



BOLETÍN OFICIAL

Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora • Secretaría de Gobierno • Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado

CONTENIDO:

ESTATAL
SECRETARÍA DE HACIENDA
Plan Anual de Trabajo del Consejo Nacional de
Armonización contable para 2011.
Acuerdo por el que se emite la Clasificación
Administrativa.
Acuerdo por el que se emite la Clasificación
Económica de los Ingresos, de los Gastos y
del Financiamiento de los Entes Públicos.
Acuerdo por el cual se emiten los Lineamientos
mínimos relativos al Diseño e Integración del
Registro en los Libros Diario, Mayor
e inventarios y Balances
(registro electrónico).



SEGUNDA SECCION
PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

PLAN Anual de Trabajo del Consejo Nacional de Armonización Contable para 2011.

PLAN ANUAL DE TRABAJO DEL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACION CONTABLE PARA 2011

Con fecha veintitrés de junio de 2011 el Consejo Nacional de Armonización Contable sometió a votación de sus integrantes su Plan Anual de Trabajo para 2011, mismo que fue aprobado por unanimidad.

Table with columns: PRINCIPALES ACTIVIDADES, 2011 (Junio, Agosto, Noviembre, Diciembre). Rows include: Sesionar cuando menos, tres veces en el año a efecto de cumplir con lo establecido en el Artículo 10 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; Reunión extraordinaria; and Tercera.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las 13:30 horas del día 23 de junio del año dos mil once, el titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en mi calidad de Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable, HACE CONSTAR que el documento consistente de una foja útil denominado Plan Anual de Trabajo del Consejo Nacional de Armonización Contable para 2011, corresponde con el texto aprobado por dicho Consejo, mismo que estuvo a la vista de los integrantes del Consejo Nacional de Armonización Contable, en su primera reunión celebrada el pasado 23 de junio del presente año. Lo anterior para los efectos legales conducentes, con fundamento en el artículo 15 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las reglas 11, fracción IV, y 20 de las Reglas de Operación del Consejo Nacional de Armonización Contable.- El Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable, Moisés Alcalde Virgen.- Rúbrica.

ACUERDO por el que se emite la Clasificación Administrativa.

Al margen un logotipo, que dice: Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

ANTECEDENTES

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos.

La Ley de Contabilidad es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

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

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

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

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

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

Con fechas 20 de mayo y 16 de junio de 2011, el Comité Consultivo hizo llegar al Secretario Técnico la opinión y complemento a la misma, respectivamente, sobre el proyecto de Acuerdo por el que se emite la Clasificación Administrativa.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 6 y 9, Fracción I, de la Ley de Contabilidad, el CONAC ha decidido lo siguiente:

PRIMERO.- Se emite la Clasificación Administrativa a que hace referencia la Ley de Contabilidad.

INDICE

I.	INTRODUCCION
II.	BASE LEGAL
III.	OBJETIVOS
IV.	CONTEXTO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO
V.	ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL, POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE MEXICO
VI.	ESTRUCTURA BASICA
VII.	DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES CUENTAS COMPONENTES
ANEXO I:	MODELO ALTERNATIVO PARA PRESENTAR LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO DE MEXICO CON FINES ESTADISTICOS

I. INTRODUCCION

Mediante el presente documento se muestra la estructura básica de la Clasificación Administrativa^{1/} de las transacciones financieras que aplicarán los tres órdenes de gobierno para clasificar los entes públicos de su ámbito institucional, y a partir de esta, cada uno de ellos aplicarán las sub-clasificaciones que estimen convenientes, atendiendo a su estructura organizacional y requerimientos de información.

La Clasificación Administrativa tiene como propósitos básicos identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación, tal como lo requieren las mejores prácticas y los modelos universales establecidos en la materia. Esta clasificación además permite delimitar con precisión el ámbito de Sector Público de cada orden de gobierno y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal.

