



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

Descentralización Administrativa a través
del gasto público Federal.

“El caso del Ramo 33 en el municipio de
Ecatepec de Morelos 2006 – 2009”.

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública**

**PRESENTA:
Elizabeth León Gallardo**

Asesor: Mtro. Gerardo Roldán Ceballos



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

	Página
Introducción	5
Capítulo 1: Descentralización Administrativa y el gasto descentralizado en el Federalismo Fiscal. Un acercamiento teórico.	8
1.1 Teorías de la Descentralización. Debate entre Centralización y Descentralización	8
1.2 Formas de Descentralización: desconcentración, delegación y devolución.	18
1.3 Descentralización Administrativa. Conceptualización y tipología.	22
1.4 El Federalismo, distribución de poder.	28
1.5 Federalismo Fiscal y asignación de competencias por ámbitos de gobierno.	35
1.6 Descentralización Administrativa y gasto descentralizado en el Federalismo Fiscal. Un problema de Relaciones intergubernamentales.	43
Bibliografía del Capítulo 1	53
Capítulo 2: Antecedentes históricos: el proceso de Descentralización Administrativa y del gasto público en México.	55
2.1. La Descentralización de la vida nacional en 1982.	55
2.1.1 Convenios de Descentralización.	62
2.2 La ampliación de competencias municipales. Reformas Constitucionales al Artículo 115.	65
2.3 Federalismo Fiscal en México.	75
2.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	82
2.4.1 Sistema nacional de Participaciones.	85

2.4.2. Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 1997 y 1998. Creación de los Fondos de Aportaciones Federales como gasto descentralizado.	92
Bibliografía del Capítulo 2	103
Capítulo 3: Los Fondos de Aportaciones Federales: el Ramo 33 como gasto descentralizado.	105
3.1 Los Fondos de Aportaciones Federales.	107
3.1.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	109
3.1.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).	113
3.1.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Municipal (FISM).	117
3.1.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).	119
3.1.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).	120
3.1.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	121
3.1.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).	124
3.1.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades Federativas (FAFEF).	125
3.2 Distribución. Sistema de asignaciones del Ramo 33.	128
3.2.1 Impacto presupuestario del Ramo 33.	131
3.3 Control Interno y Externo del ejercicio del Ramo 33. Ámbito de aplicación y fiscalización de los recursos.	134
3.3.1 Ámbito Federal. La Secretaría de la Función Pública	134
3.3.2 Ámbito Federal. Auditoría Superior de la Federación.	138
3.3.3 Responsabilidad de las Dependencias Federales.	140
3.3.4 Ámbito de aplicación Estatal y municipal.	143
3.4. Del proceso administrativo de los fondos del Ramo 33.	145

3.5 El Ramo 33 dentro del Federalismo Fiscal como gasto público descentralizado.	147
Bibliografía del Capítulo 3.	150
Capítulo 4: El caso del municipio de Ecatepec de Morelos en el ejercicio fiscal 2006 – 2009.	151
4.1 Aspectos socio-demográficos del municipio de Ecatepec de Morelos.	151
4.1.1 Ubicación demográfica.	152
4.1.2 Población.	152
4.2 Asignaciones presupuestales de los fondos del Ramo 33 del municipio de Ecatepec de Morelos 2006-2009.	154
4.2.1 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM).	154
4.2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).	155
4.3 Impacto presupuestario del Ramo 33 en las finanzas públicas del municipio de Ecatepec de Morelos.	157
4.4 Aplicación de Recursos de los fondos municipales del Ramo 33 en el Municipio de Ecatepec de Morelos 2006-2009.	161
4.5 Control. Transparencia y Rendición de Cuentas.	171
4.5.1 Interno: Contraloría Interna Municipal	177
4.5.2 Órgano Superior de Fiscalización de la legislatura del Estado de México.	179
4.5.3 Externo: Auditoría Superior de la Federación	191
4.6 Evaluación.	207
Bibliografía del Capítulo 4.	210
Conclusiones.	212

INTRODUCCIÓN

La Descentralización se asocia con los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera al considerar los métodos y procedimientos conforme a los cuales los órganos de la administración pública toman decisiones y llevan a cabo sus funciones, los grados de discrecionalidad que poseen, su ubicación geográfica e institucional, así como la productividad en el uso de los recursos que emplean. Desde un punto de vista administrativo y político, el problema central consiste en decidir cuáles funciones se desempeñan, dónde y por quién; tiene que ver con la definición de responsabilidades que debe asumir cada orden de gobierno, así como la posibilidad real de ejecutarlas; por tanto, el problema principal lo constituye el establecimiento adecuado de las competencias y recursos por zona territorial, dada una restricción presupuestal, lo que sin duda requiere un balance adecuado entre los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno.

Por el contrario, la falta de claridad en la asignación de potestades y competencias tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. La planeación no se define, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes. Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno.

La importancia que han ido teniendo los gobiernos municipales, siendo estos los más cercanos a la ciudadanía, y por ende a las necesidades de ésta, los vuelve actores sustanciales en la elaboración de planes y programas para mejorar las circunstancias en las que se desenvuelve su población; se formula a partir de la idea de la Descentralización Administrativa, cuya finalidad es el manejo de los

intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios, volviendo imperante la necesidad de un ejercicio de sus presupuestos focalizado a esas necesidades y exigencias sociales que les competen.

En este sentido, el llamado gasto descentralizado, enmarcado dentro del Federalismo Fiscal, forma el mayor componente del gasto federal en los Estados. Se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales y municipales para su ejercicio en áreas específicas en las cuales se ha llevado a cabo un proceso de Descentralización de funciones que previamente ejercía directamente la federación en los estados.

La presente investigación es inductiva de tipo cuantitativa, tiene como objeto de estudio el proceso de Descentralización Administrativa bajo la perspectiva del gasto público federal, en específico, lo referente a los fondos pertenecientes al Ramo presupuestario 33 que se ejercen por el municipio. Por tanto tiene por objetivo analizar el impacto presupuestario que el Ramo 33 ha tenido en las finanzas públicas de los gobiernos municipales, así como su distribución y gasto para la prestación de servicios públicos dentro del proceso de Descentralización Administrativa, con base en un estudio de caso sobre la utilización que el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, hizo de los fondos de dicho Ramo presupuestario en las cuentas públicas 2006-2009.

Para la selección del municipio a analizar se tomaron como referencia las bases de datos oficiales proporcionadas por el Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) sobre las asignaciones del Ramo 33 desde su creación en 1998 hasta el 2009¹, tanto a nivel estatal por cada fondo como a nivel municipal en el caso de los fondos de aportaciones federales para los municipios. La metodología aplicada consistió en obtener la Entidad Federativa con mayor asignación del Ramo 33 por un lado, y de manera consolidada para los fondos

¹ <http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/ramo33>

propiamente municipales por el otro; siendo en ambos casos para todos los años el Estado de México. A consecuencia se procedió a determinar el municipio de dicho Estado con mayor asignación de cada fondo por separado, y de forma conjunta para cada ejercicio fiscal, siendo siempre el mismo, el municipio de Ecatepec de Morelos. Destacándose entonces como una muestra representativa para la investigación.

