

PRESUPUESTO CONTABILIDAD

Enfoque para Resultados

¿Cuáles son los Plazos para las Obligaciones de Armonización Contable?

ARMONIZACIÓN CONTABLE
CONTABILIDAD DE LOS INGRESOS:
¿CÓMO CLASIFICARLOS PARA
SU ARMONIZACIÓN?

ECONOMÍA Y FINANZAS
OBLIGACIONES PARA EL MANEJO
DE LOS RECURSOS FEDERALES
TRANSFERIDOS 2011

1
2011

**PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO
CON BASE EN RESULTADOS**
TRANSICIÓN AL PRESUPUESTO
BASADO EN RESULTADOS
EN JALISCO

**EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
Y PROGRAMAS PÚBLICOS**
EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
Y LA GESTIÓN INSTITUCIONAL



Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Contenido

Armonización Contable

- 3 Gasto Federalizado y Corresponsabilidad Fiscal
SHCP
- 6 ¿Cuáles son los Plazos para las Obligaciones de Armonización Contable?
Pedro Gutiérrez
- 15 Contabilidad de los Ingresos: ¿Cómo Clasificarlos para su Armonización?
Xóchitl de la O Hernández y Rebeca Elizalde Hernández
- 22 Manual de Contabilidad Gubernamental
Elías Alfonso Rea Azpeitia y Alicia Grimaldo Contreras
- 28 Importancia de la Clasificación Funcional Armonizada del Gasto Público
Andrés Miranda Espinosa
- 31 Plan de Cuentas Base para la Armonización
Mónica Buenrostro Bermúdez
- 45 Armonización Financiera: Caso Pensiones de Durango
José Gil Peyro Medina

Presupuesto y Gasto Público con Base en Resultados

- 38 Transición al Presupuesto Basado en Resultados en Jalisco
Luis García Sotelo

Economía y Finanzas

- 57 Gasto Federalizado: Oportunidad de Recursos para Entidades Federativas
Rebeca Elizalde Hernández
- 72 Obligaciones para el Manejo de los Recursos Federales Transferidos 2011
José de Jesús Guízar Jiménez
- 97 Agilizan Recursos del FONDEN
Mirna Gabriela Díaz Guzmán

Evaluación de la Gestión y Programas Públicos

- 79 Evaluación del Gasto Público y la Gestión Institucional
Luz Elvia Rascón Manquero

PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD
(Enfoque para Resultados)

Número 9, Marzo de 2011.
Publicación trimestral editada y distribuida por el Instituto
para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INDETEC. Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur,
C.P. 44500 Guadalajara, Jal. Tiraje 400 ejemplares.
Responsable de la publicación: Lic. Javier Pérez Torres,
Director General de INDETEC.
Registro en Trámite

Diseño: Arte y Comunicación,
Priv. Andrés Terán # 8, Col. Americana.
C.P. 44600, Guadalajara, Jal. México.
Impresión: Prometeo Editores
Calle Libertad No. 1457
Col. Americana
C.P. 44160, Guadalajara, Jal., México.

ISSN en trámite
Impreso en México - Printed in Mexico

Los artículos firmados se consideran
responsabilidad exclusiva de su autor
y no necesariamente coinciden con los
puntos de vista de INDETEC.
Se autoriza la reproducción total o
parcial de los trabajos que aparecen
en esta revista, siempre que se cite su
procedencia y se envíe a este Instituto
un ejemplar de la publicación en que
éstos sean reproducidos.
El material tomado de otras fuentes no
puede reproducirse sin autorización.
Toda solicitud al respecto deberá
enviarse directamente a las fuentes
respectivas.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

DIRECTORIO

Lic. Javier Pérez Torres
DIRECTOR GENERAL
e-mail: javierperez@indetec.gob.mx

Mtro. Luis García Sotelo
**DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE ATENCIÓN A LOS ORGANISMOS
DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**
e-mail: lgarcias@indetec.gob.mx

Mtro. Salvador Santana Loza
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE HACIENDA MUNICIPAL
e-mail: ssantanal@indetec.gob.mx

Lic. Carlos García Lepe
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE HACIENDA ESTATAL Y COORDINACIÓN HACENDARIA
e-mail: cgarcial@indetec.gob.mx

<http://www.indetec.gob.mx>
Tels. (0133)3669 5550 y 3669 5551
e-mail: idtinformacion@indetec.gob.mx



COMISION PERMANENTE DE
FUNCIONARIOS FISCALES

**El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
pone al servicio de los Funcionarios Fiscales
su página de Internet, con contenidos
de trascendencia para las relaciones
intergubernamentales: www.sncf.gob.mx**

Gasto Federalizado y Corresponsabilidad Fiscal

SHCP

Como parte del Informe Semanal emitido por su vocero, la Secretaría de Hacienda pone en perspectiva lo que representa el gasto federalizado de los ingresos totales de entidades federativas y municipios, así como su crecimiento en los últimos años.

Como ya hemos mencionado en otros informes, el Gasto Federalizado es el dinero que el Gobierno Federal entrega a los gobiernos de los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y ayudar a cubrir las necesidades de la población local en materia de educación, salud, energía, seguridad y obras públicas. Sus componentes más importantes son las participaciones (recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente) y las aportaciones (recursos “etiquetados” por la Ley de Coordinación Fiscal, LCF).

Con la aprobación de la Reforma Hacendaria en 2007, la relación fiscal entre la Federación y las entidades federativas fue modificada mediante cambios importantes a diversas disposiciones de la LCF y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Estas reformas redefinieron las relaciones entre la Federación y los gobiernos subnacionales con la finalidad de garantizar más recursos para los estados y los municipios sin arriesgar la buena salud de las fi-

nanzas públicas, al tiempo que brindaron a las autoridades locales incentivos adecuados para fortalecer sus presupuestos por sus propios medios, compartiendo así la responsabilidad recaudatoria.

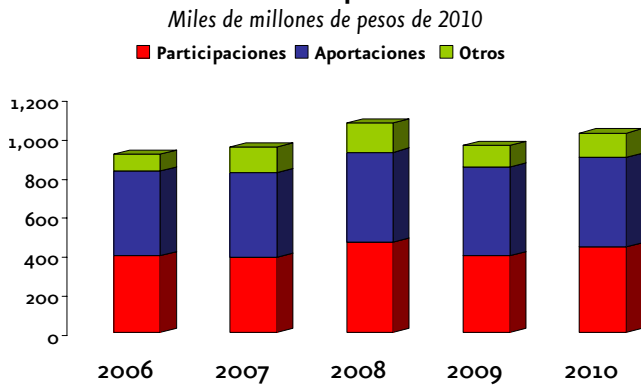
Gracias a esto, la transferencia de recursos federales hacia los gobiernos locales, bajo el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación, creció 11.7% en términos reales durante 2007-2010, lo que significó 2.8% en promedio al año. Hoy en día el dinero que la Federación le transfiere anualmente a los estados y municipios asciende a 1,022 mil millones de pesos, lo que representa casi el 40% del gasto programable.

* *Nota informativa extraída del Informe Semanal del Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del 21 al 25 de febrero, publicado en la página web de la dependencia: http://www.hacienda.gob.mx/Documentos%20Recientes/vocero_09_2011.pdf.*



Mtro. Ernesto Javier Cordero Arroyo
Secretario de Hacienda y Crédito Público

Total de Transferencias a Entidades Federativas y Municipios



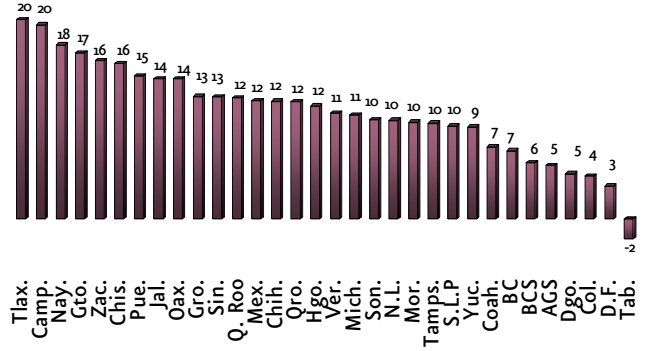
Fuente: SHCP.

En particular, las participaciones aumentaron 10.8 por ciento (2.6% promedio anual), las aportaciones 6.3% (1.5% promedio anual) y el resto (provisiones salariales y económicas, convenios de descentralización y convenios de reasignación) 43.3% (9.4% promedio anual) entre 2007 y 2010.

Casi todas las entidades federativas registraron un incremento importante en la transferencia de recursos de la federación durante 2007-2010, destacando Tlaxcala, Campeche y Nayarit.

Transferencia de recursos federales

Crecimiento % real acumulado 2007-2010

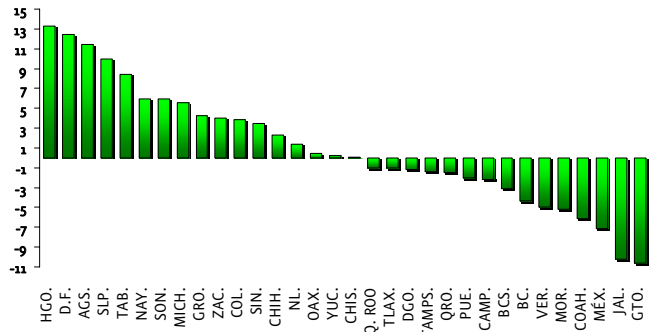


Fuente: SHCP.

No obstante, a pesar de que, en general, todas las entidades federativas reciben cada vez más recursos provenientes de la Federación, no todas han conseguido reducir su dependencia de los recursos federales.

Recursos federales transferidos a los estados*

Variación en puntos porcentuales respecto de sus ingresos totales, 2005-2008



*Participaciones y aportaciones federales y Convenios de reasignación. Fuente: INEGI

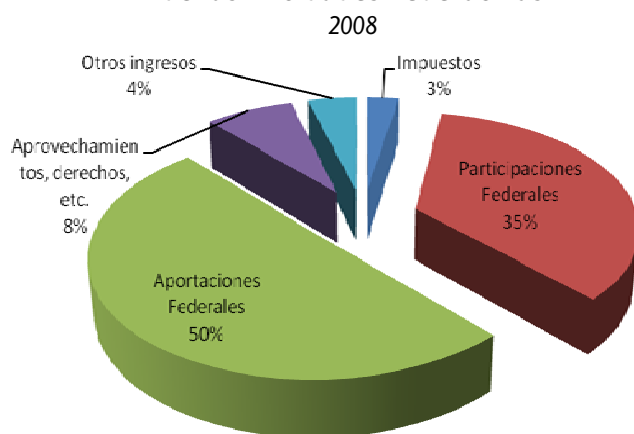
En este sentido, sobresalen Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Coahuila y Morelos con una menor dependencia hacia las transferencias federales, en contraposición con Hidalgo, Distrito Federal, Aguascalientes, San Luis Potosí y Tabasco, estados que han aumentado su dependencia de las transferencias por parte de la Federación.

En general, los recursos federales representan casi el 85% de los ingresos de los gobiernos locales. En contraste, sólo 3% proviene del cobro de impuestos regionales, a pesar de la ampliación de sus facultades

“Casi todas las entidades federativas registraron un incremento importante en la transferencia de recursos de la federación durante 2007-2010”

recaudatorias. Al final del día, de cada peso que el Gobierno Federal se esfuerza por recaudar, 78 centavos son transferidos y gastados directamente por los gobiernos de los estados y los municipios.

Distribución de los ingresos totales de las Entidades Federativas



Fuente: INEGI

Esta situación da cuenta de la poca corresponsabilidad fiscal (capacidad de compartir la responsabilidad recaudatoria con la federación), ya que sólo una pequeña parte de los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen de la recaudación tributaria directamente vinculada a los impuestos pagados por los ciudadanos residentes en dicho territorio.

Un ejemplo de la poca corresponsabilidad fiscal y del rezago en el aprovechamiento integral de las potestades y fuentes de ingreso de que disponen los es-

tados y municipios se observa en el caso del impuesto predial. La recaudación de este gravamen municipal representa tan sólo el 0.2% del PIB nacional, cuando el promedio de los países de la OCDE es de 2.0%, y cuando en Chile y Brasil es superior al 0.7% y 0.5%, respectivamente.

Los efectos económicos de la subutilización de las herramientas tributarias de las que disponen los entes subnacionales no consisten solamente en que se limita la recaudación propia y se comprometen recursos que la Federación podría invertir en obras de infraestructura de interés nacional, sino que, además, pueden ocurrir situaciones como en el ejemplo del predial donde al no aprovechar esta herramienta tributaria se precariza a los municipios –pocos ingresos propios, con ello, bajo desarrollo económico–, se informaliza la producción de los espacios, se fomenta la especulación y se distorsiona los mercados de suelo y de inmuebles al no contar con un firme control catastral. Es decir, las consecuencias de no ejercer las potestades recaudatorias que prevé la Constitución van más allá de un mero asunto de finanzas públicas.

Es importante que exista una mayor corresponsabilidad fiscal entre los tres órdenes de gobierno si queremos fortalecer la actividad económica y alcanzar altas tasas de crecimiento. Se espera que gracias a los cambios legales introducidos por la Reforma Hacendaria de 2007 se observe en adelante un incremento significativo en la recaudación tributaria propia de los estados, esto es, mayor corresponsabilidad fiscal, en beneficio de todos los mexicanos y del nuevo federalismo que nuestro país necesita.

¿Cuáles son los Plazos para las Obligaciones de Armonización Contable?

Pedro Gutiérrez

En respuesta a las inquietudes e incertidumbre de los entes públicos sobre sus obligaciones y las acciones a realizar, así como los plazos para el proceso de armonización contable, el CONAC emitió un Acuerdo en el que se expresa su interpretación al respecto, mismo que se describe en el presente artículo.

Tanto la Ley General de Contabilidad Gubernamental como los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) durante los años 2009 y 2010 establecen fechas para el cumplimiento de obligaciones por parte de los gobiernos estatales y municipales.

Estas fechas han causado cierta incertidumbre en los obligados, más aún por la dificultad que les representa la implementación en tan corto plazo de los últimos documentos aprobados, esenciales en tales tareas, por su difusión tan reciente tan solo en los meses de noviembre y diciembre de 2010.

Para eliminar la incertidumbre causada el CONAC emitió un Acuerdo en el cual expresa su interpretación en cuanto a los plazos para el cumplimiento de obligaciones en la materia, acuerdo al que deberán sujetarse los tres órdenes de gobierno.

OBLIGACIONES EN MATERIA DE ARMONIZACIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS

La entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) a partir del primer día del año 2009, dio origen a una serie de obligaciones para los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, emanadas todas del proceso de armonización contable que la Ley establece a nivel nacional.

Dicha armonización consiste en “*la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben*

Pedro Gutiérrez, es Contador Público Auditor por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal en el INDETEC. pgutierrez@indetec.gob.mx



Mtro. Carlos Montaña Fernández
Subsecretario de Egresos de la SHCP

generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas”¹

Sin embargo, las tareas a realizar por los gobiernos se encuentran principalmente supeditadas a la aprobación y difusión de documentos técnico-contables por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano facultado por la LGCG

para emitir las normas contables y de emisión de información financiera. Precisamente la LGCG sujetó a los años de 2009 y 2010 los plazos en que dicho Consejo debería emitir los distintos documentos que forman la base técnica para la emisión de información contable y presupuestaria de los entes públicos obligados.

En el cuadro siguiente se enuncian los documentos que el CONAC debió emitir en los años señalados.

Cuadro No. 1

Documentos que debe emitir el CONAC conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental

2009 ¹	2010 ²
<ul style="list-style-type: none"> Plan de Cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> Postulados básicos
<ul style="list-style-type: none"> Clasificadores Presupuestarios Armonizados 	<ul style="list-style-type: none"> Principales reglas de registro y valoración del patrimonio
<ul style="list-style-type: none"> Normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos y egresos 	<ul style="list-style-type: none"> Estructura de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad
<ul style="list-style-type: none"> Normas y metodología para la emisión de información financiera, la estructura de los estados financieros básicos y las características de sus notas Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales 	<ul style="list-style-type: none"> 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

1 Artículo 4, fracción I de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

2 Artículo TERCERO TRANSITORIO, fracción III de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

3 Artículo TERCERO TRANSITORIO, fracción IV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

“Las tareas a realizar por los gobiernos se encuentran principalmente supeditadas a la aprobación y difusión de documentos técnico-contables por parte del CONAC.”

El CONAC en estricto apego a la LGCG, aprobó y emitió, dentro de los años 2009 y 2010, los siguientes documentos técnico-contables⁴:

- Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental.
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos
- Clasificador por Rubro de Ingresos.
- Plan de Cuentas.
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.
- Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.
- Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales
- Clasificador por Objeto del Gasto a Nivel Partida Genérica.
- Clasificador por Tipo de Gasto.
- Manual de Contabilidad Gubernamental.
- Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio (Elementos Generales).
- Clasificación Funcional del Gasto.
- Marco Metodológico sobre la Forma y Términos en que deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas.

En cuanto a los plazos para que los entes públicos adopten e implementen las disposiciones de la LGCG y los documentos técnicos aprobados por el CONAC tanto la Ley, en su artículo Transitorio Cuarto, como cada uno de los documentos aprobados, precisan las fechas correspondientes. Sin embargo, tanto las fechas contenidas en la Ley como en los citados documentos han provocado cierta incertidumbre entre los responsables de realizar las acciones de adopción e implementación, más aún cuando se argumenta que los últimos documentos tiene muy pocos días de haber sido aprobados y resultan de gran importancia para las actividades de implementación. Tal es el caso del Manual de Contabilidad Gubernamental apenas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2010 y otros más, publicados el 27 de diciembre de 2010.

ACUERDO DE INTERPRETACIÓN SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Es así como el Consejo Nacional de Armonización Contable, atento a los anteriores razonamientos, en la última reunión celebrada el 15 de diciembre de 2010 decidió prudente emitir un Acuerdo de Interpretación Sobre las Obligaciones Establecidas en los Artículos Transitorios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Sustancialmente el acuerdo establece las fechas en las que los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales cumplan con las obligaciones que impone el artículo Cuarto Transitorio de la Ley citada. Dichas fechas se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

4. *Todos estos documentos se pueden consultar en la página de internet del Consejo Nacional de Armonización Contable: www.conac.gob.mx, y en el Diario Oficial de la Federación de las siguientes fechas: agosto 20 y diciembre 9 de 2009 y junio 6, noviembre 19 y 22 y diciembre 27 de 2010.*

Cuadro No. 2**Extracto del Acuerdo del CONAC que establece las fechas para que los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales cumplan las obligaciones que les impone la Ley General de Contabilidad Gubernamental**

Acciones para el cumplimiento de obligaciones	Federación	Entidades Federativas	Municipios		
Disponer de los siguientes documentos técnicos contables: <ul style="list-style-type: none"> • Marco Conceptual • Postulados Básicos • Clasificador por Objeto de Gasto • Clasificador por tipo de Gasto • Clasificador por Rubro de Ingresos • Catálogo de Cuentas de Contabilidad • Momentos Contables del Gasto • Momentos Contables de los Ingresos • Manual de Contabilidad Gubernamental • Principales Normas de Registro y Valoración del Patrimonio • Indicadores para medir avances físico financieros 	A más tardar el 31 de diciembre de 2010				
Realizar registros contables con base acumulativa y en apego al Marco Conceptual, Postulados Básicos, Normas y Metodologías que establezcan los momentos contables, Clasificadores y Manuales de Contabilidad Gubernamental armonizados y de acuerdo con las respectivas matrices de conversión con las características señaladas en los artículos 40 y 41 de la Ley de Contabilidad.	A partir del 01 de enero de 2012				
Emitir información contable, presupuestaria y programática sobre la base técnica prevista en los documentos técnicos contables referidos	A partir del 01 de enero de 2012		A partir del 01 de enero de 2013		
Integrar el inventario de bienes muebles e inmuebles a que se refiere la Ley	A partir del 01 de enero de 2013				
Operar y generar información financiera en tiempo real sobre el ejercicio de los ingresos y gastos y sobre las finanzas públicas				A partir del 01 de enero de 2012	
Emisión y publicación de información periódica y de Cuenta Pública conforme los artículos 53 y 54 de la ley General de Contabilidad					
Efectuar los registros contables y la valuación del patrimonio	A más tardar el 31 de diciembre de 2012				
Generar indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas					
Publicar información contable, presupuestaria y programática en sus respectivas páginas de internet					



*L.C. José Alejandro Jesús Villarreal Gasca
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos,
Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios
Fiscales, representante del Grupo Zonal 6 de la CFFF*

Dada su relevancia, el contenido íntegro del Acuerdo anterior forma parte integrante de esta colaboración (véase Anexo 1).

Plazos para los gobiernos estatales y municipales.

- En cuanto a la obligación de disponer los documentos técnico-contables aprobados por el CONAC, el imperativo para los órdenes locales de gobierno venció el 31 de diciembre de 2010. El cumplimiento de tal obligación implicaba el que realizaran una adecuación de sus respectivos documentos con los aprobados por el CONAC.
- Del Acuerdo que se analiza se intuye que el año de 2011, los órdenes de gobierno deberán destinarlo a la preparación de toda la implementación del nuevo modelo contable.
- La actividad del año 2011 les deberá permitir que, a partir del primer día del 2012, realicen

los registros contables con toda la base técnica contenida en los documentos aprobados durante 2009 y 2010, excepto el referido a las Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio (Elementos Generales).

- A partir del primer día del 2012, las entidades federativas ya deberán efectuar los registros contables descritos en el punto anterior y a la vez deberán emitir la información presupuestaria, contable y programática correspondiente. Para los municipios la obligación de emisión de información será hasta el 1 de enero de 2013.
- Finalmente, será hasta el 1 de enero de 2013 cuando entidades federativas y municipios integren los inventarios de bienes muebles e inmuebles, efectúen su registro y valuación, operen sistemas y generen información en tiempo real, generen indicadores de resultados sobre el cumplimiento de metas y emitan y publiquen información periódica y de cuenta pública en sus páginas de internet.

“El acuerdo del CONAC establece las fechas en las que los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales cumplan con las obligaciones que impone el artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”

ANEXO 1

ACUERDO DE INTERPRETACIÓN SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El 31 de diciembre de 2008 fue publicada 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.

El Secretario Técnico será el encargado de publicar dicha información, asegurándose que cualquier persona pueda tener fácil acceso a la misma. Lo anterior cumple con la finalidad de proporcionar a la población una herramienta de seguimiento, mediante la cual se dé cuenta sobre el grado de cumplimiento de las entidades federativas y municipios. No se omite mencionar que la propia Ley de Contabilidad establece que las entidades federativas que no estén al corriente en sus obligaciones, no podrán inscribir obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos.

En el marco de la Ley de Contabilidad, las entidades federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos que dicha ley ordena. Los gobiernos de las Entidades Federativas deben brindar la cooperación y asistencia necesarias a los gobiernos de sus municipios, para que éstos logren armonizar su contabilidad, con base en las decisiones que alcance el CONAC.

Asimismo, es necesario considerar que la presente interpretación de la Ley de Contabilidad 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 orden de gobierno deberán realizar las acciones necesarias para cumplir con dichas obligaciones. En tal sentido se desarrollan los siguientes puntos:

1. Con la entrada en vigor de la LGCG y dando cumplimiento al artículo tercero transitorio, el Consejo Nacional de Armonización Contable fue instalado el 27 de enero de 2009. Desde entonces y hasta la fecha han sido aprobados los siguientes documentos técnicos contables.
 - a. Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental.
 - b. Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.
 - c. Norma y Metodología para la determinación de los Momentos Contables de los Egresos.
 - d. Norma y metodología para la determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.
 - e. Plan de Cuentas.
 - f. Norma y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos y características de sus notas.
 - g. Clasificador por Rubro de Ingresos.
 - h. Clasificador por Objeto del Gasto (segundo nivel).
 - i. Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físico y Financieros Relacionados con los Recursos Federales.
 - j. Clasificador por Objeto del Gasto a nivel de partida genérica.
 - k. Clasificador por Tipo de Gasto.
 - l. Clasificador Funcional del Gasto a segundo nivel.
 - m. Manual de Contabilidad Gubernamental.
2. Con fundamento en el artículo transitorio tercero, fracción IV de la Ley de Contabilidad y el plan de trabajo del Consejo aprobado el 28 de mayo se contempla el análisis, revisión y en su caso aprobación del Manual de Contabilidad Gubernamental, las principales reglas de registro y valoración del patrimonio, 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. También se continuará con el proceso de armonización de los distintos clasificadores presupuestarios.
3. El Marco Conceptual y los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental aprobados durante 2009 entraron en vigor el 30 de abril de 2010, con la finalidad de que los entes públicos establezcan un proceso ordenado de adecuación en su organización interna, así como de capacitación sobre las características del sistema de contabilidad que les permita cumplir con el sistema de contabilidad establecido en la Ley de Contabilidad.
4. Los documentos técnico-contables establecidos en los puntos 1 y 2 anteriores representan los elementos mínimos sobre los cuales los entes públicos deberán armonizarse. Para tal efecto y dando cumplimiento al artículo cuarto transitorio fracción I, la Federación y las entidades federativas, las dependencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las entidades y los órganos autónomos deberán disponer de dichos documentos a más tardar el 31 de diciembre de 2010. Para disponer de ellos deberán adecuar sus respectivos documentos técnico-contables con lo aprobado por el Consejo a más tardar en la fecha antes señalada.
5. La Federación y las entidades federativas, las dependencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las entidades y los órganos autónomos deberán realizar registros contables con base acumulativa y en apego al Marco Conceptual, Postulados Básicos y Manuales de Contabilidad Gubernamental armonizados y de acuerdo con las respectivas matrices de conversión con las características señaladas en los artículos 40 y 41 de la Ley de Contabilidad y deberán emitir información contable, presupuestaria y programática a más tardar el 31 de diciembre de 2011.
6. Sobre clasificadores presupuestarios, hasta la presente fecha han sido aprobados el Clasificador por Rubro de Ingresos, el Clasificador por Objeto de Gasto, el Clasificador por Tipo de Gasto, el Clasificador Funcional. El Clasificador por Objeto del Gasto ha sido aprobado a tercer nivel, llamado de partida genérica, quedando la posibilidad para que cada ente público desagregue de acuerdo a sus necesidades un cuarto nivel u otros que serán denominados *partida específica* o en el caso de otros niveles de desagregación se denominarán *subpartidas*.
7. Existen otros clasificadores presupuestarios cuya armonización aún se encuentra en proceso. El Clasificador Funcional ha sido armonizado hasta un segundo nivel por lo que se encuentra inacabado y en futuras sesiones deberá ser analizado y en su caso aprobado el nivel *subfunción* por lo que la fecha de adopción e implementación se establecerá una vez concluida la armonización. Podrán ser armonizados otros clasificadores



*Dr. Moisés Alcalde Virgen
Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la
Gestión Pública de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP
y Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable*

presupuestarios como el administrativo y programático, en tal caso, y previo proceso establecido en el artículo 14 de la Ley de contabilidad la fecha de adopción e implementación se establecerá una vez concluida la armonización.

8. La Ley de Contabilidad establece en el artículo 19, fracción sexta, 40, 41 y sexto transitorio características en el registro y emisión de información propias de herramientas informáticas conocidas como *Sistemas Integrados de Información Financiera*. Entre ellas, el registro e interrelación automática de las transacciones presupuestarias y contables, el registro único y la operación y generación de información en tiempo real, son características que se refieren al uso de sistemas informáticos que facilitarán el desarrollo del Sistema de Contabilidad Gubernamental que propone la Ley. Bajo esta lógica cabe destacar que la obligatoriedad de dichos requisitos para operar y generar información se establecen en el artículo sexto transitorio.
9. En lo relativo a la Federación, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial las entidades y órganos Autónomos deberán operar en tiempo real y con las características establecidas en el punto 8 a más tardar el 31 de diciembre de 2011, es decir será aplicable desde el 1º de enero de 2012.
10. Las entidades paraestatales del Gobierno Federal deberán estar operando en tiempo real y con las características establecidas en el punto 8 a más tardar el 31 de diciembre de 2012, es decir, será aplicable desde el 1º de enero de 2013.
11. En lo relativo a las entidades federativas y municipios, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades, los órganos Autónomos de las entidades Federativas, los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán estar operando en tiempo real y con las características establecidas en el punto 8 a más tardar el 31 de diciembre de 2012, es decir, será aplicable a partir del 1 de enero de 2013.
12. Para la adecuada configuración de la herramienta informática son necesarios los documentos técnico-contables y normas que de acuerdo al artículo tercero transitorio debe aprobar el CONAC durante 2009 y 2010. Estos son los insumos necesarios para la herramienta, en tal sentido, el capítulo II del Manual de Contabilidad Gubernamental establece el proceso que se debe seguir para la integración.
13. Con la finalidad de dar cumplimiento al objetivo de la armonización la LGCG establece que el presupuesto de egresos de la Federación podrá prever un fondo concursable para que la Secretaría de Hacienda otorgue subsidios a las entidades federativas y a los municipios, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo noveno transitorio.