En calidad de modelos universales y mejores prácticas internacionales aplicables en materia de clasificación de las unidades institucionales de los gobiernos son reconocidos los criterios, conceptos y métodos que han establecido sobre el particular los organismos multilaterales que se ocuparon de éstos, tales como: la Comunidad Europea (CE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en el orden nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Los referidos aspectos están básicamente desarrollados en los textos del "Sistema de Cuentas Nacionales 2008" (SCN) preparado y editado por las instituciones recién referidas y en los del "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001" (MEFP), publicado por el FMI. En la elaboración de la Clasificación Administrativa, se han utilizado, con el mayor rigor posible, definiciones y aspectos conceptuales y metodológicos establecidos en el SCN y en el MEFP ya referidos.

Esta Clasificación Administrativa a nivel agregado, muestra la estructura organizativa del Sector Público desde un punto de vista puramente económico, por ello se aparta de categorías jurídicas relacionadas con el derecho público o administrativo y de los alcances institucionales del Presupuesto de Egresos. A nivel analítico, se circunscribe absolutamente en lo establecido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), en lo que respecta a la identificación de los entes públicos y a la información que los mismos deben generar.

El documento que se está aprobando consta de seis capítulos, que en función de la temática que abarcan, pueden ser agrupados en los siguientes tres grandes segmentos.

En el primer segmento, que consta de los Capítulos II y III se señala la base legal que sustenta la resolución y se identifican los objetivos específicos que se persiguen con la Clasificación Administrativa.

En el segundo segmento, constituido exclusivamente por el Capítulo IV, se desarrollan, basados estrictamente en el SCN y en el MEFP, los aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos que enmarcan la Clasificación Administrativa de las transacciones financieras públicas.

^{1/} En varios países de la región -tales como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros-, a la definida y establecida legalmente en México como Clasificación Administrativa, se la denomina y conoce como Clasificación Institucional.

Por último en el tercer segmento, constituido por los Capítulos V, VI y VII se exponen aspectos de la organización territorial, política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos relacionados con el tema, así como la estructura básica de las cuentas y la correspondiente descripción de la Clasificación Administrativa armonizada a aplicar por sus tres órdenes de gobierno.

II. BASE LEGAL

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad) en su Tercero Transitorio establece la responsabilidad del CONAC de emitir los clasificadores presupuestarios armonizados para ser utilizados por los tres órdenes de gobierno.

En dicho contexto y de acuerdo con lo establecido en los artículos 46, 47 y 48 y en el Cuarto Transitorio de la Ley, los clasificadores presupuestarios armonizados a aprobar por el CONAC y de aplicación por los tres órdenes de gobierno son los que corresponden a la Clasificación Administrativa, Económica, por Objeto del Gasto y Funcional-Programática.

A la fecha el CONAC ha emitido el Clasificador por Rubro de Ingresos, el Clasificador por Objeto del Gasto, el Clasificador por Tipo de Gasto y la Clasificación Funcional y, en esta oportunidad, se realiza con la Clasificación Administrativa.

Por su parte el Cuarto Transitorio de la Ley de Contabilidad, establece la responsabilidad de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno de emitir información contable y presupuestaria de forma periódica bajo las clasificaciones administrativa, económica y funcional-programática en los plazos que la misma señala.

III. OBJETIVOS

Entre los principales objetivos de la Clasificación Administrativa, se destacan los siguientes:

- Delimitar con precisión el Sector Público de cada orden de gobierno, universo a través del cual se podrán aplicar políticas públicas.
- Distinguir los diferentes sectores, subsectores y unidades institucionales a través de los cuales se realiza la provisión de bienes y servicios a la comunidad y la redistribución del ingreso, así como la inversión pública.
- Identificar los sectores, subsectores y unidades institucionales a las cuales se realiza la asignación de recursos financieros públicos, mediante el presupuesto.
- Coadyuvar a establecer la orientación del gasto público en función de la distribución institucional que se realiza de los recursos financieros.
- Realizar el seguimiento del ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público a partir de la realización de registros sistemáticos y normalizados de las respectivas transacciones.
- Posibilitar la evaluación del desempeño institucional y la determinación de responsabilidades asociadas con la gestión del ente.
- Determinar y analizar la interacción entre los sectores, subsectores y unidades que la integran.
- Posibilitar la consolidación automática de las transacciones financieras intra e intergubernamentales y entre los sectores públicos de los distintos órdenes de gobierno.
- Establecer un sistema de estadísticas fiscales basado en las mejores prácticas sobre la materia, que genere resultados en tiempo real y facilite la toma de medidas correctivas con oportunidad.

IV. CONTEXTO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO

Las principales funciones económicas de los gobiernos, pueden señalarse como: la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios a la comunidad ya sea para consumo colectivo o individual en forma gratuita o a un precio simbólico no relacionado con su valor en el mercado ni con su costo de producción o adquisición; la redistribución del ingreso y la riqueza por medio del pago de transferencias corrientes o de capital; la captación de ingresos para financiar dichas actividades, ya sea, a través de impuestos o transferencias obligatorias o voluntarias u otros ingresos provenientes de ventas incidentales de bienes y servicios, intereses o arrendamiento de activos. Un gobierno también puede financiar una parte de sus actividades durante un determinado período, endeudándose dentro de límites que aseguren la sustentabilidad de su deuda.

Asimismo, debe señalarse que un gobierno puede ejecutar parte sus funciones a través de empresas que le pertenecen o que controla y cuyo propósito es realizar básicamente actividades comerciales. Los gobiernos cumplen sus funciones mediante unidades institucionales que es preciso identificar, clasificar, codificar y agregar de acuerdo con su tipología económica de tal forma que se facilite la consolidación y el análisis económico y fiscal respectivo.

En este tenor, tanto el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) como el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP), reconocen como componentes básicos de la economía total de un país a las unidades institucionales residentes^{2/}

^{2/} En varios países de la región a la llamada en México, Clasificación Administrativa se la denomina como Clasificación Institucional.





1. Unidades Institucionales

En el contexto anterior, se define que una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos, de suscribir contratos y de realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades públicas o privadas.

Entre los principales atributos de las unidades institucionales se citan los siguientes:

- Es propietaria de bienes o activos y tiene facultades para intercambiar su posesión mediante transacciones con otras unidades institucionales.
- Tiene capacidad de tomar decisiones y realizar actividades económicas de las que es directamente responsable ante la ley.
- Tiene capacidad para contraer pasivos en nombre propio, de aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y de suscribir contratos, en el marco de la normativa vigente.
- Utiliza un conjunto completo de cuentas contables y generará un balance de activos, pasivos y patrimonio neto, o bien, poder compilar información financiera en un conjunto de cuentas siempre que se le requiera.

2. Sectores Institucionales

A su vez, las unidades institucionales residentes se agrupan en cinco sectores institucionales mutuamente excluyentes, de acuerdo con la naturaleza de la actividad económica que realizan.

Los cinco sectores institucionales, que configuran la economía total del país, son los siguientes:

- Gobierno General
- Sociedades / Corporaciones / Empresas No Financieras
- Sociedades / Corporaciones / Empresas Financieras
- Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares (ISFL)
- Hogares

El **Sector Gobierno General**, que comprende principalmente a las unidades gubernamentales centrales, estatales y locales junto con los fondos de seguridad social. Adicionalmente, incluye a las ISFL, dedicadas a la producción de bienes y servicios no de mercado y controladas por el gobierno o por fondos de seguridad social.

El **Sector de Sociedades/Corporaciones/Empresas No Financieras**³¹, que comprende las entidades creadas con el objeto de producir bienes y servicios no financieros para el mercado³². El sector de las sociedades no financieras se divide, con base en los tipos de unidades institucionales que ejercan control, en dos subsectores mutuamente excluyentes: Subsector de Sociedades No Financieras Públicas y Subsector de Sociedades No Financieras Privadas³³.

