

MARCO METODOLÓGICO SOBRE LA FORMA Y TÉRMINOS EN QUE DEBERÁ ORIENTARSE EL DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS CON RELACIÓN A LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES QUE, EN LA MATERIA, ESTABLEZCA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO, PARA SU INTEGRACIÓN EN LA CUENTA PÚBLICA





CONTENIDO:

- ❖ INTRODUCCIÓN
- ❖ Antecedentes
- ❖ Aspectos Generales
 - Marco Jurídico y Normativo
 - Cobertura Institucional
 - Base de Registro
 - Prácticas de Consolidación



INTRODUCCIÓN:

El presente documento integra el **Marco Metodológico sobre la Forma y Términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las Finanzas Públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública**, el cual es de observancia obligatoria en el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, para su aplicación de conformidad con lo establecido en La Ley General de Contabilidad Gubernamental, que contempla la modernización de los procesos en la preparación del presupuesto y facilita el registro contable de las operaciones, mejorando los instrumentos y mecanismos para alcanzar la eficiencia, eficacia y economía necesaria en el manejo de los recursos públicos, mediante el estricto apego a principios de austeridad, disciplina financiera y transparencia. Con fechas 20 de mayo y 16 de junio de 2011, el Comité Consultivo del Consejo Nacional de Armonización Contable hizo llegar al Secretario Técnico la opinión y complemento a la misma, respectivamente, sobre el proyecto de Acuerdo por el que se emite la Marco Metodológico sobre la Forma y Términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las Finanzas Públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública. En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 6 y 9, Fracción I, de la Ley de Contabilidad, el CONAC decidió lo siguiente: Se emite la Marco Metodológico sobre la Forma y Términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las Finanzas Públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública a que hace referencia la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por lo anterior, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, con fundamento en el Artículo 7 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental adopta e implementa con carácter obligatorio el Marco Metodológico sobre la Forma y Términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las Finanzas Públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública previamente emitido por el CONAC, con las adecuaciones y particularidades que le aplican a este Poder.



ANTECEDENTES

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), que tiene como 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, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos.

La Ley de Contabilidad es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, entidades federativas; 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.

El órgano de coordinación para la armonización de la Contabilidad Gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico.

El CONAC desempeña una función única debido a que los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite deben ser implementados por los entes públicos, a través de las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico, lo cual podría consistir en la eventual modificación o expedición de leyes y disposiciones administrativas de carácter local, según sea el caso.

Por lo anterior, el CONAC, en el marco de la Ley de Contabilidad está obligado a contar con un mecanismo de seguimiento que informe el grado de avance en el cumplimiento de las decisiones de dicho cuerpo colegiado. El Secretario Técnico del CONAC realizará el registro de los actos que los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal



ejecuten para adoptar e implementar las decisiones tomadas por el CONAC en sus respectivos ámbitos de competencia.

Asimismo, es necesario considerar que el acuerdo se emite con el fin de establecer las bases para que los gobiernos: federal, de las entidades federativas y municipales, cumplan con las obligaciones que les impone el artículo cuarto transitorio de la Ley de Contabilidad. Lo anterior en el entendido de que los entes públicos de cada nivel de gobierno deberán realizar las acciones necesarias para cumplir con dichas obligaciones.

El acuerdo elaborado por el Secretariado Técnico, fue sometido a opinión del Comité Consultivo, el cual examinó la Clasificación Administrativa, contando con la participación de entidades federativas, municipios, la Auditoría Superior de la Federación, las entidades estatales de Fiscalización, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Contadores Públicos y la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación. Así como, los grupos que integran la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El 7 de diciembre de 2010 el Comité Consultivo hizo llegar al Secretario Técnico la opinión sobre el proyecto de Acuerdo por el que se emite el Marco Metodológico Sobre la Forma y Términos en que Deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas con Relación a los Objetivos y Prioridades que, en la Materia, Establezca la Planeación del Desarrollo, para su Integración en la Cuenta Pública.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 6 y 9, Fracción VII, de la Ley de Contabilidad, se emite el Marco Metodológico Sobre la Forma y Términos en que Deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas con Relación a los Objetivos y Prioridades que, en la Materia, Establezca la Planeación del Desarrollo, para su Integración en la Cuenta Pública para su adopción e implementación en el Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