La hipótesis a prueba fue la siguiente: en la medida en la que los gobiernos municipales ejerzan los ingresos que obtienen de las transferencias Federales, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, a través de reforzar los mecanismos de planeación y priorización de proyectos, revisión y control constante del ejercicio del gasto público descentralizado y observancia de los pronunciamientos que para su efecto hagan los órganos de fiscalización, así como de la capacitación más especializada y continua de los administradores de dichos recursos federales transferidos a sus haciendas, estarán en la posibilidad de prestar servicios públicos adecuados a las necesidades y características de sus habitantes, así como de cumplir con las responsabilidades que tienen a su cargo.

Dicha hipótesis es puesta a prueba a lo largo de los cuatro capítulos de la presente investigación; el capítulo uno en lo referente a un análisis teórico de las variables Descentralización Administrativa y gasto público dentro del Federalismo Fiscal; el capítulo dos sobre el desarrollo histórico-jurídico de dichos procesos en México; el capítulo tres analiza el Ramo 33 y cada una de las características de sus fondos como gasto público descentralizado; y por último, el capítulo cuatro presenta el estudio del caso del Municipio de Ecatepec de Morelos durante el periodo de tiempo 2006-2009, en éste último capítulo se encuentra el análisis del ejercicio de los recursos provenientes del Ramo 33 y da la pauta para las conclusiones finales.

Capítulo 1: Descentralización Administrativa y el gasto descentralizado en el Federalismo Fiscal. Un acercamiento teórico

Éste primer capítulo, contiene la base teórica que dará sustento a la investigación; en éste punto se definen las variables a estudiar bajo distintas ópticas por parte de autores representativos sobre el tema a tratar, la primera parte está dedicada a la variable Descentralización y su contraparte la Centralización.

Siendo para los primeros cuatro apartados su objetivo específico: Definir de manera general las variables de investigación (administración y gasto público descentralizados) a través de la revisión y análisis de las teorías que las abordan.

1.1 Teorías de la Descentralización. Debate entre Centralización y Descentralización

La noción de **Descentralización** es compleja y suele estar encargada de contenidos ideológicos regularmente controvertidos, su aplicación indiscriminada al referir un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza y su análisis fragmentado al acotarse a un sólo ámbito de conocimiento, inducen a confusiones y equívocos. El concepto de Descentralización Administrativa evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados.

El término Descentralización abarca múltiples ámbitos, como ya se mencionó en primera instancia, es abordado por diferentes disciplinas sociales y ha sido utilizado con diferentes propósitos, en cuanto a sus campos de estudio destacan en la literatura especializada los análisis jurídicos- políticos y los de carácter administrativo. Los primeros han centrado predominantemente su atención en la

vinculación de este término con la forma de organización del Estado, particularmente por lo que se refiere a su estructura territorial, el punto de vista administrativo ha privilegiado su interés en los procesos de decisión y la reubicación de tareas y recursos de la administración pública con fines de descongestionamiento.

En las doctrinas económicas denota la relocalización de actividades de esta índole fuera de las grandes aglomeraciones urbanas. Muy ligado con la anterior connotación se encuentra su uso en los estudios del desarrollo urbano y en los demográficos. En todos los casos se postula como apuesto a la concentración y a la Centralización, ya sea como criterio territorial o como principio simplemente funcional de organización.

En el caso de Descentralización Administrativa tenemos como primera conceptualización (y una de las que me parecen contempla la esencia del concepto) la distinción entre Centralización gubernamental (o política) y Centralización Administrativa que Tocqueville, uno de los pensadores del liberalismo, hace en su obra *La Democracia en América*: "Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo las empresas comunales. Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir los primeros, es constituir lo que llamaré Centralización gubernamental. Concentrar de la misma manera el poder de dirigir los segundos, es fundar lo que llamaré Centralización Administrativa... Se comprende que la Centralización gubernamental adquiere una fuerza inmensa cuando se añade a la Centralización Administrativa, de esta manera acostumbra a los individuos a hacer abstracción completa y continua de su voluntad; a obedecer, no ya una vez y sobre un punto, sino en todo y todos los días. Entonces son solamente se doma por la fuerza, sino que también los capta

por sus costumbres: los aísla y se apodera de ellos uno a uno entre la masa común”².

Partidario de la Descentralización Administrativa y no gubernamental, es uno de los primeros teóricos en hablar de este modelo híbrido que no puede ser totalmente centralizado ni completamente descentralizado: “ciertas empresas interesan al Estado entero y no pueden, sin embargo, ejecutarse porque no hay administración nacional que las dirija Abandonadas a los cuidados de las comunas y de los condados entregadas a agentes temporales y electos, no llegan a resultado alguno o no producen nada durable”³.

“...creo que la Centralización Administrativa no es propia sino para enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir entre ellos el espíritu de ciudad. La Centralización Administrativa logra, es verdad, reunir una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. La hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder. Puede, pues, concurrir admirablemente a la grandeza pasajera de un hombre y no a la prosperidad durable de un pueblo.”⁴

Haciendo hincapié entonces en la importancia del desarrollo de instituciones locales vigorosas, mayor facilidad y libertad para la asociación de los individuos y bloquear la tendencia hacia la Centralización Administrativa:

“...los partidarios de la Centralización en Europa sostienen que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto, cuando el poder central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tiene la costumbre de actuar y ellas de obedecer. Se comprende, incluso, que

² TOCQUEVILLE Alexis. *La democracia en América*. México, 2009. FCE. 14ª reimpresión, p.p. 96-105.

³ Ídem.

⁴ Idem.

mientras la Centralización aumenta, más se acrecienta esa doble tendencia, y la capacidad de una parte y la incapacidad de la otra se hacen más patentes...

Un poder central, por ilustrado y sabio que se le imagine no puede abarcar por sí solo los detalles de la vida de un gran pueblo. Cuando él quiere, por su solo cuidado, crear y hacer funcionar tantos resortes diversos, se contenta con un resultado muy incompleto, o se agota en inútiles esfuerzos. La Centralización logra fácilmente, es verdad, someter las acciones del hombre a una cierta uniformidad que acaban por querer por sí misma, independientemente de las cosas a las que se aplica; como esos devotos que adoran la estatua olvidando la divinidad que representa. La Centralización logra sin esfuerzo imprimir una marcha regular a los negocios corrientes; dirigir eficazmente los pormenores de la política social; reprimir los ligeros desordenes y los pequeños delitos; mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública. Es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad, o de imprimirle una marcha rápida, su fuerza la abandona. Por poco que sus medidas tengan necesidad el concurso de los individuos, se queda uno muy sorprendido entonces de la debilidad de esa inmensa máquina. Se encuentra de repente reducida a la impotencia.

Acontece alguna vez entonces que la Centralización trata, como medida desesperada, de llamar a los ciudadanos en su ayuda; pero les dice: Obrareis como yo quiera, en tanto que quiera y precisamente en el sentido que quiera. Os encargareis de esos detalles sin aspirar a dirigir el conjunto; trabajareis en las tinieblas, y juzgareis más tarde mi obra por sus resultados.”⁵

Parte de la confusión en el significado del término Descentralización ha derivado de su distinto uso por los tratadistas al referirse a éste fenómeno en diferentes contextos. La literatura anglosajona emplea el concepto de un modo muy genérico para connotar fenómenos de distinta naturaleza. Así, se le define como una transferencia de funciones, recursos o gestión desde el gobierno central hacia sus agencias regionales, unidades gubernamentales subordinadas, autoridades de

⁵ TOCQUEVILLE, Óp. Cit.

nivel local o con destino en organizaciones probadas. Éste último supuesto ha significado la aparición de nuevos conceptos arropados en el genérico de la Descentralización, como es la “devolución” o la “privatización”. Por el contrario, los tratadistas franceses, en un uso más acotado del término, distinguen la Descentralización de la desconcentración, denotando ambos una transferencia de funciones y recursos, pero la primera de la función especializada, del nivel central a una autoridad de un área con distinta personalidad jurídica, mientras que la segunda se efectúa dentro del propio gobierno central y de sus agencias. Este tratamiento es el que, en la mayoría de los casos, ha dominado en México.