³¹ En este documento se adopta la denominación de "sociedades" tal como lo hace en el SCN. Esta denominación incluye a las "corporaciones" por el MEFP y como "empresas" en forma genérica. En términos jurídicos, las "sociedades" pueden recibir diferentes nombres: sociedades, empresas constituidas en sociedad, empresas públicas, sociedades públicas, sociedades o empresas públicas de responsabilidad limitada, compañías privadas, sociedades anónimas, compañías de responsabilidad limitada, sociedades de responsabilidad limitada, etc. En el sistema algunas entidades jurídicas que son instituciones sin fines de lucro pueden algunas veces considerarse como "sociedades". El estatus de una unidad institucional no siempre puede ser inferido por su denominación legal, por lo que es necesario examinar sus objetivos y funciones. En definitiva, el término "sociedades" incluye a las sociedades legalmente constituidas de tal forma y a otras unidades institucionales que cumplen con sus características económicas, cualquiera que sea su carácter jurídico, en la medida que produzcan bienes y servicios para el mercado. 4.7.

³² Para que se le considere productor de mercado, una unidad debe suministrar a otras unidades la totalidad o la mayor parte de su producción a precios económicamente significativos. Los precios económicamente significativos son aquellos que tienen una incidencia significativa sobre las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y sobre las cantidades que los compradores desean comprar. Estos precios normalmente se obtienen cuando: a) El productor tiene un incentivo para ajustar la oferta con el objetivo de ganar utilidades a largo plazo, o como mínimo, para cubrir el costo de inversión y otros costos; y b) Los consumidores tienen la libertad de comprar o no y realizan su elección con base en el precio que se cobra. SCN 22.28.

Estas condiciones generalmente significan que los precios son económicamente significativos si las ventas cubren la mayoría de los costos del productor (el promedio del valor de los bienes y servicios vendidos sea al menos igual a la mitad de los costos de producción durante un período sostenido de varios años) y los consumidores son libres de escoger si compran o no y qué cantidad comprar sobre la base del precio que se cobra. 22.29.

Es probable que las sociedades que reciben apoyo financiero sustancial del Gobierno o que disfrutan de otros factores que reducen los riesgos como son las garantías gubernamentales, actúen distinto a las empresas que no cuentan con esas ventajas porque sus restricciones presupuestarias son menos rígidas. Un productor de no mercado es un productor que enfrenta una restricción presupuestaria muy poco rígida, de modo que no es probable que ese productor reaccione a los cambios de las condiciones económicas de la misma manera que los productores de mercado. 22.32.

La distinción fundamental entre sociedades y gobierno se centra en la forma como se realiza la producción. Las sociedades producen para el mercado y apuntan a vender sus productos a precios económicamente significativos. La producción del Gobierno es de "no mercado".

³³ Una sectorización muy común consiste en identificar las sociedades financieras y no financieras que son controladas por el Gobierno, denominadas sociedades públicas y aquellas controladas por sector privado. Las controladas por el sector privado, pueden a su vez subsectorizarse en controladas por el sector privado nacional o por el sector extranjero. 4.34.

El **Sector de Sociedades/Corporaciones/Empresas Financieras**, que comprende las entidades de mercado cuya principal actividad es proveer servicios financieros incluyendo servicios de intermediación financiera, de seguros y de fondos de pensiones, así como, las unidades que prestan servicios que facilitan la intermediación financiera. Al igual que el sector anterior y por la misma razón, éste se divide en subsector de sociedades financieras públicas y subsector de sociedades financieras privadas.