Por lo expuesto, se emite el siguiente Acuerdo, en el que se establecen las fechas en las que los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales, cumplan con las obligaciones que les impone el artículo Cuarto transitorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

 - A. Para Entidades Federativas y Municipios: el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades, los órganos Autónomos de las entidades Federativas, los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
 - A.1. Disponer a más tardar el 31 de diciembre de 2010 de los siguientes documentos técnico - contables:
 - Marco Conceptual
 - Postulados Básicos

- Clasificador por Objeto del Gasto
 - Clasificador por Tipo de Gasto
 - Clasificador por Rubro de Ingresos
 - Catálogo de Cuentas de Contabilidad
 - Momentos Contables del Gasto
 - Momentos Contables de los Ingresos
 - Manual de Contabilidad Gubernamental
 - Principales Normas de Registro y Valoración del Patrimonio
 - Indicadores para medir avances físico financieros
- A.2. A partir del 01 de enero de 2012 realizar registros contables con base acumulativa y en apego al Marco Conceptual, Postulados Básicos, Normas y Metodologías que establezcan los momentos contables, Clasificadores y Manuales de Contabilidad Gubernamental armonizados y de acuerdo con las respectivas matrices de conversión con las características señaladas en los artículos 40 y 41 de la Ley de Contabilidad. Asimismo, a partir de la fecha señalada deberán emitir información contable, presupuestaria y programática sobre la base técnica prevista en los documentos técnicos contables referidos.
- A.3. Las entidades federativas emitirán las cuentas públicas conforme a la estructura establecida en los artículos 53 y 54, mismas que serán publicadas para consulta de la población en general, a partir del inicio del ejercicio correspondiente al año 2012.
- A.4. Los ayuntamientos de los municipios emitirán información periódica y elaborarán sus cuentas públicas conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de esta Ley, a partir del 01 de enero 2013.
- A.5. Realizar a partir del 01 de enero de 2013
- Integrar el inventario de bienes muebles e inmuebles a que se refiere la Ley.
 - Efectuar los registros contables y la valuación del patrimonio.
 - Generar indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas.
 - Publicar información contable, presupuestaria y programática en sus respectivas páginas de internet.
 - Operación y generación de información financiera en tiempo real sobre el ejercicio de los ingresos y gastos y sobre las finanzas públicas
- B. Para la Federación, las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos
- B.1. Disponer a más tardar el 31 de diciembre de 2010 de los siguientes documentos técnico – contables:
- Marco Conceptual
 - Postulados Básicos
 - Clasificador por Objeto del Gasto
 - Clasificador por Tipo de Gasto
 - Clasificador por Rubro de Ingresos
 - Catálogo de Cuentas de Contabilidad
 - Momentos Contables del Gasto
 - Momentos Contables de los Ingresos
 - Manual de Contabilidad Gubernamental
 - Principales Normas de Registro y Valoración del Patrimonio
 - Indicadores para medir avances físico financieros
- B.2. A partir del 01 de enero de 2012 realizar registros contables con base acumulativa y en apego al Marco Conceptual, Postulados Básicos, Normas y Metodologías que establezcan los momentos contables, clasificadores y Manuales de Contabilidad Gubernamental armonizados y de acuerdo con las respectivas matrices de conversión con las características señaladas en los artículos 40 y 41 de la Ley de Contabilidad. Asimismo, a partir de la fecha señalada deberán emitir información contable, presupuestaria y programática sobre la base técnica prevista en los documentos técnico – contables referidos.
- B.3. Realizar a partir del 01 de enero de 2012
- Integrar el inventario de bienes muebles e inmuebles a que se refiere la ley.
 - Emisión y publicación de información periódica y de Cuenta Pública conforme los artículos 53 y 54 de la Ley de Contabilidad.
 - Operación y generación de información financiera en tiempo real sobre el ejercicio de los ingresos y gastos y sobre las finanzas públicas⁵
- B.4. Realizar a más tardar el 31 de diciembre de 2012.
- Efectuar los registros contables y la valuación del patrimonio.
 - Registro y valuación del inventario de bienes muebles e inmuebles
 - Generar los indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas.
 - Publicar información contable, presupuestaria y programática en sus respectivas páginas de internet.

⁵ Con excepción de las entidades paraestatales del gobierno federal quienes deberán cumplir este inciso a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

Contabilidad de los Ingresos: ¿Cómo Clasificarlos para su Armonización?

Xóchitl de la O Hernández y Rebeca Elizalde Hernández

Uno de los instrumentos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable para armonizar los sistemas contables de los entes públicos es el Clasificador por Rubros de Ingresos, mismo que debe ser ya adoptado en estos sistemas a partir del 31 de diciembre de 2010. En el presente artículo se presentan las características generales del mismo, así como opiniones sobre lo que corresponde desarrollar a los entes públicos y las principales implicaciones que tiene el clasificador.

El proceso de armonización de la contabilidad gubernamental de los entes públicos tiene ya un avance significativo en cuanto a la emisión de las normas, lineamientos e instrumentos como los clasificadores presupuestarios, listas de cuentas, etc., que el Consejo Nacional de Armonización Contable debe emitir para que los Sistemas de Contabilidad Gubernamental de los mencionados entes públicos se adecuen a los mismos, y registren de manera armónica, delimitada y específica las operaciones contables y presupuestarias derivadas de la gestión pública.

Entre los instrumentos mencionados se emitió el Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI) el cual, según lo establecido por el CONAC, permitirá una clasificación de los ingresos presupuestarios de los entes públicos acorde con criterios legales internacionales y contables, claro, preciso, integral y útil, que posibilite

un adecuado registro y presentación de las operaciones y que facilite la interrelación con las cuentas patrimoniales.

El CONAC, destaca en el propio documento por el que se emite el CRI, la importancia que tiene la armonización de la contabilidad de los ingresos públicos para el conocer el origen, naturaleza de los de los mismos y de las transacciones que permiten su obtención y así conocer sus efectos en el resto de la economía. En esta utilidad coinciden las opiniones de consultores investigadores expertos del INDETEC.

Rebeca Elizalde Hernández es Licenciada en Letras Hispánicas por la Universidad de Guadalajara; traductora en materia de hacienda pública y actualmente se desempeña como Técnico Investigador del Indetec. relizaldeh@indetec.gob.mx



*Ing. Jesús Ochoa Galindo
Tesorero General del Estado de Coahuila,
representante del Grupo Zonal 2 de la CPPF*

El CONAC señala como los objetivos particulares del Clasificador por Rubros de Ingresos los siguientes:

Identificar los ingresos que los entes públicos captan en función de la actividad que desarrollan.

Realizar el análisis económico-financiero y facilitar la toma de decisiones de los entes públicos.

Contribuir a la definición de la política presupuestaria de un período determinado. Procurar la medición del efecto de la recaudación de los entes públicos en los distintos sectores de la actividad económica.

Determinar la elasticidad de los ingresos tributarios con relación a variables que constituyen su base imponible.

Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del sector público.

Identificar los medios de financiamiento originados en variación de saldos de cuentas del activo y pasivo.

“El CRI permitirá el registro analítico de las transacciones de ingresos, siendo el instrumento que permite vincular los aspectos presupuestarios y contables de los recursos”

El CRI ordena, agrupa y presenta los ingresos públicos en función de su diferente naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen. Así, en el CRI se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, los aprovechamientos, derechos y productos, las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad; los que provienen de la disminución de activos y financiamientos.

Además, identifica los ingresos públicos corrientes que se refieren a aquellos recursos que significan

un aumento del efectivo del sector público, como resultado de sus operaciones normales, sin que provengan de la enajenación de sus activos; también en los casos de productos y aprovechamientos, principalmente, se presentan ingresos de capital, que son aquellos recursos provenientes de la venta de activos fijos (tales como inmuebles, muebles y equipo).

El CRI permitirá el registro analítico de las transacciones de ingresos, siendo el instrumento que permite vincular los aspectos presupuestarios y contables de los recursos. Además, tiene una codificación de dos dígitos:

Rubro:

- El mayor nivel de agregación del CRI que presenta y ordena los grupos principales de los ingresos públicos en función de su diferente naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen.

Tipo:

- Determina el conjunto de ingresos públicos que integran cada rubro, cuyo nivel de agregación es intermedio.

Las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental y de Ingresos de cada orden de gobierno, podrán desglosar de acuerdo a sus necesidades este clasificador, en clase (tercer nivel) y concepto (cuarto nivel), a partir de la estructura básica que se está presentando (2 dígitos), conservando la armonización con el Plan de Cuentas.

Para abundar un poco más en los alcances del CRI y sus implicaciones para las entidades federativas, municipios y entes públicos en general, se buscó la opinión de un Consultor Investigador experto en contabilidad gubernamental del INDETEC, Cesario Larios Contreras, quien explica que la clasificación en materia de ingresos establecida por el CRI es genérica, establece fuentes, no establece contribuciones, la tarea de desglosarlo en cada una de las contribuciones que en las leyes de ingresos para los ámbitos estatal y municipal se prevén en cada entidad es una labor que deberán hacer cada una de las dependencias normativas de la contabilidad local. En ese sentido, el experto considera que cumple con los objetivos declarados por el CONAC.

Por otra parte, en cuanto a los postulados básicos de contabilidad gubernamental que deben respetarse en la instrumentación del sistema de contabilidad gubernamental de los entes públicos, en materia de ingresos, el experto destaca el de la consideración de los momentos contables y muy en particular el de devengo, ya que anteriormente había otra forma de interpretarlo: antes se consideraba un ingreso devengado sólo hasta el momento en que era recaudado, ahora no, ahora se establece cuando existe el derecho jurídico de cobro y, en este caso, debe registrarse como devengado aunque no se perciba. Esto tiene una importante implicación, ya que los ingresos devengados deben automáticamente reflejarse en la cuenta de resultados de ingresos y en el momento contable del devengo que es una cuenta presupuestal, pero tiene una vinculación con cuentas de balance, con una cuenta por cobrar. Esto en muchas ocasiones es objetado por los funcionarios locales porque piensan que el ejecutivo (llámese gobernador, secretario de finanzas, presidente municipal, regidor, etc.) les va a exigir que se aplique un gasto sobre un ingreso que no se tiene; sin embargo, la forma de rebatir esa

objección está en el sentido de advertir a las entidades que recaudan ingresos, que antes no se habían preocupado si lograban cobrar lo que debían cobrar o no, que ahora sí tienen que hacer efectivo el cobro de las contribuciones debidas. Es una forma legal de obligarlas a que hagan lo que legalmente deben hacer, que es cobrar.

Respecto a la relación del CRI con el Plan de Cuentas emitido por el CONAC, se insiste en aclarar que el CRI es genérico, que establece fuentes de ingresos, de tal manera que el plan de cuentas, para efectos de ingresos, que son las cuentas 4000, se refiere en este caso a las cuentas de resultados acreedoras, que son de ingresos, y este plan de cuentas pudiera en algún momento dado diferir en algunos de los tipos de ingreso, pero no hay discrepancia porque el CRI, se insiste, es general y las entidades lo desglosan, dependiendo de los impuestos que tengan.

Queda explicado entonces, que el CRI establece los ingresos a nivel fuente y que ya los ingresos en particular de cada uno de los niveles estatal y local, es la entidad normativa local en materia de contabilidad la que va a desglosarlos de acuerdo a su propia ley de ingresos dentro de cada estado; entonces no hay ninguna discrepancia, simplemente hay una mayor desagregación a la hora que se formula precisamente el plan de cuentas, o la lista de cuentas particular.

El experto consultado aclara que el CRI no está generando ni creando nuevas fuentes, salvo la de impuestos ecológicos, que no está prevista al parecer hasta ahorita en ninguna ley de ingresos, pero es una previsión, porque se supone que la tendencia es colaborar fiscalmente al mejoramiento del medio ambiente.

En cuanto a si la integración del CRI en los sistemas de contabilidad gubernamental incide o no en el aumento o disminución de los montos en determinados rubros de ingresos, aclara que el CRI no tiene nada que ver con la recaudación, tiene que ver con la normatividad para establecer cómo debe concebirse la recaudación, porque las contribuciones están en la ley de ingresos no en el clasificador. Así, el CRI es simplemente un mecanismo,

1. Impuestos

Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos

2. Cuotas y Aportaciones de seguridad social

Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado

3. Contribuciones de mejoras

Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

0. Ingresos derivados de Financiamientos

Son los ingresos obtenidos por la celebración de empréstitos internos y externos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión y Congresos de los Estados y Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Siendo principalmente los créditos por instrumento de emisiones en los mercados nacionales e internacionales de capital, organismos financieros internacionales, créditos bilaterales y otras fuentes. Asimismo, incluye los financiamientos derivados del rescate y/o aplicación de activos financieros.

4. Derechos

Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

RUBROS ESTABLECIDOS EN EL CRI Y SU DEFINICIÓN

9. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas

Recursos destinados en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo a las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

5. Productos

Son contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

8. Participaciones y Aportaciones

Recursos destinados a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye los recursos destinados a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.

7. Ingresos por ventas de bienes y servicios

Son recursos propios que obtienen las diversas entidades que conforman el sector paraestatal y gobierno central por sus actividades de producción y/o comercialización.

6. Aprovechamientos

Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

*C.P. Manuel Francisco Aguilar Bojórquez
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja
California, representante del Grupo Zonal 1 de la CFFF*



un elemento de clasificación. Lo que sí, opina, por primera vez en la historia de México se va a obligar a la autoridad recaudadora a cumplir con su obligación, de tal manera que si no recauda va a ser motivo inclusive de posibles responsabilidades. Por el momento no está previsto, pero seguramente las leyes de responsabilidades de los servidores públicos establecerán en lo sucesivo una responsabilidad por no cumplir con la función que les corresponde, que es recaudar los ingresos que la ley prevé. Anteriormente, parte de las obligaciones no se cobraban y no se reflejaban en ningún estado financiero y posteriormente prescribían sin ninguna implicación para nadie, ya que los créditos fiscales prescriben a los cinco años.

Aclara también que, anteriormente, se definía qué era un impuesto, qué era un derecho, qué era un producto y qué era un aprovechamiento con criterios diferentes, pero que con la armonización, la definición de estos conceptos debe asumirse bajo la misma perspectiva, esto es, las leyes locales, llámese ley de ingresos, de hacienda, o código fiscal, tienen que asumir las definiciones asumidas por el CONAC.

Esto, menciona el experto, va a traer una repercusión, ya que, por ejemplo, en el caso de los derechos, en muchas legislaciones locales, sobre todo de ingresos municipales, se establecían algunos de ellos como productos, porque se decía es un bien municipal que me está produciendo un ingreso y por lo tanto, es un producto, cuando en realidad se trata de un derecho por la explotación de un bien del dominio público. La repercusión que esto va a tener no es un incremento de los ingresos sino una reclasificación, en lugar de estar en productos va a estar en derechos y esto sí va a traer un beneficio para los gobiernos locales, en particular all municipio, porque son ingresos que califican para efecto de participaciones.

Interpretando textualmente tanto la Ley General De Contabilidad Gubernamental (LGCG), como los acuerdos establecidos en lo particular, se suponía que el gobierno federal y el estatal arrancaban ya para 2011 con un presupuesto basado en resultados y con el registro contable debidamente armonizado, pero difería para 2012 en tiempo real, para el estado y municipio; sin embargo,

“El CRI establece los ingresos a nivel fuente, y los ingresos en particular de cada uno de los niveles estatal y local, es la entidad normativa local en materia de contabilidad la que va a desglosarlos de acuerdo con su propia ley de ingresos dentro de cada estado”

ante la petición de entidades federativas y municipios, el CONAC emitió una interpretación sobre los artículos transitorios de la LGCG mediante la cual se está difiriendo de hecho hasta el 2012 para que estén armonizados, pero en tiempo real, en el caso de los municipios será hasta el 1 de enero de 2013 y las entidades en el propio 2012.

Desde el punto de vista del usuario de la información, y a partir de su experiencia en la revisión y el análisis de las Leyes de Ingresos 2011 de las entidades federativas, Xóchitl de la O, Consultora Investigadora del INDETEC, observa que si bien el Clasificador por Rubro de Ingresos cumple con los objetivos planteados por el CONAC, pudiera ser interpretado de manera ambigua al ser utilizado por las entidades para la clasificación de ciertos rubros. Por ejemplo, el concepto de ingresos por colaboración administrativa ha sido interpretado como aprovechamientos de tipo corriente, o lo pueden poner dentro de las participaciones del ramo 28, inclusive algunos estados lo ponen dentro de los ingresos propios. Así, no queda esclarecido totalmente el origen de los ingresos.

Como consecuencia, menciona la entrevistada, los estados no van a estar armonizados completamente en materia de ingreso porque algunos estados clasifi-

can de acuerdo a su interpretación de los conceptos de los rubros y tipos e ingresos.

También menciona que una cuestión importante a considerar es que las consecuencias pueden ir más allá porque, para el caso de impuestos y derechos estatales y/o municipales que juegan para el coeficiente 2 y 3 del Fondo General de Participaciones, algunos estados ponen los ingresos coordinados con la federación dentro del rubro de los ingresos propios. Así, las reglas de operación para la distribución del coeficiente dicen que se considerará para el cálculo lo que se presente en cuenta pública y el CONAC, por su parte, establece una clasificación que no es interpretada cabalmente por las entidades, entonces si no se esclarece la clasificación manifestada en leyes de ingresos y cómo se va a manifestar en cuenta pública, pudiera ocurrir que sea legal establecer en la propia cuenta pública una interpretación ambigua del clasificador y algunas entidades, en consecuencia, pudieran recibir mayores participaciones sin haber hecho, verdaderamente, el esfuerzo recaudatorio.

En su opinión, considera oportuna la revisión del clasificador con el fin de mejorar en los casos en los que se puedan cometer errores en la interpretación a través de una mayor delimitación de conceptos de ingreso y su definición.

Manual de Contabilidad Gubernamental*

*Elías Alfonso Rea Azpeitia
Alicia Grimaldo Contreras*

El manual de Contabilidad Gubernamental constituye una pieza fundamental para cumplir con el horizonte real del proceso de armonización contable establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que solamente con voluntad, preparación y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno y responsables de la gestión financiera del sector público podrá ser realidad.

ANTECEDENTES

El 31 de diciembre de 2008 fue publicada 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 administra-

ción pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

En el marco de la Ley de Contabilidad, las Entidades Federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos que dicha ley ordena. Los gobiernos de las Entidades Federativas deben brindar la cooperación y asistencia

Elías Alfonso Rea Azpeitia es Economista y Master en Administración, por la Universidad de Guadalajara; especialista en Administración Tributaria; y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en el INDETEC. ereaa@indetec.gob.mx
Alicia Grimaldo Contreras es Contador Público, Egresada de la Escuela Bancaria y Comercial de la Ciudad México y actualmente se desempeña como Auxiliar Técnico en INDETEC. agrimaldoc@indetec.gob.mx

* *Reseña del Documento Emitido por el CONAC realizada con la finalidad de que los entes públicos conozcan el Manual de Contabilidad Gubernamental y tomarlo como referencia para la elaboración de sus Manuales*



*C.P. Alfredo Román González Fernández
Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas
Representante del Grupo Zonal 3 e integrante del Comité de
Vigilancia del Sistema de Participaciones de la CPFF*

necesarias a los gobiernos de sus municipios, para que éstos logren armonizar su contabilidad, con base en las decisiones que alcance el CONAC.

La Ley de Contabilidad dispone que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), en su calidad de órgano coordinador para la armonización de la contabilidad gubernamental, es responsable de emitir las normas contables y lineamientos que aplicarán los entes públicos para la generación de información financiera.

Elemento fundamental dentro de tales funciones, lo representa el emitir durante el año 2010 el manual de contabilidad gubernamental (Manual), el cual es la referencia para que cada ente público elabore sus manuales correspondientes. Las autoridades en materia de contabilidad gubernamental en los poderes ejecutivos federal, local y municipal establecerán la forma en que las entidades paraestatales y paramunicipales, respectivamente atendiendo a su naturaleza, se ajustarán al mismo.

El pasado 22 de Noviembre del 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental.

El manual es el documento conceptual, metodológico y operativo que contiene, como mínimo, su finalidad, el marco jurídico, lineamientos técnicos, la lista de cuentas, los instructivos para el manejo de las cuentas, las guías contabilizadoras y la estructura básica de los principales estados financieros a generarse en el sistema.

PROPÓSITO DEL MANUAL

El Manual tiene como propósito mostrar en un solo documento todos los elementos del sistema contable que señala la Ley de contabilidad, así como las herramientas y métodos necesarios para registrar correctamente las operaciones financieras y producir, en forma automática y en tiempo real, la información y los estados contables, presupuestarios, programáticos y económicos que se requieran. Su contenido facilita la armonización de los sistemas contables de los tres órdenes de gobierno, a partir de la eliminación de las diferencias conceptuales y técnicas existentes.

METODOLOGÍA DEL MANUAL

La metodología de registro contable desarrollada en el Manual, cubre la totalidad de las transacciones

“La parte metodológica está desarrollada de acuerdo con las operaciones que, fundamentalmente, realizan los entes públicos”

de tipo financiero, ya sea que provengan de operaciones presupuestarias o de cualquier otra fuente. En el Manual no se efectúa una descripción integral de los procesos administrativos/financieros y de los eventos concretos de los mismos que generan los registros contables. Cabe destacar que, tanto en el Modelo de Asientos como en las Guías Contabilizadoras, se incluyen los principales procesos que motivan los registros contables.

La parte metodológica está desarrollada de acuerdo con las operaciones que, fundamentalmente, realizan los entes públicos, mismos que a partir de los contenidos del Manual, deberán elaborar sus propios manuales y podrán abrir las subcuentas y otras desagregaciones que requieran para satisfacer sus necesidades operativas o de información gerencial, a partir de la estructura básica del plan de cuentas, conservando la armonización con los documentos emitidos por el CONAC.

La aprobación y emisión por parte del CONAC de los contenidos de este Manual, se complementará con las principales reglas del registro y valoración de patrimonio, que el mismo emita, de manera tal que con ambos instrumentos se concluirán las bases técnicas estructurales y funcionales de la contabilidad gubernamental.

INTEGRACIÓN DEL MANUAL

El Manual de Contabilidad Gubernamental, está integrado por 7 capítulos y un anexo. Los cuales se describen a continuación.

Manual de Contabilidad Gubernamental	
Capítulo I.	Aspectos Generales de la Contabilidad Gubernamental
Capítulo II.	Fundamentos Metodológicos de la Integración y Producción de Información Financiera.
Capítulo III	Plan de Cuentas
Capítulo IV.	Instructivo de Manejo de Cuentas
Capítulo V	Modelo de Asientos para el Registro Contable
Capítulo VI	Guías Contabilizadoras
Capítulo VII	Normas y metodología para la emisión de información financiera y estructura de los estados financieros básicos del ente público y características de sus notas
Anexo I.	Matriz de Conversión

Capítulo I. Aspectos Generales del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Aspectos normativos y técnicos generales del nuevo Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG).

- A. Antecedentes sobre Contabilidad Gubernamental
- B. Fundamento Legal de la Contabilidad Gubernamental en México.
- C. El Sistema de Contabilidad Gubernamental
- D. La Contabilidad Gubernamental y los Entes Públicos
- E. La Contabilidad Gubernamental, la Cuenta Pública y la Información Económica
- F. Objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental
- G. Principales Usuarios de la Información producida por el Sistema de Contabilidad Gubernamental
- H. Marco Conceptual del Sistema de Contabilidad Gubernamental
- I. Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental
- J. Características Técnicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental
- K. Principales Elementos del Sistema de Contabilidad Gubernamental
- L. Estados Financieros Básicos a Generar por el Sistema y Estructura de los mismos Cuenta Pública

Capítulo II. Fundamentos Metodológicos de la Integración y Producción de Información Financiera.

Comprende las bases conceptuales y criterios generales a aplicar en el diseño funcional e informático para la construcción del Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (SICG)

- A. La Contabilidad Gubernamental como Sistema Integrado de Información Financiera.
- B. Elementos Básicos de un Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (SICG) Transaccional
- C. Requisitos Técnicos para el Diseño de un SICG
- D. Matriz de Conversión.
- E. Registros Contables que no Surgen de la Matriz de Conversión

- F. Esquema Metodológico general de registro de Operaciones de Egresos de Origen Presupuestario y la Producción Automática de Estados de Información Financiera.

Capítulo III. Plan de Cuentas.

Presenta a partir de la estructura y contenido aprobado por el CONAC, una versión actualizada, adicionando sus correspondientes descripciones hasta el cuarto nivel.

- A. Base de Codificación
- B. Estructura del Plan de Cuentas
- C. Contenido del Plan de Cuentas
- D. Definición de las Cuentas
- E. Relación Contable/Presupuestaria

Capítulo IV. Instructivo de Manejo de Cuentas

Se dan a conocer las instrucciones para el manejo de cada una de las cuentas que componen el Plan de Cuenta.

1. Cuentas de Activo
2. Cuentas de Pasivo
3. Cuentas de Patrimonio
4. Cuentas de Ingreso
5. Cuentas de Gasto
6. Cuentas de Cierre Contable
7. Cuentas de Orden Contables
8. Cuentas de Orden Presupuestario
9. Cuentas de Cierre Presupuestario

Capítulo V. Modelo de Asientos para el Registro Contable

Este modelo tiene como propósito disponer de una guía orientadora sobre cómo se debe registrar cada hecho económico relevante y habitual de los entes públicos que tiene impacto sobre el patrimonio de los mismos.

- I. Asiento de Apertura
- II. Operaciones relacionadas con el ejercicio de la Ley de Ingresos
- III. Operaciones relacionadas con el ejercicio del decreto de Presupuesto de Egresos



*Mtro. Josué Raúl Gutiérrez Casillas
Secretario de Hacienda del Estado de Nayarit,
representante del Grupo Zonal 4 de la CPFF*

- IV. Operaciones extrapresupuestarias relacionadas con la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos.
- V. Operaciones extrapresupuestarias no relacionadas con la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos.
- VI. Operaciones de Financiamiento
- VII. Cuentas de Orden
- VIII. Operaciones de Cierre del Ejercicio Patrimoniales y Presupuestarias

Capítulo VI. Guías Contabilizadoras

Su propósito es orientar el registro de las operaciones contables a quienes tienen la responsabilidad de su ejecución, así como para todos aquellos que requieran conocer los criterios que se utilizan en cada operación.

- I. Asientos de Apertura
- II. Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, Ventas de Bienes Inmuebles, Muebles e Intangibles.
- III. Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, Participaciones y Aportaciones, Interés, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública, Compra de Bienes, Ejecución de Obras Públicas en Bienes de Dominio Público, Ejecución de Obras Públicas en Bienes Propios.
- IV. Arrendamiento Financiero
- V. Fondos de Terceros, Bienes y Valores en Garantía, Deudores Diversos, Almacén e Inventarios, Bienes Concesión, Bienes en Comodato, Venta de Bienes Provenientes de Adjudicaciones, Decomisos y Dación en Pago, Diferencias cambiarias en Moneda Extranjera y Títulos, Fondo Rotatorio o Revolvente, Otros Gastos, Anticipos de Participaciones, Anticipos a Proveedores, Anticipos a Contratistas por Obras Públicas, Inversiones.
- VI. Operaciones de Financiamiento, Préstamos Otorgados, Ejecución de Aavales y Garantías, Inversiones Financieras.
- VII. Aavales, Fianzas y Garantías, Valores, Juicios.

“Los estados financieros son necesarios para mostrar los resultados de la gestión económica, presupuestaria y fiscal, así como la situación patrimonial”

VIII. Cierre de Cuentas de Ingresos y Gastos, Cierre de cuentas Patrimoniales, Cierre de cuentas Presupuestarias.

Capítulo VII. Normas y metodología para la emisión de información financiera y estructura de los estados financieros básicos del ente público y características de sus notas.

Incorpora en forma integral la nueva versión ajustada y actualizada, misma que muestra los estados e información financieros.

Los estados financieros muestran los hechos con incidencia económica-financiera que ha realizado un ente público durante un período determinado y son necesarios para mostrar los resultados de la gestión económica, presupuestaria y fiscal, así como la situación patrimonial de los mismos, todo ello con la estructura, oportunidad y periodicidad.

- I. Objetivos
- II. Tipo de Estados e Informes Financieros
- III. Estados e Información Contable
- IV. Estados e Informes Presupuestarios y Programáticos
- V. Estados e Información Económica

Anexo I. Matriz de Conversión.

Muestra la aplicación de la metodología para la integración de los elementos que dan origen a la conversión de los registros de las operaciones presupuestarias en contables.

La matriz de conversión es una tabla de relaciones entre Plan de Cuentas y los Clasificadores por Objeto del Gasto, por Tipo de Gasto o el Clasificador por Rubro de Ingresos, permite que toda transacción registrada en los distintos momentos del ejercicio presupuestario, se transforme en un asiento de partida doble en la contabilidad general.

- Aspectos Generales
- Descripción y Estructura de Datos de las Matrices

- A.1 Matriz Devengado de Gastos
- A.2 Matriz Pagado de Gastos
- B.1 Matriz Ingresos Devengados
- B.2 Matriz Ingresos Recaudados

(1) Consejo Nacional de Armonización Contable

Importancia de la Clasificación Funcional Armonizada del Gasto Público

Andrés Miranda Espinosa

El objetivo de este artículo es destacar las características y atributos que dan forma a la clasificación funcional del Gasto Público armonizada emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

INTRODUCCIÓN

El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) desempeña una función única para la armonización de la Contabilidad Gubernamental 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.