Roberto Ortega⁶ en su libro *El Nuevo Federalismo: La Descentralización*, afirma que la Centralización, en su extremo conceptual y teórico, se encuentra muy vinculada con actitudes y fenómenos sociales y políticos cercanos al autoritarismo, la autocracia, la monarquía, el dogmatismo y la burocratización. En cuanto a la organización estatal, corresponde formalmente a un Estado Unitario.

En lo económico, Centralización significa concentración de actividades y de ingreso; manejo central de los instrumentos de política; intervención estatal extensa y comprensiva; acción nacional de la empresa pública; así como la preferencia de unidades grandes y vigorosas de producción de bienes o de prestación de servicios, en contraposición con la proliferación de unidades pequeñas o intermedias. Los mecanismos del mercado son suplantados por la acción planificadora del Estado que adquiere un carácter imperativo y totalizante o, en el otro extremo, por monopolios y oligopolios que obstruyen la competencia y distorsionan los mercados.

En lo administrativo, la Centralización supone una organización extremadamente jerarquizada y formal, con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales, en donde se acentúan los mecanismos de control y supervisión

⁶ ORTEGA Lomelin, Roberto. *El nuevo federalismo: la Descentralización*. México. Fondo de Cultura Económica, c1994 .p.p.3-8.

y escasean los espacios para la activación y participación social en la gestión de los asuntos públicos.

Estas organizaciones en los régimen denominados burocrático-autoritarios, acusan un sesgo más definido hacia una racionalización extrema de sus estructuras funcionales y procesos decisorios, al hacer prevalecer los principios de universalidad y estandarización y al aumentar la capacidad decisoria central y autoritaria en la asignación de recursos. La orientación eficientista en el manejo de los asuntos administrativos, como objetivo valioso de sí mismo, se vuelve la máxima del quehacer público. En lo administrativo pugnan los extremos de la rigidez normativa, propia del modelo webberiano, y de la discrecionalidad en la administración pública.

Por otra parte, señala el autor, la extrema Descentralización llevaría al absurdo de la desintegración, a la desunión, y al más exacerbado individualismo. La radicalización de la autonomía conlleva a exagerar los particularismos en detrimento de los intereses generales. El sujetar y condicionar la acción estatal a las fuerzas y grupos de presión local inhibe los propósitos de solidaridad y subsidiariedad y deviene en la dislocación del poder, en su atomización.

En lo económico la consigna descentralizadora se expresa como la vuelta y sometimiento irrestricto a las leyes del mercado, no obstante en éste surjan nuevas concentraciones de poder.

En lo administrativo el extremo de la Descentralización, que no es el paradigma, hace que la acción de las organizaciones quede sujeta al juego de las fuerzas, intereses y corporaciones sociales. La estructura administrativa tiende así a funcionar en compartimientos o estancos y se desplazan los objetivos institucionales por la preeminencia de aquellos que persiguen las “clientelas” o grupos de interés a los que se sirve en cada caso. La autonomización administrativa deviene en feudalismos burocráticos que acaban por beneficiar

solamente a la burocracia y a los grupos específicos interesados, pero no a la sociedad.

Cabe señalar que las consideraciones anteriores, señalado por el autor, corresponden a los polos interpretativos extremos de su significado, y en la realidad los casos extremos nunca se presentan; y afirma que en la realidad la Descentralización se vincula con los fenómenos políticos y sociales conocidos como liberalismo, democracia, autonomía y relativismo; en cuanto a la organización del Estado, corresponde formalmente más como un Estado Federal. En un sentido económico significa distribución de actividades y de ingreso; participación en el manejo y conducción de los instrumentos de política económica; concurrencia amplia de la sociedad en la economía; y extensa cantidad de unidades productivas distribuidas regionalmente. Puede existir una mayor o menor participación del estado, pero ajustada a un criterio de selectividad y reconocimiento siempre la importancia de los mecanismos del mercado. El mercado y la planeación constituyen mecanismos complementarios de asignación de recursos. El Estado se caracteriza por un funcionamiento en situaciones en que el poder es compartido socialmente y distribuido regionalmente. La presencia de la sociedad civil se hace mucho más significativa en la gestión y en el funcionamiento de la administración pública.

Ortega establece 12 principios fundamentales para establecer un marco teórico que posibilite la conexión de los diferentes elementos que, con arreglo a principios y metodologías disímboles que se retoman para esta tesis:

1. La Centralización y la Descentralización total, como categorías o modelos polares, son útiles exclusivamente para establecer delimitaciones teóricas de los conceptos. En la realidad los casos extremos nunca se presentan. Ningún sistema se ajusta a estas caracterizaciones extremas sino que presentan rasgos de uno y otro modelo.

2. Los términos Centralización y Descentralización son correlativos, pudiéndose establecer diferencias entre ambos tanto cuantitativas o de grado, como cualitativas, atendiendo al contenido e interrelación de las funciones estatales, administrativas y económicas
3. La Centralización y la Descentralización son categorías útiles para analizar tanto la organización del Estado, como la naturaleza y tipo de relación que el poder estatal mantiene con la sociedad.
4. La Centralización y la Descentralización son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder. De ahí la pertinencia de no sólo considerar los elementos cuantitativos del poder sino sobre todo sus características cualitativas. Lo anterior es relevante para evitar erróneas concepciones que, al considerar exclusivamente un criterio cuantitativo, homologan la distribución del poder público con un fenómeno de debilitamiento del Estado.
5. Atendiendo al criterio jurídico, la Descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas. Significa la coexistencia de una pluralidad de entes con competencias jurídicas delimitadas territorialmente, sujetos a la norma superior o Constitución que rige al Estado. De ahí deriva el examen de distintos órdenes o, como coloquialmente se les conoce, niveles de gobierno.
6. Al manifestarse la Descentralización como ámbitos territorialmente delimitados de validez de las normas jurídicas, resulta pertinente destacar la relación entre los principios de autonomía y de unidad, aparentemente en contradicción, en efecto, el principio de autonomía no sólo no puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido. Toda organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo de donde deriva su ámbito competencial. De esta manera la autonomía hace referencia siempre a un poder limitado en sentido territorial y material.