El **Sector de Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares (ISFL)**, está constituido por todas las entidades jurídicas o sociales creadas para producir bienes y servicios, cuyo estatuto jurídico no les permite ser fuente de ingresos de mercado, beneficios u otras ganancias financieras para las unidades que las establecen, controlan o financian, excepto las controladas y financiadas principalmente por el gobierno, que proporcionan bienes y servicios a los hogares en forma no de mercado. El sector de las ISFL no incluye aquellas que venden bienes y servicios a precios económicamente significativos, en este caso, éstas deben tratarse como sociedades.

El **Sector de Hogares**, que comprende pequeños grupos de personas que comparten la misma vivienda o residencia durante períodos prolongados de tiempo, que mancomunan, total o parcialmente, sus ingresos y su riqueza y que consumen colectivamente ciertos tipos de bienes y servicios.

La división de la economía en sectores, aumenta la utilidad de la información para propósitos de análisis económico al agrupar unidades institucionales con objetivos y comportamientos similares.

También, se requiere la desagregación de la economía en sectores y subsectores con el fin de seguir y monitorear grupos particulares de unidades institucionales para propósitos de política pública.

El SCN considera que los cinco sectores enunciados ejecutan las tres actividades económicas básicas de un país, a saber:

- La producción de bienes y servicios,
- el consumo final para satisfacer los deseos y necesidades de la población, y
- la acumulación de capital.

Las sociedades desarrollan actividades de producción o acumulación —o ambas— pero no realizan por sí mismas gastos de consumo final. El gobierno realiza actividades de producción —pero de un tipo completamente diferente al de las sociedades— así como, de acumulación y consumo final en nombre de la población. Los hogares realizan actividades de consumo por cuenta propia y pueden también dedicarse a actividades de producción y acumulación. Las ISFL son de naturaleza variada.

Algunas se comportan como sociedades, otras forman evidentemente parte del gobierno y otras cumplen actividades similares a las del gobierno, pero independientemente de él.

Otra distinción fundamental entre sociedades y gobierno se centra en la forma como se organiza y comercializa la producción de las unidades institucionales, es decir, si es de mercado o no de mercado.

3. Unidades Gubernamentales

Son unidades institucionales controladas por los gobiernos, que tienen como característica principal, la de constituir entidades económicas con capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades.

La actividad principal está relacionada con la redistribución del ingreso y la riqueza, asumen en dicho marco la responsabilidad de organizar y financiar el suministro de bienes y servicios a la comunidad en su conjunto o a los hogares individualmente en términos no de mercado y tienen la capacidad de captar ingresos mediante la recaudación de impuestos, contribuciones sociales y transferencias de otras unidades institucionales, excepcionalmente por un plazo y monto limitado, pudiendo financiarse también a través de endeudamiento.

Las unidades gubernamentales son clases únicas de entidades jurídicas creadas por un ordenamiento legal para ejercer una potestad de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial sobre otras unidades institucionales en un área determinada. Por definición, todas las unidades gubernamentales forman parte del sector Gobierno General.



4. Gobierno General

4.1. Concepto y Alcances

El sector del Gobierno General, cuya función principal es suministrar bienes y servicios no de mercado tanto para los individuos como para el consumo colectivo de la comunidad, está constituido por las siguientes unidades institucionales residentes:

- Todas las unidades gubernamentales;
- todas las ISFL no de mercado controladas y financiadas por unidades gubernamentales (organismos descentralizados no empresariales y no financieros), y
- los fondos de seguridad social.

En el sector no se incluyen las sociedades públicas, aunque todo su capital sea propiedad de las unidades del gobierno. Tampoco se incluyen las cuasisociedades⁶⁷ que son propiedad y están controladas por unidades gubernamentales. En cambio, las empresas no constituidas en sociedad propiedad de unidades del gobierno que no tengan la condición de cuasisociedades, siguen formando parte de dichas unidades y, por tanto, han de incluirse en el sector del Gobierno General.