Por lo anterior, el CONAC, en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 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.

Respecto a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ésta 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.

Como referencia, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008 fue publicada la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual tiene

Andrés Miranda Espinosa es Licenciado en Psicología por la UNAM; Especialista en Desarrollo de Proyectos por el ITAM; Especialista en Desarrollo Organizacional y Actualización de Impuestos por el SAT; actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC.



*C.P.C. Tirso Agustín R. De la Gala Gómez
Secretario de Finanzas del Estado de Campeche,
representante del Grupo Zonal 8 e integrante del Grupo de
Ingresos de la CPFF*

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, eficiencia y economía del gasto e ingreso públicos.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

Particularmente, en los artículos 7 y cuarto transitorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se menciona que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y entidades federativas; las entidades y los órganos autónomos deberán adoptar e implementar, con carácter obligatorio, el acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto a más tardar el 31 de diciembre de 2010. Lo anterior, a efecto de construir junto con los elementos técnicos y normativos que el CONAC emitió en 2009, la matriz de conversión y estar en posibilidad de cumplir con lo señalado en el artículo cuarto transitorio de la misma

Ley de Contabilidad que se refiere a la emisión de información contable y presupuestaria en forma periódica bajo las clasificaciones administrativas, económica, funcional y programática.

Con la clasificación funcional del gasto, se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otros no clasificados, permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos.

Cabe destacar que la finalidad de la clasificación funcional del gasto, es la de discriminar el gasto en función de la actividad del gobierno, distinta a la clasificación por objeto del gasto que refiere el tipo de bienes o servicios que se adquieren con las erogaciones del gobierno, es decir, se refiere a la actividad del gobierno que se está atendiendo con ese gasto.

Esta Clasificación Funcional del Gasto forma parte del conjunto de clasificadores presupuestarios que se utilizan para la fijación de políticas, la elaboración, ejecución, evaluación y el análisis del Presupuesto de Egresos, presentando una estructura detallada sobre las prioridades y acciones que lleva a cabo el gobierno.

Así también, se vincula e interrelaciona, entre otras, con las clasificaciones administrativa, programática y por objeto de gasto. El modelo de clasificación propuesto se desarrolló de acuerdo a los criterios técnicos utilizados en las mejores prácticas nacionales e internacionales, entre las que destacan: las Clasificaciones de Gastos por Finalidades de la Organización de las Naciones Unidas (2001), el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2001) y el Sistema de Cuentas Nacionales (2008) preparado por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial (BM).

La Clasificación Funcional del Gasto ha sido estructurada en 4 finalidades identificadas por el primer dígito de la clasificación; 29 funciones identificadas por el segundo dígito y en el tercer dígito se observa la desagregación de 111 subfunciones:

Nivel 1: **1** Finalidades

“Con el Clasificador Funcional se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos”

Nivel 2: **1.1** Función

Nivel 3: **1.1.1** Subfunción

El primer dígito identifica si el gasto funcional es de gobierno, social o económico, adicionalmente, con este primer dígito se identifican otras transacciones que no corresponden específicamente a las anteriores finalidades.

- Primera finalidad: comprende las acciones propias de gobierno.
- Segunda finalidad: incluye las actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales en beneficio de la población.
- Tercera finalidad: comprende las actividades orientadas al desarrollo económico, fomento de la producción y prestación de bienes y servicios públicos.
- Cuarta finalidad: comprende los pagos de compromisos inherentes a la contratación de deuda; las transferencias entre diferentes niveles y órdenes de gobierno, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

En el segundo dígito se desagregan las 29 funciones, de conformidad con la finalidad a la cual corresponde el gasto.

En el tercer dígito se observa la desagregación de 111 subfunciones de conformidad con la función a la cual corresponde el gasto.

CONCLUSIONES

En resumen, la clasificación funcional del gasto representa la agrupación del gasto público según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, es decir, se presentan los gastos públicos según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. Los objetivos de la clasificación funcional del gasto son: informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto que se destina a cada tipo; conocer en qué medida las dependencias y entidades cumplen con funciones sociales y económicas; facilitar el análisis en el tiempo de las tendencias de gasto público según su finalidad, función y subfunción; facilitar las comparaciones a nivel internacional del gasto por funciones; favorecer el análisis del gasto para estudios económicos y sociales y por último, cuantificar la proporción del gasto público que las instituciones destinan a las áreas de servicios públicos generales, económicos y sociales y las transacciones no asociadas a funciones.

Plan de Cuentas Base para la Armonización*

Mónica Buenrostro Bermúdez

Uno de los documentos básicos emitidos por el CONAC que deben ser adoptados por los entes públicos para armonizar los criterios de contabilidad gubernamental es el Plan de Cuentas. La presente nota técnica destaca sus características y describe sus componentes.

A finales de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la cual se establecieron los criterios para presentar la información financiera de los organismos públicos, lo anterior con el fin de facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, el ingreso, y el gasto para obtener una correcta armonización así como medir la eficacia, eficiencia y economía del gasto y los ingresos de los entes públicos.

Así mismo la Ley de Contabilidad menciona que es obligatoriedad establecer criterios para el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, las entidades federativas, ayuntamientos de los municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, las entidades de la administración pública paraestatal y los órganos autónomos federales y estatales.

El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), es el órgano encargado de la coordinación para la armonización de la Contabilidad Gubernamental, y tiene como objetivo emitir las normas contables y los lineamientos para generar la información financiera de la que participarán los entes públicos, así como dar seguimiento y verificar el

Mónica Buenrostro Bermúdez es Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara y se desempeña como Técnico-Investigador en la Dirección del Sistema Integral de Información del INDETEC. mbuenrostrob@indetec.gob.mx

* *La información aquí contenida en su mayoría fue tomada de la página web del Consejo Nacional de Armonización Contable: <http://www.conac.gob.mx/documentos/consejo/pc.pdf>*



*C.P. Mirella Guzmán Rosas
Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de
Michoacán, Representante del Grupo Zonal 5 e Integrante del
Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF*

grado de avance y de cumplimiento de las obligaciones, así como publicar la información generada para que cualquier persona pueda tener acceso a dicha información.

Así mismo, en la Ley de Contabilidad en el artículo tercero transitorio fracción III, se establece el Plan de Cuentas, mismo que enseguida se definirá brevemente.

El objetivo del Sistema de Contabilidad Gubernamental es registrar de manera armónica, delimitada y específica las operaciones contables y presupuestarias de los entes públicos. Dicho sistema estará organizado por el conjunto de registros, procedimientos e informes, conformados por principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar la actividad económica.

El objetivo del Plan de Cuentas es ofrecer a los entes públicos los elementos necesarios para contabilizar sus operaciones, proporcionar información útil en tiempo y forma, garantizar el control del patrimonio, incidir en la toma de decisiones de los encargados de

administrar las finanzas públicas, así como medir los resultados obtenidos de la gestión pública financiera y cumplir con los requerimientos de control, transparencia y rendición de cuentas. Así mismo, el Plan de Cuentas se utilizará para alinear las listas de cuentas que formularan los organismos públicos donde se van a registrar todas las transacciones de tipo financiero patrimonial.

La estructura del Plan de Cuentas implica la enumeración de cuentas ordenadas sistemáticamente, las cuales se identifican con nombres y así diferenciarse las partidas, unas de otras.

Así mismo se diseñó un Código de Cuentas, con el fin de definir una clasificación flexible y ordenada de las cuentas de mayor y de las subcuentas que se utilizan para el registro contable de las operaciones.

Enseguida, tomado del Plan de Cuentas del Consejo Nacional de Armonización Contable, se presenta la siguiente estructura y definiciones básicas de los conceptos generales y particulares, y que está conformada por 4 niveles de clasificación y de 4 dígitos:

Elementos de la Base de Codificación del Plan de Cuentas

Primer Agregado

Género 1	Activo
Grupo 1.1	Activo Circulante
Rubro 1.1.1	Efectivo y Equivalentes

Segundo Agregado

Cuenta 1.1.1.1
Efectivo

Definición conceptual de los niveles de agregación.

GÉNERO	GRUPO	RUBRO	CUENTA
Considera el universo de la clasificación	Determina el ámbito del universo en rubros compatibles con el género en forma estratificada, permitiendo conocer a niveles agregados su composición.	Permite la clasificación particular de las operaciones del ente público.	Establece el registro de las operaciones a nivel libro mayor.

“La estructura del Plan de Cuentas implica la enumeración de cuentas ordenadas sistemáticamente, las cuales se identifican con nombres y así diferenciarse las partidas, unas de otras”

Definición conceptual del primer y segundo nivel del Plan de Cuentas.

1 Activo: recursos controlados por un ente público, identificados, cuantificados en términos monetarios y de los que se esperan beneficios económicos futuros, derivados de operaciones ocurridas en el pasado, que han afectado económicamente a dicha entidad.

1.1 Activo circulante: recursos, propiedad del ente público de fácil realización, tales como efectivo, cuentas bancarias, inventarios, cuentas por cobrar y demás recursos cuyo flujo normal de realización no exceda de un año, a partir de la fecha de emisión de los estados financieros.

1.2 Activo no circulante: constituido por el conjunto de valores y derechos de realización o disponibilidad con un periodo de tiempo superior a un año, como inversiones financieras a plazo mayor a un año, los bienes inmuebles, agrícolas y forestales, activo biológico y bienes inmuebles, entre otros.

2 Pasivo: obligaciones presentes de la entidad, virtualmente ineludibles, identificadas, cuantificadas

en términos monetarios, y que representan una disminución futura de beneficios económicos, derivados de operaciones ocurridas en el pasado que han afectado económicamente a dicha entidad.

2.1 Pasivo circulante: constituido por las obligaciones cuyo vencimiento se producirá dentro de un año o en el ciclo normal de las operaciones, cuando éstas sean mayores a un año. Deben liquidarse dentro del periodo de doce meses a partir de la fecha de emisión de los estados financieros.

2.2 Pasivo no circulante: constituido por las obligaciones cuyo vencimiento sea posterior a un año o al ciclo normal de las operaciones, si éste es mayor a un año.

3 Hacienda Pública / Patrimonio: representa el importe de los bienes y derechos que son propiedad del ente público.

3.1 Patrimonio contribuido: representa las aportaciones del sector privado, público y externo que incrementan el patrimonio del ente público, adicionales al saldo inicial.



*Lic. Gerardo Cajiga Estrada
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca
y representante del Grupo Zonal 7 de la CPFF*

- 3.2 Patrimonio generado: representa la acumulación de resultados de ejercicios anteriores, incluyendo las aplicadas a reservas así como el resultado del ejercicio corriente.
- 3.3 Exceso o insuficiencia en la actualización del patrimonio: representa el beneficio o la pérdida neta del ente público durante un periodo, como consecuencia de la posición monetaria por la fluctuación en el poder adquisitivo del dinero.
- 4 Ingresos: representa el aumento del patrimonio durante el ejercicio fiscal proveniente de los ingresos de gestión, transferencias, subsidios, aportaciones recibidas y otros ingresos.
 - 4.1 Ingresos de gestión: representa el monto de los ingresos devengados durante el ejercicio fiscal correspondiente a las contribuciones, productos, aprovechamientos, así como la venta de bienes y servicios.
 - 4.2 Participaciones, aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas: recursos destinados a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye los recursos destinados a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas y los municipios mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebran con el Gobierno Federal. Además de los recursos que se destinen para el sostenimiento y desempeño de las actividades de los entes públicos.
 - 4.3 Otros ingresos: se derivan de transacciones y de otros eventos inusuales, es decir, que no son propios del objeto del ente público.
- 5 Gastos y otras pérdidas: este grupo representa el monto de los hechos contables que disminuyen el patrimonio neto del ente público, incurridos por gastos de funcionamiento, intereses, transferencias otorgadas, otras pérdidas de la gestión y extraordinarias.
 - 5.1 Gastos de funcionamiento: comprende las erogaciones destinadas a financiar los servi-

- cios personales, materiales y suministros, y los servicios no personales necesarios para producir los bienes y servicios a cargo de los entes públicos.
- 5.2 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas: asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo a las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.
 - 5.3 Participaciones y Aportaciones: asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.
 - 5.4 Intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública: asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda.
 - 5.5 Otros gastos y pérdidas extraordinarias: comprenden los flujos de salida de recursos incurridos por el ente público, no considerados en los gastos de funcionamiento y sus clasificaciones. Incluyen las pérdidas por estimaciones, depreciaciones, deterioros, amortizaciones y provisiones, las variaciones negativas de inventarios, etc., y otros gastos tales como multas, penalidades, pérdidas, por responsabilidades, sentencias y resoluciones judiciales, bonificaciones y descuentos otorgados, diferencias de cambio negativas y diferencias de cotización negativas en valores y otros conceptos de gastos no clasificados específicamente en apartados precedentes.
- Adicionalmente, incluye los gastos por conceptos extraordinarios y otras pérdidas de la gestión.
- 6 Cuentas de cierre o corte contable: resumen de los ingresos y gastos de tipo corriente que reflejan el resultado positivo o negativo del ejercicio en la cuenta corriente.
 - 6.1 Resumen de ingresos y gastos: diferencia entre los ingresos y gastos de tipo corriente. Su saldo permite determinar el resultado del ejercicio.
 - 6.2 Ahorro de la gestión: refleja el resultado positivo del ejercicio en el estado de actividades.
 - 6.3 Desahorro de la gestión: refleja el resultado positivo del ejercicio en el estado de actividades.
 - 7 Cuentas de orden contables: registran eventos que, si bien no representan hechos económico-financieros que alteren el patrimonio y por lo tanto los resultados del ente público, informan sobre circunstancias contingentes o eventuales de importancia respecto de éste, que en determinadas condiciones, pueden producir efectos patrimoniales en el mismo.
 - 7.1 Valores: representan los títulos, valores y préstamos que aun no conforman pasivos por no haberse recibido activos relacionados con los bienes.
 - 7.2 Emisión de obligaciones: representa el conjunto de valores emitidos y puestos en circulación.
 - 7.3 Aavales y garantías: corresponde al registro de la responsabilidad subsidiaria o solidaria que adquiere un ente público ante un acreedor por el otorgamiento de créditos a un tercero.

“El Plan de Cuentas pretende homologar y armonizar los criterios de contabilidad gubernamental, a través de la codificación o tipificación de los activos, pasivos y capital, así como la definición de todos los elementos que comprende dicha contabilidad”

- 7.4 Juicios: representa el monto de las demandas interpuestas por el ente público contra terceros o viceversa.
- 7.5 Inversión pública: informe sobre el monto de los contratos de obra o similares, formalmente aprobados y que aún no están en todo o en partes ejecutados.
- 8 Cuentas de orden presupuestarias: cuentas que se contabilizan por partida doble las operaciones presupuestarias efectuadas por el ente público y que generan ingresos y egresos durante el periodo.
- 8.1 Ley de Ingresos: cuentas en que se contabilizan las operaciones que generan ingresos que se perciben en el periodo, establecido en la Ley de Ingresos.
- 8.2 Presupuesto de Egresos: cuentas en que se contabilizan las operaciones que generan gastos que se devengarán en el periodo, establecidas en el Presupuesto de Egresos.
- 9 Cuentas de liquidación y cierre presupuestario: comprende las cuentas relacionadas con el resultado presupuestario.
- 9.1 Superávit financiero: cuenta de cierre que se utiliza cuando los ingresos percibidos superan a los gastos devengados.
- 9.2 Déficit financiero: cuenta de cierre que se utiliza cuando los gastos devengados del ejercicio superan a los ingresos percibidos.

En conclusión, el Plan de Cuentas pretende homologar y armonizar los criterios de contabilidad gubernamental, a través de la codificación o tipificación de los activos, pasivos y capital, así como la definición de todos los elementos que comprende dicha contabilidad.

Finalmente, y en cumplimiento al artículo 7 párrafo segundo de la Ley de Contabilidad, el Plan de Cuentas será publicado en el Diario Oficial de la Federación, y en otros medios oficiales de difusión escrita y electrónica de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Transición al Presupuesto Basado en Resultados en Jalisco*

Luis García Sotelo

Jalisco es una de las entidades con mayores aportes y avances en la transición hacia el Presupuesto basado en Resultados. En este contexto, la presente nota da cuenta de las principales características que se observan en su ciclo presupuestario bajo esta orientación.

En el estado de Jalisco se realizan esfuerzos importantes para instrumentar lo necesario en el proceso de Presupuesto Basado en Resultados, atendiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 134 respecto de que los recursos públicos se administran con eficiencia, eficacia, calidad, economía y transparencia, con el fin de asegurar que se cumplan los objetivos derivados de la planeación y sus instrumentos (Planes Nacionales y Estatales de Desarrollo), lo que permite asegurar que el ejercicio de los recursos públicos contribuya al desarrollo económico y social de la población.

Esta orientación constitucional ha impulsado al gobierno de Jalisco a involucrarse con mayor énfasis en el conocimiento y la aplicación de las diversas herramientas y metodologías que se utilizan dentro del marco de la gestión para resultados, y a procurar un amplio programa de capacitación de los distintos sectores (dependencias y organismos) que ejercen el pre-

supuesto en temas, tales como el uso de la Metodología del Marco Lógico, con la finalidad de generar una Matriz de Indicadores que contribuya al seguimiento y evaluación de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

Como se sabe, uno de los principales componentes del Presupuesto basado en Resultados es el Sistema de Evaluación del Desempeño, lo que implica vincular el proceso presupuestario con las actividades de planeación, ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas y de estar en posibilidad de adoptar el nuevo enfoque orientado al logro de resultados.

Luis García Sotelo, es Economista y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara; y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Atención a los Organismos del SNCF. lgarcias@indetec.gob.mx

* *Nota elaborada con base en el documento Guía Metodológica para la Integración del Programa Operativo Anual 2010 del Gobierno del Estado de Jalisco.*



*Lic. Martín J. Gpe. Mendoza López
Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco*

En este marco Jalisco, a través de la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Finanzas se han dado a la tarea de actualizar los instrumentos de Planeación, Programación y Presupuestación con el fin de llevar a cabo los ajustes necesarios para dar un mejor impulso y cumplir con un esquema eficaz para la toma de decisiones que generen mayores beneficios y resultados a la sociedad jalisciense.

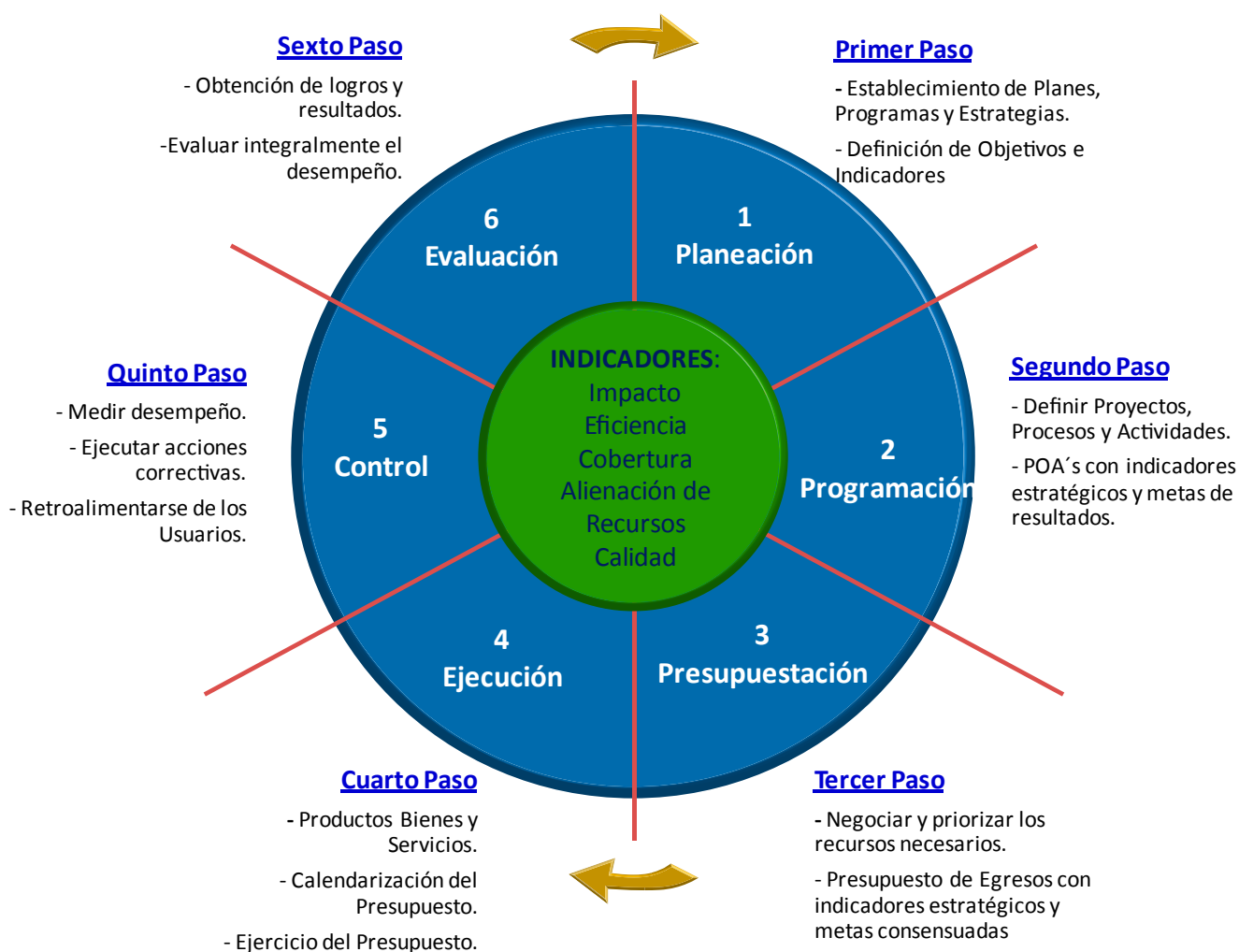
A continuación se describen los principales procesos de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación implicados en la transición al Presupuesto Basado en Resultados del estado de Jalisco.

MODELO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN

El modelo implementado en Jalisco parte de un esquema donde se asigna el Gasto Público en función de programas orientados a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, siendo así como las dependencias y entidades proceden a ejercer sus presupuestos con base en objetivos e indicadores específicos y cuantificables,

que permitirán impactar eficientemente en la solución de los problemas identificados; consiste básicamente en seis pasos:

1. Establecimiento de Planes, Programas y Estrategias, y definición de objetivos e indicadores.
2. Definición de proyectos, procesos y actividades de las dependencias; Construcción de POA's con indicadores estratégicos e indicadores de resultados.
3. Negociación y priorización de los recursos, lo que implica contar con un presupuesto de egresos con indicadores estratégicos y metas consensuadas.
4. Definir productos, bienes y servicios, calendarizar el presupuesto y ejercerlo.
5. Medición del desempeño, ejecutar acciones correctivas y retroalimentarse de los usuarios.
6. Obtención de logros y resultados y evaluación integral del desempeño.



Cabe señalar que este modelo es cubierto permanentemente por un seguimiento en diferentes vertientes como lo son la búsqueda de transparencia, rendición de cuentas, detección de desviaciones y puesta en marcha de acciones preventivas o correctivas, medición del grado de avance en el cumplimiento de sus indicadores y objetivos en cualquiera de los pasos especificados.

PLANEACIÓN

De acuerdo con la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la planeación se

define como la ordenación racional y sistemática de las acciones del Gobierno y la sociedad para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población en el Estado. Para su aplicación establecen una serie de instrumentos de planeación en los cuales se contemplan las estrategias políticas, directrices, objetivos y metas en tiempo y espacio, y las acciones que se utilizarán para mejorar el posicionamiento de Jalisco en la escala nacional y mundial. Estos instrumentos de planeación y su alineación se describen en la figura siguiente.

Figura 1. Interrelación y temporalidad de los diferentes instrumentos de planeación

El Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Regionales y los Planes Municipales de desarrollo son instrumentos de planeación, que contienen las aspiraciones, anhelos y logros que la sociedad y el gobierno quieren alcanzar en un horizonte de largo plazo. Por su parte, los programas sectoriales son instrumentos formulados con alcance de mediano plazo, que abordan una materia determinada y que vinculan al funcionamiento de diversas instituciones públicas, sociales y privadas que comparten fines similares con el Plan Estatal de Desarrollo.

El Plan General del Ejecutivo concentra los desafíos y las áreas de oportunidad para el desarrollo del Estado de Jalisco, referente obligado del Poder Ejecutivo en la asignación de recursos y canalización de esfuerzos. El Plan General del Ejecutivo (PGE) tiene su origen en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 (PED) y por consiguiente, está encaminado a dar cumplimiento a los propósitos, objetivos y metas contenidos en él. En el PGE se elabora con un horizonte de largo plazo; sin embargo se precisan metas y líneas de trabajo a desarrollarse durante la administración estatal en turno.

Los planes institucionales concentran los objetivos, estrategias, metas y acciones relacionadas a una dependencia u organismo público encaminadas a dar cumplimiento a las metas y objetivos establecidos en

el Plan General del Ejecutivo y en consecuencia a los Programas Sectoriales y Especiales. Finalmente, los Programas Operativos Anuales son los instrumentos que convierten los lineamientos de la planeación y programación del desarrollo de mediano y largo plazo en objetivos, acciones y metas concretas de corto plazo.

PROGRAMACIÓN

La concreción de la Planeación se hace a través de la programación, aspecto que permite la vinculación entre lo estratégico y lo operativo; es así como en Jalisco la programación se entiende como un proceso mediante el cual se determinan metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de mediano y largo plazos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo.

Cabe señalar que el proceso de vinculación de la Planeación a la Programación, tiene la siguiente intencionalidad:

- Los diferentes esfuerzos de la dependencia y organismos se enfocan a un mismo rumbo.
- El Secretario y/o titular asegura la colaboración efectiva de toda su gente.
- Las acciones de la dependencia toman sentido de logro y avance.

- El gasto se orienta más por lo estratégico y prioritario.
- El personal se identifica institucionalmente con la Política de Gestión.
- Se promueve el trabajo de equipo.
- Se logra incidir en los resultados de la Gestión.

El proceso de programación en Jalisco se orienta a contar con los siguientes productos

- Clasificación de las acciones derivadas de la etapa de planeación.
- Ubicación de los procesos y proyectos dentro de la Estructura Programática.
- Identificación de la aportación de acciones de las dependencias y organismos a los proyectos estratégicos de Gobierno del Estado.

- Identificación de las aportaciones de acciones de las dependencias y organismos a los programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo.
- Integración de los elementos que contendrá el Programa Operativo Anual de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

Como se observa los elementos que se describen ya han sido definidos en la etapa de planeación, pero en la etapa de programación es donde se estructuran para que técnicamente puedan ser procesados y pasar a la etapa de presupuestación.

Es de señalar que la programación se cristaliza con la integración de los Programas Operativos Anuales de las dependencias y organismos, las cuales para su elaboración deberán seguir 8 grandes pasos:



“Los avances en materia de presupuestación que se han venido realizando en el Estado, incorporan consideraciones sobre los resultados en la aplicación de los recursos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas”

PRESUPUESTACIÓN

Concluida la etapa de programación se da comienzo con la presupuestación, es decir se realizan las acciones encaminadas a estimar y a cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo. En este sentido, las acciones de presupuestación implican las etapas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Es de destacar que los avances en materia de presupuestación que se han venido realizando en el Estado, incorporan consideraciones sobre los resultados en la aplicación de los recursos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

Una vez identificados los procesos y proyectos que integrarán el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el año, las dependencias y entidades presupuestarán sus acciones en apego a las normas y lineamientos establecidos. Es por ende que en la etapa de presupuestación, se deben identificar los siguientes “portafolios”

o desagregaciones de gasto, con base en los cuales se asignaran los recursos financieros para cada proceso o proyecto, estos son los siguientes:

Gasto Operativo: También conocido como gasto corriente, pueden ser Servicios Personales (plantilla de personal), Materiales y Suministros (Papelería, servicio postal, etc.) y Servicios Generales (teléfono, luz, seguros, etc.)

Inversión enganchada o programada: Se refiere a aquellas acciones de obra pública o proyecto de innovación con multianualidad, que ya se encuentran iniciadas y se concluirán en el ejercicio o hasta el término de la administración, identificando las etapas correspondientes al ejercicio que se está presupuestando.

Inversión en co-participación: Aquellos proyectos o procesos en los que concurren fuentes de financiamiento (municipales, federales, particulares), diferentes a los recursos estatales.

Inversión estratégica priorizada: Se refiere a aquellas propuestas a través de proyectos, que con-

curarán para su financiamiento, a través del Banco de Proyectos.

Cabe destacar que la presupuestación se hace por cada proceso o proyecto, identificando en su caso las Unidades Ejecutoras de Gasto que participen en los mismos, así como los indicadores y metas a lograr.

Una vez identificadas las partidas presupuestales necesarias en cada uno de los proyectos o proceso de conformidad con el Clasificador por Objeto del Gasto, se determinan los importes destinados a cada una de ellas de manera anual, mismas que le darán el valor o costo estimado para su calendarización

CONTROL

En el Estado de Jalisco, la estrategia adoptada para el ejercicio del presupuesto se ha centrado en mantener la congruencia entre el nivel de las erogaciones y la capacidad de generación de los recursos públicos; así como su fortalecimiento a través de la incorporación de diversas medidas que han tendido a modernizar y simplificar el proceso de Presupuestación.

