de la gestión de los instrumentos de deuda de la federación; autoriza, planifica y vigila el respeto a la normatividad, el pago de la deuda y su aplicación para el desarrollo nacional.

Para el caso de México, la contratación de deudas por parte de la federación está regulada en la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP) que, en su artículo 1º, define a la *deuda pública* como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos, de instituciones como: Ejecutivo Federal, gobierno del Distrito Federal, paraestatales, organismos descentralizados, entre otros. También en el artículo 2, señala que estos financiamientos incluyen la suscripción y emisión de títulos de crédito, la adquisición de bienes, la contratación de obras y servicios, sus pasivos contingentes o cualquier otro documento pagadero a plazo (DOF, 2016e:1).

La aplicación de esta ley es responsabilidad de la SHCP que está facultada, de forma general y de acuerdo con el artículo 4 de la LFDP, para elaborar el programa financiero del sector público, supervisar, contratar y manejar la deuda pública del gobierno federal, vigilar la capacidad de pago de las entidades

que contratan financiamiento y vigilar que los pagos de capital e intereses sean oportunos (DOF, 2016e:2).

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento necesarios. Para ello, la SHCP debe conocer los proyectos y programas de actividades de las diferentes dependencias que requieren recursos. La aprobación de la contratación de la deuda corresponde al Congreso de la Unión; en ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la SHCP, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan (capítulo III de la LFDP en DOF, 2016e:2).

De acuerdo con lo anterior, la deuda pública, como elemento de finanzas públicas, obtiene recursos privados para financiar los propios gastos; sin embargo, los altos niveles porcentuales de pago en relación con otros gastos, pueden generar ajustes que se ven reflejados en recortes de gastos. De ahí la importancia de la SHCP en el manejo y supervisión de estos recursos tanto en su recaudación (ingresos) como en su aplicación (egresos) para mantener finanzas públicas sanas.

Después de revisar de forma general la manera en que el gobierno obtiene recursos y cómo determina su aplicación, a continuación, estudiarás la forma en que se registran, clasifican operaciones y se facilita la información, de manera uniforme, proporcionando el principal insumo para la planeación, programación, presupuestación, evaluación, vigilancia y fiscalización del gasto público, es decir, la contabilidad gubernamental.

### Contabilidad gubernamental

El Estado requiere de un sistema contable especializado que le permita el adecuado registro y clasificación de sus operaciones y que se encuentre consensuado entre las diferentes entidades de gobierno bajo la responsabilidad de los recursos públicos. De tal manera que los entes obligados, sin importar el nivel de gobierno, utilicen un mismo lenguaje y mismo código, a este proceso se le llama *armonización*, que después de un largo proceso converge en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), para establecer la normatividad con los criterios generales para el registro y la emisión de información, que permita la evaluación del desempeño de los entes de gobierno (Ruíz, 2009).

De acuerdo con el artículo 4 de la LGCG:



La contabilidad gubernamental es la técnica 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 (DOF, 2016a).

Recuerda que la contabilidad gubernamental es la técnica que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos.

En su artículo 2, la LGCG señala la obligatoriedad de los entes públicos de utilizar la contabilidad gubernamental. La observancia de la contabilidad gubernamental es una responsabilidad y una obligación para los servidores públicos encargados de estas funciones, quienes obtienen de ella

herramientas para mejorar el desempeño de la Administración Pública.

La información que genera la contabilidad gubernamental es un elemento importante que facilita y permite la planeación, programación, presupuestación, evaluación, vigilancia y fiscalización del gasto público.

### ***Importancia de la Ley General de Contabilidad Gubernamental***

El fundamento principal que da origen y sustento a la contabilidad gubernamental actual se encuentra en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), esta ley se originó gracias a las adiciones al artículo 73 constitucional del 7 de mayo de 2008 y su primera versión entró en vigor el 1 de enero de 2009 (Orfis, 2013).

A partir de entonces, la LGCG rige la contabilidad de los entes públicos y la presentación homogénea de su información financiera. El cumplimiento de la LGCG es obligatorio para todos los entes públicos de todos los niveles (sean federales, estatales o municipales). Esto incluye al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; también para los organismos autónomos, las entidades paraestatales, los ayuntamientos, las delegaciones del D. F. y las entidades paramunicipales (Orfis, 2013).