Los bienes y servicios suministrados a la comunidad para consumo colectivo normalmente consisten en servicios tales como administración pública, defensa y aplicación de la ley. Por definición, los servicios colectivos siempre se suministran gratuitamente. Los bienes y servicios que típicamente se proveen para consumo individual son los de educación, salud, recreación y cultura. Estos pueden proporcionarse en forma gratuita o bien el gobierno puede imponer un cargo por ellos. Los bienes y servicios proporcionados a la comunidad en su conjunto o a individuos pueden ser producidos por el propio gobierno o adquiridos por éste a un tercero.

El hecho de que los gobiernos prefieran ofrecer a los hogares o a otras unidades no solo servicios colectivos, sino también muchos bienes y servicios individuales, gratuitamente o a precios económicamente no significativos, no los obliga a producirlos por sí mismos. Aún en el caso de la mayoría de los servicios colectivos, los denominados "bienes públicos", en los que falla el mercado, los gobiernos sólo están obligados a asumir la responsabilidad de organizar y financiar su producción; no están obligados a producirlos. No obstante, las unidades gubernamentales llevan a cabo habitualmente una amplia gama de actividades productivas que en la práctica abarcan, no sólo los servicios colectivos, sino también otros muchos bienes y servicios individuales.

Cuando una unidad gubernamental decide intervenir en la esfera de la producción, cuenta con tres opciones:

- Crear una sociedad pública cuya política, incluida la determinación de los precios y de la inversión, esté en condiciones de controlar;
- crear una ISFL controlada y financiada, totalmente o en su mayor parte, por ella, y
- producir los bienes y servicios por sí misma en un establecimiento del que es propietaria y que no existe como entidad jurídica separada de la propia unidad gubernamental.

4.2. Las Instituciones Sin Fines de Lucro que sirven a los hogares controladas por el Gobierno General

Las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL) no de mercado que son controladas y financiadas principalmente por unidades gubernamentales son entidades no gubernamentales desde un punto de vista jurídico, pero se considera que llevan adelante las políticas gubernamentales y son efectivamente parte del gobierno. Los gobiernos pueden recurrir a Instituciones Sin Fines de Lucro en lugar de organismos gubernamentales para llevar adelante determinadas políticas gubernamentales debido a que las ISFL pueden ser vistas como independientes, objetivas y no sujetas a determinadas presiones.

Por ejemplo, las actividades de investigación y desarrollo y el establecimiento y mantenimiento de normas en campos como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la educación son esferas en que las ISFL pueden ser más efectivas que los órganos gubernamentales. Una unidad del gobierno controla a una ISFL no de mercado cuando tiene la capacidad de determinar la política o el programa general de la ISFL.

⁶⁷ Las cuasi sociedades son entidades que si bien no están constituidas como tales, funcionan como si lo estuvieran, producen bienes y servicios de mercado y pueden ser fuente de utilidades u otras ganancias financieras. Para que exista una cuasisociedad pública, el Gobierno debe dotar a la dirección de la empresa de discrecionalidad suficiente en lo que respecta a la gestión del proceso de producción y el uso de sus fondos.

Una unidad gubernamental debe tratarse como una cuasi sociedad si se cumplen los siguientes tres criterios:

- la unidad cobra por sus producciones precios económicamente significativos,
- es dirigido y gestionado de manera similar a una sociedad, y
- dispone de un conjunto completo de cuentas que permiten identificar y medir por separado sus excedentes de explotación, sus ahorros, sus activos y pasivos, etc.

Tales cuasi sociedades se tratan como unidades institucionales separadas de las unidades del Gobierno que son sus propietarias. Se clasifican, sectorizan y subsectorizan de la misma manera que las sociedades públicas.