7. La parcialidad o los grados de la Descentralización deben ponderarse de acuerdo con los ámbitos materiales de validez de las normas jurídicas, lo que constituye objeto de estudio particular desde la trilogía de las funciones públicas: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. La magnitud, proporción e importancia de las competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a cargo de los órganos estatales (centrales y locales), determinarán el grado de Centralización o Descentralización que guarda el ejercicio del poder público.
8. La Descentralización se asocia con los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera al considerar los métodos y procedimientos conforme a los cuales los órganos de la administración pública toman las decisiones y llevan a cabo sus funciones, los grados de discrecionalidad que poseen, su ubicación geográfica e institucional, así como la productividad en el uso de los recursos que emplean.
9. La Descentralización se vincula con la economía al examinar los desarrollos económicos y sociales especialmente diferenciados y los sistemas e instrumentos diseñados por el estado para abatir o mitigar desigualdades y desequilibrios regionales.
10. La Descentralización puede ser apreciada en una perspectiva más amplia, al trascender su aplicación del radio de acción estatal y situarse en el análisis de las relaciones y equilibrios entre el Estado y la sociedad.
11. La Descentralización se vincula con la democratización de la sociedad y del poder público a través de sus componentes de representación y participación social, tanto en su expresión regional como al considerar la relación que el Estado mantiene con la sociedad.
12. Al ser la Descentralización un fenómeno inherente a la vida social, su tratamiento exige la concurrencia de diversas disciplinas y ciencias sociales, particularmente la jurídica, la administrativa, la sociológica y la económica.⁷

⁷ ORTEGA, Óp. Cit.

Por su parte, comenta Victoria Rodríguez en su libro *La Descentralización en México. De la Reforma municipal a Solidaridad y el nuevo Federalismo*, la Descentralización puede definirse simplemente como lo opuesto a la Centralización, pero en realidad es mucho más complejo, aunque sólo sea porque “el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones no, por ende, la Descentralización pura”. Así la Descentralización debe entenderse como un proceso antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En lugar de ser algo que pueda lograrse, debe considerarse como una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración.

Un examen de la bibliografía sobre la Descentralización revela reiteradamente que esta trata de aliviar la congestión administrativa que afecta a los sistemas centralizados. El argumento es que la eliminación de la sobrecarga central es importante porque permite que el centro piense y actúe en términos de estrategia en lugar de ocuparse de las operaciones burocráticas cotidianas.

En esencia, la separación fundamental entre la Centralización y la Descentralización consiste en que “algunas funciones del Estado son inherentemente mejor manejarlas por el centro, mientras que otras son inherentemente mejor resueltas por una estructura desconcentrada”⁸. Así pues, una vez que un gobierno decide descentralizar, por cualquier razón que sea, el problema siguiente consiste en decidir que descentralizar. En un esfuerzo por conservar el mayor control posible, y dado que la mayoría de los esfuerzos de Descentralización (por lo menos en las etapas iniciales) tienden a ser más bien *tentativos y tibios*, con frecuencia los gobiernos optan por descentralizar las tareas más rutinarias en favor de unidades subordinadas, mientras que la tareas estratégicas permanecen bajo el control del centro. Desde un punto de vista administrativo y político, el problema central consiste en decidir cuales funciones

⁸ COHEN, Stephen, citado en RODRIGUEZ Victoria. *La Descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999.

se desempeñan, donde y por quien. En el subcapítulo siguiente se hacen diferenciaciones conceptuales entre las formas (grados) en que se clasifica teórica-juicadamente a la Descentralización a fin de definir puntualmente nuestra variable a estudiar.

1.2 Formas de Descentralización: desconcentración, delegación y devolución.

Aunque Descentralización se ha convertido en un término globalizador que incluye diversos procesos y estructuras administrativas, hay tres formas generales que se diferencian muy frecuentemente en la bibliografía: la desconcentración, la delegación y la devolución. La distinción que se hace entre ellas es importante porque, si bien los tres conceptos son *formas* de Descentralización, a menudo se confunden o están separados por una línea muy fina. La distinción entre ellas es que una otorga autonomía mientras que las otras dos no lo hacen. “*Devolución* se refiere a la creación de una entidad independiente o a la transferencia de poderes de toma de decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas. *Desconcentración* y *Delegación* implican cierta transferencia de funciones, las que permanecen bajo la supervisión y el control de la organización central. Por lo tanto, la diferencia básica entre estos tres conceptos es de grado: mientras la devolución otorga autonomía a la unidad descentralizada, las desconcentración y la delegación no lo hacen”.⁹

- La desconcentración se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales). En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regional. Los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia

⁹ RODRIGUEZ Victoria. Óp. Cit., p. 41.

estatal, pero la autoridad final reside en el centro. En suma, la desconcentración significa:

Un cambio de autoridad administrativa, pero de acuerdo con una línea administrativa central. Esto puede significar un simple cambio de lugar; el gobierno establece sucursales fuera de la capital o envía alguna rama de la administración a una ubicación provincial. Este proceso puede implicar una transferencia considerable de autoridad y poder o nada en absoluto (...) La desconcentración se utiliza también a veces para denotar un adelgazamiento de la actividad en cierto lugar; en este caso no se busca ninguna transferencia del poder, aunque alguna podría ocurrir. Lo que es importante señalar acerca de la desconcentración es que se trata de una acción administrativa y no altera el flujo del mando en el sistema. En cambio, la devolución puede implicar algún cambio en los lugares del control.¹⁰

Las fuentes oficiales mexicanas citan la desconcentración y la delegación de funciones cuando el jefe de una dependencia pública transfiere autoridad específica, y por ende responsabilidades, a una persona o unidad administrativa subordinadas. Sin embargo, siempre está presente la posibilidad de que el superior aparezca y recupere las funciones delegadas. El centro provee orientación normativa, así como planes y controles, y evalúa las actividades de la unidad desconcentrada; también tiene facultades para revisar o anular en cualquier momento las resoluciones tomadas por la unidad o la persona subordinadas. Así pues, aunque el subordinado o la unidad administrativa desconcentrada tenga cierta autonomía, las líneas jerárquicas que los unen al centro no se rompen ni se debilitan sustancialmente.

- A través de la delegación, las secretarías de Estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a

¹⁰ Ídem, p. 42.

organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas. También ocurre la delegación cuando se asigna a las paraestatales cierta responsabilidad por la ejecución de programas o por el mantenimiento de las inversiones sectoriales, sobre todo en los sectores de energéticos, comunicaciones y transportes. Así pues, la delegación implica crear empresas y corporaciones públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales; al mismo tiempo, ofrece un mecanismo para la expansión de servicios que requieran inversiones de capital.

- En su sentido más amplio, la devolución fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En principio, esto implica una autonomía para los estados y municipios y por lo tanto es ilustrativo de un sistema federal. Cuando hay una devolución, algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores. Así pues, la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local independiente de una administración local.

Desde la perspectiva del gobierno central, el otorgamiento de autoridad para la toma de decisiones (y en consecuencia el otorgamiento de autonomía) constituye el problema más grande en el caso de la devolución. En la mayoría de las ocasiones, si no es que en todas, el centro tiende a resistirse a ceder el control de las unidades subordinadas y avanza rápidamente hacia la disolución, antes que hacia la devolución.

Andrés Serra Rojas¹¹ cita que la desconcentración de carácter administrativo es “la transferencia a un órgano inferior de una competencia o un poder de decisión

¹¹ Ídem, p. 6.

ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación”

Por su parte, Rafael Entrena Cuesta¹² hace la siguiente diferenciación jurídica entre Descentralización y desconcentración al respecto:

Se presenta el fenómeno de la delegación cuando el responsable de un órgano transfiere a algún subordinado el ejercicio de ciertas facultades, reservándose su titularidad, por lo cual conserva también el derecho de recobrar, en cualquier momento, dicho ejercicio.