### ***El Consejo Nacional de Armonización Contable***

Una de las intenciones de la contabilidad gubernamental es que la información financiera de los entes públicos esté homogeneizada, es decir que siga las mismas reglas en todos los entes públicos. Así, la información financiera se expresa de manera uniforme, lo que facilita la revisión y la fiscalización, así

como la continuidad de los trabajos cuando algún funcionario sale de la organización y llega otro a sustituirlo.

Esta homogeneización se relaciona con el concepto *armonización contable*. La armonización no sólo iguala características, sino que requiere de una modificación de procesos para que todos los entes públicos emitan su información financiera de manera uniforme. De acuerdo con Orfís (2013:11), los beneficios de la armonización contable incluyen:

1. Mejoramiento de la eficiencia del gasto.
2. Homologación de los criterios de la contabilidad gubernamental.
3. Incrementación de la transparencia de la información.
4. Fortalecimiento de la función de fiscalización.
5. Proporciona información que puede ser comparada y verificada bajo criterios comunes.

**Cuadro 3. Problemáticas y retos en México**

| Problemáticas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Retos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema de gobierno con tres esferas de competencia (federal, estatal y municipal), con autonomía de decisión.</li><li>• Los gobiernos locales, dada su autonomía y sus propias necesidades de información y de rendición de cuentas, han desarrollado su propio marco normativo.</li><li>• Criterios contables enfocados al ejercicio del gasto y presupuesto, principalmente.</li><li>• Algunos municipios enfrentan limitaciones económicas para uso de tecnología y modernización de sus sistemas de información contable.</li><li>• En la mayoría de los gobiernos locales no existe una adecuada contabilidad patrimonial.</li><li>• Definición sobre registro de infraestructura y reservas naturales.</li><li>• Complejidad en los procesos descentralizados.</li><li>• Planteamiento de nuevos sistemas.</li><li>• Cuantificación de los pasivos contingentes y valuación.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cambio cultural y compromiso por parte del personal de las dependencias y entidades gubernamentales.</li><li>• Análisis o adecuaciones de robustos sistemas de información que soporten los requerimientos necesarios.</li><li>• Coordinación entre todos los niveles de gobierno y el personal involucrado.</li><li>• Sanciones para funcionarios que omitan el cumplimiento de la ley. Seguimiento y evaluación.</li><li>• Oportunidad de la implantación de los sistemas y desarrollo de la tecnología.</li><li>• Adecuación de los procesos de registro contables y financieros en las entidades y dependencias.</li><li>• Registro y control de los inventarios de los bienes, muebles e inmuebles.</li><li>• Sistemas contables con base acumulativa y tiempo “real”.</li></ul> |

Fuente: Ruíz (2009:8).

Como puedes notar, la armonización contable es una prioridad de la Administración Pública por lo que fue necesario generar un organismo que se encargara de coordinar su adecuado cumplimiento: el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Recuerda que la armonización contable es la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional.

El CONAC es un órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de normas y lineamientos para la generación de la información financiera (Orfis, 2013).

En la misma LGCG, se describen las facultades del CONAC, entre ellas, “emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas y los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental” (artículo 9, LGCG, 2016a). El CONAC también emite otros requerimientos particulares complementarios, las reglas para su propia operación y su programa anual de trabajo.

También destaca que el CONAC determina las reglas simplificadas de contabilidad gubernamental para los municipios de menos de 25 000 habitantes y determina los plazos para que los demás entes públicos cumplan con las decisiones del Consejo.

### ***El Sistema de Contabilidad Gubernamental***

El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC), y su inclusión en el proceso de modernización del gobierno, lleva a la necesidad de la automatización de la información para promover la eficiencia y la transparencia. La SHCP (2016), señala que el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) está conformado por todos los registros, procedimientos, criterios e informes que captan, valúan, registran, procesan, exponen e interpretan las transacciones, transformaciones y eventos que modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas. Los principales objetivos de este sistema son:

- a) Facilitar la toma de decisiones con información veraz, oportuna y confiable.
- b) Emitir, integrar y/o consolidar los estados financieros y los reportes de las operaciones de la Administración Pública.
- c) Registrar de manera armónica, delimitada, específica y oportuna dichas operaciones.
- d) Permitir la transparencia y la rendición de cuentas.

### Postulados básicos del SCG

Los postulados básicos son: “los elementos fundamentales de referencia general para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables” (artículo 4, LGCG, 2016a). Estos postulados sustentan técnicamente la contabilidad gubernamental. Se trata de los elementos fundamentales que configuran el SCG y que auxilian en la identificación, análisis, interpretación, captación, procesamiento y reconocimiento de las operaciones financieras que afectan al ente público (SHCP, 2016).