Para determinar si una ISFL es controlada por el gobierno, deben considerarse los siguientes cinco indicadores:

- El nombramiento de los directivos compete a las unidades gubernamentales;
- Otras disposiciones del reglamento que prevean adicionalmente del nombramiento de los directivos, que las unidades gubernamentales puedan determinar aspectos significativos de la política general o el programa de la ISFL;
- Arreglos contractuales irreversibles que permitan al gobierno determinar aspectos claves de la política general o programática de la ISFL;
- El grado de financiamiento puede determinar que una ISFL sea controlada por el gobierno,
- En caso de existir un arreglo contractual por el cual el riesgo institucional derivado de las actividades del ISFL sea totalmente o en una gran proporción absorbido por una unidad gubernamental.

Un indicador individual podría ser suficiente para establecer control en algunos casos, pero en otros, la indicación de control puede derivarse de la existencia simultánea de un número de indicadores separados.

4.3. Fondos de Seguridad Social

Los fondos de seguridad social son básicamente sistemas de seguro social que cubren a la comunidad en su conjunto, o a grandes sectores de la misma y que son impuestos y controlados por unidades del gobierno. Los sistemas abarcan una gran variedad de programas y ofrecen prestaciones en dinero o en especie para la vejez, invalidez, cesantía o muerte, supervivencia, enfermedad y maternidad, por accidentes de trabajo, por desempleo, de ayuda familiar, de asistencia sanitaria, etc. No existe necesariamente una relación entre la cuantía de la contribución individual y los beneficios que pueda recibir.

Un fondo de seguridad social es un tipo particular de unidad gubernamental que se ocupa de la operación de uno o más sistemas de seguridad social. Los fondos de seguridad social se organizan por separado de las demás actividades de las unidades del gobierno y deben reunir los requisitos generales de toda unidad institucional, es decir, mantener sus activos y pasivos separados de estas últimas y realizar transacciones financieras en nombre propio.

Las cantidades recaudadas y pagadas por contribuciones y prestaciones para la seguridad social pueden modificarse deliberadamente con el fin de alcanzar determinados objetivos de la política del gobierno, que no tengan relación directa con el concepto de la seguridad social como sistema destinado a ofrecer prestaciones sociales a los miembros de la comunidad. Pueden aumentarse o disminuirse, por ejemplo, con el fin de influir en el nivel de la demanda agregada de la economía. No obstante, en tanto se mantengan como fondos constituidos por separado, han de ser tratados, en el Sistema, como unidades institucionales diferentes.

4.4. Niveles del Gobierno General

Se prevén tres niveles de gobierno: Central, Estatal, y Local. No todos los países tienen los tres niveles, en algunos sólo hay un gobierno central y gobierno locales. En los países cuya organización constitucional es de tipo federal, como en el caso de México, comúnmente se presentan los tres niveles referidos. Además, en los distintos niveles de gobierno, existen fondos de seguridad social y su rol en la política fiscal puede aconsejar que el mismo se trate como parte del Gobierno General Central o como un subsector separado del sector Gobierno General.

Pueden surgir problemas de clasificación cuando las operaciones del gobierno son realizadas por una unidad del Gobierno General que rinde cuentas simultáneamente a dos niveles de éste. La decisión en cuanto a la clasificación puede ser especialmente difícil si el organismo tiene su propia fuente de financiamiento, por ejemplo, impuestos asignados para tal fin. En general, las unidades del Gobierno General sujetas a control por dos niveles de gobierno deberían clasificarse en el nivel que predomina en el financiamiento o el control de sus operaciones, pero no pueden establecerse reglas precisas que puedan aplicarse a todas las situaciones posibles.

Similamente, la ISFL puede estar controlada o financiada principalmente por dos o más unidades gubernamentales que pertenezcan a diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, una unidad del Gobierno Estatal podría tener el derecho a designar a la mayoría de los directivos de una ISFL, pero el financiamiento podría ser suministrado principalmente por el Gobierno Central. Las unidades del Gobierno General sujetas a control por dos niveles de gobierno deberían clasificarse en el nivel de gobierno que predomina en el financiamiento o el control de sus operaciones, pero no pueden establecerse reglas precisas que puedan aplicarse a todos los casos posibles.