El Objetivo principal de esta etapa es controlar y vigilar que las afectaciones presupuestales de las dependencias y entidades se realicen en apego a la clasificación por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal, así como a las demás disposiciones legales aplicables y a las normas que las mismas dicten.

De manera específica se busca que las acciones que se llevan a cabo en la fase de ejecución del presupuesto y que consisten en la evaluación permanente cuantitativa de los avances financieros de las actividades realizadas por las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

Es en la Secretaría de Finanzas donde estas acciones se sustentan en el registro de las operaciones presupuestales que las Unidades Ejecutoras de Gasto realizan en el sistema de información financiera establecido.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el proceso presupuestal del Estado de Jalisco se incluye un informe de seguimiento, el cual funciona como un instrumento que incluye el avance de las metas planteadas por todas las dependencias de forma mensual, contempladas en los Programas Operativos Anuales (POA's), el cual se realizará en la plataforma denominada Table. De tal forma que de manera automática y transparente los POA's serán emigrados de manera interna a Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) y a las diferentes plataformas de seguimiento (Table, Siproipe, etc.).

Cabe señalar que para el seguimiento de avance de metas de los programas operativos anuales se utilizan las tecnologías de información y comunicación para que se sistematicen y se cuente con los datos en línea para su publicación.

Respecto al reporte de seguimiento es de señalar que éste mostrará la resultante de lo que cada dependencia programó alcanzar en cada uno de los meses contra lo que se alcanzó realmente. Cada dependencia es responsable de reportar el avance mensual que tendrá en relación a su programación, en caso de no cumplimiento de metas o que ésta ha sido rebasada, la dependencia deberá incluir una nota aclaratoria justificando los motivos de los supuestos mencionados.

Las dos mediciones que se presentan a continuación corresponden al avance de los proyectos de la dependencia por un lado y al cumplimiento por el otro.

1. Avance: Lo logrado respecto de lo programado para el año.

2. Cumplimiento: Lo cumplido respecto de lo programado para el mes que se reporta.

Es de señalar que el reporte permite comparar el presupuesto asignado a los proyectos de cada dependencia, con el presupuesto ejercido al corte mensual. Finalmente, cada trimestre, la Secretaría de Planeación realiza un "Informe de Seguimiento de los Programas Operativos Anuales", mismo que se publica por transparencia en la página web oficial.

Armonización Financiera: Caso Pensiones de Durango

José Gil Peyro Medina

La Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango replicó, en el año 2010, en la Dirección de Pensiones del Estado el Sistema Financiero utilizado por la Administración Pública Central, adoptando y adaptando los elementos técnico-contables publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable como basamento para armonizar la contabilidad gubernamental. En la presente colaboración se presenta una breve pero sustanciosa reseña de este proceso de modernización.

ANTECEDENTES

Ley General de Contabilidad Gubernamental

México finalmente aprobó una Ley General de Contabilidad Gubernamental que permite la homogenización de presupuestos, contabilidad e información de las cuentas públicas de los municipios, los gobiernos estatales y de las entidades del gobierno federal. La Ley entrará en vigor, en su totalidad, a partir de diciembre de 2012, utilizando estructuras presupuestales y contables normalizadas. Uno de sus propósitos es que se abandonen las contabilidades de chile, azúcar y manteca hasta hoy utilizadas. También facilitará enormemente la recopilación, publicación, comparación y consolidación de información presupuestal y financiera a nivel nacional.

El cambio principal radica en el hecho de transitar de una contabilidad por flujos de efectivo a una por devengados.

En un sistema contable basado en flujos de efectivo, los movimientos se registran en el momento en que hay un ingreso o una erogación; un sistema contable por devengados registra las operaciones en el momento en que se adquiere un derecho o una obligación.

Este tipo de contabilidad permite la emisión de informes financieros y obtención de costos en tiempo real, insumos de gran valor para mejorar la gestión de los recursos públicos. Aunque la descripción de este trascendental cambio no consumió sino sólo unos cuantos renglones, representa un reto significativo.

Es importante contar con un registro de activos; llevar una contabilidad por devengados exige su valuación y la elección de tablas de depreciación apropiadas,

El Lic. José Gil Peyro Medina se desempeña como Director de Análisis y Presupuesto en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango.

*C.P. Carlos Emilio Contreras Galindo
Secretario de Finanzas y de Administración
del Estado de Durango e integrante del Grupo
de Deuda y Empréstitos de la CPEF*



a fin de reflejar con precisión la situación patrimonial de la administración pública.

El disponer de criterios claros, precisos, integrales y similares para los tres órdenes de gobierno, como plataforma para la producción de información presupuestaria y financiera, promoverá la transparencia en el ejercicio del gasto, la fiscalización y la rendición de cuentas, además de sentar las bases para evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público.

La propuesta metodológica de integrar en forma automática las cuentas contables con las presupuestales, así como registrar las etapas de los procesos administrativos de captación de los recursos públicos y el ejercicio del gasto, viene a trazar la ruta de cada peso obtenido por el gobierno.

En ese sentido, durante los dos últimos años, los órganos rectores de la armonización contable: el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), depositario de la facultad de emitir normas, y su Comité Consultivo, integrado por especialistas encargados de enriquecer y fortalecer dichas normas; en cumplimiento a lo establecido en la misma Ley, han producido: 1) El Marco Conceptual y los Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental que se constituyen como la piedra angular de la contabilidad guber-

namental, 2) El Plan de Cuentas y los Clasificadores Presupuestarios que funcionan como organelos de las células de la información presupuestal y contable, 3) Las Normas y Metodologías para la Determinación de los Momentos Contables que son los puntos por los cuales se traza la ruta que siguen los recursos públicos, 4) Los Estados Presupuestales y Financieros que representan la expresión común de este lenguaje y 5) el Manual de Contabilidad Gubernamental, Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio y Metodología para el Desarrollo del Análisis de los componentes de las Finanzas Públicas, que vienen a completar los insumos necesarios para la implementación.

Para su instrumentación, el CONAC ha diseñado una ruta cronológica que incluye la adopción y adaptación de:

- Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental
- Clasificador por Rubro de Ingresos
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables del Ingreso

“La instrumentación de un sistema contable toma en consideración el agregado de ciertos elementos como son: leyes, instituciones, procesos y procedimientos técnicos, que vienen a normalizar el registro de los eventos financieros y económicos”

- Clasificador por Objeto del Gasto
- Clasificador por Tipo de Gasto
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables del Egreso
- Plan de Cuentas
- Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.

Estas herramientas metodológicas y técnicas deberán estar preparadas a más tardar el 31 de diciembre de 2010 y aplicarse a partir del 1° de enero del 2011, tanto por las entidades federativas como por los gobiernos municipales.

De acuerdo al cronograma de instrumentación de lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental para el 2013, los municipios y las entidades federativas están obligados a emitir y publicar sus cuentas públicas conforme a la estructura establecida, valorar y registrar su patrimonio, contar con un sistema de evaluación del desempeño, el cual contendrá

indicadores tanto de gestión como de impacto; como corolario, la información periódica contable, presupuestaria y programática deberá estar disponible para el público a través de la internet.

La instrumentación de un sistema contable toma en consideración el agregado de ciertos elementos como son: leyes, instituciones, procesos y procedimientos técnicos, que vienen a normalizar el registro de los eventos financieros y económicos, así como su procesamiento y la eventual elaboración de estados presupuestarios y financieros con la periodicidad que demanden sus usuarios.

Todas estas piezas sin el uso de herramientas tecnológicas no dejarían de ser más que un montón de buenas intenciones.

Herramienta Tecnológica

El pensar en una solución informática completa que provea la funcionalidad necesaria para dar sustento a las operaciones generadas en el Sector Público nos conduce a lo que comúnmente se conoce como ERP, por sus siglas en inglés: Enterprise Resource Planning. Esto es, un sistema estructurado que permita a los entes públicos unificar los diferentes procesos que llevan a cabo.

En el caso del gobierno del estado de Durango, éste cuenta hoy día con una solución informática que engloba los procesos de: Formulación y mantenimiento del presupuesto, Ejercicio del gasto de servicios personales, Gestión de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, Administración de los bienes públicos, Ejercicio del gasto, Emisión y aprobación de cuentas por pagar, Administración Financiera, Contabilidad presupuestaria y financiera; es decir, integra las funciones asociadas al control del egreso de una manera natural, mientras que el ingreso es registrado mediante la importación automática de asientos contables provenientes del Sistema Recaudador.

Su funcionalidad le permite a los diferentes niveles de la organización, por medio de la asignación de roles, conocer acerca de la situación específica de la gestión física y financiera de los recursos públicos encomendados. Esto gracias al esquema de almacenamiento de datos utilizado.

Las funciones del proceso presupuestario integrado por el sistema financiero se describen a continuación.

Formulación y mantenimiento del presupuesto

Es posible elaborar presupuestos siguiendo diferentes técnicas de agrupamiento, definir versiones diferentes de presupuesto y protegerlas por medio de contraseñas. Permite, en el curso del ejercicio del gasto dar mantenimiento al presupuesto por medio de adecuaciones al mismo.

Gestión de las adquisiciones, arrendamientos y servicios

Procesa las solicitudes, órdenes de compra, cotizaciones y recibos, comprometiendo el presupuesto desde la requisición, permite la gestión descentraliza-

El siguiente gráfico describe su ciclo básico.





*Lic. Jose Gil Peyro Medina
Director de Análisis y Presupuesto en la Subsecretaría de Egresos
de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno
del Estado de Durango*

da de contrataciones bajo el esquema de acuerdos de compra.

Obras

Contabiliza el costo de los proyectos de inversión del gobierno y controla los proyectos a través de su presupuesto durante la ejecución de la obra. Con este sistema se puede mantener el costo acumulado del proyecto hasta su conclusión sin importar los cierres de los ejercicios, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de analizar los costos en cada ejercicio.

Administración de los bienes públicos

Permite mantener un inventario exacto de bienes y equipo, consultar datos de activos por detalle descriptivo, asignación o factura. Su integración con contabilidad y adquisiciones permite consultar información de compras a fin de realizar asignaciones, transferencias y bajas de activos manteniendo siempre la integridad de la información. El sistema genera en automático las pólizas correspondientes a los movimientos realizados en el activo.

Ejercicio del gasto, emisión y aprobación de cuentas por pagar

Establece un buen control financiero que evita pagos dobles, permite realizar pagos sólo por los pro-

ductos y servicios que sean solicitados y recibidos, así como realizar pagos según las políticas establecidas. Cuentas por pagar tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse al proceso de generación de pagos, manteniendo la integridad de la información contable, presupuestal y financiera.

Administración Financiera

Facilita la administración de los recursos financieros y la conciliación de movimientos de las cuentas bancarias.

Contabilidad presupuestaria y financiera

Una vez aprobado el presupuesto definitivo, el sistema contable hará cumplir las reglas presupuestales en todos los importes o asientos que se ingresen.

Es una aplicación contable y presupuestal que mejora radicalmente los controles administrativos, informes contables, recolección de datos y el acceso a la información contable del gobierno. Esta aplicación está preparada para operar en ambientes de alto volumen de operaciones en donde el tiempo es un factor crítico.

Con este sistema se tiene la flexibilidad de operar libros contables con estructuras y calendarios de operación diferentes.

Soporta todo tipo de asientos: recurrentes, esquemas, estándar, de reversión y basados en fórmulas. Este sistema ofrece la flexibilidad de generar reportes propios sin necesidad de programación. Las características de alta productividad del sistema agilizan los cierres mensuales.

Para el funcionamiento de esta solución informática es necesario partir de la definición de una serie de catálogos relacionados con cada una de las aplicaciones en lo específico, por ejemplo: catálogos de artículos y proveedores en el caso de adquisiciones, la operación de cada uno de los módulos permite la vinculación de la gestión física de los recursos públicos con el registro contable-presupuestal.

La estructura contable-presupuestal se conforma a partir de la delimitación de sus segmentos, contienen los clasificadores presupuestarios: fuente de financiamiento, administrativa, funcional, programática, espacial; el segmento utilizado para la cuenta contable vincula a ésta con los clasificadores de ingreso y por objeto del gasto.

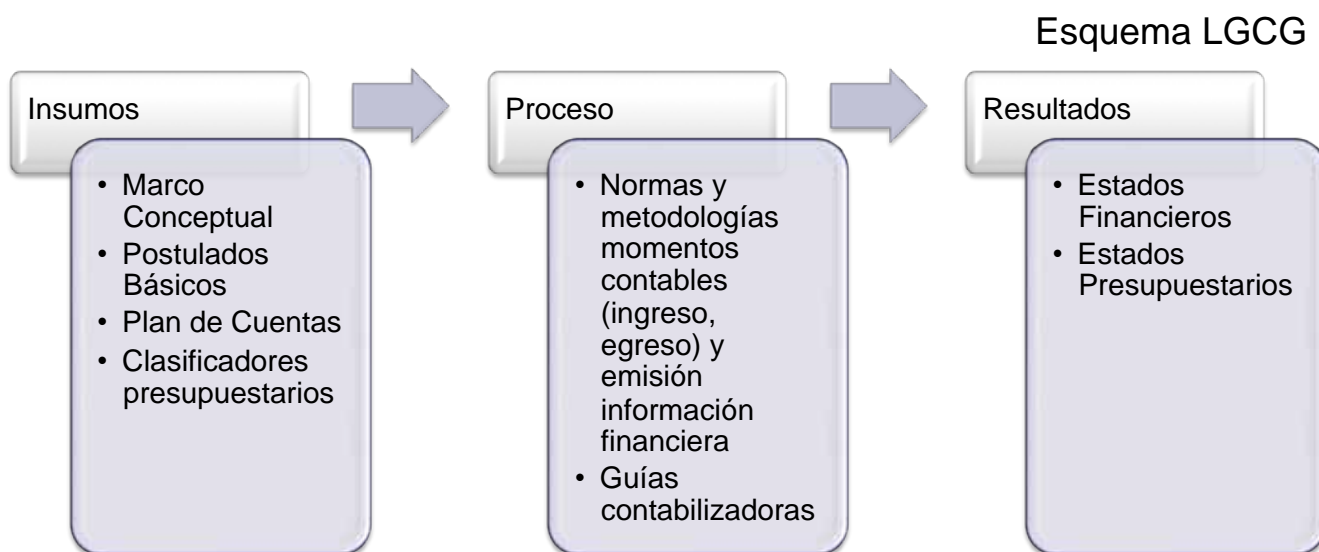
Dirección de Pensiones

Es un organismo público descentralizado estatal cuya razón de ser radica en administrar los seguros, prestaciones y servicios de los trabajadores al servicio del estado a fin de proteger su flujo de ingresos una vez que

éstos se pensionen o jubilen. Para ello recibe las aportaciones y cuotas ordinarias y extraordinarias tanto del gobierno de estado como de sus afiliados; adicionalmente se reciben ingresos derivados de los intereses generados por el otorgamiento de créditos a corto plazo a sus derechohabientes, así como por la realización de actividades comerciales: venta de productos farmacéuticos y servicios de restaurante al público en general.

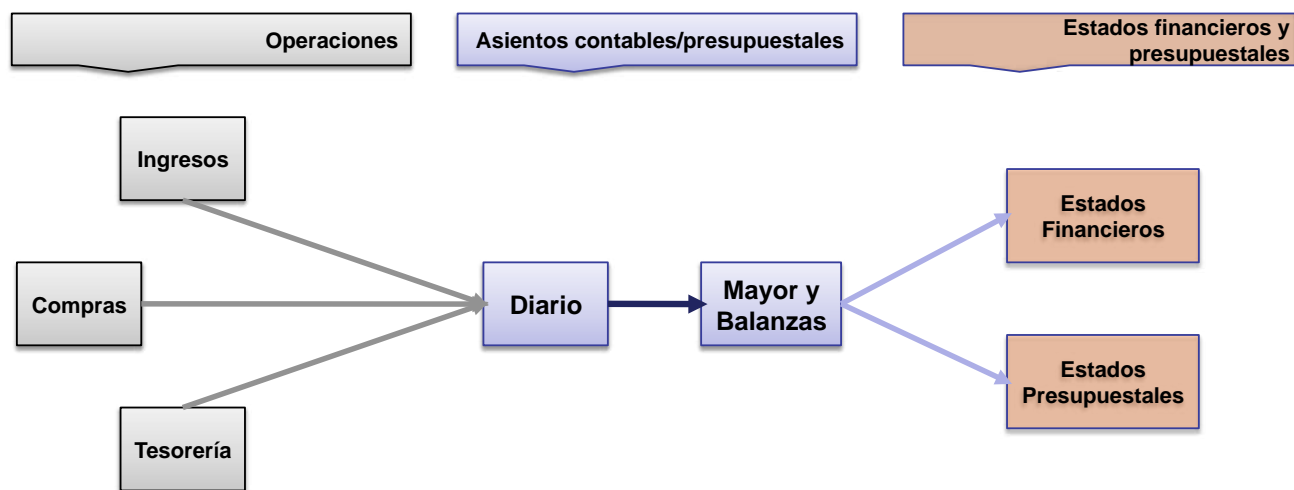
La Dirección de Pensiones en su programa de modernización contempla el mejoramiento de los sistemas de control financiero. A fin de avanzar en ese sentido, en acuerdo con la Secretaría de Finanzas y de Administración se establecieron los mecanismos institucionales necesarios para replicar, conforme a sus propias características, el Sistema Financiero utilizado por la Administración Pública Central del gobierno del estado de Durango.

Para junio de 2010 se disponía de los elementos técnicos contables mínimos a ser utilizados como base para armonizar la contabilidad gubernamental, los publicados por el CONAC, y ya que el Sistema Financiero proporciona la funcionalidad básica a fin de cumplir con las reglas del proceso para emitir los estados financieros y presupuestales definidos por la LGCG, se decidió utilizar el Plan de Cuentas como referente en el rediseño del catálogo de cuentas, buscando eficientar el proceso de registro, la extracción de información y simplificar la forma de reportes.

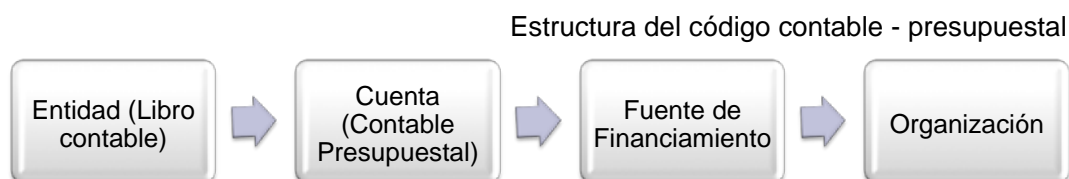


“La Dirección de Pensiones en su programa de modernización contempla el mejoramiento de los sistemas de control financiero”

El conjunto de elementos necesarios descritos en el esquema anterior, se integró a partir de la identificación de las operaciones económicas que afectan los resultados de esta organización, de qué tipo son, cuáles son los mecanismos a utilizar para transformarla en asientos contable- presupuestales, la posibilidad de entregar la información en el momento que el hecho administrativo se lleve a cabo y desde qué parte de la organización se originan éstos; para, entonces poder diseñar el sistema de información contable, acorde a la funcionalidad del Sistema Financiero, que fuera factible de implantar. El resultado se presenta de forma resumida y breve en la siguiente figura:



En el caso particular de la Dirección de Pensiones, la conformación del código para el registro contable-presupuestal se definió a partir de tres criterios: 1) ajustado a la organización, 2) del tamaño adecuado para hacerlo manejable y significativo, y 3) los segmentos deben responder a un orden, número y nombre de tal manera que aseguren la utilidad, confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información financiera producida. En seguida se le describe:



El rediseño del Plan de Cuentas atravesó por diferentes etapas, primero se analizó la estructura del utilizado anteriormente por la Dirección de Pensiones, con la finalidad de identificar las afinidades con el emitido por el CONAC, en seguida se diseñó una tabla de equivalencias que permitiera su reacomodo de acuerdo al nuevo listado, y por último se asignó la codificación que permitiera establecer una clasificación flexible, ordenada y pormenorizada de las cuentas de mayor y de las subcuentas que se deben utilizar para el registro contable de las operaciones, formando las jerarquías de agrupación: Género, Grupo, Rubro, Cuenta y Subcuenta, siendo esta última la afectable.

En la figura subsiguiente se muestra un ejemplo de esta adopción:



El problema en el caso concreto de la Dirección de Pensiones, para efectos de la funcionalidad del sistema –registros contable-presupuestales- y la relación biunívoca entre el clasificador por objeto del gasto con el plan de cuentas, radica en vincular los capítulos de Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles, e Inversión Pública con su correspondiente cuenta contable, de tal suerte que se mantengan los registros presupuestales; para resolver tal cuestión utilizamos una relación no inyectiva.

Para ello en el Activo se observa una ligera modificación: incluimos como Grupo el de Activo Presupuestal. Explicamos:

Las asignaciones presupuestales destinadas a la adquisición de activos permanecen como una cuenta aparte para su ejecución presupuestal, descontándolos de los importes presupuestados. El sistema traslada los costos a las cuentas adecuadas del Activo No Circulante y conserva la cuenta original en el informe de ejecución presupuestal. El sistema permite ingresar de forma masiva y en periodos determinados las pólizas correspondientes a los movimientos realizados en el Activo No Circulante.

Una vez controlado el ejercicio presupuestal de los momentos del gasto a lo largo y ancho del vínculo entre clasificador por objeto del gasto y plan de cuentas, para el caso lo mismo, es posible emitir los estados presupuestales propios.



Rótulos de fila	Aprobado	Ampliaciones	Reducciones	Modificado	Comprometido	Devengado	Ejercido	Pagado	Disponible Compromiso	Disponible
5000000 GASTOS Y OTRAS PERDIDAS	295.63	44.42	0.03	340.02	51.57	31.92	29.22	12.80	288.45	308.10
5100000 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	53.99	0.92	0.03	54.88	5.95	11.93	6.36	12.71	48.93	42.95
5110000 SERVICIOS PERSONALES	43.84	0.00	0.00	43.84	4.62	10.72	4.84	10.88	39.22	33.13
5120000 MATERIALES Y SUMINISTROS	2.63	0.24	0.00	2.87	0.15	0.35	0.48	0.38	2.72	2.52
5130000 SERVICIOS GENERALES	7.52	0.68	0.03	8.17	1.17	0.87	1.04	1.45	7.00	7.30
5200000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	241.64	43.50	0.00	285.14	45.62	19.98	22.86	0.09	239.52	265.16
5240000 AYUDAS SOCIALES	0.37	0.07	0.00	0.45	0.07	0.05	0.09	0.09	0.38	0.40
5250000 PENSIONES Y JUBILACIONES	241.26	43.43	0.00	284.69	45.55	19.93	22.78	0.00	239.14	264.76
Total general	295.63	44.42	0.03	340.02	51.57	31.92	29.22	12.80	288.45	308.10

Millones de pesos

Modelo de Implantación

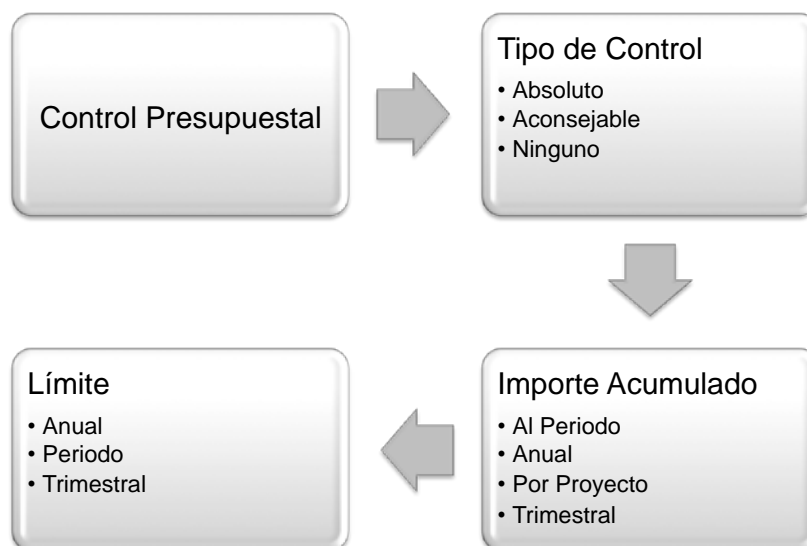
Una vez convenida la implementación del Sistema Financiero de Egresos en la Dirección de Pensiones se definieron los canales de comunicación entre la Dirección de Pensiones y la Secretaría de Finanzas y de Administración, para lo cual se determinó:

- Líder de implantación por parte de la Dirección de Pensiones, responsable de coordinar las actividades asignadas a los directores de cada una de sus áreas.
- Líder de implantación por parte de la Secretaría de Finanzas y de Administración.

Con el propósito de evaluar la infraestructura informática se realizó un inventario de servidores, computadoras e impresoras, validando las especificaciones técnicas necesarias para el eficiente desempeño del nuevo sistema; de igual manera se identificaron las aplicaciones informáticas anteriores y su uso para poder definir alcances en la implantación.

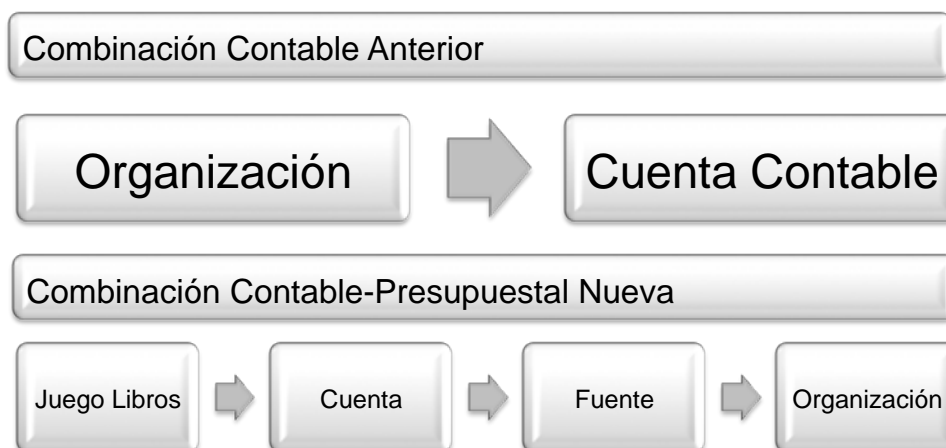
A partir del examen del marco jurídico y normativo aplicable, se revisaron sus procesos vigentes y su estructura orgánica, para acordar las modificaciones necesarias, y así alinear los procesos de gestión futuros con las aptitudes del nuevo sistema, sin transformar dramáticamente el agrupamiento funcional de la institución encargada de atender administración y finanzas.

Se analizaron los catálogos contables vigentes y una vez adoptado el nuevo plan de cuentas se reexpresaron los saldos contables a fin de registrarlos como iniciales en el Sistema Financiero.

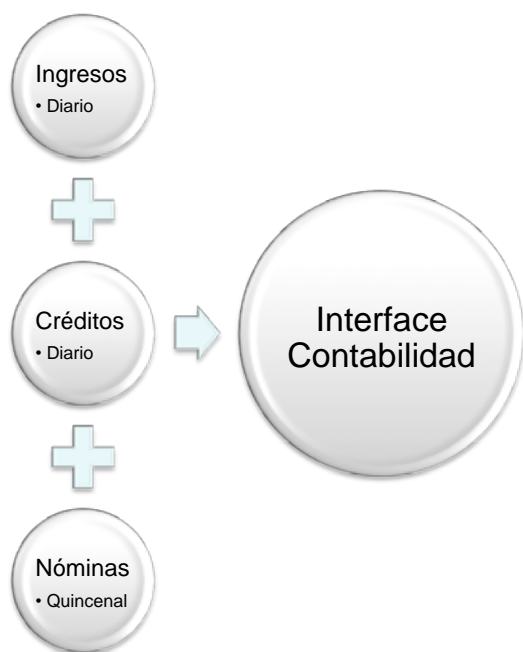


Se adecuaron los formatos y reportes usados actualmente por Pensiones, adaptándolos a la nueva funcionalidad para estar en posibilidad de producir los estados financieros y presupuestarios básicos.

Una vez vinculada la cuenta contable y presupuestal, se definieron nuevas reglas para el estricto control presupuestal. El sistema cuenta con las siguientes opciones:



Se desarrollaron interfaces para automatizar el registro contable de los sistemas externos de ingresos, nóminas y créditos, a través de pólizas contables proforma, acorde a las necesidades del Sistema Financiero, eliminando capturas manuales. Su contabilización se realiza a través de procesos diarios, semanales, quincenales o mensuales según corresponda.



Funcionalidad Módulo de Contabilidad

Se adopta como una solución de gestión financiera que mejora los controles, el registro de transacciones, el acceso a la información e informes, al contar con un conjunto de aplicaciones diseñadas para trabajar de manera integrada.

Flexibilidad:

Su diseño flexible reconoce que cada ente tiene necesidades específicas y únicas para el registro de transacciones, la adaptación al plan de cuentas determinado por este e interfaz del usuario, lo cual promueve el aprendizaje y el uso más inteligente de la información por parte de los usuarios.

Libro Mayor

La estructura del libro mayor garantiza la integridad de los datos, su auditoría y su control. Simultáneamente mantiene los saldos financieros; incluyendo saldos presupuestales autorizados, modificados, comprometidos, devengados; así como los saldos ejercidos y pagados en un sencillo libro mayor cuadrado.