- La Descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada, y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.
- La Descentralización no comprende la desconcentración, ya que ésta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la Descentralización, sino, un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores.
- Los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración podrán ser centrales o periféricos, de aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración vertical y otra horizontal
- Se dará la primera cuando el destinatario de la desconcentración sea un órgano central; por ejemplo si se transfieren competencias de una subsecretaría a una dirección general. En cambio, en la desconcentración horizontal el destinatario es un órgano periférico; por ejemplo: la creación

¹² ENTRENA Cuesta, Rafael, citado por BARCA Rivero Jaime “Descentralización y desconcentración.” Revista de Administración pública. p. 38

de las Delegaciones de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Desde luego no hay desconcentración si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia, sino tan sólo su ejercicio, cado en el cual se presenta el fenómeno de la delegación.

En el siguiente subcapítulo se hace una conceptualización y tipología de la Descentralización y se define teóricamente nuestra variable a estudiar: la Descentralización Administrativa.

1.3 Descentralización Administrativa. Conceptualización y tipología.

Rodríguez Victoria¹³ identifica tres tipos de Descentralización:

- Política: cuando se lleva a cabo en toda su extensión, se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. En esencia, otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.
- Espacial. Su meta general de la Descentralización espacial es la búsqueda de un patrón de desarrollo más balanceado que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de prevenir o revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas grandes. El resultado esperado es el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de las ciudades secundarias para recaudar sus propios ingresos que les permitan adquirir y suministrar los servicios, las instalaciones y las actividades productivas requeridas por el desarrollo económico.

¹³ RODRIGUEZ, Óp. Cit. p.p. 39-40.

- Administrativa: es el tipo de Descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, de ordinario es también el primer paso que dan hacia la Descentralización los gobiernos muy centralizados. Este tipo implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades o corporaciones funcionales, u organizaciones no gubernamentales.

La Descentralización Administrativa y la espacial se refuerzan recíprocamente casi de manera inevitable en virtud de que la necesidad de un gobierno local eficaz aumenta a medida que se vuelve más compleja la administración urbana de una ciudad; sin embargo, la Descentralización de la administración no implica necesariamente una expansión de la participación política.

Ortega¹⁴ identifica cinco dimensiones de la Descentralización:

1. Política: la distribución del poder, diferenciando tres ámbitos preferentes de su manifestación: el orgánico (la distribución del poder entre los órganos del poder público, el equilibrio del poder al interior del Estado y entre éste y la sociedad, jurídicamente se ha expresado como la división de funciones, en un sistema de pesos y contrapesos y aun de colaboración entre poderes), el regional (se deriva de la articulación territorial del poder estatal, lo que conlleva abordar la forma de organización del estado a partir del ámbito espacial de validez de las normas que rigen a la sociedad) y el social (relación Estado y la sociedad, las vías de participación de la sociedad en los asuntos públicos y los sistemas de representación).

¹⁴ ORTEGA, Óp. Cit. p.p. 8-19.

En sentido amplio la distribución de poder, la Descentralización, extiende su campo de acción para entender, de manera preferente, la necesaria interacción del Estado y la sociedad; más específicamente, se trata de los sistemas de representación y las formas y vías de participación de la sociedad en los asuntos públicos, derivándose de ello los equilibrios entre la sociedad civil y la organización política; los espacios de acción que se conforman y preservan entre ambas.

De esta manera, la Descentralización en su sentido amplio se impulsa a través de medios y mecanismos para acrecentar la democracia; se impone entonces la revaloración de: la importancia política de la periferia respecto al centro; las ventajas de la proximidad entre gobernantes y gobernados; el significado de una mayor y más fiel representación de la sociedad en los órganos parlamentarios o de administración local (municipios); la importancia de los mecanismos jurídicos, políticos y sociales de control de la acción pública; la efectividad de los sistemas de colaboración en las tareas públicas; y la relevancia de la concertación como medio para conducir los asuntos públicos y lograr mayores consensos sociales con los proyectos de gobierno.

2. Legislativa: la Centralización o Descentralización de la legislación, es la característica básica para diferenciar los sistemas estatales unitarios, regionales o federales. El Estado Unitario se distingue precisamente por la unidad de la legislación; esto es, por la presencia de un órgano competente para la creación del derecho con validez en todo el territorio nacional. Por lo contrario, la justicia y la administración, aun en el caso de la más extremada Centralización, presentan necesariamente formas de Descentralización en una jerarquía escalonada y regionalizada de órganos jurídicos y administrativos.

Los estados federales y regionales, a diferencia del Estado Unitario se caracterizan por la Descentralización legislativa, manifestada a través de la pluralidad de órganos legislativos locales coexistentes con órganos legislativos centrales. Los Estados federales y los llamados regionales se distinguen entre sí por el tipo de competencia legislativa que la constitución general otorga a sus órganos locales, determinando de esta forma el grado y tipo de autonomía que poseen

3. Administrativa: se relaciona con la forma y tamaño de las organizaciones, con los procesos de toma de decisiones, con los grados de autonomía ejecutiva y de discrecionalidad y con los sistemas de control, de tutela o de fiscalización que se establecen para el logro de una gestión administrativa eficaz. Tratándose de la actividad estatal, esta dimensión se enmarca en la acción que lleva a cabo el Poder ejecutivo, sea nacional o local, en este caso la Descentralización se promueve para descongestionar las decisiones, agilizar los procedimientos, responder con oportunidad a las demandas, y acercar las organizaciones y la toma de decisiones a los lugares en donde se encuentran y se generan dichas demandas. De esta manera, puede implicar la delegación de facultades, la reubicación geográfica de recursos y la transferencia de autoridad, ya sea entre los diferentes niveles de una organización o entre diferentes entes revestidos de personalidad jurídica propia. De ahí la importancia de delimitar conceptos y diferenciar los procesos de delegación de facultades, de desconcentración y de Descentralización en sentido estricto.

La problemática que enfrenta esta dimensión se vincula, al igual que los enfoques económicos, con las ventajas de la denominada escala organizacional óptima, para asegurar una eficiente gestión en la prestación de los servicios y maximizar el uso de los recursos. Ellos se refiere a la conveniencia de contar con organizaciones con tamaño adecuado para garantizar una gestión más productiva, de tal suerte que al rebasar o

restringir su tamaño se presentarían ineficiencias o rendimientos decrecientes.

Debido a que se trata de funciones ejecutivas y que éstas constituyen la materialización más evidente de la acción estatal, cualquiera que sea el sistema de gobierno que adopten los estados, la dimensión administrativa de la Descentralización reviste una crucial importancia. Resulta más relevante aun en los sistemas de régimen presidencialistas.

El ejercicio de las facultades administrativas o reglamentadas que distinguen al Poder Ejecutivo tiene un impacto determinante en la vida cotidiana de la sociedad. De igual forma, con el propósito de lograr un mejor equilibrio entre el estado y la sociedad, para impulsar la participación de los particulares, evitar que el Estado suplante a la sociedad o reforzar la atención del Estado en ciertas actividades consideradas estratégicas o prioritarias, se desarrollan procesos en donde la administración pública se desprende de atribuciones y responsabilidades. Esto da lugar a lo que podemos denominar la Descentralización por efecto de la “racionalización de la regulación” o por la “desincorporación”. Éste último caso puede tener también el propósito de lograr un mejor equilibrio entre los gobiernos central y locales, precisamente al desincorporar del primero entidades que se transfieren a los segundos.

