



¿Qué Disposiciones Presupuestarias Obligan para el Gasto Federalizado?

José de Jesús Guízar Jiménez

30

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 2012. 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.

“Se establece en el PEF la necesidad de que las entidades federativas y municipios administren los recursos por medio de cuentas específicas por fondo”

El Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal es el documento donde se provisionan los recursos que han de ser ejercidos por los poderes, dependencias y entidades del ejecutivo, así como las transferencias que deberán de ser realizadas a los diferentes ámbitos de gobierno.

En adición a la normatividad que de manera expofesa se encuentra establecida en los diferentes ordenamientos que regulan el gasto público, es voluntad de los poderes ejecutivo (como propuestas) y legislativo (sancionador) incorporar normatividad adicional que regule el destino y la mecánica de distribución y gasto que han de realizar los ejecutores del gasto de los recursos federales en cualquier ámbito de gobierno de que se trate.

En lo que concierne al denominado gasto federalizado, gasto que considera los recursos que por cualquier vía transfiere el gobierno federal a las en-

tidades federativas y a los municipios, las disposiciones se concentran principalmente en el Título Segundo del PEF 2012, denominado “del Federalismo”; en este Título que se compone de los artículos: 9º, 10º, 11º y 12º, 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.

- **ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS**

Se establece en el PEF la necesidad de administrar los recursos de los fondos de aportaciones por medio de cuentas específicas en las que deberán, las entidades federativas y los municipios, manejar de manera integral y única los recursos que de cada fondo reciban por ejercicio fiscal. En estas cuentas deberán manejar exclusivamente los recursos de los fondos



correspondientes, 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, se establece en los artículos en comento, que los funcionarios que manejan los recursos deberán 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.
- Abstenerse de transferir recursos entre Fondos, ni hacia cuentas en las que se maneje otro tipo de recursos.
- Deberán cancelar la documentación comprobatoria del gasto, con la leyenda “Operado”, o como lo establezcan las disposiciones locales, y se identificará la documentación 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. En este tópico deberán atenderse los avances alcanzados en materia de contabilidad gubernamental.
- Continuar con 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 en el párrafo tercero del artículo 10 del PEF, que las entidades federativas y, en su caso, los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, instrumenten 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.

En el caso de los fondos de aportaciones que contienen recursos para el pago de servicios personales, entre otros rubros de gasto, como son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Educación 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 30 días; y

Por otra parte, se ratifica la disposición de que solamente las secretarías de finanzas 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 relacionadas 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 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

“Para comprobar el gasto de cada fondo, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF resguardarán la documentación de manera independiente y la deberán presentar a las instancias competentes de control y fiscalización que se las soliciten”

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 LFPRH, 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.

Se establece en la fracción VI del artículo 10 del PEF, la obligación para las entidades federativas de 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. Para ello, se mandata en el citado ordenamiento que en 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;
 - Actualizar, a más tardar el último día hábil de julio de 2012, el registro 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.
- 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 fe-

derativas 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 destinan 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.

Sobre los compromisos que se soportan con recursos del FAIS y FAFEF, establecidos como garantía de pago, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre las características de las obligaciones referidas en los artículos 47, fracción II, y 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, especificando lo siguiente:

- a) Tipo de obligación;
- b) Fin, destino y objeto;
- c) Acreedor, proveedor o contratista;

“Para mejorar la calidad del Gasto, se realizará el programa de fiscalización del gasto federalizado denominado PROFIS”

- d) Importe total;
 - e) Importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos de los fondos a que se refieren los artículos de la Ley de Coordinación Fiscal mencionados en esta fracción VIII;
 - f) Plazo, y
 - g) Tasa a la que, en su caso, esté sujeta.
- En el informe trimestral referido, por cuanto hace a las obligaciones previstas en el artículo 47, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y los municipios, además de la información relacionada en el párrafo anterior, deberán especificar lo siguiente:
- a) En el caso de amortizaciones:
 - i) La reducción del saldo de su deuda pública bruta total con motivo de cada una de las amortizaciones a que se refiere este artículo, con relación al registrado al 31 de diciembre de 2011;
 - ii) Un comparativo de la relación deuda pública bruta total a producto interno bruto del estado entre el 31 de diciembre de 2011 y la fecha de la amortización, y
 - iii) Un comparativo de la relación deuda pública bruta total a ingresos propios del estado o municipio, según corresponda, entre el 31 de diciembre de 2011 y la fecha de la amortización;
 - b) El tipo de operación de saneamiento financiero que, en su caso, hayan realizado.

Sobre los recursos correspondientes a los fondos de ayuda federal en



materia de seguridad pública, las entidades federativas deberán reportar su ejercicio en los Informes Trimestrales, incluyendo:

- La información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos de los fondos.
- Las disponibilidades financieras con que cuenten 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 sea 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 artícu-

lado 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 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 2012.

Cuadro 1

Calendario de fechas de pago 2012 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 26	31	31	31	10 y 25	31	31
Febrero	10 y 24	9 y 23	29	29	29	10 y 24	27	29
Marzo	9 y 26	12 y 27	30	30	30	9 y 26	28	30
Abril	2 y 25	10 y 25	30	30	30	2 y 25	26	30
Mayo	10 y 25	9 y 28	31	31	31	10 y 25	29	31
Junio	11 y 25	12 y 26	29	29	29	11 y 25	27	29
Julio	5 y 26	10 y 25	31	31	31	5 y 26	27	31
Agosto	10 y 28	10 y 24	31	31	31	10 y 28	29	31
Septiembre	10 y 24	11 y 25	28	28	28	10 y 24	26	28
Octubre	10 y 26	9 y 25	31	31	31	10 y 26	29	31
Noviembre	9 y 27	12 y 26		30	30	9 y 27		30
Diciembre	6 y 10	6		14	14	6 y 10		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 2012, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Diario Oficial de la Federación del miércoles 28 de diciembre de 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 mencionados 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 pudiera 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.

Otro elemento importante es la calidad y cantidad de información que se incorpora a los informes trimestrales respecto a los recursos de los fondos de aportaciones que se involucran como garantía de pago en las contrataciones de deuda.

Por último, un avance importante en materia de seguimiento y control de los recursos es la disposición que mandata a las dependencias del ejecutivo federal a tener como único medio receptor de recursos federales a las secretarías de finanzas de las entidades federativas, mecanismo que facilitará el seguimiento del llenado de los informes trimestrales que deben realizar los ejecutores de gasto local. Adicionalmente este tipo de procedimientos facilitará el seguimiento de las cantidades que se reportan como transferidas en la cuenta pública federal y las que se reportarán como recursos recibidos por el gobierno federal en las cuentas públicas locales.

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