Además, automáticamente sincroniza y actualiza los asientos, los saldos en detalle y los saldos re-

sumen, proporcionando informes inmediatos siempre precisos.

Asientos Flexibles

Todos los asientos son validados en línea durante su registro, así las combinaciones contable-presupuestales, totales del lote y totales de asientos son verificados inmediatamente. Esto aumenta la productividad y eficiencia del personal porque impide los procesos de corrección de datos.

Capacidades presupuestales

Se pueden definir tantas versiones presupuestarias como se requieran y la contraseña protege sus presupuestos de un acceso no autorizado. Se pueden cargar los presupuestos a partir de una hoja de cálculo o se pueden generar automáticamente importes utilizando fórmulas, dispone de reglas de presupuestación para introducir cantidades o asientos en el presupuesto.

Estructura Flexible del Plan de Cuentas

Se entiende que distintos entes requieren diferentes estructuras para generar combinaciones contable - presupuestales para adaptarse lo mejor posible a sus necesidades. No es obligatorio adoptar una estructura de tamaño único para todos los entes y adecuar su operación a las necesidades del sistema. Se pueden diseñar estructuras ad hoc, el sistema provee hasta 30 segmentos con 25 caracteres por segmento para el registro de transacciones contable-presupuestales al nivel de detalle que se requiera.

Contabilidad Multi-Organización

Optimiza el proceso de conciliación entre los entes del gobierno hacia el juego de libros principal. Lo anterior funciona con diferentes sistemas del libro mayor y usando diferentes planes de cuenta y calendario.

ANEXO DE CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES

Estructuras Contables

1. Definición de estructuras de la cuenta en línea.
2. Personalización de cada estructura contable, utilizando: hasta 30 segmentos y hasta 25 caracte-

res/segmentos, segmentos de balance, segmentos dependientes, segmentos numéricos, segmentos alfanuméricos, prompts de usuario y alias de cuentas.

3. Definición de organizaciones múltiples, incluyendo: Estructuras de organización ilimitadas, niveles ilimitados, reorganización sencilla y jerarquías múltiples de acumulación.
4. Creación y mantenimiento de jerarquías contables usando una interfaz gráfica de arrastrar y soltar.
5. Creación de cuentas resumen.
6. Creación de cuentas estadísticas.
7. Creación de cuentas transitorias.
8. Definición de su calendario de contabilidad, utilizando:
 - 8.1. Estructuras descriptivas para sumar campos de datos sin programar.
 - 8.2. Afianzamiento de la entrada de datos e información para las diferentes organizaciones.

Asientos contables

1. Salda asientos automáticamente.
2. Requerimiento de la aprobación para asientos contables seleccionados antes de la contabilización.
3. Control de períodos contables: varios períodos abiertos y períodos permanentemente cerrados.
4. Envío automáticamente a calendarios preestablecidos en tiempo real.
5. Reversión automática de asientos contables.
6. Realización automática del cierre pro-forma.

Presupuestación

1. Permite dar mantenimiento de modo central al presupuesto; y compartir, de acuerdo a los permisos de acceso, sus adecuaciones en línea.
2. Establecimiento de controles presupuestarios usando: cuentas en detalle y resumen, niveles de severidad, tolerancias y omisiones e intervalos flexibles de tiempo.
3. Copia y modificación de presupuestos.
4. Reporte de importes presupuestarios.
5. Utilización de fórmulas presupuestarias.
6. Realización de cálculos automáticos.
7. Carga de los presupuestos desde hojas de cálculo.

Consulta financiera y reportes

1. Definición de informes para varios usos: balances de situación, cuentas de pérdidas y ganancias, flujos de caja y análisis de gastos.
2. Realización del reporte operacional dentro de una hoja de cálculo: crea definiciones de informes, ejecuta y monitoriza extractos financieros y revisa resultados.
3. Creación de informes de excepción.
4. Ejecuta informes estándar para: balances de comprobación, libros mayores, análisis contables y de asientos.
5. Realización de consultas de profundización: saldos resumen, en detalle, de asientos, facturas de pago y de cobro, fondos disponibles, y cálculos de desviaciones.
6. Profundización en transacciones detalle de los libros auxiliares que llevan la contabilidad.

Gasto Federalizado: Oportunidad de Recursos para Entidades Federativas

Rebeca Elizalde Hernández

El incremento constante de la necesidad de recursos para atender las demandas de bienes y servicios por parte de la población así como para promover el desarrollo económico y social, obliga a los gobiernos de las entidades federativas, además de procurar fuentes de ingresos propios adicionales, a explotar todas las alternativas de obtención de recursos. Los convenios de coordinación para reasignación o descentralización de recursos federales así como los subsidios representan una de estas alternativas.

INTRODUCCIÓN

El gasto federalizado representa una forma de vincular más directamente los recursos públicos con determinadas necesidades de cada región o localidad. Permite, en teoría, a cada orden de gobierno cumplir con las responsabilidades de gasto que les competen de manera más eficaz y eficiente. En México, las transferencias más importantes de recursos del gobierno federal a las entidades y municipios, en términos de monto y destino del gasto son las participaciones y las aportaciones federales, destacándose entre éstas, las primeras, pues son las entidades quienes deciden en qué se gastan. No obstante, las entidades federativas y municipios tienen la posibilidad de acceder a recursos federales que complementan a las participaciones y aportaciones a través de otros mecanismos de transferencia de recursos como lo son los convenios de coordinación en materia de reasignación o descentralización de recursos, así como los subsidios.

El presente artículo hace una descripción de las principales características de los mecanismos de transferencia de recursos federales a entidades y municipios vía convenios y subsidios, su marco normativo, el origen de los recursos que se transfieren, la manera en que las entidades y municipios acceden o pueden acceder a los mismos, los sectores en que históricamente se han estado utilizando, y algunas consideraciones finales sobre la problemática que han enfrentado las entidades para el uso de estos recursos, las reglas de operación de los programas, y el papel que pueden desempeñar las secretarías de finanzas para que estas transferencias se hagan efectivas.

* *Rebeca Elizalde Hernández es Licenciada en Letras Hispánicas por la Universidad de Guadalajara; traductora en materia de hacienda pública y actualmente se desempeña como Técnico Investigador del Indetec. reli-zal deh@indetec.gob.mx*



*C.P. Alejandro López Caballero
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPEF*

RECURSOS PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS VÍA CONVENIOS DE COORDINACIÓN

Además de los recursos transferidos a través de los ramos 28 de las Participaciones Federales y 33 de las Aportaciones Federales, existen recursos a los cuales las entidades y municipios pueden acceder a través de convenios de coordinación para la transferencia o reasignación de recursos, y así, en coordinación con las dependencias federales ejercer funciones o ejecutar programas o proyectos federales. Los recursos que por esta vía se transfieren forman parte de los presupuestos asignados y aprobados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lo anterior en virtud de la convergencia que puede existir entre las entidades federativas, o municipios, en su caso, y las dependencias federales de los distintos sectores, en términos de la necesidad de satisfacer las demandas sociales y promover el desarrollo regional y local, expresada en sus respectivos planes de desarrollo, a través de un uso más eficiente, eficaz y oportuno que se da con la descentralización de responsabilidades, recursos humanos, financieros, materiales.

Así mismo, respecto de los programas sujetos a reglas de operación está establecido que se debe pro-

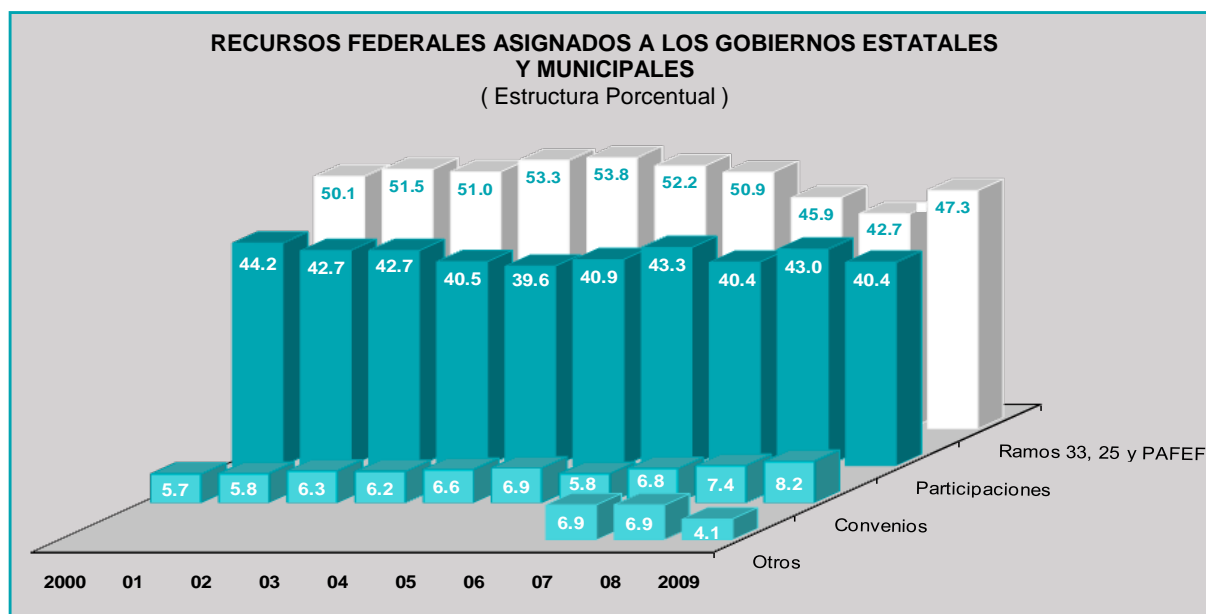
curar que la ejecución de las acciones correspondientes a los programas federales que por su naturaleza así lo permitan, sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población, debiendo reducir al mínimo indispensable los gastos administrativos y de operación del programa respectivo¹.

Si bien los recursos transferidos de las dependencias por esta vía no son los más significativos en comparación con los recursos que reciben las entidades y municipios de las participaciones federales o las aportaciones federales del Ramo 33 (Gráfica 1), sí representan importantes recursos que de ser ejercidos en todo su potencial, se podrían traducir en una ampliación de la cobertura, ya sea en términos de beneficios o de incremento del número de beneficiarios de los programas federales que las entidades federativas consideren conveniente fortalecer en concordancia con sus propios objetivos de desarrollo, o bien en recursos para operar programas que produzcan beneficios que sí harían una diferencia para algunos de los sectores más vulnerables de las regiones.

¹ *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 TÍTULO CUARTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN PARA PROGRAMAS CAPÍTULO I Disposiciones generales Artículo 30. Fracc. I. Inciso b). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2011.pdf*

“Se debe procurar que la ejecución de las acciones correspondientes a los programas federales que por su naturaleza así lo permitan, sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población”

Gráfica 1



Fuente: SHCP, Estadísticas de Recursos Federales Asignados a los Gobiernos Estatales y Municipales. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/gestionestadisticas/2000%20-%202009/ayuda/st01_010.pdf

En los últimos años, el concepto de Convenios de Descentralización ha estado conformado por recursos que se derivan de convenios celebrados por las entidades con la SEP, la SEMARNAT (CNA) y la SAGARPA. Por lo que corresponde a la SEP, los recursos han sido destinados a apoyar a las Universidades Públicas Estatales, Instituciones Descentralizadas de Educación, Colegios de Bachilleres, institutos tecnológicos superio-

res, colegios de estudios científicos y tecnológicos, institutos de capacitación para el trabajo, entre otros. Los recursos de la SAGARPA se han canalizado a programas agrícolas, de desarrollo rural, sanidad, pecuarios y pesca. En cuanto a los Convenios de Reasignación, éstos han sido celebrados con las secretarías de Turismo y Comunicaciones y Transportes. Los montos destinados se muestran en las siguientes tablas 1 y 2:

TABLA 1
RECURSOS FEDERALES ASIGNADOS VÍA CONVENIOS
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	26,557.0	31,729.2	34,323.6	39,984.8	47,009.8	44,040.7	56,370.6	73,075.4	75,537.7
CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN	26,557.0	31,729.2	34,323.6	39,984.8	42,363.3	41,270.4	52,971.2	67,831.3	70,808.3
SEP	21,931.7	24,805.5	26,865.7	31,994.6	34,030.4	34,127.0	42,718.5	49,223.2	53,124.2
SEMARNAT (CNA)	578.9	485.3	902.5	931.1	1,098.9	873.8	1,523.5	4,203.5	1,909.2
SAGARPA (ALIANZA PARA EL CAMPO)	4,046.4	6,438.4	6,555.4	7,059.1	7,234.0	6,269.6	8,729.2	14,404.6	15,774.9
CONVENIOS DE REASIGNACIÓN					4,646.5	2,770.3	3,399.4	5,244.1	4,729.4
SCT					4,332.4	2,562.1	2,874.5	4,159.6	3,491.0
SECTUR					304.6	188.7	524.9	1,084.5	1,238.4
SFP					9.5	19.5			
SSP									

Fuente: SHCP, Estadísticas de Recursos Federales Asignados a los Gobiernos Estatales y Municipales. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/gestionestadisticas/2000%20-%202009/ayuda/st01_010.pdf

TABLA 2
RECURSOS ASIGNADOS VÍA CONVENIOS
(TASA DE CRECIMIENTO REAL)

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN	11.71	-0.35	6.87	1.3	-8.89	22.91	20.03	0.11
SEP	5.75	-0.23	9.26	1.7	-6.22	19.87	8.01	3.51
SEMARNAT (CNA)	-21.62	71.3	-5.35	12.84	-25.64	66.96	158.63	-56.44
SAGARPA (ALIANZA PARA EL CAMPO)	48.77	-6.21	-1.21	-2.02	-18.95	33.32	54.68	5.03
CONVENIOS DE REASIGNACIÓN					-44.24	17.5	44.61	-13.51
SCT					-44.69	7.43	35.65	-19.51
SECTUR					-42.06	166.37	93.67	9.51
SFP					91.96			
SSP								

Fuente: SHCP, Estadísticas de Recursos Federales Asignados a los Gobiernos Estatales y Municipales. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/gestionestadisticas/2000%20-%202009/ayuda/st01_010.pdf

Con respecto a su evolución en 2010, al cierre del primer semestre², los recursos entregados a las entidades federativas por concepto de convenios de coordinación en materia de descentralización y de reasignación ascendieron a 36, 179 mdp, 8.9 por ciento menos en términos reales que el monto registrado al mismo periodo de 2009. Es de destacar que la mayor parte de estos recursos, 93%, correspondió a convenios de descentralización y el resto a convenios de coordinación.

Los recursos transferidos por concepto de convenios de descentralización al mes de junio de 2010 (Tabla 3) se ubicaron en 33,650.7 mdp, monto 12.3% inferior en términos reales respecto al primer semestre de 2009. Mediante los

² De acuerdo con lo establecido en el artículo 82, fracción X de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la federación debe informar en la Exposición de Motivos del Proyecto de Egresos del estado que guardan los convenios suscritos y los objetivos alcanzados, así como los convenios a suscribir y los objetivos a alcanzar. La información que aquí se presenta está tomada de la Exposición de Motivos del PEF 2011 en el capítulo correspondiente a la Evolución del Gasto Federalizado 2006-2010 http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/temas/expo_motivos/em004.pdf

Lic. Tomás Ruiz González
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros
Recursos Descentralizados de la CPFF



convenios de descentralización establecidos con la Secretaría de Educación Pública (SEP), que sumaron 24,577.1 mdp, y presentaron una disminución de 7.6 por ciento real, los gobiernos de las entidades federativas recibieron subsidios federales para el pago de remuneraciones y otros gastos de operación de las universidades públicas, universidades tecnológicas, el Colegio de Bachilleres, los institutos tecnológicos superiores, colegios de estudios científicos y tecnológicos, y los institutos de capacitación para el trabajo en las entidades federativas.

Los convenios que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Comisión Nacional del Agua (CNA) con las entidades federativas, se denominan de coordinación y, únicamente para fines estadísticos, se registran como convenios de descentralización. Con el propósito de fortalecer los consejos estatales agropecuarios y apoyar a los productores agrícolas, a través de la SAGARPA y de la CNA, se entregaron a las entidades federativas recursos por 9,073.6 mdp.

En lo que corresponde a SAGARPA, se transfirieron 7,600.7 mdp, lo que representó una disminución real de 27.8 por ciento con relación al monto erogado al primer semestre de 2009. A través de la CNA se entregaron 1,472.9 mdp, con un incremento real de 19.1 por ciento.

Por su parte, los convenios de reasignación constituyen un mecanismo para la transferencia de recur-

sos a las entidades federativas para el cumplimiento de objetivos de programas federales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la LFPRH. Los recursos transferidos a los gobiernos locales a través de convenios de reasignación celebrados con las secretarías de Turismo y de Comunicaciones y Transportes, al mes de junio (Tabla 4), sumaron 2,520.5 mdp, lo que significó un incremento de 89.4 por ciento real.

Para 2011, los recursos a ser transferidos a las entidades federativas vía convenios de descentralización o reasignación están establecidos en el los presupuestos de cada dependencia o entidad federal dentro del PEF en sus tomos y anexos, y se pueden identificar en su clasificación por objeto de gasto en el capítulo 8500³.

En su articulado, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2011 destaca la asignación de 12 mil 694 millones de pesos de la Secretaría de Agricultura para ejercer a través de convenios de coordinación con las entidades federativas para destinar a algunos de los componentes de los programas de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, el de Sustentabilidad de los Recursos Naturales y el PESA⁴.

3 *Clasificador por objeto del gasto emitido por el CONAC*

4 *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.*

TABLA 3
Convenios de Coordinación en Materia de Descentralización

Enero-junio de 2010^{p/}

Millones de pesos

Entidad	Total	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación ^{1/}	Comisión Nacional del Agua
Total	33,650.7	24,577.1	7,600.7	1,472.9
Aguascalientes	424.5	309.5	99.6	15.5
Baja California	1,027.4	755.6	133.6	138.2
Baja California Sur	317.6	259.3	36.7	21.6
Campeche	433.9	402.4	22.2	9.3
Coahuila	799.1	596.8	176.7	25.6
Colima	587.9	494.5	74.8	18.6
Chiapas	1,521.3	814.5	658.5	48.3
Chihuahua	1,151.0	891.4	219.6	40.0
Distrito Federal	65.7	50.0	12.2	3.5
Durango	729.8	447.3	222.1	60.4
Guanajuato	936.6	638.2	253.8	44.7
Guerrero	1,254.0	762.1	451.2	40.7
Hidalgo	872.2	679.8	143.7	48.7
Jalisco	2,000.9	1,552.1	398.8	50.0
México	1,356.7	990.4	351.8	14.5
Michoacán	1,419.9	1,014.6	372.7	32.6
Morelos	569.1	395.9	138.9	34.3
Nayarit	607.5	501.8	75.4	30.3
Nuevo León	2,070.5	1,995.8	55.9	18.8
Oaxaca	1,354.0	702.4	623.3	28.2
Puebla	2,164.2	1,719.2	393.1	52.0
Querétaro	745.3	560.3	167.0	18.0
Quintana Roo	366.6	261.0	89.9	15.6
San Luis Potosí	997.0	760.2	176.5	60.4
Sinaloa	2,268.0	1,613.5	454.9	199.7
Sonora	1,126.2	855.2	128.9	142.2
Tabasco	889.8	836.1	53.8	0.0
Tamaulipas	1,291.9	868.3	289.8	133.8
Tlaxcala	415.6	330.8	74.6	10.2
Veracruz	1,527.5	1,144.3	325.2	58.0
Yucatán	880.5	737.1	101.5	41.9
Zacatecas	785.0	636.9	130.9	17.3
No distribuable	693.3	0.0	693.3	0.0

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

p/ Cifras preliminares.

1/ Incluye los recursos ejercidos a través de los Centros de Desarrollo Rural y Distritos de Desarrollo Rural.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TABLA 4

Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación

Enero-junio de 2010^{p_/}

Millones de pesos

Entidad Federativa	Total ^{1_/}	Secretaría de Turismo	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Total	2,520.5	1,446.5	1,074.0
Aguascalientes	60.0	60.0	0.0
Baja California	57.2	57.2	0.0
Baja California Sur	0.0	0.0	0.0
Campeche	55.3	55.3	0.0
Coahuila	22.5	22.5	0.0
Colima	50.5	50.5	0.0
Chiapas	55.5	55.5	0.0
Chihuahua	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal	1,045.5	55.5	990.0
Durango	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	55.5	55.5	0.0
Guerrero	55.5	55.5	0.0
Hidalgo	25.5	25.5	0.0
Jalisco	57.3	57.3	0.0
México	55.5	55.5	0.0
Michoacán	55.0	55.0	0.0
Morelos	55.5	55.5	0.0
Nayarit	55.5	55.5	0.0
Nuevo León	55.2	55.2	0.0
Oaxaca	55.5	55.5	0.0
Puebla	44.0	44.0	0.0
Querétaro	53.0	53.0	0.0
Quintana Roo	90.0	90.0	0.0
San Luis Potosí	55.5	55.5	0.0
Sinaloa	90.5	55.5	35.0
Sonora	57.3	57.3	0.0
Tabasco	3.3	3.3	0.0
Tamaulipas	49.0	0.0	49.0
Tlaxcala	40.0	40.0	0.0
Veracruz	55.5	55.5	0.0
Yucatán	55.5	55.5	0.0
Zacatecas	55.1	55.1	0.0

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

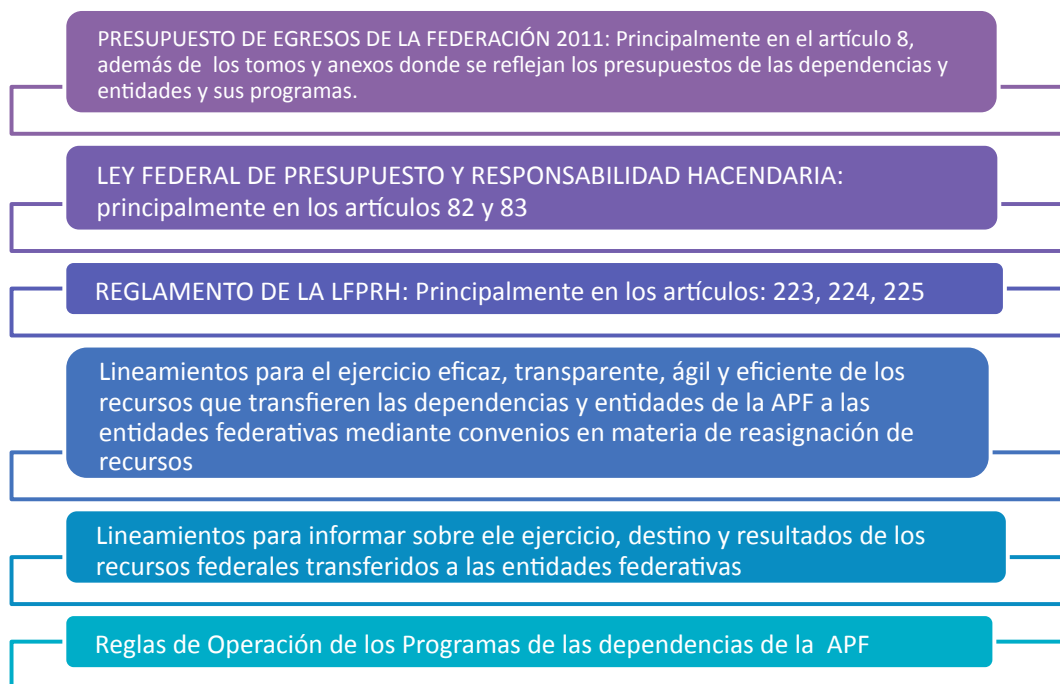
p_/ Cifras preliminares.

1_/ Se refiere a los recursos transferidos a las entidades federativas por las dependencias federales mediante convenios de reasignación, para el cumplimiento de objetivos de los programas federales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

“Adicionalmente a los Convenios de coordinación para la Descentralización o Reasignación de recursos, las entidades federativas o los municipios también pueden acceder a subsidios o transferencias provenientes de los presupuestos de las dependencias federales”

El marco normativo de la transferencia de recursos a las entidades federativas vía convenios de coordinación para la descentralización o reasignación es el siguiente:



En este marco normativo se establecen las características y condiciones bajo las cuales se ejercen los recursos federales transferidos por esta vía. En términos generales, conviene destacar aquí las disposiciones más relevantes contenidas en este conjunto de normas.

- Los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación de recursos deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, igual que los anexos respectivos, con el propósito de

facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos.

- Evitar comprometer recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas
- Especificar las fuentes de recursos o potestades de recaudación de ingresos por parte de las entidades federativas con que complementen los recursos transferidos o reasignados.
- Las entidades deben abrir cuentas bancarias específicas para que los recursos sean depositados en las mismas, lo que permite su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización
- Se debe destinar un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los recursos
- Las dependencias federales, cuando se trate de programas con recursos concurrentes deberán cuidar que no se condicione el monto ni el ejercicio de los recursos federales más allá de lo establecido en las reglas de operación o en los convenios correspondientes.
- Las dependencias y entidades federales solo podrán transferir recursos convenidos a las entidades federativas a través de las tesorerías de estas últimas
- Los recursos transferidos en el marco de estos convenios que no hayan sido devengados al 31 de diciembre deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio fiscal.
- La aportación de los recursos federales que se convengan deberá realizarse a más tardar el 31 de marzo.
- En cuanto a la aportación de los recursos locales por parte de las entidades federativas o municipios, en su caso, podrán solicitar a la dependencia o entidad federal correspondiente una prórroga

hasta por otros 35 días hábiles, en casos debidamente justificados.

En el contenido de los convenios se observa lo siguiente:

- Antecedentes
- Declaraciones de las partes
- Cláusulas relativas a: el objeto del convenio, los recursos que se asignan o transfieren, en caso de concurrencia de recursos, cuánto corresponde a cada orden de gobierno aportar, lo relativo a la reasignación de recursos humanos o materiales, en su caso, cómo se aplicarán los recursos y en qué o para qué, los gastos administrativos, las obligaciones de las partes, lo relativo al control, vigilancia, seguimiento y evaluación, de la cancelación o suspensión de las asignaciones de recursos, de los recursos no devengados, de las modificaciones al convenio, de la jurisdicción y competencias, de la vigencia, y de la terminación anticipada, la difusión y la transparencia.

SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

Adicionalmente a los Convenios de coordinación para la Descentralización o Reasignación de recursos, las entidades federativas o los municipios también pueden acceder a subsidios o transferencias provenientes de los presupuestos de las dependencias federales, ya que el ejecutivo federal, a través de dichas entidades y dependencias puede transferir recursos a quienes contribuyen al cumplimiento de las funciones públicas, sociedad civil, entes de carácter privado y público (entre éstos, entidades federativas y municipios). Estos recursos se pueden identificar en la clasificación por objeto de gasto en los capítulos 4200 y 4300.

En la LFPRH, los subsidios están definidos como las asignaciones de recursos federales prevista en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o a los municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general. Por su parte, las transferencias están defi-

nidas como las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso a los órganos administrativos desconcentrados para sufragar el gasto de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos administrativos asociados al otorgamiento de subsidios así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.⁵

Como ejemplo se destaca el subsidio para municipios y demarcaciones territoriales del D.F. (de una lista de elegibles determinada por la Federación) establecido en el artículo de 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 por la cantidad de por 4,303 millones 300 mil pesos, para fortalecer las funciones de seguridad pública en los municipios y las acciones de prevención del delito (implica aportaciones municipales concurrentes), así

como otro por 2,400 millones de pesos para otorgar a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial o para el fortalecimiento de instituciones de seguridad pública. Conviene destacar que también existen considerables subsidios en el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social.

El acceso a este tipo de subsidios o transferencias es vía la celebración de convenios específicos, que en el caso del ejemplo citado, se deberán celebrar a más tardar el último día hábil del mes de febrero para los recursos para municipios y el 31 de marzo para los recursos para entidades, y las entidades federativas y municipios, en su caso, están obligadas a cumplir con los lineamientos específicos que para su ejercicio establezcan las dependencias federales correspondientes o bien, las reglas de operación si están relacionados con programas sujetos a las mismas.