En términos de los artículos 7 y 15 de la Ley de Contabilidad, el Secretario Técnico llevará un registro público en una página de Internet de los actos que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz realice para la adopción e implementación del presente acuerdo. Para tales efectos, el Poder Legislativo del



Estado de Veracruz remitirá al Secretario Técnico la información relacionada con dichos actos. Dicha información deberá ser enviada a la dirección electrónica conac_sriotecnico@hacienda.gob.mx, dentro de un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la conclusión del plazo fijado por el CONAC.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7, segundo párrafo de la Ley de Contabilidad, el Marco Metodológico Sobre la Forma y Términos en que Deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas con Relación a los Objetivos y Prioridades que, en la Materia, Establezca la Planeación del Desarrollo, para su Integración en la Cuenta Pública será publicado en la Gaceta Legislativa del H. Congreso del Estado de Veracruz.

El Marco Metodológico Sobre la Forma y Términos en que Deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas con Relación a los Objetivos y Prioridades que, en la Materia, Establezca la Planeación del Desarrollo, para su Integración en la Cuenta Pública, se complementará con otros instrumentos relacionados con el mismo y que tienen como propósito el cumplimiento pleno de los objetivos que en materia de información sobre finanzas públicas y cuentas nacionales establece la Ley de Contabilidad, tales como:

- La clasificación económica de los ingresos, de los gastos y del financiamiento.
- Los lineamientos en materia de integración y consolidación de los estados financieros y demás información presupuestaria y contable que emane de las contabilidades de los entes públicos.
- La identificación y captación de datos adicionales que se requieran para la generación de las cuentas nacionales y el análisis de las estadísticas de las finanzas públicas correspondientes al Sector Público no Financiero, así como para satisfacer otras solicitudes de información financiera de organismos internacionales de los que México es miembro.



MARCO METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Una prioridad compartida por los tres órdenes de gobierno radica en fortalecer la cultura de rendición de cuentas y la práctica cotidiana de la transparencia en la gestión pública, sustentada en un desempeño moderno, eficiente y honesto de los recursos públicos.

En este ideal de mejora de las prácticas de gobierno se distingue la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en vigor a partir del 1 de enero de 2009, en cuyo marco y contando con el apoyo institucional del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), se avanza en la construcción de un andamiaje moderno para el registro, control y seguimiento de los recursos públicos y el control del patrimonio nacional. Se trata de compartir los mismos estándares en la contabilidad, en la emisión de información y en las cuentas públicas de los tres órdenes de gobierno, con el fin de lograr su adecuada armonización en un horizonte temporal que se prevé culminar en 2012.

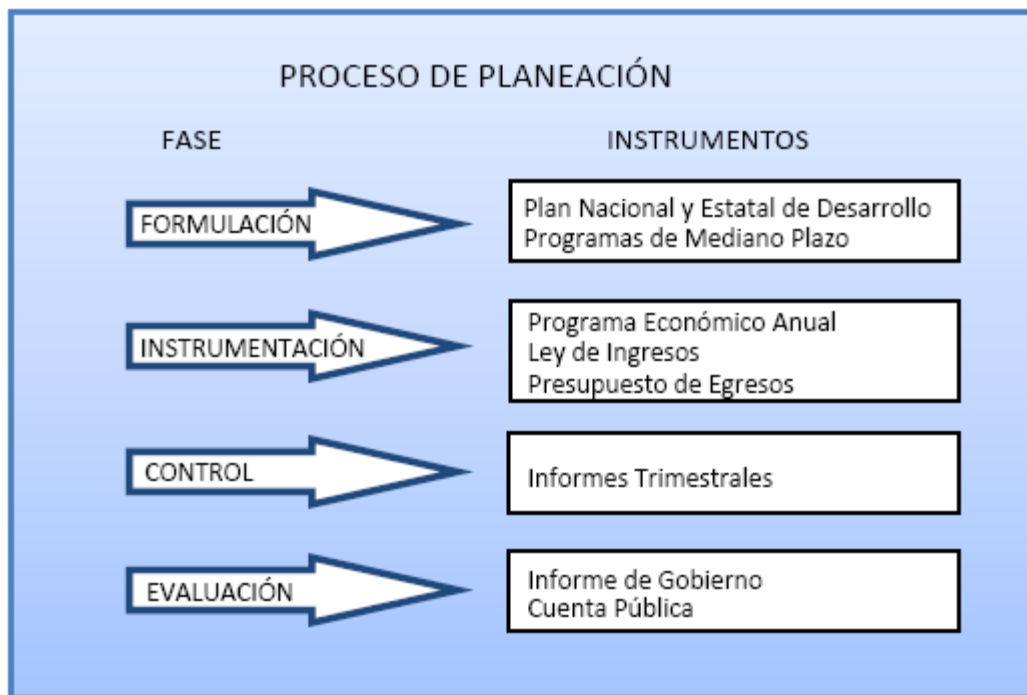
Cabe aclarar que el análisis a desarrollar sobre los componentes de las finanzas públicas sólo representa una parte de la información que debe presentarse en la Cuenta Pública, cuyo contenido total se encuentra definido en los Artículos 46 y 53 de la Ley. Sobre esta base, es necesario precisar lo que se debe entender por Cuenta Pública, cuáles son los componentes de las finanzas públicas y cómo se vincula su comportamiento con los objetivos y prioridades de la planeación. La Cuenta Pública se define como el documento mediante el cual el Poder Ejecutivo informa anualmente al Poder Legislativo, y a la sociedad en general, sobre los resultados logrados con la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos aprobado para cada ejercicio fiscal.