4. Jurisdiccional: sobre la administración de la justicia, identificar la función judicial en términos de jurisdicción así como de ámbito de competencia de los mismos. Así bajo esta óptica que privilegia el aspecto funcional, independientemente del órgano que la realice, se hace necesario incluir el tratamiento de la denominada justicia administrativa, que es llevada a cabo por órganos formalmente ejecutivos o administrativos.

5. Económica: en su sentido más amplio se vincula con los estudios y los afanes del Estado para impulsar un desarrollo que simultáneamente mejore las condiciones económicas y sociales de la nación en su conjunto y logre un equilibrio armónico, equitativo y balanceado entre las diferentes regiones que la componen. Desarrollo regional equilibrado a través del logro de balances en los aspectos demográficos y de distribución poblacional, de aprovechamiento de los recursos naturales y respecto a los indicadores de crecimiento y de los niveles de bienestar.

Uno de los teóricos que esclarece el término Descentralización Administrativa y crea una categorización ampliamente citada y aceptada es Gabino Fraga¹⁵, quien sobre el concepto señala que tal fenómeno se expresa en “la confianza de realización de algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la administración central una relación que no es la jerarquía”, en otras palabras la transferencia de ciertas competencias. Según este autor la Descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes:

1. La Descentralización por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Como ejemplo está el municipio
2. La Descentralización por servicio que consiste en encomendar la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de especialistas, a un órgano que es independiente de la administración central y sobre la cual ésta sólo ejerce las facultades de control y vigilancia. Ejemplo: PEMEX, UNAM, CFE.
3. Descentralización por colaboración, que se presenta cuando el Estado impone o autoriza su colaboración a organizaciones particulares, haciéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa. Ejemplo: cámaras de industria y comercio, Escuelas incorporadas a la SEP.

¹⁵ FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. México. Porrúa. 1984. p.p. 196-209.

En el siguiente subcapítulo se revisa teóricamente el concepto Federalismo como una forma de organización política que conlleva una distribución de poder dentro de ámbitos de gobierno definidos.

1.4 El Federalismo, distribución de poder.

Etimológicamente, el término “Federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, alianza, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

“El Federalismo y otros términos afines se emplean para referirse a una forma de organización política que vincula varios ordenes de gobierno distintos en un sistema político global; aunque simultáneamente conserven su integridad política y soberana. De esta manera, se dibuja un sistema político que se caracteriza por una distribución de poderes entre el gobierno nacional y los estados constituyentes; siendo el objetivo fundamental del primero, proteger la existencia y la autoridad de todos los gobiernos de la Unión. Tal es el objetivo teleológico de toda federación y presupone un complejo y permanente sistema de relaciones intergubernamentales cuyo distintivo es el recurso permanente de formas de coordinación, cooperación y negociación entre el gobierno federal constituido y los gobiernos constituyentes en la toma de decisiones fundamentales.

En el estado federal que se conforma, el poder queda repartido entre un gobierno nacional que se encarga de las materias de interés común (política monetaria, política exterior, defensa, comercio exterior, política distributiva y otras de carácter general) y los estados constituyentes que regulan sus

asuntos internos, cada uno en su propio ámbito. Este es el esquema institucional más general con el que se describe una federación. ”¹⁶

Althusius¹⁷, quien es considerado como uno de los grandes exponentes del Federalismo, establece que el Estado; es decir, la comunidad superior; "está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía". También señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo (los estados). Por lo tanto, para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal, sino una reunión de estados.

Por otra parte, Montesquieu desarrolló la noción de "República Federativa", entendiendo por ello un modelo que sustituyera al despotismo existente en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Hamilton, James Madison y John Jay¹⁸, pensadores de corte liberal y autores de varios artículos publicados en "El Federalista", expresaron en su momento que el Federalismo es una "unidad en la diversidad", caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la Federación. De tal modo que estos pensadores concibieron al Federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que previeron su evidente unión con el Constitucionalismo.

¹⁶ HERNÁNDEZ Díaz de León Ma. Angélica, citado en: MANRIQUE, Irma. Coordinadora. *Política fiscal y financiera en el contexto de la Reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*. Ed. Porrúa. 2005. p.p. 351-352.

¹⁷ Citado en: *El Federalismo fiscal en México*. Publicado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. 2001.

¹⁸ HAMILTON, Alexander. *El Federalista*, FCE, México, 1982.

Nuevamente, en su obra, *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville¹⁹, afirmaba que la relación social directa entre Estado federal e individuos era una innovación del Federalismo y que representaba una de las tantas características que lo diferenciaban de todas las organizaciones políticas pre modernas, ya que desde sus orígenes el estado federal en su acepción social establecía una relación directa con los ciudadanos que les permitía a estos últimos, la posibilidad de relacionarse en igualdad de condiciones con cualquiera de los órdenes de gobierno. Señaló que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas se pactó con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como la protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales; y complementariamente, la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Así, el gobierno de estos últimos continuó siendo el derecho común, y la normatividad del gobierno federal fue la excepción.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Jesús Reyes Heróles, en su obra, “El Liberalismo Mexicano”, donde postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden. Heróles establece además que, entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.

Entre los autores modernos del Federalismo se encuentra Weingast²⁰ quien establece que en los últimos 300 años las naciones desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico. Como ejemplo asienta que Holanda, Inglaterra y los Estados Unidos desarrollaron sus sistemas políticos en un Federalismo orientado al mercado, enfoque emanado de la racionalidad liberal

¹⁹ TOCQUEVILLE Óp. Cit. p. 5.

²⁰ WEINGAST, Barry, *El papel económico de las instituciones políticas*, Universidad de Stanfórd, p. 12.

que establece límites fuertes sobre las facultades de gobierno para confiscar la riqueza.

Para ello sería imprescindible tomar en cuenta los postulados de la normatividad jurídica, evitando que la misma se redujera a tan sólo un conjunto de reglas escritas que pudieran ser cambiadas, evitadas o ignoradas. Lo anterior pudiera efectuarse mediante una real aplicación de la teoría del constitucionalismo positivo, que tiene el propósito de explicar la relación entre la organización política de la sociedad y su desempeño económico mediante tres principios:

1. Una Constitución debe ofrecer los medios de su propia preservación. En el lenguaje de la economía moderna, esto requiere que dicho ordenamiento sea cumplido por las instituciones del Estado;
2. El constitucionalismo positivo es un fundamento político insuficiente para la protección de los mercados;
3. Una de las tareas específicas de las instituciones políticas es proveer lo necesario para el gobierno limitado, por ejemplo, para la durabilidad de los derechos y políticas, vía restricciones, sobre la discreción política futura.

Si originariamente se consideró al Federalismo como un "principio de configuración política", en la actualidad se le adiciona el aspecto económico como un índice para conmensurar el grado de autonomía entre la Federación y los estados miembros.

Precisamente, el Federalismo actual consiste en un sistema que busca la Descentralización de la política económica; de ahí que William Riker, positivista que agregó la teoría de juegos y las matemáticas a la ciencia política, definiera al sistema político como federal, si tiene las siguientes características:

1. Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno ejerciendo el poder en el mismo territorio y en la misma población;

2. Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una esfera de autoridad política bien definida; y
3. Una garantía de gobierno en su esfera de autoridad económica.

Resumiendo brevemente lo expuesto, se concluye que el Federalismo es una forma de organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal.

