

# Gasto Federalizado: Oportunidad de Recursos para Entidades Federativas

*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.*

**REBECA ELIZALDE HERNÁNDEZ**

## 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

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



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.

### **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 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, debiendo reducir al mínimo indispensable los gastos administrativos y de operación del programa respectivo<sup>1</sup>.

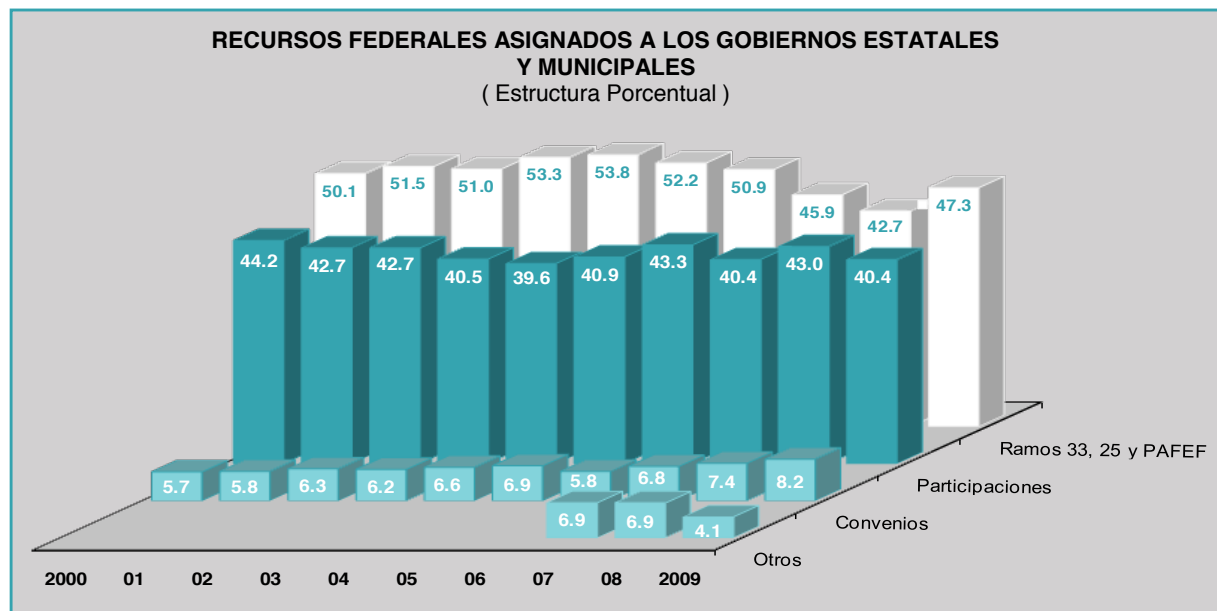
<sup>1</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 TÍTULO CUARTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN PARA PROGRAMAS CAPÍTULO I Disposiciones generales Artículo 30. Fracc. I. Inciso b).* [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2011.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2011.pdf)

“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”

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.

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](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 superiores, 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
<b>TOTAL</b>	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](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](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 semestre<sup>2</sup>, 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

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 Presupuesto de Egresos el 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](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/temas/expo_motivos/em004.pdf)



*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 CPFF*

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 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 recursos 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.

**TABLA 3**  
**Convenios de Coordinación en Materia de Descentralización**

Enero-junio de 2010<sup>p./</sup>  
 Millones de pesos

Entidad	Total	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación <sup>1/</sup>	Comisión Nacional del Agua
<b>Total</b>	<b>33,650.7</b>	<b>24,577.1</b>	<b>7,600.7</b>	<b>1,472.9</b>
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<sup>p/\_</sup>

Millones de pesos

Entidad Federativa	Total <sup>1/_</sup>	Secretaría de Turismo	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
<b>Total</b>	<b>2,520.5</b>	<b>1,446.5</b>	<b>1,074.0</b>
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

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 8500<sup>3</sup>.

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 PESA<sup>4</sup>.

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

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 82 y 83

REGLAMENTO DE LA LFPRH: Principalmente en los artículos: 223, 224, 225

Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la APF a las entidades federativas mediante convenios en materia de reasignación de recursos

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

Reglas de Operación de los Programas de las dependencias de la APF

3 Clasificador por objeto del gasto emitido por el CONAC

4 Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.