El marco normativo de para los subsidios y transferencias es el siguiente:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2011: Principalmente en el artículo 8, además de los tomos y anexos donde se reflejan los presupuestos de las dependencias y entidades y sus programas.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA: principalmente en los artículos 74 a 79

REGLAMENTO DE LA LFPRH: Principalmente en los artículos: 170, 171, 172, 173, 174, 175

Reglas de operación de los programas de las dependencias de la APF

Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas

5. LFPRH, artículo 2.



*Lic. Jorge López Portillo Tostado
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPFF*

En este conjunto de normas se establece, como para los convenios de coordinación en materia de reasignación o descentralización, los plazos en que se deben formalizar los convenios específicos para su ejecución que corresponden al primer trimestre del ejercicio fiscal, las fechas límite para realizar la transferencia de los recursos por parte de los órdenes de gobierno participantes, se establece que la transferencia a entidades federativas debe ser a través de sus tesorerías y en cuentas de banco específicas para tales subsidios o transferencias, además:

- Que los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad selectividad y temporalidad
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y con base en el PEF y sujetándose en lo conducente a los artículos 74 a 78 de la LFPRH determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios, y en su caso, a los sectores social y privado.
- Para asegurar la aplicación de recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, los programas a través de los cuales se otorguen subsidios, según lo dispuesto por la Cámara

de Diputados en el PEF, se deberán sujetar a reglas de operación, que deben ser publicadas en el DOF a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio, previo todo un proceso de elaboración, modificación en su caso, por parte de las dependencias, aprobación por la Secretaría de la Función Pública, el visto bueno de las Comisiones de la Cámara de Diputados y, en coordinación con éstas, de las entidades federativas.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS REGLAS DE OPERACIÓN

Las reglas de operación son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios o transferencias a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia⁶. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se señalan los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas, a decir:

- a) Deberán ser simples y de fácil acceso para los beneficiarios;

⁶ Secretaría de la Función Pública: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgors/reglas/index.htm>

- b) Se procurará que la ejecución de las acciones correspondientes a los programas federales que por su naturaleza así lo permitan, sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población, debiendo reducir al mínimo indispensable los gastos administrativos y de operación del programa respectivo;
- c) Se deberán tomar en cuenta las características de las diferentes regiones socioeconómicas del país;
- d) Se deberán considerar las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo;
- e) Preverán que las aportaciones acordadas se realicen oportunamente y sean ejercidas de inmediato;
- f) Se promoverá una calendarización eficiente para el ejercicio de los recursos federales respectivos;
- g) Deberán incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos;
- e) Informes programático-presupuestarios. Avances físicos-financieros, cierre de ejercicio, recursos devengados.
- f) Evaluación. Tanto interna como externa, indicadores de resultados y relación de las Reglas de Operación con la Matriz de Indicadores de Resultados.
- g) Seguimiento, control y auditorías. Atribuciones, objetivo, resultados y seguimiento.
- h) Quejas y denuncias. Mecanismos, instancias y canales.
- i) Anexos. Formatos y modelos de convocatoria de solicitud, de cédula de registro de aspirantes, de convenio de coordinación, de informe financiero de fideicomisos y seguimiento de apoyos pagados.

En términos generales, las reglas de operación deben contener⁷:

- a) Presentación y Antecedentes
- b) Objetivos
- c) Lineamientos generales. Cobertura, población objetivo, características de los apoyos (tipo y monto), beneficiarios, criterios y procedimiento de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones, sanciones (que de presentarse son causa de incumplimiento, retención, suspensión y, en su caso, reducción en la otorgación de recursos).
- d) Lineamientos específicos. Coordinación institucional, instancias ejecutoras, instancia normativa, instancias de control y vigilancia.

Las dependencias y entidades federales son responsables de emitir las reglas de operación de sus programas, o de hacer modificaciones a las vigentes, sin embargo, la Cámara de Diputados, a través de la comisión ordinaria que corresponda emitirá opinión sobre las mismas. Las entidades federativas podrán también opinar en esta revisión de las reglas de operación realizada por las comisiones de la Cámara de Diputados, la cual puede solicitar, a través de un punto de acuerdo, rediseñar o reformular las reglas de operación incluso después de su publicación en el DOF.

No obstante, estos mecanismos de contra peso, expertos identifican cierta problemática que se puede resumir en lo siguiente⁸:

En algunos programas la normatividad es rígida, lo que hace compleja la aplicación y ejecución de los recursos. No en todos los casos se puede hacer uso de los recursos en razón de las limitantes que las reglas de operación prevén. Existe un desfase temporal entre las

7 Durán, Gilberto. *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño. Documento de Trabajo No 71. Junio de 2009. (Versión Preliminar). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Reeglas_Operacion_docto%2071.pdf*

8 *Trabajos Preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria (2004) y diversos diagnósticos presentados en dicho foro: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/>*
Mtro. Abelardo Anibal Gutiérrez. *Transparencia en el Gasto Federalizado (Presentación en diapositivas) Facultad de Economía de la UNAM, Marzo 04 de 2010. Presentado en el Seminario Propuesta para una efectiva Transparencia Presupuestaria, realizado por el IFAI. <http://www.ijai.org.mx/SeminarioPETP2010/downloads/AnibalGutierrezLara.pdf>*

“Las comisiones de la Cámara de Diputados, puede solicitar, a través de un punto de acuerdo, rediseñar o reformular las reglas de operación incluso después de su publicación en el DOF”

publicación de las reglas de operación y la aprobación de los presupuestos locales. Las reglas de operación no consideran las divergencias naturales e históricas de las entidades federativas. En materia de Convenios, los plazos que transcurren para que sean enviados por las instancias federales a las entidades federativas son largos pero no se modifican los plazos establecidos para su ejercicio. Así, debido a lo largo del proceso de suscripción de convenios, sobre todo tratándose de reasignaciones, se incurre en subejercicios y se tienen que devolver los recursos al gobierno federal. Entre otras consideraciones.

Conclusiones

Los beneficios adicionales que la población de las entidades federativas y municipios pudieran recibir derivados de la ejecución de programas en coordinación con la Federación, ampliación de la cobertura o los beneficios de los mismos, merece que exista una eficiente gestión y coordinación de las autoridades locales para hacer efectivas las transferencias vía convenios de coordinación en materia de reasignación o descentralización de recursos, así como vía subsidios, no obstante las dificultades que actualmente enfrentan.

Corresponde a las autoridades locales conocer a profundidad cómo funcionan estos mecanismos,

cumplir con los plazos para la firma de los convenios, y para la aportación de los recursos concurrentes; conocer los programas federales que tienen en sus presupuestos recursos transferibles, las reglas de operación de los programas, estar al pendiente de las modificaciones de las mismas, y sobre todo, hacer efectiva la posibilidad de injerencia que tienen sobre dichas reglas de operación a través de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, dentro de los plazos establecidos, dada la problemática que están enfrentando los gobiernos locales para bajar los recursos debido a las limitaciones que dichas reglas suponen. Además los gobiernos deben procurar fuentes de ingresos propios alternativas para generar recursos que habiliten una mayor participación en programas con recursos concurrentes.

Ya que los recursos deben transferirse a través de las secretarías de finanzas, es fundamental el papel que éstas desempeñan, y en particular de sus áreas de egresos, como vínculo entre las dependencias y entidades federales y las dependencias estatales que ejecutan los programas y ejercen los recursos, para que las transferencias potenciales se hagan efectivas. Por ello, conviene que exista en las áreas de egresos personal calificado que sea responsable de la gestión y el seguimiento a este tipo de transferencias.

Obligaciones para el Manejo de los Recursos Federales Transferidos 2011

José de Jesús Guízar Jiménez

En este artículo se presenta la principal información normativa que sobre el gasto federalizado se encuentra contenida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Se clasificó en cuatro secciones: la primera hace referencia a los aspectos relativos a la administración de los recursos; la segunda es la relativa a las obligaciones que en materia de entrega y manejo de la Información deberán realizar los ámbitos de gobierno que participen en el gasto de estos recursos; la tercera, considera la normativa en materia de control y fiscalización de los recursos; y por último, en la cuarta sección se incorporan aspectos relativos a la calendarización de las ministraciones.

En los artículos 8º, 9º, 10º y 11º del PEF 2011 se establece normativa específica en materia de: Administración, entrega y manejo de la información, así como del control y fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Es de resaltar la importancia que del conocimiento de estas normativas deban tener los responsables en la recepción, manejo y ejercicio de los recursos federalizados, ya que su inobservancia generará desde la suspensión en la ministración de los recursos, hasta el fincamiento de responsabilidades para los funcionarios involucrados.

• **Administración de los Recursos**

Con la intención de transparentar el monto de los productos financieros se establece la obligación de las entidades federativas y municipios de mantener una cuenta específica por fondo en la que deberán manejar de manera integral y única los recursos que de cada

fondo reciban por ejercicio fiscal. En esta cuenta se deberán manejar exclusivamente los recursos del fondo correspondiente, así como sus rendimientos financieros, sin incorporar por ningún motivo remanentes de otros ejercicios, ni aportaciones que realicen en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones. Asimismo, según se establece en los artículos en comento, se deberá observar lo siguiente:

- Mantener registros específicos de cada Fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto.

* *José de Jesús Guízar Jiménez, es Economista y Maestro en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; Magíster en Hacienda Pública y Administración Financiera por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda de España y la Universidad de Madrid; y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. jguizarj@indetec.gob.mx*

*Mtro. Armando López Cárdenas
Secretario de Finanzas del Distrito Federal
y Coordinador del Comité de Vigilancia de Aportaciones y
Otros Recursos Descentralizados de la CPEF*



- No se podrán transferir recursos entre los Fondos, ni hacia cuentas en las que se maneje otro tipo de recursos por las entidades federativas y municipios.
- Se deberá cancelar la documentación comprobatoria del gasto, con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, y se identificará con el nombre del Fondo o programa respectivo.
- El registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos de los Fondos de aportaciones del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se deberá realizar conforme a la normativa aplicable.
- Iniciar los programas tendientes para que las tesorerías locales realicen los pagos relacionados con recursos federales directamente en forma electrónica, mediante abono en las cuentas bancarias de los beneficiarios a más tardar el 31 de diciembre de 2012.
- Coadyuvar con las instancias fiscalizadoras competentes para la verificación del buen ejercicio de

los recursos transferidos y la fiscalización de las cuentas públicas en los términos de lo establecido en el artículo 49, fracciones III y IV, de la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables.

- Transparentar los pagos que se realicen en materia de servicios personales en aquellos fondos que tienen ese destino, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

En complemento a lo anterior, se dispone que las entidades federativas y, en su caso, los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, instrumentarán las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos a las instancias ejecutoras en sus respectivas administraciones públicas, conforme a su propia legislación y las disposiciones aplicables. Lo anterior en busca de que el recurso este el menor tiempo posible en cuentas bancarias ya que ese no es su destino real, sino el ser ejercido oportunamente en los destinos para los que fue dispuesto.

Respecto a los fondos de aportaciones que tienen entre sus rubros de gasto el pago de servicios personales, como son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Edu-

“Se establece la posibilidad de que las dependencias federales puedan realizar ajustes presupuestarios para los recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios, en los términos dispuestos en la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”

cación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud de las Entidades Federativas (FASSA), las entidades federativas y las dependencias del ejecutivo federal que coordinen el sector específico al que correspondan las funciones descentralizadas de cada fondo, deberán:

- Coordinarse para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- En los casos en que por causa no imputable al personal no se realice el pago, a solicitud del interesado, entregando el alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados le deberán ser reintegrados en un plazo no mayor a 45 días; y
- Se coordinarán para emitir, sobre las bases de las auditorías practicadas al Fondo, las disposiciones necesarias para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del mismo.

Por otra parte, se ratifica la disposición de que solamente las tesorerías de las entidades federativas podrán ser las receptoras de los recursos federales que transfieran de las dependencias del ejecutivo federal a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con la salvedad de aquellas ministraciones que estén relacio-

nadas con obligaciones de las entidades federativas o municipios que hayan sido garantizadas con sus participaciones o aportaciones federales, en términos de lo dispuesto en los artículos 9, 50 y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal y los casos previstos en las disposiciones legales aplicables.

En el caso de variaciones en el comportamiento de los ingresos esperados, se establece la posibilidad de que las dependencias federales puedan realizar ajustes presupuestarios para los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en los términos dispuestos en la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Los recursos federales vinculados con ingresos excedentes que en los términos de las disposiciones aplicables tengan como destino la realización de programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, se sujetarán a las disposiciones aplicables del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, FIES.

• **Entrega y Manejo de la Información**

Según lo establecido en el Presupuesto de Egresos, las entidades federativas y los municipios mantienen la obligación de informar trimestralmente en los términos en que se dispone en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabi-

alidad Hacendaria, y en los artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de los resultados alcanzados con la utilización de los recursos transferidos.

En los informes trimestrales se deberá incluir de manera pormenorizada el avance físico y financiero de todas las obras y acciones que se realicen con los recursos de estos Fondos, incluyendo las diferencias que en su caso resulten de los recursos ministrados y ejercidos, así como el resultado de las evaluaciones que se deben realizar en los términos del artículo 134 constitucional y los mencionados en el párrafo anterior.

En el manejo de la documentación relativa a la comprobación del gasto de cada uno de los Fondos de Aportaciones del Ramo General 33, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal la resguardarán de manera independiente y la deberán presentar a las instancias competentes de control y fiscalización que se las soliciten.

Las entidades federativas deben transparentar los pagos que se realicen en materia de servicios personales en aquellos fondos de aportaciones federales que tienen ese destino, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

Respecto a los fondos FAEB y FAETA, la Secretaría de Educación Pública deberá:

- Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año;
- Conciliar el número y tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas de nivel básico, normal y educación tecnológica y de adultos con las entidades federativas, determinando aquellas que cuentan con registro en dicha Secretaría, las que sólo lo tienen en las entidades federativas, y en su caso ambas;
- Contar, a más tardar el último día hábil de julio de 2011, con un registro actualizado de la totalidad del personal federalizado, sin importar su situación de ocupación o vacancia, por centro de trabajo, con el nombre de cada trabajador y su

respectiva Clave Única de Registro de Población y Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave, así como la función que desempeña;

- Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año, el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre del año;
- Vigilar el monto de los sueldos con cargo al Fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial.

Por su parte, las obligaciones de las entidades federativas respecto a estos mismos fondos (FAEB y FAETA):

- Entregar a la Secretaría de Educación Pública de manera trimestral, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes a la terminación del trimestre correspondiente, así como publicar en su respectiva página de Internet la siguiente información:
 - El número total del personal comisionado y con licencia, con nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino.
 - Los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, debiendo precisar el tipo de plaza y el periodo que comprende.

Respecto al FASSA, las entidades federativas deberán entregar a la Secretaría de Salud, de manera trimestral la siguiente información:

- El número total, nombres, códigos de plaza y funciones específicas del personal comisionado, centro de trabajo de la comisión, así como el periodo de duración de la comisión.



*C.P. Francisco Manuel Osorio Cruz
Secretario de Finanzas del Estado de Colima
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones
y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF*

- Los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos.
- Los pagos realizados, diferentes al costo asociado a la plaza, incluyendo nombres, códigos, unidad o centro de trabajo del personal al que se le cubren las remuneraciones con cargo a este fondo.

Respecto al FAIS las entidades federativas deberán informar a las instancias de evaluación y fiscalización de los ámbitos federal y local sobre las obras y acciones realizadas, utilizando dicha información las instancias mencionadas para medir el avance alcanzado en los aspectos en los que se destinen los recursos, en relación con los elementos o variables que se utilizan en la fórmula para la distribución de los recursos de este fondo en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En lo que toca al FORTAMUN las entidades federativas deben reportar en los informes trimestrales el destino de los recursos recibidos, especificando:

- Cada una de las obligaciones financieras solventadas.

- Los pagos realizados por derechos y aprovechamientos por concepto de agua.
- Las acciones realizadas para atender las necesidades vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En materia del Seguro Popular, se establecen mayores acciones en materia de rendición de cuentas en lo relativo a las plazas pagadas con recursos transferidos por concepto de cuota social y aportación solidaria federal, debiendo indicar nombre, sueldo, lugar de adscripción, tipo de contratación y puesto, así como a la compra de medicamentos, entre otros.

Sobre los recursos correspondientes a los recursos de los fondos de ayuda federal en materia de seguridad pública, las entidades federativas deberán reportar en los Informes Trimestrales, el ejercicio de los recursos, incluyendo:

- La información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos de los fondos.
- Las disponibilidades financieras con que cuenten de los recursos de los fondos, correspondientes a otros ejercicios fiscales.
- El presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente al presente ejercicio fiscal.

En este aspecto es importante recalcar que en los artículos del PEF en comento se menciona que la información sobre el destino de estos recursos deberá estar claramente asociada con los objetivos de las estrategias definidas previamente por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

• **Control y Fiscalización**

La SHCP facilitará a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los órganos de control y fiscalización de las entidades federativas que así lo soliciten, el acceso a la información reportada en el formato único al que se refiere el artículo 85 de la LFPRH, con el propósito de que puedan verificar:

- El cumplimiento en la entrega de la información;

- Su calidad;
- Su congruencia con la aplicación; y
- Los resultados obtenidos con los recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación vigilará que los recursos informados se correspondan con los ministrados en el ejercicio fiscal y los reportados en la cuenta pública correspondiente. Asimismo, procederá en los términos de las disposiciones aplicables para imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, no hayan entregado la información en los términos de la referida disposición.

Se establece también en el articulado del PEF, que se mantendrán actualizados los indicadores para resultados de los fondos de aportaciones federales y de los demás recursos federales transferidos, y que se evaluarán los resultados que se obtengan con los mismos. Se plantea que se dará seguimiento de las metas establecidas en los indicadores y en los resultados de las evaluaciones realizadas, para ello la SHCP y las dependencias coordinadoras de sector de los recursos acordarán con las entidades federativas y, por conducto de éstas con los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos establecidos para los recursos transferidos.

En coadyuvanza con la fiscalización de las cuentas públicas y conforme a lo establecido en las fracciones III y IV del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, las instancias fiscalizadoras competentes verificarán que los recursos que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, por concepto de aportaciones federales, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables del ámbito federal y local.

Las entidades federativas informarán trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, a su vez también informarán de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto

“En materia del Seguro Popular, se establecen mayores acciones en materia de rendición de cuentas”

de los recursos transferidos y aquellos erogados, así como los resultados de las evaluaciones del desempeño que se hayan realizado por las instancias técnicas de evaluación a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el objeto de coadyuvar a mejorar la calidad del gasto y fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al Ramo General 33, así como a los recursos federales correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación que se transfieren a las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se realizará el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, PROFIS.

Sobre la fiscalización a las universidades públicas, en adición a lo reportado a la fecha (programas y el costo de la plantilla docente y no docente y desglose del gasto corriente), se deberá reportar:

- Los estados de situación financiera, analítico y de origen, y aplicación de recursos federales.
- La matrícula de inicio y fin de cada ciclo escolar.
- La aplicación de la contabilidad gubernamental establecida en Ley.

• **Calendarización de los recursos**

La distribución y calendarización de las ministraciones de los recursos de los fondos de aportaciones federales se realiza en el marco del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y se determina con base en la información proporcionada por las Secretarías de Educación Pública, de Salud, de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, tomando en consideración las Bases de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria de fecha 26 de enero de 1998, y conforme a las asignaciones contenidas en los anexos 1.C. y 14 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

• **Conclusiones**

De todo lo anterior se observa que es preocupación del legislador avanzar en la transparencia de los recursos financieros transferidos, poniendo especial énfasis en aquellos fondos que concentran recursos para el pago de servicios personales como son los fondos: FAEB, FAETA y FASSA.

Uno de los principales problemas que en el cumplimiento de las tareas transferidas se han reportado por las entidades federativas en los fondos menciona-

dos en el párrafo anterior, son las inconsistencias que hay en los registros de las plantillas de personal por lo que con los mandatos establecidos en el PEF, se podría pensar en alcanzar una conciliación definitiva de las plazas y horas que tiene cada entidad federativa con las que reconocen los sectores centrales.

Un aspecto toral que en la normatividad descrita se desprende es la obligación de aperturar una cuenta única por cada fondo y por cada ejercicio fiscal, buscando con esto establecer un procedimiento administrativo que dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establece que las aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de la referida Ley.

Por último, un avance importante en materia de seguimiento y control de los recursos es la disposición que mandata utilizar a las secretarías de finanzas de las entidades federativas como únicas receptoras de recursos federales, mecanismo que les facilitará el seguimiento que del llenado de los informes trimestrales deben realizar los ejecutores de gasto local, entiéndase de las mismas entidades federativas, así como de los municipios.

Calendario de fechas de pago 2011 del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Mes	FAEB	FASSA	FAIS	Fortamun-DF	FAM	FAETA	FASP	FAFEF
Enero	10 y 25	10 y 25	31	31	31	10 y 25	31	31
Febrero	10 y 23	10 y 25	28	28	28	10 y 23	24	28
Marzo	10 y 25	10 y 25	31	31	31	10 y 25	29	31
Abril	7 y 11	11 y 25	29	29	29	7 y 11	28	29
Mayo	10 y 26	10 y 25	31	31	31	10 y 26	27	31
Junio	10 y 24	10 y 24	30	30	30	10 y 24	29	30
Julio	5 y 28	11 y 25	29	29	29	5 y 28	28	29
Agosto	10 y 25	10 y 25	31	31	31	10 y 25	29	31
Septiembre	9 y 23	12 y 26	30	30	30	9 y 23	28	30
Octubre	10 y 26	10 y 25	31	31	31	10 y 26	27	31
Noviembre	10 y 24	10 y 25		30	30	10 y 24		30
Diciembre	6 y 9	6		14	14	6 y 9		14

Fuente: ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Evaluación del Gasto Público y la Gestión Institucional

Luz Elvia Rascón Manquero

El principal objetivo de evaluar programas públicos es sin duda la mejora de la gestión. Por supuesto que este objetivo va acompañado por la asignación de los recursos y por la divulgación hacia la sociedad de los logros alcanzados, lo cual implica que se ha verificado el cumplimiento de objetivos y metas implícitos en la también mejora observable de la población beneficiaria. Por su parte, la evaluación sectorial, es decir, aquella que envuelve todas y cada una de las dependencias públicas de un gobierno estatal –para el caso de este escrito– es hacer un diagnóstico situacional sobre la aplicación de los recursos financieros y de la gestión institucional, con criterios de esfuerzo, productividad y eficiencia de los bienes y servicios que entregan a través de sus programas. Este trabajo ofrece alternativas de evaluación de la eficiencia sectorial, los conceptos implicados y la metodología a utilizar.

I. INTRODUCCIÓN

Dadas las crecientes limitaciones en la disponibilidad de los recursos, así como la importancia de lograr una distribución más efectiva y eficiente, las dependencias del sector público demandan alternativas que permitan analizar y evaluar los efectos del Gasto Público, y con ello, mejorar tanto la gestión como las políticas públicas.

Evaluar el impacto de los programas y el desempeño de las instituciones, implica analizar sistemáticamente la acción gubernamental, con el fin de contar con elementos que permitan determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas, descritos en la planeación del desarrollo. El objetivo es evaluar el diseño,

gestión y resultados de los programas públicos, proporcionando información que apoye la administración y el proceso de asignación de los recursos de manera efectiva, con el fin de mejorar la gestión.

Con el objeto de ofrecer alternativas al respecto, el presente trabajo incluye una metodología válida a partir de tres fases de aplicación, que se describen con ejemplos a lo largo del documento.

Luz Elvia Rascón Manquero, es Doctora en Negocios y Estudios Económicos por la UdeG; Maestra en Ciencias por la Universidad Autónoma de Chihuahua UACH; Estudios en Desarrollo Regional por el Convenio UACH-COLEF; y actualmente se desempeña como Directora del Sistema Integral de Información en el INDETEC. hrasconm@indetec.gob.mx

II. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN SECTORIAL

Como ya se mencionó, la metodología para realizar la evaluación sectorial incluye las siguientes tres fases:

1. Evaluación del Gasto Público en términos de su evolución -nivel, composición y tendencia- productividad y eficiencia en el manejo de los recursos.
2. Evaluación de la gestión por desempeño institucional y desempeño sectorial.
3. Conclusiones y recomendaciones relacionadas con cada uno de los aspectos observados.

A continuación se describen cada una de ellas.

Primera Fase: Evaluación del Gasto Público

El punto de partida de esta primera fase implica plantear la siguiente cuestión: *¿Cuál es la incidencia del Gasto Público?*

En principio, es importante destacar el concepto de incidencia del gasto público, a fin de clarificar la metodología del análisis.

❖ *Incidencia del Gasto Público*

La incidencia del gasto público es el término comúnmente utilizado para referir el beneficio o *incidencia del beneficio* que dicho gasto tiene sobre la posición económica de individuos y familias a través de dos canales: 1) cambios en el ingreso laboral (derivado de los recursos que se obtienen por el trabajo); y 2) cambios en el ingreso bruto (total de los ingresos de la población).

De ese modo, las transferencias directas de dinero y los beneficios generados por la provisión de bienes y servicios públicos, afectan de manera positiva o negativa el bienestar de individuos y familias (McClure, 1988)¹.

¹ C. H. McClure (1988). *Fiscal Policy and Equity in Development Countries. Working papers E- 88-13. The Hooper Institution. Stanford University.*



C.P. Roberto J. Moya Clemente
Secretario de Finanzas del Estado de Puebla e integrante
del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPFF

No obstante la *incidencia del beneficio* mide solo un componente del efecto distributivo del gasto público; esto es, que *excluye del análisis los efectos indirectos, dado que no todos éstos se pueden medir con precisión.*

En todo caso, la magnitud de los efectos indirectos se puede minimizar a través de situaciones contrafactuales², o de caso hipotético.

En los estudios de *incidencia del gasto* –como ya se aclaró, estamos hablando de la *incidencia del beneficio*– usualmente se realizan dos tipos de ejercicio:

- La introducción de cambios pequeños en el nivel del Gasto Público para programas seleccionados o para el lado completo del gasto en el presupuesto; y

² *Contrafactual o contrafáctico se refiere a todo evento o a toda situación que no ha acontecido (opuesto a los hechos) o no se ha observado, pero que pudiera haber ocurrido (la situación o evento fácticos o fenomenicamente existentes son llamados por este motivo, algo ambiguamente, “actuales”). Se dice que el evento o la situación forman parte de un universo posible, mientras que el evento o situación actuales forman parte del universo fáctico o universo actual. Rascón, M, L. (2009). La Evaluación del Impacto de Programas y Proyectos de Desarrollo. REVISTA INDETEC Federalismo Hacendario No. 158, VOL. 4.*

- Comparaciones entre el gasto que no redistribuye ingreso, y el que sí lo hace.

En el primer caso, se presenta un aumento o disminución en el nivel del gasto público; en tanto que para el segundo, hay simplemente una reasignación de un nivel dado de gasto.

En principio, cabe destacar que para evaluar el efecto distributivo del Gasto Público es preciso estimar la incidencia del mismo, lo cual requiere tres pasos principales:

- Construcción de una base de datos que contemple la selección del período de tiempo, el marco analítico, la unidad de análisis y la medida apropiada del ingreso.
- Asignación de los gastos del gobierno a la unidad familiar seleccionada.
- Selección y aplicación de índices de redistribución.

Una vez que se cuenta con la información, lo siguiente es organizarla, establecer parámetros de comparación y realizar el análisis.

❖ *Análisis de la Incidencia del Gasto Público sobre los niveles de bienestar*

Para estimar los efectos distributivos de la incidencia del Gasto Público, es indispensable seleccionar las categorías de gasto de gobierno y establecer los parámetros de comparación a través índices; por ejemplo, el gasto de gobierno en educación (categoría de gasto) y su incidencia sobre el ingreso corriente total en hogares (índice de redistribución³).

³ Se refiere a una política pública prevista para igualar la redistribución del ingreso en la sociedad, es decir, que el dinero público se debe distribuir para beneficiar a los miembros más pobres de la sociedad.

Dado que el propósito de la incidencia del Gasto Público es determinar cómo afecta el gasto de gobierno el bienestar de los individuos y familias, idealmente lo que debería medirse en términos monetarios son los beneficios recibidos por éstos, ya sea como aumentos directos en el ingreso, o como aumentos indirectos generados por el consumo de bienes y servicios provistos por el sector público. No obstante, todo lo que se puede medir con certeza son los costos contraídos por el gobierno en la prestación de sus programas de gasto.

Por tanto, es importante destacar que lo que se asienta en los estudios de incidencia del gasto son aquellos en los que realmente ha incurrido el gobierno al efectuar las transferencias de dinero y al proveer bienes y servicios.

Ahora bien, existen dos conjuntos de índices de incidencia del gasto⁴: los desagregados y los globales. Los primeros, considerados como los más simples, utilizan generalmente la razón de beneficios atados a alguna medida del ingreso de la población; por ejemplo, el ingreso corriente total en hogares por deciles⁵; en tanto que los índices globales implican el grado de desigualdad del ingreso, el cual, comúnmente se transforma a un índice único -como una medida global de la concentración del ingreso- llamada *coeficiente de Gini*⁶. A continuación se describen ambos conjuntos de índices.

Índices Desagregados

Como ya se mencionó, el conjunto de índices de incidencia del gasto más simple y utilizado son los índices desagregados. Éste se describe como la razón (*g*) de beneficios (*G*) vinculados a

alguna medida del ingreso (*Y*); y su fórmula se expresa como: $g = G/Y$.

⁴ El índice de incidencia del gasto de gobierno es la expresión numérica, o porcentual, de la relación entre dos variables: el gasto realizado en la producción y entrega de bienes y servicios, y el ingreso de la población (individual o de los hogares).

⁵ Los deciles son categorías donde se incluye una décima parte de las observaciones de que se dispone en una base de datos o registro, por lo que el número total de deciles asciende siempre a 10. El proceso de distribución y clasificación de los casos en deciles, al que podríamos referirnos como *decilización*, se lleva a cabo a partir de una variable de interés, y requiere que el archivo esté ordenado en función de dicha variable. Por ejemplo, el ingreso corriente total en hogares por deciles.