Benjamín Reitchkiman señala los factores importantes que motivaron a los pueblos (norteamericanos, suizos, canadienses y australianos) a formar una unión política:

- La existencia de un peligro o presión externos
- La urgencia de ser independientes de poderes extranjeros
- La libertad representaba ventajas económicas generales
- El contacto político de los estados federados, previo a la unión, generalmente basado en su sujeción a un poder colonial común.
- El agrupamiento geográfico de los territorios por federarse
- Similitud de instituciones políticas al estar sujetos a un poder común.

Los propósitos de que los estados permanezcan separados para ciertos propósitos específicos, nos dice el autor, responden a los siguientes factores:

- La existencia de ciertas formulas de autogobierno, dentro de su condición de territorios coloniales o dependientes
- La existencia de recursos humanos y económicos diferenciados establece la necesidad de proyectar la explotación de los mismos de modo independiente

- Los obstáculos a la formación de un estado central, dados por grandes áreas geográficas y dificultades en las comunicaciones
- El agrupamiento de razas, idiomas, religiones y nacionalidades diferentes.
- La existencia previa de un gobierno federal con una constitución escrita, que sirva como modelo para ser imitada.
- Instituciones sociales diversas

Dados estos factores de unión por un lado y de independencia por el otro, todavía queda el aspecto operacional, que indica el autor, no implica inexorablemente que se produzca una “situación federal”, es decir, que ésta opere. Del estudio de las federaciones ortodoxas pueden derivarse los siguientes factores operativos:

- Cierta grado de igualdad en el área, población y recursos de los estados federados
- Capacidad de los gobiernos estatales de financiar las funciones que a ellos correspondan
- Disponibilidad de un grupo suficiente de hombres aptos para gobernar, es decir líderes políticos, servidores públicos, etc.
- Instituciones políticas similares
- Sentido de responsabilidad civil, que mantenga las funciones asignadas y no tolere la intromisión del poder central.

Algunas de las características de los regímenes federales, según Reitchkiman²¹ son las siguientes:

- 1) División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.
- 2) Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- 3) Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.

²¹ RETCHKIMAN K. Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas*, t. II, UNAM, México, 1987, p.p. 19-21.

- 4) Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- 5) Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- 6) Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central.

Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

El Federalismo, dice Amieva Huerta²², en su componente teórico y como práctica de la administración pública tiene que ver con la definición de responsabilidades que debe asumir cada Gobierno (municipal, estatal y federal), así como con la posibilidad real de ejecutarlas; es decir, el problema principal lo constituye el establecimiento adecuado de las competencias y recursos por zona territorial, dada una restricción presupuestal, lo que sin duda requiere un balance adecuado entre los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno. Es decir, constituye un instrumento del ejercicio de Gobierno flexible y adaptable, puesto que existe una variedad de formas y practicas federales dentro de los diversos sistemas económicos y sociales en todo el mundo. La manera en que cada Federación ha respondido a la evolución económica, social y política de su país, ha propiciado que los gobiernos se adapten a las nuevas circunstancias. Aunque existe cierta inercia y resistencia al cambio, debe predominar el equilibrio entre regiones y grupos definidos, de tal forma que se promueva la estabilidad sin anquilosamiento y la flexibilidad sin erosión de los principios básicos que sustentan el pacto federal.

De esta manera, la importancia del Federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. En el siguiente subcapítulo se hace una

²² AMIEVA Huerta, Juan. *Finanzas públicas en México*. México. Porrúa. Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 245.

revisión sobre el concepto de Federalismo Fiscal y sobre esta distribución de competencias o potestades entre los ámbitos de gobierno. Siendo para los últimos subcapítulos su objetivo específico: establecer una relación teórica entre las variables Descentralización Administrativa y gasto público.

1.5 Federalismo Fiscal y asignación de competencias por ámbitos de gobierno.

La forma Federal de gobierno presupone que varios niveles gubernamentales en un mismo país poseen poderes independientes para gastar e imponer, determinando con ellos la existencia de problemas de los llamados de relaciones fiscales; en otras palabras, y examinando los aspectos políticos y económicos del Federalismo, Reitchkiman afirma que el Federalismo Fiscal: "... tiene como metas esenciales *la distribución de la autoridad gubernamental entre el centro y los estados, la reconciliación de la soberanía regional con la nacional y las consecuencias e intereses minoritarios*, desembocando todo ello, en última instancia, en la solución de los problemas fiscales (económicos) que tales situaciones determinan"²³

Sin embargo, el Federalismo Fiscal dista mucho de ser un cuerpo teórico concluyente, por lo que se han desarrollado varias corrientes analíticas para explicarlo desde diversos puntos de vista. Cabe señalar que fue Oates²⁴ quien planteó la existencia de dos corrientes principales

- a) Federalismo Fiscal desde el punto de vista de la Descentralización Política
- b) Federalismo Fiscal desde el punto de vista de la Administración y las Políticas Públicas.

²³ REITCHKIMAN, Óp. Cit. p. 78.

²⁴ OATES, Wallace E. *Federalismo Fiscal*, Instituto de estudios de administración local. Madrid, 1977, p.p.323.

En el primer enfoque, Oates establece que el Federalismo Fiscal se refiere a las relaciones vinculadas con las asignaciones impositivas y las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, pero donde la Descentralización se da como una consecuencia natural de las decisiones que se toman en los arreglos fiscales interjurisdiccionales en los distintos niveles de gobierno, cuyas implicaciones, como las de eficiencia y autonomía financiera, difieren en diversas magnitudes, dependiendo de los grados de responsabilidad fiscal y los niveles de captación de los gobiernos estatales o municipales. Además el autor señala que por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tendrán mejor información que el gobierno nacional y que el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción mencionadas anteriormente. Este es uno de los argumentos principales para la promoción de la Descentralización fiscal.

En el segundo enfoque, diferencia la Descentralización fiscal directa, (cuando los gobiernos estatales o municipales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios impuestos y desarrollan funciones de gasto) de la simple gestión administrativa, manifestada cuando el gobierno federal o algún ente central de la administración pública recauda los impuestos para, posteriormente, transferirlos mediante distintas vías de gasto a las entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, para ejecutar actividades de gasto sujetas a los lineamientos y controles que imponga el nivel central o federal.

Aghón y Casas entienden por Federalismo Fiscal “al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da

entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales”.²⁵

Por lo tanto, el Federalismo Fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el Federalismo Fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones, políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria. El tributario es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo).

Este poder corresponde a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal municipal o local) en el ejercicio de sus respectivas

²⁵ AGHÓN, Gabriel y Casa, Carlos, “Análisis comparativo de los procesos de Descentralización Fiscal en América Latina”, *Federalismo Fiscal*, CEPAL, 1996, p. 48.

competencias, de sus propias soberanías y su autonomía. Por ello es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación.²⁶

El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal.

Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación y los costos negativos de la coexistencia sin coordinación de sistemas tributarios que funcionan en el mismo espacio y con iguales contribuyentes.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas del teórico de corte positivista Richard Abel Musgrave²⁷: la estabilización económica (mantener niveles de empleo aceptables con estabilidad de precios), la redistribución del ingreso (adjudicar con criterios de equidad la renta nacional) y la asignación de bienes y servicios públicos (eficientar el uso de los recursos), siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público.