*Lic. Ricardo Ernesto Cabrera Morín  
Secretario de Finanzas y Administración  
del Estado de Guerrero e integrante del Grupo de Gasto,  
Contabilidad y Transparencia de la CPFF*



- 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 e 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

---

“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”

---

- 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 eje-

cutivo federal, a través 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 definidas 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 gas-

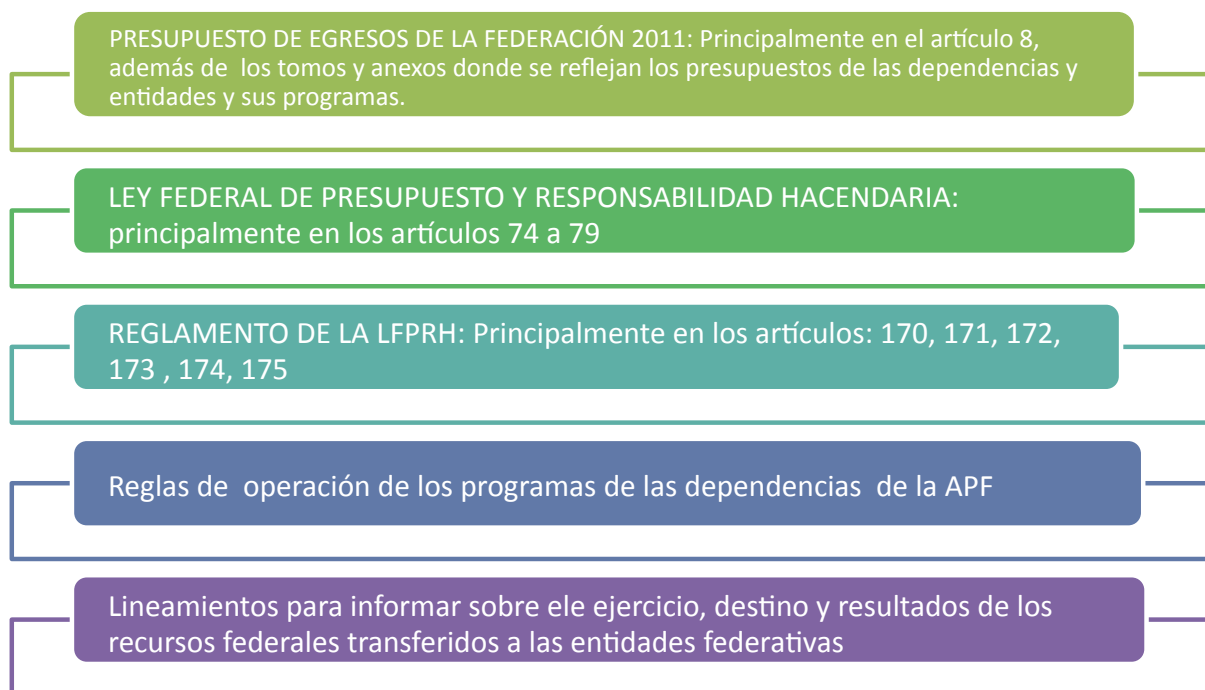
tos administrativos asociados al otorgamiento de subsidios así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.<sup>5</sup>

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:



5. LFPRH, artículo 2.

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

dez 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 transparencia<sup>6</sup>. 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:

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

- a) Deberán ser simples y de fácil acceso para los beneficiarios;
- 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; y
- g) Deberán incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos;

En términos generales, las reglas de operación deben contener<sup>7</sup>:

- a) Presentación y Antecedentes
- b) Objetivos
- c) Lineamientos generales. Cobertura, población objetivo, características de los apoyos

<sup>7</sup> 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](http://www3.diputados.gob.mx/camara/.../Reeglas_Operacion_docto%2071.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”

(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.
- 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.

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 siguiente<sup>8</sup>:

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 la 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 re-

cibir 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.

---

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](mailto:relizaldeh@indetec.gob.mx)

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 Guitiérrez. *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.ifai.org.mx/SeminarioPETP2010/downloads/AnibalGutierrezLara.pdf>