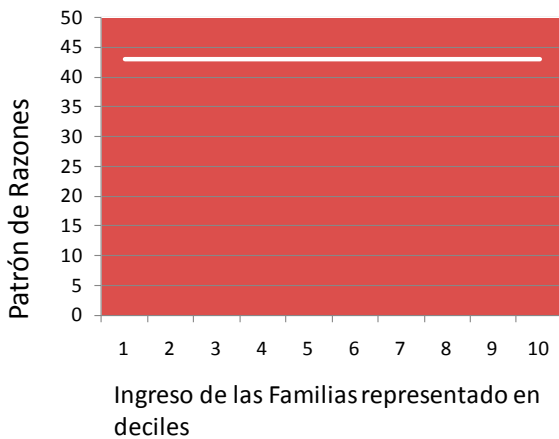
⁶ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

Esta razón se calcula para cada grupo de ingreso seleccionado y se presenta en forma gráfica, colocando las clases de ingreso en el eje horizontal y la razón de beneficios en el eje vertical (Ver Gráfico No. 1).

La situación en que el Gasto Público no redistribuye ingreso, se representa con un valor constante de la razón de beneficios para todas las clases. Por ejemplo, el total del gasto público en educación dividido por igual entre los deciles de ingreso de los hogares (ver

ejemplo “A”). Un patrón creciente de razones, aproximado por una línea de inclinación positiva, indica que el patrón de incidencia es regresivo, lo que significa que el Gasto Público beneficia a las familias de ingresos altos relativamente más que a las de ingresos bajos (Ver ejemplo “B”). Se aplica la conclusión opuesta, cuando las razones de beneficio disminuyen ante el aumento del ingreso, situación conocida como incidencia progresiva, y se representa gráficamente con una línea de inclinación hacia abajo (Ver Gráfico No. 1).

Ejemplo “A”: Cuando el Gasto Público no redistribuye Ingreso



Ejemplo “B”: Curva Regresiva hacia las familias de mayor Ingreso

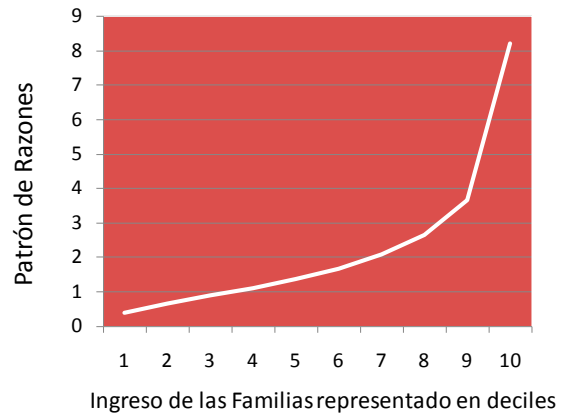
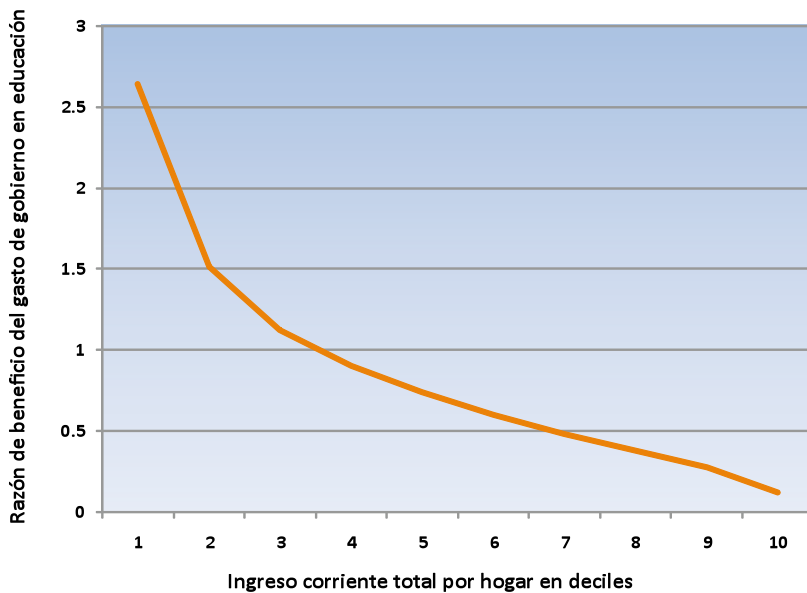


Gráfico No. 1 Gasto en Educación Respecto del Ingreso promedio trimestral por deciles 2008. Gini 0.457



Fuente: SIEF-INDETEC; Elaborado con base en la Cuenta Pública 2008, SHCP; y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.

Esta razón se ha utilizado en distintas combinaciones en lo que se denomina “medidas locales de redistribución”. Se llaman “locales” porque cada valor mide el grado de redistribución para cada grupo de ingreso, tal como se muestra en el Gráfico No. 1. Cabe destacar que el presentar estimados de índices locales e índices globales asociados, proporciona un cuadro consistente del grado general de redistribución y su patrón entre varios grupos de ingreso.

Índices Globales

Como ya se advirtió, el índice global constituye el grado de desigualdad del ingreso, el cual, cuando se representa de manera gráfica, se hace a través de la curva de Lorenz⁷.

Cabe destacar que la curva de Lorenz puede transformarse y representarse de manera unitaria con

una medida global de la concentración del ingreso, utilizada ampliamente y llamada el *coeficiente de Gini* (Ver Tabla No 1).

Como se puede observar en la Tabla No. 1, el efecto redistributivo del gasto del gobierno puede medirse comparando *coeficientes de Gini* estimados bajo distintos supuestos. En el siguiente cuadro se presenta una variedad de índices globales basados en comparaciones de *coeficientes de Gini*, en donde se observa que,

G_n: representa el *coeficiente de Gini* bajo gasto del gobierno distributivamente neutral,

G_y: indica el *coeficiente de Gini* para el ingreso bajo la distribución actual del gasto público, y

G_g: se refiere al *coeficiente de Gini* de la distribución del gasto del gobierno.

Tabla No. 1. Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar en deciles de hogares según tamaño de levantamiento y su coeficiente de Gini

(Precios Constantes 2008)

DECILES DE HOGARES ¹	AÑO DE LEVANTAMIENTO					
	2000	2002	2004	2005	2006	2008
INGRESO CORRIENTE TOTAL	33 495	32 773	33 872	34 808	37 299	36 694
I	5 100	5 411	5 600	5 712	6 651	6 116
II	8 881	9 578	9 968	10 205	11 515	10 687
III	12 118	12 816	13 457	13 654	15 159	14 393
IV	15 456	16 171	16 853	17 099	18 904	17 975
V	19 177	20 087	20 437	20 789	23 072	21 951
VI	23 841	24 383	24 942	25 619	27 805	27 008
VII	29 722	30 282	30 933	31 802	34 422	33 728
VIII	37 718	38 786	39 395	40 569	43 311	42 850
IX	53 584	53 683	54 541	55 602	59 072	59 182
X	129 357	116 531	122 599	127 032	133 078	133 048
COEFICIENTE DE GINI²	0.480	0.453	0.455	0.458	0.446	0.457

1. Los hogares están ordenados en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente trimestral.

2. El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio cuando el valor del Gini se acerca a cero la concentración del ingreso es menor.

FUENTE: **Cuadro elaborado por el INEGI.** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Año correspondiente.

7. La Curva de Lorenz es una gráfica de concentración acumulada de la distribución de la riqueza superpuesta a la curva de la distribución de frecuencias de los individuos que la poseen, y su expresión en porcentajes es el índice de Gini.



*L.C.P. José Manuel Saiz Pineda
Secretario de Administración y Finanzas del Estado
de Tabasco e integrante del Comité de Vigilancia de
Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPPF*

Cuadro No. 1 Índices Globales de Distribución Basados en Comparaciones de Coeficientes de Gini

Índice Global de Distribución	Autor y año
$Gg - Gy$	Kakwani, 1976
$Gn - Gy$	Reynolds y Smolensky, 1977
$(1 - Gn) / (1 - Gy)$	Musgrave y Thin 1948
$(Gn - Gy) / Gy$	Pechman y Okner 1980
$(1 - Gy) / (1/Gg)$	Khetan y Poddar, 1976

Fuente: Shah, A., 2008. Banco Mundial

Segunda Fase: Evaluación de la gestión a través del Desempeño Institucional y Sectorial

Por un lado, la estimación de la eficiencia en el uso de los recursos ha sido siempre tema de interés relevante para todo el sector público. Por el otro, la creciente demanda de mayor cobertura, calidad y equidad en la provisión de servicios estatales, así como la escasez de recursos y la insuficiente coordinación entre las entidades presupuestales, son algunos de los factores

que han motivado la evaluación del proceso de producción de los servicios al interior del gobierno, a fin de mejorar su eficiencia.

En este sentido, el objetivo de gobierno es el de promover la eficiencia en los sectores o dependencias públicas a partir de la evaluación, para lo cual se requiere de la construcción de “*indicadores globales*” que guíen la decisión de asignación de los recursos de manera eficiente.

La capacidad para cuantificar la eficiencia, provee al formulador de política de un mecanismo de control con el cual monitorear el desempeño de las Unidades de Decisión⁸, identificar las fuentes de ineficiencia y, a partir de esto, delinear políticas o planes de mejora.

La eficiencia de las unidades de decisión se analiza tomando en consideración los insumos utilizados y los productos obtenidos en el proceso de producción.

⁸ *Las Unidades de Decisión se refieren a las unidades responsables de los programas públicos tales como Salud, Educación, Desarrollo Regional, etc.*

“La necesidad de obtener indicadores más finos del desempeño de las entidades o sectores se ha convertido en un reto importante para el sector público”

Así, se espera obtener resultados de producción de bienes y servicios públicos óptimos (o potenciales), dada la cantidad de insumos utilizados. O a la inversa, se espera utilizar la mínima cantidad - óptima o potencial - de insumos para producir cierto resultado objetivo.

Se considera que una Unidad de Decisión es eficiente si cumple con lo siguiente:

- *Ninguno de sus resultados puede incrementarse sin aumentar al menos uno de sus insumos o reducir al menos uno de sus otros productos.*
- *Ninguno de sus insumos puede ser reducido sin disminuir la calidad de por lo menos uno de sus resultados o aumentar al menos uno de los otros insumos.*

La mejor medida de eficiencia que permite estimar el resultado, siempre será la que depende de la evidencia y, en ese sentido, la técnica a aplicar es el “Análisis Envolvente de Datos” o DEA (por sus siglas en inglés)⁹.

Cabe destacar que la importancia de utilizar dicha metodología, se basa en lo complicado que resulta medir la eficiencia en la producción del sector público. Esto considerando que los productos pueden ser difícilmente medibles, debido a la complejidad o el costo de obtener la información a escala regional o estatal. Así, conceptos como el de calidad y equidad, tienen que ser operacionalizados de tal manera que se pueda contar con una medida aproximada a éstos, a partir de los aspectos medibles.

No obstante, la necesidad de obtener indicadores más finos del desempeño de las entidades o sectores -que consideren tanto los resultados obtenidos como la cantidad de recursos invertidos para conseguirlos- se ha

de Farrell (1957), en las que se proponen estimar la frontera “piecewise linear convex hull” y en la aplicación de las técnicas de programación matemática a la estimación de fronteras, desarrollada por Boles (1966) y Afriat (1972). Sin embargo, fueron Charnes, Cooper y Rhodes (1978) quienes popularizaron y dieron el nombre de Análisis Envolvente de Datos (DEA) a la metodología utilizada, programación lineal matemática, para estimar un modelo que asumía Retornos Constantes a Escala y con orientación a insumos. Posteriormente, se desarrollaron otras investigaciones que ampliaron y aplicaron el DEA. Al respecto, Banker, Charnes y Cooper (1984) desarrollaron un modelo que asume Retornos Variables a Escala. Otras investigaciones que han contribuido a desarrollar el enfoque del Análisis Envolvente de Datos han sido las producidas por Färe, Grosskopf y Lovell (1985 y 1994) (Ruggiero 1996 y Coelli 1996).

⁹ *El Análisis envolvente de datos utiliza métodos de programación lineal matemática para construir la frontera. El término envolvente viene del hecho de que la frontera estimada envuelve a las observaciones de la muestra, de tal manera que estas se encuentren en o debajo de la frontera estimada. Esta técnica se basa en las primeras contribuciones*

convertido en un reto importante para el sector público.

Esto adquiere mayor relevancia en un contexto de escasez de recursos, y en el que es discutido permanentemente el tamaño y rol que el aparato público debe tener.

Adicionalmente, identificar la existencia de ineficiencia en la producción así como su origen, es importante, pues ésta se asocia directamente con la productividad, la cual influye positivamente en el crecimiento económico, el ingreso y por ende, en la mejora de la calidad de vida de la población en general.

Bajo este contexto, es importante incluir dentro de las estadísticas disponibles para la toma de decisiones, *indicadores globales* que den cuenta del desempeño de los sectores estatales en todos los niveles. De ese modo, la eficiencia técnica es la medida más pertinente, dado que incorpora en su cálculo, tanto *los Insumos o Inputs* requeridos como los *Outputs o Resultados Intermedios -productos: bienes y servicios público-* obtenidos por las instituciones.

Cabe señalar que una desventaja de este método de análisis, consiste en que este indicador es relativo; es decir, que su resultado está sujeto a los comportamientos eficientes disponibles en los datos analizados. No obstante los resultados obtenidos a escala regional, estatal o municipal, pueden ser comparados con un benchmark¹⁰ nacional.

Dada la relación existente entre eficiencia y productividad, y entre eficiencia productiva, eficiencia técnica y eficiencia asignativa, a continuación se detallan las definiciones que existen sobre éstas, para finalmente centrarnos en la definición de eficiencia técnica y su medición, misma que se habrá de utilizar para la evaluación sectorial.

- *Los conceptos de Eficiencia Productiva, Eficiencia Técnica, Eficiencia Asignativa y Eficiencia Global*

En términos generales, la eficiencia puede ser entendida como la función estimada a partir de los mejo-

res comportamientos de las Unidades de Decisión disponibles para el análisis -la diferencia entre un punto observado y el óptimo-.

El concepto de productividad desde el punto de vista económico es la relación existente entre lo producido y los medios empleados para obtener dicha producción. Esta medida puede ser parcial o total. En primera instancia, la medida parcial generalmente utiliza ratios¹¹ (relación entre dos variables) que relacionan un resultado o producto específico, con el factor o insumo principal requerido para su consecución, por ejemplo: promedio de alumnos por maestro en el 2º. grado de educación básica, en la zona serrana del estado. En tanto que, para obtener el *Factor de Productividad Total*, se calcula un ratio entre el índice o medida agregada del total de resultados o productos, y el índice o medida agregada del total de insumos requeridos, por ejemplo: promedio de alumnos por maestro en educación básica en la entidad.

Por su parte, el cálculo de la eficiencia técnica y de la eficiencia asignativa, puede realizarse tomando en consideración dos enfoques: el de *orientación al insumo* y el de *orientación al producto*.

Bajo el primer enfoque, la eficiencia técnica se refiere a la capacidad de la Unidad de Decisión para utilizar la mínima cantidad de insumos posible dada la cantidad de productos/resultados. Mientras que bajo la orientación al producto, se mide la capacidad de la Unidad de Decisión para conseguir la máxima cantidad de productos/resultados posible, dada la cantidad de insumos.

El cálculo de la eficiencia asignativa, bajo la orientación al insumo, refleja la capacidad de la Unidad de Decisión para obtener la proporción óptima de inputs o insumos dado el nivel de precios; en tanto que, bajo la orientación al producto, se mide la capacidad de la Unidad de Decisión para lograr la cantidad máxima de ingresos con cantidades dadas de insumos.

Con el objeto de incluir todas estas medidas en una *evaluación global*, la opción es realizar un *cál-*

10 Punto de referencia estándar reconocido de excelencia contra el cual los procesos y los resultados dan medidas y comparados.

11 Ratio: Relación entre variables. Por ejemplo: el ratio de la relación aportante-afiliado, implica dividir el número de aportantes entre el número de afiliados que al multiplicar el cociente por 100, resulta el porcentaje.



*L.C. Alejandro Tello Cristerna
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros
Recursos Descentralizados de la CPEF*

*culo de la eficiencia económica*¹², mediante el análisis envolvente de datos (DEA) que se revisa en este mismo apartado.

Cabe destacar que la diferencia entre eficiencia técnica y productividad, radica en que, por un lado, la productividad normalmente se refiere al concepto productividad media de un factor, es decir, al número de unidades de productos (bienes y servicios) producidos por cada Unidad empleada del factor. Mientras que *la eficiencia técnica implica la capacidad de mejorar la productividad.*

Con la finalidad de que estos conceptos sean aplicables en una evaluación sectorial, a continuación se desarrolla de manera más detallada toda la técnica. En principio, es importante describir el concepto de Frontera de Posibilidades de Producción, dado que éste representa el referente de comparación. En el siguiente apartado se presentan tres diferentes estudios de caso, a modo de ejemplo.

¹² *La Eficiencia Global, también llamada eficiencia económica, se obtiene mediante el resultado del valor de la eficiencia entre el valor obtenido por la unidad de decisión evaluado. Es decir, que la eficiencia global es igual al resultado de la eficiencia técnica entre la eficiencia asignativa, previamente definidas en el texto, con valores entre 1 y cero.*

- *La Frontera de Posibilidades de Producción*

La Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) representa las mejores combinaciones de productos que es factible producir, dado que las cantidades de elementos disponibles se han utilizado eficientemente.

Entre las técnicas más utilizadas para la estimación de fronteras, están las paramétricas y las no paramétricas. Dentro de las primeras se encuentran los modelos tradicionales estadísticos de regresión, en donde es posible observar el comportamiento promedio de las Unidades de Decisión; en tanto que, entre las técnicas no paramétricas, el modelo más utilizado en los últimos años -especialmente para evaluar las Comunidades Autónomas en España- para el sector público, es el *Análisis Envolvente de Datos (DEA)* que recurre a la programación matemática.

- *El Análisis Envolvente de Datos (DEA)*

Como ya se mencionó, este tipo de análisis evalúa el desempeño de las Unidades de Decisión comparando con las mejores prácticas observadas en la muestra analizada y con las combinaciones lineales de éstas.

“La medida de eficiencia de una Unidad de Decisión es definida por su posición relativa a la frontera eficiente”

Según Charnes, Cooper y Rhodes (1978)¹³ la medida de eficiencia de una Unidad de Decisión es definida por su posición relativa a la frontera de posibilidades de producción.

Una ventaja de esta técnica (DEA) es que al usar programación lineal matemática, no está sujeta a problemas estadísticos tales como sesgos de ecuaciones simultáneas y errores de especificación. En tanto que una desventaja del DEA es que, al estimar tantos puntajes de eficiencia como Unidades de Decisión se analicen, a medida que aumente el número de observaciones, el modelo se vuelve más complejo; asimismo, está el hecho de que los puntajes de eficiencia estimados pueden ser muy sensibles al número de variables incluidas en el modelo. De ese modo, a medida que aumentan el número de variables de insumo y de producto en relación a la muestra, DEA tiene mayores dificultades para discriminar entre los sectores eficientes.

Con el objeto de establecer el concepto de “envolvente”, **se plantean los siguientes tres casos acompañados de un ejemplo de aplicación.**

¹³ Charnes, A.; Cooper, W.W.; y Rhodes, E. (1978). *Measuring the efficiency of Decision Making Units. European Journal of Operational Research.* Pp. 429-444.

1. Evaluación Global: Un Input o insumo, y un Output o producto

Partiendo de un conjunto de “n” Unidades de decisión, cada una de las cuales produce un único output “y” utilizando un único input “x”, se puede obtener de manera sencilla un indicador de eficiencia para cada una de las “n” Unidades consideradas, y realizar, a partir de puntuaciones, una clasificación de eficiencia (Ver tabla de datos; Fig. No. 1).

De ese modo, la Unidad más eficiente será aquella cuyo resultado sea mayor. Por supuesto que también es posible comparar las Unidades y determinar la eficiencia relativa de éstas respecto a las calificadas como más eficientes.

DATOS CASO 1 OUTPUT, UN INPUT

	Consultas Médicas por Unidad	Plantilla (Número de Médicos)	Promedio de consultas por Médico
Unidad A	1391280	1.87	744000
Unidad B	1329848	1.346	988000
Unidad C	1079680	1.12	964000
Unidad D	1400000	1.12	1250000

Como puede observarse, la Unidad de Decisión “D” es la más eficiente puesto que la razón “Consultas por Médico” es la más alta (ver tabla de datos).

La eficiencia de cada Unidad (A, B y C) se evalúa en relación con la Unidad D, de tal forma que su medida de eficiencia relativa, toma valores comprendidos entre cero y 1, tal como se muestra en la siguiente tabla (ver tabla de eficiencia relativa).

EFICIENCIA RELATIVA

	CONSULTAS AÑO/ MÉDICO	Evaluación respecto a la Unidad D	Eficiencia Relativa
Unidad A	744000	744/1.250	0.5952
Unidad B	988000	988/1.250	0.7904
Unidad C	964000	964/1.250	0.7712
Unidad D	1250000	1.250/1.250	1

Del mismo modo, si se representan gráficamente los planes de producción de bienes y servicios públicos, de la Unidad de Decisión, de manera sencilla se

puede determinar cuáles son aquellas que muestran una mejor práctica y por tanto, conforman la Frontera de posibilidades de producción, la cual a partir de este momento se denomina como la Frontera Eficiente.

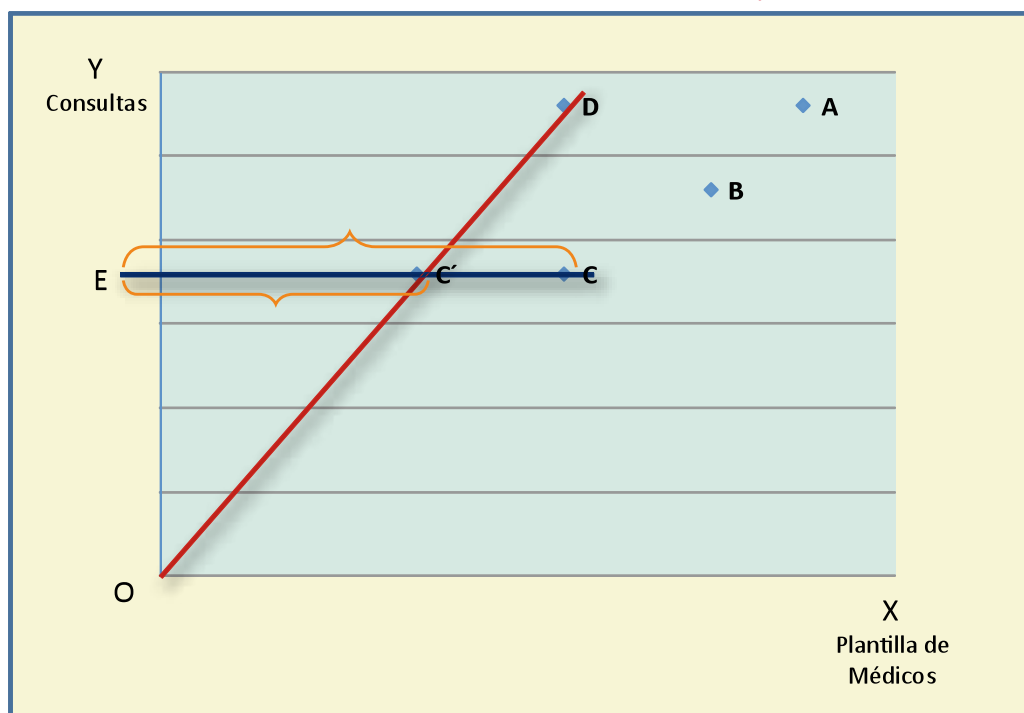
De ese modo, la evaluación de las unidades restantes se efectúa respecto a la frontera definida como eficiente, obteniéndose así una medida de eficiencia relativa (ver tabla de Eficiencia Técnica).

La Figura No. 1 representa los datos obtenidos en la tabla de Eficiencia, respecto a las cuatro Unidades de Decisión, con referencia a un servicio hipotético de atención en salud.

La recta que parte de “O” (origen), y pasa por el punto que representa la Unidad D, constituye el mayor rendimiento que puede ser alcanzado.

Esta recta determina la Frontera Eficiente, en tanto que la eficiencia relativa del resto de las unidades (A, B, y C), viene dada por la desviación respecto a la misma.

Fig. No. 1 Eficiencia Técnica de la Unidad “C” respecto a la Frontera Eficiente, con 1 Input y 1 Output



Fuente: SIEF-INDETEC; Con base en el porcentaje de eficiencia técnica obtenido.



*L.C. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
Secretaria de Finanzas del Estado de Hidalgo
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones
y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF*

Por ejemplo, la Eficiencia Técnica de la Unidad C, se obtiene como el resultado de la distancia entre EC' y EC, considerando que C' es el valor de intersección de las rectas que pasan por los puntos EC y OD (Ver nota¹⁴).

No obstante se observa en la Fig. No. 1 la posición de "C" respecto a "D", es necesario calcular las coordenadas de C' (ver nota No. 14)

$$ET_C = EC' / EC$$

EFICIENCIA TÉCNICA

	Eficiencia Relativa	Eficiencia Técnica %
Unidad A	0.5952	59.52
Unidad B	0.7904	79.04
Unidad C	0.7712	77.12
Unidad D	1	100

- Ahora se revisará un DEA, a partir de tres variables conformadas por 1 Input y 2 Outputs. Se refiere con un ejemplo hipotético de atención en salud.

Para este caso hipotético de 1 Input (insumo) y 2 Outputs(bienes y servicios), los resultados de eficiencia relativa que se obtienen son los siguientes (ver tabla de eficiencia relativa).

DATOS: CASO DE 1 INPUT Y 2 OUTPUTS

Unidades de Servicio Médico	Número de Médicos (Input)	Promedio diario de Urgencias atendidas (Output 2)	Promedio diario de Consultas (Output 1)
A	10	15	40
B	14	28	42
C	16	24	48
D	16	40	16
E	10	35	30
F	20	40	30

14 Dados dos puntos A(XA, YA) y B(XB, YB), la distancia entre ellos será: $d(A, B) = \sqrt{(X_B - X_A)^2 + (Y_B - Y_A)^2}$

Los resultados obtenidos al generar los índices, son los siguientes:

Eficiencia Relativa: Output obtenido por unidad de Input

Unidades de Servicio Médico	Número de Médicos (Input) X	Servicio de Urgencia (Output 1) Y ₁	Urgencias atendidas por Médico Y ₁ / X	Consultas (Output 2) Y ₂	Consultas realizadas por Médico Y ₂ / X
A	10	15	1.5	40	4
B	14	28	2	42	3
C	16	24	1.5	48	3
D	16	40	2.5	16	1
E	10	35	3.5	30	3
F	20	40	2	30	1.5

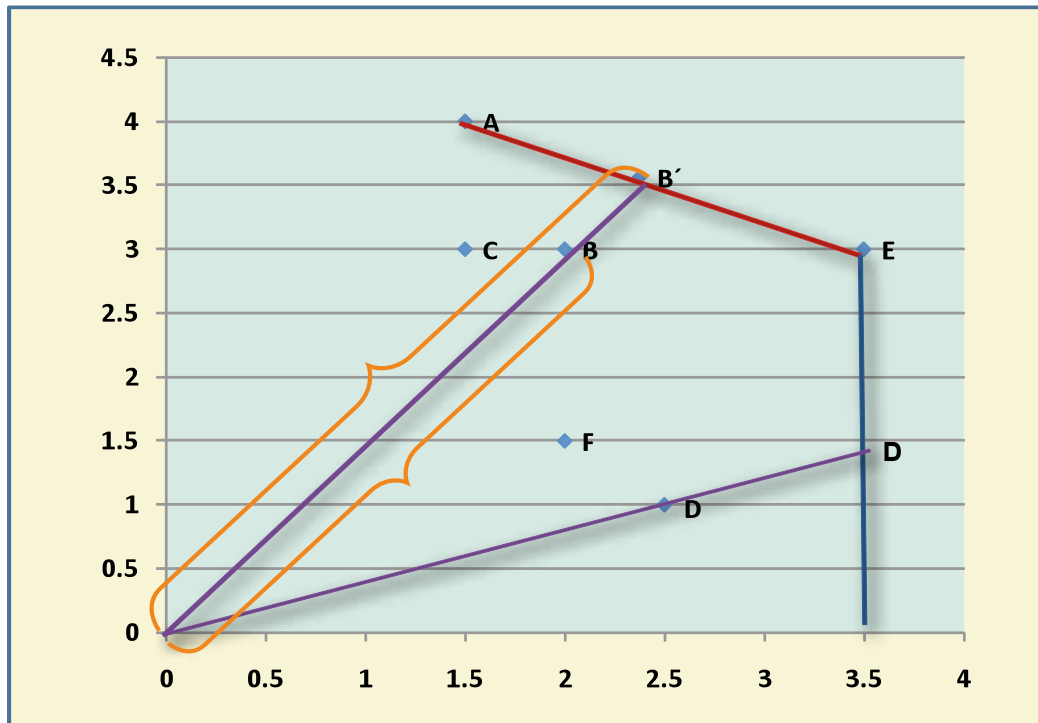
Como se puede comprobar, la Unidad de Servicio Médico de Urgencias E, es la que obtiene mayor rendimiento en lo referente al Servicio de Urgencia, pero no es así en cuanto a las consultas médicas realizadas. En este sentido, la Unidad A es la que obtiene mejores resultados.