Son por lo tanto las bases técnicas del registro de las operaciones y la elaboración de los estados financieros de los entes públicos que permiten la uniformidad de las prácticas contables de los entes públicos. Estos postulados básicos son emitidos por el CONAC en cumplimiento con el artículo 9 de la LGCG.

A continuación, se presenta una lista con los 11 postulados básicos del SCG y una breve explicación sobre su contenido.

**Cuadro 4. Postulados básicos del Sistema de Contabilidad Gubernamental**

| Postulado                                     | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Sustancia económica                        | Es el reconocimiento contable de las transacciones y otros eventos que afectan económicamente al ente público.                                                                                                                                                                                       |
| 2. Entes públicos                             | El ente público es establecido por el marco normativo específico, el cual delimita sus objetivos y su ámbito de acción sus derechos y sus obligaciones.                                                                                                                                              |
| 3. Existencia permanente                      | La actividad de los entes públicos se establece por un tiempo indeterminado.                                                                                                                                                                                                                         |
| 4. Revelación suficiente                      | La información y los estados financieros deben mostrar de manera amplia, clara, objetiva, verificable y representativa la situación financiera del ente.                                                                                                                                             |
| 5. Importancia relativa                       | La información financiera debe mostrar los aspectos importantes de la entidad que fueron reconocidos contablemente. La información es importante si, por su omisión, puede afectarse la percepción de los usuarios en relación con la redición de cuentas, la fiscalización o la toma de decisiones. |
| 6. Registro e integración presupuestaria      | “El registro presupuestario del ingreso y del egreso en los entes públicos se debe reflejar en la contabilidad, considerando sus efectos patrimoniales y su vinculación con las etapas presupuestarias correspondientes” (CONAC, 2009)                                                               |
| 7. Consolidación de la información financiera | Los estados financieros deberán presentar de forma consolidada la situación financiera, los resultados de operación, el flujo de                                                                                                                                                                     |



|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | efectivo y las variaciones de la Hacienda Pública, como si se tratara de un solo ente público.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 8. Devengo contable    | <p>Los ingresos derivados de las contribuciones y las participaciones se entienden como realizados cuando existe el derecho a su cobro.</p> <p>Los gastos se consideran devengados cuando se recibe el bien o el servicio, independientemente de su fecha de pago.</p> <p>La vida del ente se entiende dividida por años de calendario. Cuando un ente inicie operaciones en el transcurso del año, su primer ejercicio se considerará desde su inicio hasta el 31 de diciembre.</p> |
| 9. Valuación           | Todos los eventos se registran en términos monetarios y a valor histórico o al valor económico más objetivo en moneda nacional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 10. Dualidad económica | El ente debe reconocer en su contabilidad los recursos asignados para su operación y sus fuentes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 11. Consistencia       | Ante la existencia de operaciones similares debe corresponder un mismo tratamiento contable el cual debe permanecer a través del tiempo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Administración y Finanzas (2011).