Los componentes de las Finanzas Públicas son el ingreso, el gasto y la deuda pública. Sobre esta base se define la postura fiscal entendida como el resultado de los flujos económicos del sector público registrados en un período determinado que afectan su situación financiera.

Ésta se puede expresar a través de diversos indicadores dependiendo de la cobertura institucional, el tipo de flujos que se consideren, y las variables que se quieran analizar. Entre otros, se deberán reportar cuando menos, el Balance del Sector Público Presupuestario y el Balance Primario del Sector Público Presupuestario.



El análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos de la planeación se logra mediante el vínculo existente entre la Cuenta Pública y el Programa Económico Anual, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, documentos que forman parte de las fases del proceso de planeación, como se muestra a continuación:



Las fases del proceso de planeación son: formulación, instrumentación, control y evaluación.

La fase de **formulación** comprende el conjunto de actividades orientadas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo. Incluye la realización de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; y el señalamiento de la estrategia y las políticas congruentes entre sí. Los instrumentos de esta fase son: el Plan Nacional y los Planes Estatales de Desarrollo, así como, los Programas de Mediano Plazo Sectoriales, Estratégicos e Institucionales.



La fase de **instrumentación** es aquella en la que los lineamientos y estrategias de mediano plazo se traducen a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que constituyen la referencia de las vertientes de instrumentación. Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar responsables, y estimar los tiempos de ejecución. Los principales instrumentos de esta etapa son: Programas Económicos Anuales, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y de las entidades federativas.

La fase de **control** se relaciona con el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda con la normatividad que las rige y con los objetivos establecidos. Es un mecanismo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la instrumentación y ejecución de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos. El principal reporte que contribuye al control en el orden de Gobierno Federal es el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, a nivel estatal se dispone de algunos documentos similares.

La fase de **evaluación** comprende el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los Programas en un lapso determinado. Los principales instrumentos de evaluación a nivel federal y estatal son: el Informe de Gobierno y la Cuenta Pública.

Dentro de los instrumentos de evaluación mencionados destaca la Cuenta Pública, cuyas características distintivas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Está sustentada en estados contables, presupuestarios, programáticos y económicos definitivos; es decir, está validada y por lo tanto es confiable.
- Dichos estados se elaboran conforme a principios y normas contables, en consecuencia la información es congruente y homogénea.
- Informa sobre el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la ejecución de la Ley de Ingresos, lo cual permite dar seguimiento a las acciones propuestas en la fase de instrumentación, dentro del Proceso de Planeación.