Como se observa en la Fig. No. 2, el segmento que une a las Unidades Médicas A y E, y que representa puntos alcanzables constituye la Frontera Eficiente. Ninguna Unidad situada sobre la Frontera Eficiente, puede, dado el nivel de Inputs, mejorar uno de sus Outputs sin empeorar el otro.

Por su parte, las unidades que permanecen por debajo de la Frontera Eficiente, que envuelve a todas éstas, se califican como ineficientes técnicamente.

Tomando como ejemplo el caso de la Unidad Médica se tendría: $ET_B = OB/OB'$. Es decir, que la Eficiencia Técnica de la Unidad B es el resultado entre la distancia del punto de origen O al punto B, y la distancia del punto O al punto de B'.

Fig. No. 2 Eficiencia Técnica de la Unidad "B" respecto a la Frontera Eficiente, con 1 Input y 2 Output



Fuente: SIEF-INDETEC; Con base en el porcentaje de eficiencia técnica obtenido.

“si se dibuja una línea que una a todas las unidades eficientes y se alarga de forma paralela a los ejes, se obtiene la Frontera de Posibilidades de Producción”

El resultado implica que la Unidad Médica B, para ser eficiente, debe incrementar, dado el número de Médicos, un 15.79% el servicio de consultas y el de Atención médica de urgencias.

En la tabla de Eficiencia Técnica se observan las puntuaciones de todas las Unidades Médicas.

Eficiencia Técnica

Unidades de Servicio Médico	Eficiencia Técnica (relativa) %
A	100
B	84.21
C	78.95
D	71.43
E	100
F	57.14

3. *Ejemplo de un DEA, a partir de tres variables conformadas por 2 Input y 1 Outputs. Se refiere con un ejemplo hipotético de atención en salud.*

Para finalizar con los ejemplos, ahora se parte del supuesto de un conjunto de Unidades de Decisión a

partir de 2 Inputs y 1 Output. De forma similar al anterior, en este caso para cada Unidad se considera un Input consumido por unidad de Output, es decir, los resultados X_1/Y , y X_2/Y . Las preguntas básicas son: ¿Cómo plantear la situación general del caso?, ¿Cómo obtener la puntuación de Eficiente Técnico para cada Unidad Médica considerada?

DATOS: CASO DE 1 INPUT Y 2 OUTPUTS

Unidades Médicas	Número de Médicos (Input 1) X_1	Asistente Médico (Input 2) X_2	Consultas promedio por semana (Output) Y
A	10	7.5	15
B	14	15	20
C	16	11.2	16
D	16	12.5	25
E	10	18	30
F	20	7	28



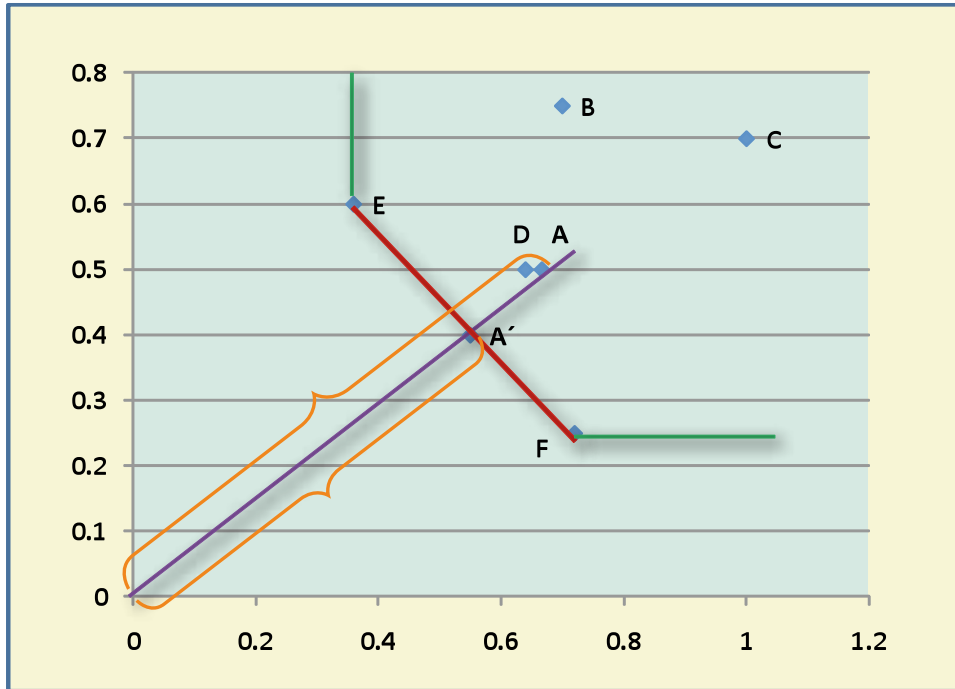
*C.P.C. Jesús Conde Mejía
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad
y Transparencia de la CFFF*

Los resultados obtenidos al generar los índices, son los siguientes:

Eficiencia Relativa: Input consumido por unidad de Output obtenida

Unidades Médicas	Número de Médicos (Input 1) X_1	Asistente Médico (Input 2) X_2	X_1 / Y	Consultas promedio por semana (Output) Y	X_2 / Y
A	10	7.5	0.66666667	15	0.5
B	14	15	0.7	20	0.75
C	16	11.2	1	16	0.7
D	16	12.5	0.64	25	0.5
E	10	18	0.33333333	30	0.6
F	20	7	0.71428571	28	0.25

Fig. No. 3 Eficiencia Técnica de la Unidad “A” respecto a la Frontera Eficiente, con 2 Input y 1 Output



Fuente: SIEF-INDETEC; Con base en el porcentaje de eficiencia técnica obtenido.

El análisis de la tabla anterior nos dice que la Unidad Médica E es la que menor cantidad de Médicos utiliza para obtener el promedio de consultas por semana, en tanto que la Unidad Médica F, es la que menor cantidad de Asistentes Médicos utiliza para obtener la misma cantidad del servicio de consultas.

La Fig. No. 3 representa los datos de la tabla anterior en donde se observa como Frontera Eficiente el segmento E-F. Asimismo se observa que ninguna unidad situada sobre la Frontera Eficiente puede disminuir el consumo de sus Inputs sin incrementar el del otro. Así, la Frontera de Posibilidades de Producción está constituida por la Frontera Eficiente y las prolongaciones paralelas a los ejes.

Cabe destacar que todas las Unidades Médicas situadas por encima de la Frontera son calificadas como

Unidades Técnica-mente Ineficientes, dado que son “envueltas” por la frontera eficiente.

Así, las Unidades Médicas Técnica-mente Eficientes son E y F.

Al igual que en los casos anteriores, se toma como ejemplo de cálculo de puntuación a la Unidad A, cuya Eficiencia Técnica viene dada por:

$$ET_A = \frac{OA}{OA'} = \frac{d(O, A')}{d(O, A)}$$

Las coordenadas de A', son las de la intersección entre la recta que pasa por E y F, y la recta que pasa por los puntos O y A.

“los resultados encontrados en la evaluación sectorial, deben estar atados de manera precisa a una recomendación de mejora de la eficiencia”

El resultado (66.7, ver tabla de Eficiencia Técnica) indica que para que la Unidad Médica A sea eficiente, ésta deberá reducir, dado el volumen de consultas, el consumo de los factores productivos en un 33.33%

Al igual que en los ejemplos anteriores, la eficiencia relativa del resto de las Unidades Médicas se muestra en la siguiente tabla.

Eficiencia Técnica

Unidades Médicas	Eficiencia Técnica %
A	66.7
B	68.97
C	58.82
D	90.91
E	100
F	100

Es importante mencionar que los tres anteriores casos desarrollados con el Análisis Envoltante de Datos DEA, deben ser extendidos para considerar situaciones mucho más realistas, dado que en el contexto público, las unidades objeto de análisis producen varios Outputs (componentes entregables, en forma de bienes y servicios). No obstante, es imprescindible decidir qué insumos y productos (Inputs y Outputs, de acuerdo con

la metodología), deberán ser considerados en el análisis de un sector.

Tercera Fase: Conclusiones y recomendaciones relacionadas con cada uno de los aspectos observados

El trabajo en esta fase deberá exponer, de manera concisa y resumida, el reporte final y ejecutivo de las fases 1 y 2, por tanto, se deberán incluir los siguientes puntos:

1. Iniciar con una introducción en donde se identifique plenamente:
 - a. El Sector Evaluado;
 - b. Las fechas de inicio y término del proceso de evaluación;
 - c. La entidad o institución evaluadora responsable;
 - d. Datos generales y experiencia de los evaluadores participantes;
 - e. Objetivo de la evaluación e hipótesis a comprobar;



- f. Instrumentos utilizados; y
 - g. Una conclusión general.
2. Señalar los resultados encontrados en la evaluación sectorial, atados de manera precisa a una recomendación de mejora de la eficiencia;
 3. Evidenciar cómo es que se lograron los resultados de la evaluación sectorial;
 4. Señalar la conclusión general, producto de la demostración de hipótesis, misma que deberá ser incluida en la introducción general del reporte de evaluación;
 5. Resaltar los aportes que se realicen al tema evaluado (social, educativo, de seguridad pública, salud, economía, etc.);
 6. Considerar la fuerte relación que existe entre la introducción del reporte de evaluación y los conclusiones, dado que la introducción muestra las hipótesis que se pretende demostrar o comprobar, en tanto que las conclusiones muestran el cómo se la logrado obtener los resultados encontrados a través de la evaluación;
 7. Las conclusiones y consecuentes recomendaciones de mejora del desempeño, deberán estar conformadas por la comprobación o negación de la o las hipótesis planteadas, y el logro de los objetivos generales y específicos señalados al inicio del proceso de evaluación.

Cabe destacar que las conclusiones deberán ser párrafos breves con un orden de acuerdo a su importancia, lo que permitirá asignarles, en todo caso, una numeración que las identifique plenamente.

Finalmente se espera que esta metodología provea a las entidades federativas de más y mejores herramientas de evaluación del Gasto Público en relación con la eficiencia de la Gestión Institucional, en las dependencias del sector público estatal.

Agilizan Recursos del FONDEN

Mirna Gabriela Díaz Guzmán

Con el propósito de agilizar la entrega de los recursos del FONDEN, fueron modificadas sus reglas generales, cambios que se destacan y describen en el presente artículo.

INTRODUCCIÓN

Con el fin de enfrentar eficientemente los desastres producidos por la fuerza de la naturaleza, y ante los índices de crecimiento de fenómenos perturbadores que han aumentado la vulnerabilidad física y social, los gobiernos se ven en la necesidad de tomar acciones para aplicar métodos de prevención, protección y reparación de daños producidos por estos acontecimientos. Para atender estas emergencias, en nuestro país, el gobierno Federal ha destinado recursos económicos para hacer frente a los acontecimientos que se susciten, como un apoyo financiero a los gobiernos de las entidades federativas afectadas. Dichos recursos se encuentran divididos en fondos denominados: 1) Fondo de Desastres Naturales FONDEN; 2) Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y 3) Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas¹.

En este contexto el presente artículo se enfocará a la revisar la norma de regulación que se opera para el buen ejercicio de los recursos del Fondo de Desastres Naturales FONDEN, “Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales”² a las cuales recientemente la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha renovado y ajustado para mejorar sus fines, y para propiciar una mayor inmediatez de recursos, la agilización en sus trámites y evitar perjudicar las finanzas públicas de las entidades federativas.

¹ Fondos aprobados en el PEF 2011.

² Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicadas en el DOF 3 de diciembre de 2010.

Mirna Gabriela Díaz Guzmán cursa la licenciatura en Derecho en la Universidad del Valle de Atemajac, actualmente colabora en la Dirección General Adjunta de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de Indetec. gdiazg@indetec.gob.mx



¿QUÉ ES EL FONDEN?

De acuerdo con el artículo 1º. de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, este fondo es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

El FONDEN en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil es entendido como un instrumento financiero que integra un proceso de las competencias, responsabilidades y necesidades de los diversos órdenes de gobierno y que tiene como finalidad, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad, oportunidad y transparencia, apoyar a las entidades federativas de la República Mexicana, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural, de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus Reglas de Operación, a través de los procedimientos derivados de éstas.

Su objetivo es atender los efectos de Desastres Naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la ca-

pacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas.³

A partir de su creación en 1996, el FONDEN ha sido utilizado como un instrumento financiero del Sistema Nacional de Protección Civil, y se ha aplicado para apoyar, con recursos financieros, la reconstrucción de los daños materiales y asistencia civil originados por los desastres naturales perturbadores que azotan al territorio mexicano.

En marzo de 1999 se publicaron las primeras Reglas de Operación con el fin de aplicar correcta y transparentemente sus recursos. Estas reglas han sido modificadas en diferentes ocasiones buscando mejorar la agilidad y la eficiencia de atención ante desastres naturales. Su aplicación ha sido a través de una serie de procedimientos señalados en las reglas emitidas, las cuales originalmente tienen la finalidad de regular y darle el correcto uso a estos recursos que de diferentes mecanismos se construye tanto por el gobierno Federal como por los gobiernos Locales.

El FONDEN está integrado por los siguientes instrumentos:

- I. El Fondo Revolvente FONDEN a cargo de la SEGOB, el cual tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia y de desastre, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población;
- II. El Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, tiene el propósito de atender los desastres naturales imprevisibles;
- III. El Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, el cual se podrá utilizar en caso de que los daños ocasionados por el desastre superen la capacidad económica del municipio y del estado.

3 Fuente: Portal del Sistema Nacional de Protección Civil.

Durante los últimos años los recursos del FONDEN se han utilizado en diferentes rubros de atención, como lo muestra el siguiente cuadro:

**Programa Fondo de Desastres Naturales: Gasto Federal Autorizado con Cargo al
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas y Fideicomiso FONDEN por Rubro de Atención, 2002 - 2010**
(Millones de pesos)

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total	4,044.5	1,764.8	1,863.3	8,529.6	19,766.3	29,096.0	17,495.1	5,531.6	3,395.9
Infraestructura Pública	1,771.9	674.9	1,289.6	5,782.9	6,233.8	11,655.4	5,074.9	4,143.2	2,989.1
Carreteras y Transportes	891.6	288.6	1,017.3	3,734.6	1,908.5	2,664.9	4,148.1	2,682.2	1,512.8
Educativa	212.6	260.0	83.2	88.2	65.6	83.4	40.4	36.9	32.2
Hidráulica	667.7	74.8	166.4	1,895.7	251.0	751.3	724.4	860.0	1,308.8
Salud		54.4	22.7	64.4	17.7	74.3	46.7	38.1	5.0
Vivienda								444.4	114.4
Acuícola						25.6		22.5	0.0
Forestal							40.7	19.4	16.1
Naval						55.9	74.6	39.7	0.0
Programa de Reconstrucción ¹					3,991.0	8,000.0	0.0	0.0	0.0
Atención a Damnificados ²	1,924.5	895.6	524.7	1,415.6	1,045.1	1,935.4	1,466.6	133.2	138.7
Ingresos Excedentes ³					5,921.4	12,188.9	7,383.9	0.0	
Atención Recursos Naturales	87.7	45.9		99.1	109.1	53.7		0.0	
Transferencias de Remanentes al Fideicomiso FONDEN ⁴	126.5	140.8	49.0	54.0	5,964.1	2.8	105.6	1,161.0	200.0
Equipo Especializado ⁵	133.9			456.0	92.3	160.2	652.3		
Evaluación del FONDEN ⁶				2.8	2.0				
Diseño de mecanismos financieros ⁷		4.7		718.7	398.2	150.0	1,788.6	94.2	67.9
Reserva financiera ⁸						2,949.6	1,023.3	0.0	
Relaciones Básicas (precios de 2009)									
Variación Real Anual (%)	-	-56.5	-3.2	338.4	117.0	40.6	-43.2	-69.8	-41.4
Participación en el Gasto Programable del Gobierno Federal (%)	0.4	0.1	0.1	0.6	1.2	1.5	0.9	0.3	0.3
Gasto Per cápita (pesos de 2009)	40.1	17.3	18.1	82.1	188.5	275.0	164.0	51.4	31.3

* Recursos ejercidos enero a marzo

Notas:

1-/ De conformidad con el Artículo 67 y el Anexo 8 del Decreto de PEF 2006, se autorizaron recursos del Programa de Reconstrucción por los desastres naturales ocurridos en 2005 a los estados de: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán. En 2007 se refiere a los Fondos de Reconstrucción de Tabasco y Chiapas por 7,000 y 1,000 millones de pesos respectivamente con motivo de lluvias intensas.

2-/ Incluye al Fondo Revolvente para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre, así como los apoyos a la población de escasos recursos

3-/ Gasto financiado con ingresos excedentes previstos en los artículos 19, fracción I, de la LFPRH.

4-/ De conformidad con las reglas de operación del programa, al finalizar el ejercicio los remanentes se transfieren al fideicomiso FONDEN, Fideicomiso constituido ante Banobras, S.N.C. en junio de 1999.

5-/ Equipo especializado para la prevención atención de Desastres Naturales a favor de la SEMARNAT, CNA, SEGOB y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR),

6-/ Monto destinado a cubrir los costos de la Evaluación de Resultados de los programas del FONDEN al Coleigo de México

7-/ En 2004 se contrató una empresa de modelaje del riesgo sísmico en el país. En 2005 se refiere a la contratación de un instrumento de transferencia de riesgo sísmico para proteger el patrimonio del Fideicomiso FONDEN por 718.7 millones de pesos.

8-/ Corresponde a los recursos para constituir la reserva financiera prevista en el artículo 37, segundo párrafo, de la LFPRH.

Fuente: Elaborado pro el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes Sobre la Situación Económica, de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2002-2010 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002-2009, SHCP.

“En diciembre de 2010 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las nuevas Reglas Generales del FONDEN, las cuales buscan propiciar una mayor agilidad para la realización de los trámites administrativos”

Como se observa en el cuadro anterior, las Reglas de Operación que aplicaron hasta diciembre de 2010 han apoyado el manejo, distribución y destino de los recursos apegados a los procesos administrativos que éstas establecían, cumpliendo con la protección de los recursos y por ende de la sociedad y la reconstrucción de los daños materiales generados en las diferentes entidades de la República que resultaron dañadas por algún desastre natural; sin embargo, tanto el Gobierno Federal como los Estados buscaron mejorar los mecanismos y trámites administrativos de las Reglas de Operación para así apoyar con mayor eficiencia, a las entidades afectas resultado las aprobación de las Reglas Generales del FONDEN.

A partir del 3 de diciembre de 2010 se publicó en Diario Oficial de la Federación las nuevas Reglas Generales del FONDEN, las cuales buscan propiciar una mayor agilidad para la realización de los trámites administrativos; lograr mayor inmediatez de los recursos para las entidades federativas afectadas y buscar no comprometer o afectar los recursos de las finanzas públicas estatales.

RECURSOS DEL FONDEN

Cabe advertir que para el ejercicio fiscal 2011, los recursos aprobados para el FONDEN contemplados

en el ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) ascienden a 10 mil millones de pesos. A este monto podrán sumarse 10 mil millones de pesos adicionales a consecuencia de la adquisición de un seguro contra desastres naturales de alta severidad, establecido en las Reglas Generales; adicionalmente se contará con el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas por 4 mil 500 millones de pesos. En el cuadro siguiente se podrá apreciar los recursos destinados para el FONDEN durante los últimos años.

PEF aprobado en el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económica) para el FONDEN

Año	FONDEN	Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas
2011	10,000,000,000	4,500,000,000
2010	150,000,000	
2009	150,000,000	
2008	150,000,000	
2007	135,700,000	



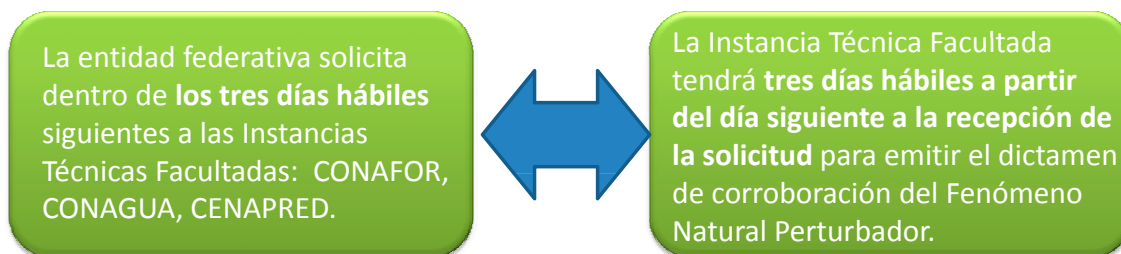
NUEVAS REGLAS GENERALES DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES

El resultado de los nuevos procesos comprendidos en las Reglas de Operación del FONDEN para la Declaración de Desastre Natural y el acceso a los recursos de este fondo comprende:

1. Solicitar la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural bajo el proceso que marca el artículo 7 de las Reglas Generales a la Instancia Técnica
2. La Instancia Técnica corrobora la ocurrencia de Desastre Natural e instala el Comité de Evaluación y Cuantificación de Daños
3. Se presenta la evaluación y cuantificación de daños a la SEGOB
4. SEGOB emite Declaratoria de Desastre Natural, lo publica en el DOF, y se podrá tener acceso a los recursos con cargo al FONDEN autorizado por la Secretaría de Hacienda
5. El Comité de Evaluación y Cuantificación de Daños se ocupa de cuantificar y evaluar los daños en los diversos sectores y entrega sus resultados a las dependencias federales coordinadoras del sector afectado con copia a la Secretaría de Hacienda y SEGOB.

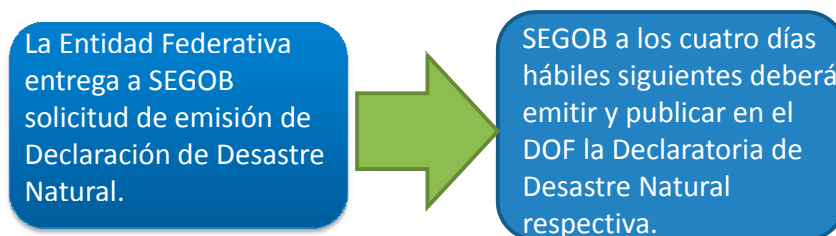
Los tiempos para los procesos señalados son los siguientes:

Corroboración de la ocurrencia de un desastre natural



Para la declaración de un desastre natural y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Gobernación tendrá un plazo de 4 días hábiles a partir de la solicitud de éste y así mismo la entidad federativa en cuestión, tendrá acceso a los recursos del FONDEN por medio de los Apoyos Parciales Inmediatos a cuenta del costo total de reconstrucción de la infraestructura federal y estatal financiada y contra el cincuenta por ciento de los recursos públicos federales.⁴

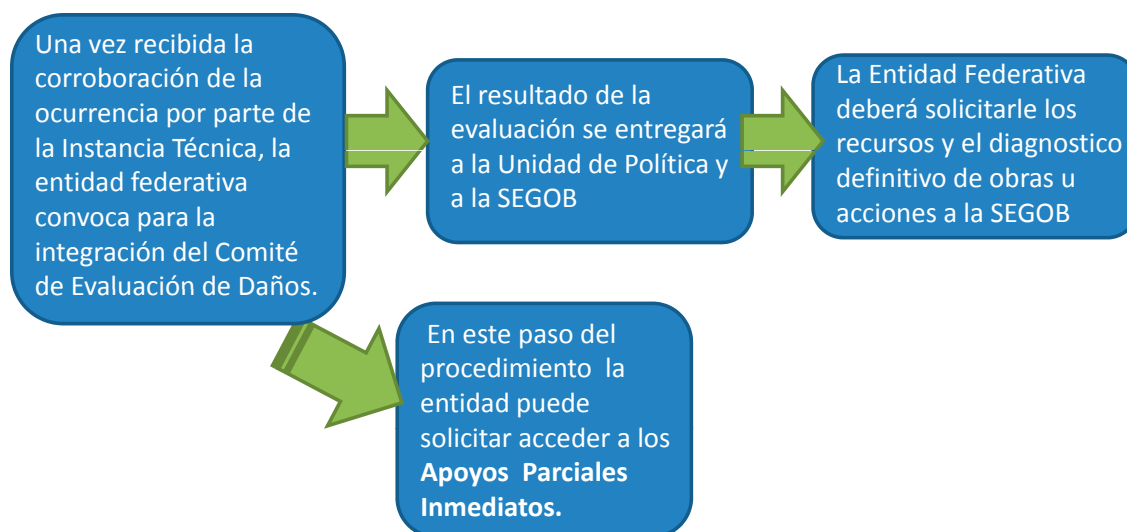
Declaratorio de Desastre Natural



Para efectos de que sea válida la solicitud mencionada, la entidad federativa deberá manifestar:

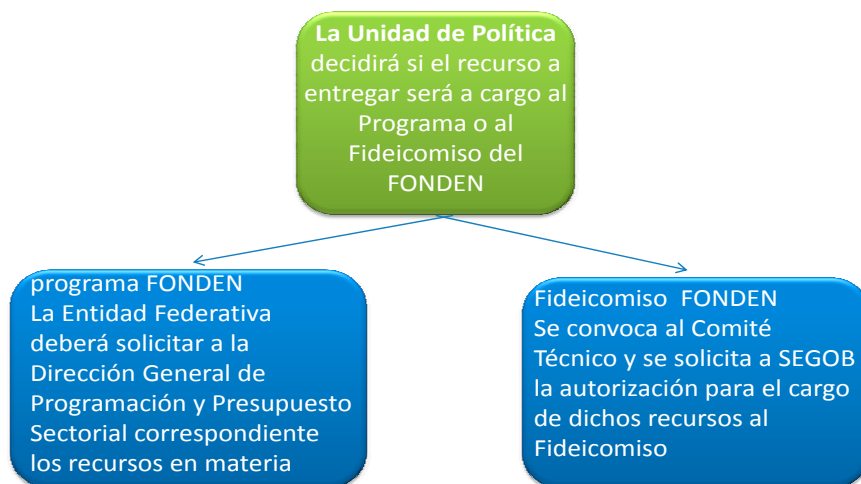
- Los municipios o entidades políticas afectados, describiendo el daño perturbador
- Que la entidad ha sido rebasada en su capacidad financiera
- Su compromiso para incorporar programas en los presupuestos para obtener recursos para asegurar la infraestructura pública
- La regularización de recursos recibidos por Apoyos Parciales Inmediatos
- Nombre del servidor público designado para dar seguimiento a la solicitud.

Apoyos Parciales Inmediatos y Recursos para Reparación de Daños



Cuando la Instancia Técnica haya corroborado la ocurrencia, a más tardar al día siguiente, el Ejecutivo de la entidad federativa deberá convocar a las instancia competentes tanto federales como locales para la instalación del Comité de Evaluación de Daños; la entidad podrá obtener recursos exclusivos para el proceso de la evaluación de daños solici-

⁴ Artículo 11 de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.



tádnoslo a través de sus oficinas centrales a la Unidad de Política⁵ con cargo al Fideicomiso FONDEN.

Los resultados de la evaluación de daños que realice el Comité de Evaluación apegado a las disposiciones de las Reglas Generales, deberá ser entregado a más tardar en un lapso de 10 días hábiles a partir de la instalación de dicho Comité con opción a prórroga por 10 días hábiles más a los representantes de las Dependencias y Entidades Federales coordinadoras del sector afectado así como a la Unidad de Política y a SEGOB.

Cuando por alguna razón no se convoque al Comité de Evaluación de Daños o no se entreguen los resultados como lo establece las Reglas Generales, la Unidad de Política y la Dirección General del FONDEN en coordinación con las autoridades competentes podrán instrumentar mecanismos para que de manera inmediata se realice la evaluación de daños y oportunamente se asignen recursos a la entidad federativa afectada.

Una vez que se tenga la cuantificación de la reparación de los daños, será la Unidad de Política la encargada de designar si los recursos son con cargo al programa FONDEN o al Fideicomiso del FONDEN.

APOYOS Y COBERTURAS

Las entidades federativas podrán desarrollar una estrategia de gestión integral de riesgos y cuyo

costo podrá ser con cargo al FONDEN, siempre y cuando la entidad se comprometa a adquirir el instrumento administrativo y la transferencia de sus resultados, así también informar al Comité Técnico por conducto de SEGOB la conclusión de las acciones desarrolladas.

Otro de los apoyos para las entidades es que la SEGOB y la Secretaría de Hacienda podrán celebrar un convenio con las entidades federativas para la realización de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal a través de las Dependencias y Entidades Federales, para que su costo sea un 50% con cargo al FONDEN y el porcentaje restante a la entidad federativa. Este convenio se podrá celebrar dentro de los cuatro días siguientes de la entrega de resultados por parte del Comité de Evaluación de Daños.

CONCLUSIONES

Tanto los gobiernos Locales como el gobierno Federal se han preocupado y ocupado por fortalecer los apoyos para aquellas entidades que, impredeciblemente, resultan afectadas por causas de desastres naturales o fenómenos perturbadores. Es por ello que estas nuevas Reglas Generales para regular los recursos del FONDEN recogen acciones tendientes a fortalecer las medidas con el fin de disminuir las desgracias humanas y pérdidas materiales que estos fenómenos conllevan y que las autoridades están obligadas a regular y mejorar, procurando afectar los menos posible, a las finanzas públicas.

⁵ Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.