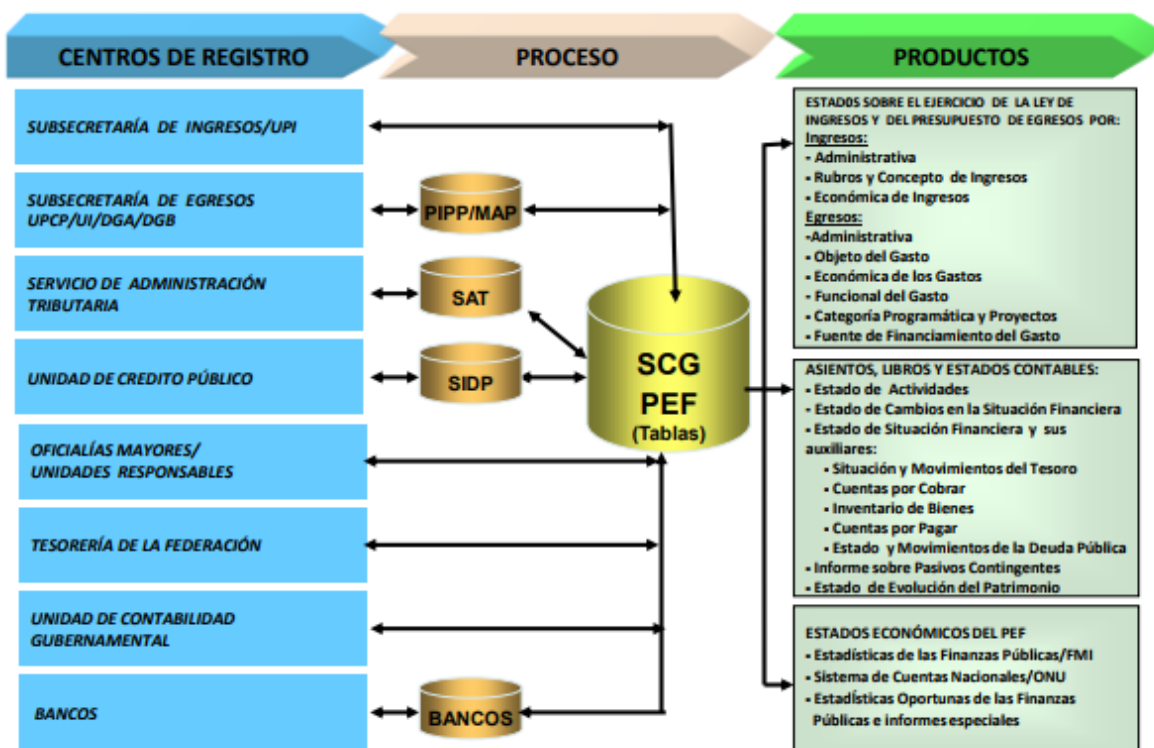
El SCG está conformado por todos los registros, procedimientos, criterios e informes que captan, valúan, registran, procesan, exponen e interpretan las transacciones que modifican la situación patrimonial del gobierno.

Estos 11 postulados guían la actuación de los funcionarios públicos encargados de la información financiera de cada uno de los diferentes entes. Esto evita que se actúe al arbitrio de los individuos y que prive la improvisación. Con ello, se avanza hacia la armonización contable.

### Subsistemas que conforman el SCG

El SCG opera mediante dos sistemas básicos: el de gestión física y el de gestión financiera, los cuales se dividen en sistema de recursos humanos, recursos materiales, ingresos, gastos y financiamiento, estos subsistemas funcionan individualmente, pero interrelacionados entre sí. Cada uno de ellos posee sus propios métodos para su organización, coordinación y sistematización incluyendo las funciones de captura, registro, procesamiento y generación periódica de información.