En este orden de ideas, y con el fin de armonizar, en lo posible el análisis de los componentes de las finanzas públicas que se presentan en las cuentas públicas de cada orden de gobierno, en la LGCG se estableció cuál debe ser la información que como mínimo debe contener su Cuenta Pública. Así, se determinó que dicho informe deberá incluir, entre otros reportes, el “Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia en el programa económico anual” con los siguientes apartados:

- Ingresos Presupuestarios
- Gastos Presupuestarios
- Postura Fiscal
- Deuda Pública

Marco Jurídico y Normativo

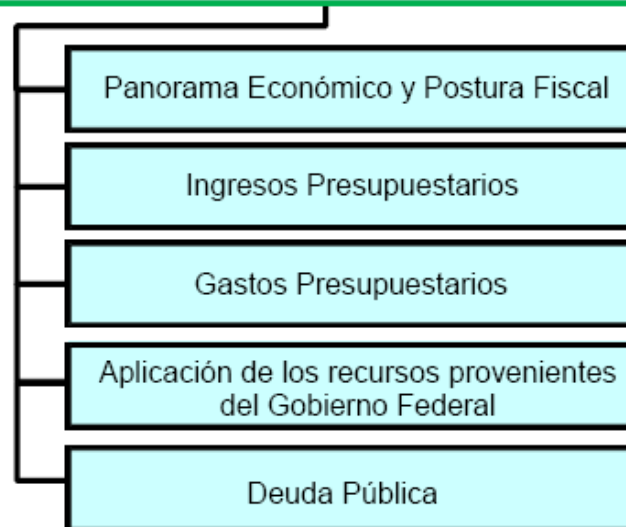
El presente documento describe los apartados y criterios fundamentales a considerar, con el fin de presentar un panorama general de la gestión financiera del sector público, estableciendo su vínculo con los planes de desarrollo, nacional y estatales.

Al respecto, se propone analizar los resultados más relevantes tomando como referencia los objetivos y metas generales de las finanzas públicas establecidas para el corto plazo en el Programa Económico Anual, así como en el Presupuesto de Egresos.

La conformación capitular para el análisis de los componentes de las finanzas públicas será la siguiente:



ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



Es importante reiterar que el análisis a desarrollar sobre los componentes de las finanzas públicas sólo representa una parte de la información que debe presentarse en la Cuenta Pública, cuyo contenido total se encuentra definido en los Artículos 46, 52 y 53 de la Ley.

Por otra parte, resulta fundamental que la información que se presente y el análisis de la misma se sustente en el marco técnico y normativo emitido por el CONAC.

Cabe mencionar que, además de contemplar la información considerada como mínima para comunicar al Poder Legislativo y a la sociedad los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos, cada orden de gobierno realizará las adiciones que considere necesarias para cumplir con sus disposiciones jurídicas y normativas, y con los requerimientos particulares de sus órganos fiscalizadores.

Cobertura Institucional

La cobertura institucional de la información que se presente en la Cuenta Pública estará determinada por los entes públicos sujetos a la LGCG y el universo institucional considerado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos respectivo, como se muestra a continuación:



➤ **Sector Público Presupuestario**

- **Sector Gobierno**
 - Poder Legislativo
 - Poder Judicial
 - Poder Ejecutivo
 - Órganos Autónomos
- **Sector Paraestatal no Financiero**

Base de Registro

La LGCG establece que los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa o devengada, concepto que fue definido en el Acuerdo por el que se Emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, como lo establece el Artículo 52, tercer párrafo de la Ley, para efectos del contenido de la Cuenta Pública “Los estados correspondientes a los ingresos y gastos públicos presupuestarios se elaborarán sobre la **base de devengado** y, adicionalmente, se presentarán en **flujo de efectivo**”.

Al respecto cabe comentar que las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, el Sistema de Cuentas Nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional recomiendan **el registro de las transacciones del gobierno cuando se devengan**, por lo siguiente:

- Las transacciones se registran en el momento que se crean o modifican los derechos y las obligaciones de las unidades institucionales relacionados a la actividad económica realizada. El momento del pago puede o no coincidir con lo anterior.
- Permite medir todos los flujos económicos, incluidas las transacciones no monetarias, lo que posibilita integrar y explicar los cambios en los acervos entre el inicio y el final de un período de tiempo.
- Facilita el seguimiento de los adeudos y pagos, y de esta forma evita retrasos.

Prácticas de Consolidación



En el ámbito presupuestario, para consolidar las cifras del Sector Público no Financiero, se eliminarán en términos generales los gastos por concepto de pago de derechos y enteros que efectúan las entidades del Sector Paraestatal no Financiero al Gobierno, y los recursos que el Gobierno entrega por concepto de aportaciones a la seguridad social y transferencias a los organismos del Sector Paraestatal no Financiero.