**Esquema 1. Proceso básico del SCG transaccional del Poder Ejecutivo Federal**

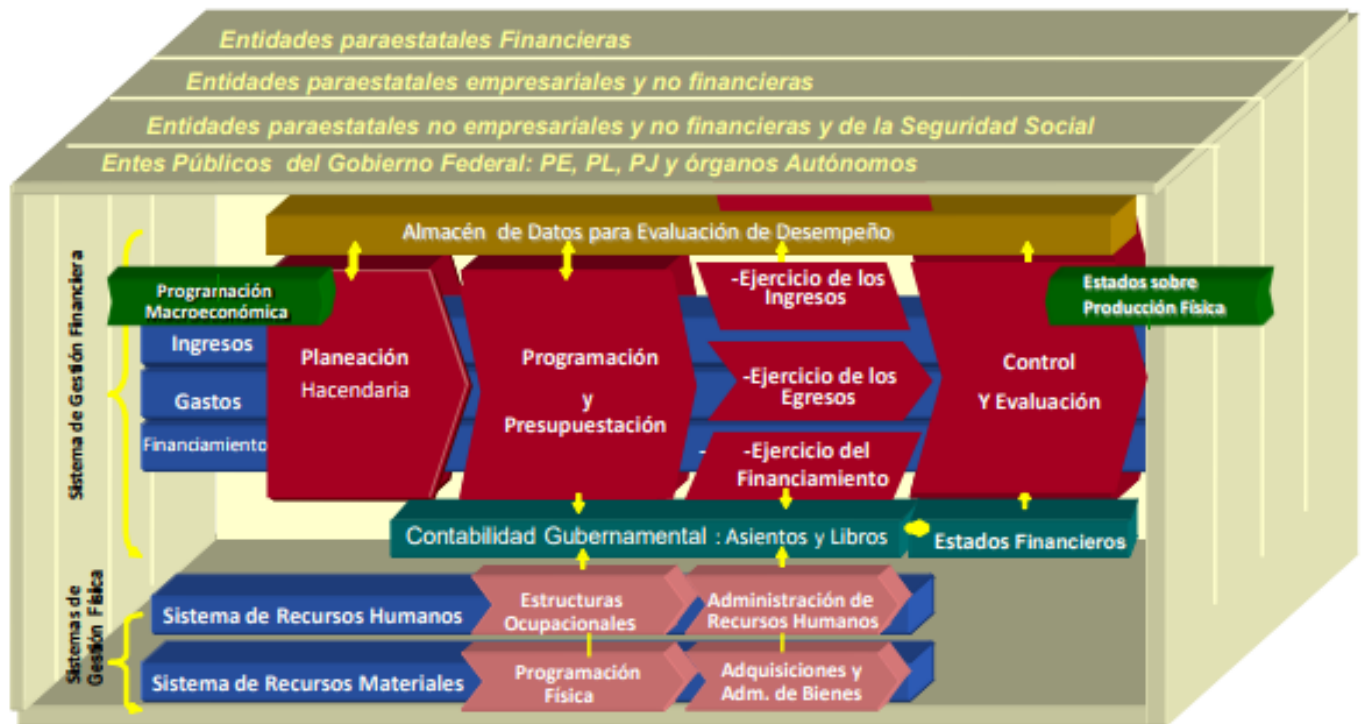


Fuente: SHCP (2016).

Para la integración de la información se encuentra establecido un plan de cuentas que permite la operación integral del sistema y se compone de siete niveles principales: activo, pasivo, hacienda pública/patrimonio, ingresos y otros beneficios, gastos y otras pérdidas, cuentas de cierre contable y cuentas de orden presupuestarias.

Con la información recabada de las diferentes entidades obligadas, se obtienen los reportes necesarios propios de la Contabilidad Gubernamental: asientos, libros y estados financieros; pero también, se obtienen los datos para la evaluación y desempeño de cada organismo. Estos elementos se convierten en el insumo para la programación macroeconómica que convergen en las iniciativas de Ley de Ingresos, Ley de Egresos y Ley de Deuda Pública, que se realizan de forma anual y se convierten en leyes aplicables para el siguiente ejercicio. Al mismo tiempo, esta información se encuentra alineada a través de etiquetas específicas a las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Esquema 2. Ciclo hacendario de la federación**



Fuente: SHCP (2016).

### El sistema integrado de Administración Financiera Federal

El propósito que sigue el Sistema de Administración Financiera Federal (SIDAFF) es producir información financiera (presupuestaria, contable y económica) de cada ente público y de los distintos agregados institucionales de manera confiable y en tiempo real.

El Sistema de Administración Financiera Federal (SIDAFF) registra, integra y procesa automáticamente datos o estados administrativo-financieros previamente seleccionados de todos los procesos que conforman el Ciclo Hacendario de la Federación y produce estados e información financiera y administrativa en tiempo real (SHCP, 2013).

Esto auxilia a los funcionarios para cumplir con los requerimientos legales en materia de información financiera, apoya al proceso de diseño de políticas fiscales, la toma de decisiones, orienta la gestión

administrativa y facilita la transparencia y la rendición de cuentas (SHCP, 2013). Entre sus ventajas se pueden encontrar:

- Permite la vigilancia permanente del cumplimiento de los objetivos de la política fiscal.
- Fortalece la disciplina y la asignación racional de los recursos.
- Integra los sistemas de información financiera con los de gestión y control.
- Se simplifican los procesos burocráticos y se informa de manera más oportuna al Congreso.
- Se coadyuva a la implantación completa de la administración basada en resultados y el sistema de evaluación del desempeño.
- Se puede divulgar más fácilmente la información pública fomentando así un entorno de transparencia (SHCP, 2013).

El objetivo global del SIDAFF es contar con una herramienta tecnológica que integre datos, genere estados e información presupuestaria, contable y económica consolidada de todo el sector público. Su implementación aún no se ha dado de manera completa, sin embargo, constituye un esfuerzo importante para la armonización contable que progresivamente irá abarcando a un mayor número de entidades alrededor de un solo sistema de información.

### Cierre de sesión

La programación del gasto público es un aspecto fundamental de la economía nacional con profundas implicaciones en el ámbito jurídico, económico y social. De ella dependen en buena medida el empleo, la inversión, el consumo y el cumplimiento de las metas nacionales de desarrollo.

Para la integración y ejecución de dichos programas se requieren recursos materiales, financieros, humanos y técnicos. Una de las principales fuentes que financian la ejecución de los programas se encuentra en los impuestos que pagan los contribuyentes mexicanos, así como en los energéticos y los instrumentos de deuda. Bien utilizados, los instrumentos de deuda representan un elemento indispensable en el financiamiento del desarrollo que permite traer al presente los recursos futuros.

La totalidad de los recursos disponibles se distribuye a través del Presupuesto de Egresos en donde se da prioridad a aspectos como la seguridad pública, la educación, la salud, la impartición de justicia y la defensa nacional. En la medida en la que la planeación, la programación y la presupuestación son coherentes, realistas y eficientes, las metas nacionales pueden alcanzarse más eficientemente.

Para que sea posible es indispensable el contar con un sistema de información que dé cuenta precisa, veraz y oportuna de las transacciones realizadas por los entes públicos. Esto se logra a través de la contabilidad gubernamental la cual brinda una base homogénea para clasificar, registrar y presentar la información financiera generada por las entidades.

De su adecuada generación y utilización depende en buena medida el éxito de la Administración Pública, el cumplimiento de los objetivos nacionales, la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

### Para saber más

Te recomendamos leer los capítulos 3 y 4 del libro:

- Chapoy, D. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. UNAM: México. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1009>

La siguiente página contiene un manual con información interesante sobre contabilidad gubernamental:

- SHCH (2017). *Manual de contabilidad gubernamental del ente público para el Poder Ejecutivo Federal*. Disponible en [http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/SCG\\_2013/mpe\\_2013/index.html](http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/SCG_2013/mpe_2013/index.html)

### Fuentes de consulta

- Barnes, G. (2000). Capítulo 5. El gasto público en México. En *Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. La reforma del Sistema Fiscal Visión Parlamentaria*. México: INAP-Cámara de Diputados LVII Legislatura. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1440/9.pdf>
- CEDRSSA (2007). *Legislación para el desarrollo rural. La planeación y el desarrollo rural*. México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Recuperado de <https://goo.gl/qnfk7o>
- CEFP (2005). *El ingreso tributario en México*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>
- CEFP (s. f.) *Manual para la elaboración y análisis del presupuesto de egresos de la federación*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/normatividad/manual\\_pef.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf)
- Chapoy, D. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México: UNAM Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1009>
- DOF (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Vigencia: 30 de diciembre de 2016.
- DOF (2016a). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf)
- DOF (2016b). Ley de Planeación. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf)
- DOF (2016c). Ley de Ingresos de la Federación ejercicio fiscal 2017.. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2017.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2017.pdf)
- DOF (2016d). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2017.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf)
- DOF (2016e). Ley Federal de Deuda Pública. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_270416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_270416.pdf)
- DOF (2017a). Código Fiscal de la Federación. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_160517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_160517.pdf)
- DOF (2017b). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Orfis (2013). *Guía 4. Contabilidad gubernamental. Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz (Orfis)*. México: Gobierno del estado de Veracruz.

## Módulo 9. Planeación, programación y presupuestación del gasto público

### Unidad 2. De la planeación a la programación del gasto público

#### Sesión 4. Sistematización de los ingresos y egresos en el sector público

##### Texto de apoyo

- Ruíz, G. (2009). *La Ley General de Contabilidad Gubernamental. Su impacto y trascendencia para la Administración Pública Mexicana*. México: Deloitte. Recuperado de <https://www.deloitte.com.mx/agrc/images/armonizacion.pdf>
- Sabines, J. (2017). Ley de Ingreso de la Federación para el 2017. *Boletín fiscal*. Recuperado de <http://www.ccmexico.com.mx/es/mas-servicios/boletin-fiscal/ley-de-ingresos-de-la-federacion-para-el-2017.html>
- Secretaría de Administración y Finanzas (2011). *Postulados básicos de contabilidad gubernamental*. Veracruz: Universidad Veracruzana. Recuperado de <https://www.uv.mx/saf/files/2013/01/e2-POSTULADOS-BaSICOS.pdf>
- SHCP (2016). *Manual de contabilidad gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal*. México: SHCP. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/manual-de-contabilidad-gubernamental-para-el-poder-ejecutivo-federal-18566>
- SHCP (s. f.). *Proceso de planeación, programación y presupuesto*. Recuperado de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_02/proceso\\_planeacion.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_02/proceso_planeacion.pdf)