El esquema propuesto originalmente fue diseñado para el análisis de las finanzas públicas desde un punto de vista unitario, después se vio la necesidad y conveniencia de discutirlo en función de un sistema de finanzas federal en el que existen varios ámbitos de gobierno y no sólo un gobierno nacional.

²⁶ Félix de Luis Díaz-Monasterio-Guren, *La distribución de las fuentes impositivas en una hacienda federal*, IEF, Madrid, 1978, p. p. 345.

²⁷ MUSGRAVE, citado en: MANRIQUE Irma, Óp. Cit. p.p. 359-361.

Esta aportación se inscribe en un esquema donde la efectividad del sistema económico es medida por el grado de la distribución de la renta y por la eficiencia en la asignación de los recursos. El punto óptimo se logra cuando la renta logra ser distribuida justamente y los recursos son utilizados eficientemente. Vista de esta manera, la intervención del Estado es perfectamente justificable para el logro de objetivos propuestos por el consenso social, aun en el marco de las críticas surgidas desde los años sesenta a distintas concepciones de la perspectiva keynesiana.

Así este teórico considera que los objetivos del sector público que conviene sean tratados centralmente son la estabilidad económica y el logro de las políticas encaminadas a distribuir el ingreso; asimismo, el gobierno federal estaría a cargo de algunos bienes y servicios públicos que son de interés general. De esta forma los gobiernos regionales y locales deberían completar las funciones del Estado con la asignación de bienes y servicios públicos que son de interés exclusivo de los habitantes de las regiones y localidades.

De ahí los retos del Federalismo Fiscal:

- 1) Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la prestación de servicios en todos, tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos.
- 2) Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.
- 3) Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo

regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

Amieva Huerta²⁸, señala tres elementos del Federalismo Fiscal que resalta como fundamentales:

- La distribución general de los poderes de recaudación de los ingresos y la responsabilidad de los gastos
- La armonización y coordinación entre los sistemas federal, estatal y municipal, y
- La promoción de la justicia social y la eficiencia económica general.

E introduce el concepto de Descentralización Fiscal: “existe cierta tendencia a descentralizar la adopción de decisiones en materia fiscal. Esta situación se presenta porque los gobiernos regionales están mejor informados acerca de las preferencias y necesidades de las comunidades locales, y pueden adaptar la

²⁸ AMIEVA Huerta, Juan. *Finanzas públicas en México*. México. Porrúa. Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 246.

combinación de bienes, servicios públicos y transferencias e impuestos de forma que convenga a sus electores. Así, la toma de decisiones descentralizada puede reducir los costos burocráticos, de administración y control, disminuyendo las posibilidades de ineficiencia en el gasto”.

Mientras que Reitchkiman²⁹ nos habla por su parte de asignación de potestades:

“En la asignación reside la racionalidad económica del sistema federal ya que las preferencias y costos de bienes (y servicios) públicos serán menores porque diferirán menos entre ciudadanos residentes en áreas geográficas determinadas que en el total de la población, y obviamente los cuadros de preferencias serán óptimos o tenderán mas a la optimización en la federación que en el Estado unitario. Los impuestos deberán ser cobrados con la valuación marginal de cada persona de los bienes públicos, siendo la cantidad determinada por la intersección de dos curvas que representan la suma de las valuaciones marginales y el costo marginal, o en otras palabras, donde ambas son iguales. Ahora bien, estos gravámenes cobrados sobre la base del beneficio, se consideran ligados a la región (o Estado autónomo) es decir el beneficio se mide por el que produce la susodicha región y no por los beneficios individuales de cada uno de los ciudadanos que la forman, ligándose esta situación a la existencia de cierta homogeneidad en cuanto a costos, beneficios, preferencias e ingresos regionales (...)”.

C. M. Tiebot³⁰ trata de proyectar un marco de eficacia dentro del cual se realice una evaluación del Federalismo Fiscal. En el lado de la oferta, los beneficios pueden ser uniformes a través de la región a la que se sirve o puede disminuir aquella como una función de la distancia del lugar de la producción. La existencia de beneficios *rebasadores* (spillovers) indican que el bienestar de una comunidad, en parte, depende de los bienes públicos provistos por sus vecinos. Como

²⁹ REITCHKIMAN, Óp. Cit. p. 51

³⁰ TIEBOT, citado en REITCHMAN, Ídem. p.p. 52-53.

resultado, mas altos niveles de gobierno pueden ser requeridos para arbitrar las diferencias en las *derramas* o *demasías*

En el lado de la demanda, el problema de determinar las preferencias del causante existe aun. La demanda de bienes públicos nacionales como es la defensa y las no nacionales como las escuelas, es determinada por el proceso político aun cuando a diferentes niveles gubernamentales. En la medida que las demandas difieran, una solución parcial a nivel regional es obtenida por medio de la movilidad de los individuos a comunidades donde el cuadro de servicios que se otorgan y de los tributos que se pagan, llena sus gustos o necesidades. Esto último, que se ha denominado el *Efecto Tiebot*, puede ampliarse señalando que la optimización se obtiene cuando las familias se mueven de una localidad a otra para conseguir el grupo de bienes gubernamentales que en la comunidad seleccionada se producen y pagar los impuestos requeridos, satisfaciendo ambas cosas su cuadro de preferencias.

Al Efecto Tiebot se le considera equivalente con un mecanismo de mercado en la finanza local, ya que la movilidad de las unidades familiares de un sitio a otro se proyecta hacia un equilibrio entre beneficios de bienes públicos y sus costos en los márgenes. Esto, sin embargo, no es tan sencillo, pues en el momento que al Efecto Tiebot se le agrega el costo de movilizarse, resulta evidente que algunos podrán absorber dicho costo, pero otros no; con los primeros que pueden tener ocupaciones que requieran movilidad o los recursos suficientes para llevarla a cabo, su preferencia será conocida y el efecto se mostrara en el proceso, pero lo que no pueden tener acceso a estas posibilidades, usaran como única solución la posibilidad de convencer a sus vecinos para que se modifiquen los existentes grupos de beneficios y costos sociales, mecanismo que evidentemente no resulta tan efectivo como un cambio de residencia.

En el siguiente subcapítulo se hace una relación entre las dos variables estudiadas teóricamente durante este primer capítulo; la Descentralización Administrativa y el Federalismo Fiscal desde una perspectiva más hacia lo local.

1.6 Descentralización Administrativa y gasto descentralizado en el Federalismo Fiscal. Un problema de Relaciones intergubernamentales.

Las ventajas del sistema federal surgen de la flexibilidad del sistema para aprovechar la Centralización y la Descentralización simultáneamente (recuérdese el postulado de Ortega donde no se manifiestan en la realidad sus formas puras); de poder hacer políticas de uniformidad y de diversidad, es decir, facilitar las políticas nacionales y las de índole local.

Además, una estructura económica descentralizada representa varias ventajas adicionales, ya que puede ajustar las distintas demandas de una sociedad de manera eficiente y con diversidad. Dentro de este proceso, los ajustes descentralizados puede presentar niveles subóptimos desde una perspectiva general, sobretudo, de ciertos bienes públicos que la sociedad y gobierno han decidido impulsar con mayor profundidad. En contraparte, el gobierno regional-local no tiene (o son muy limitados) instrumentos de deuda, tampoco los que proporciona la política monetaria, así que debe ajustarse a las fuentes de financiamiento fiscales y las que puede obtener por medio de transferencias gubernamentales, sin embargo, su sensibilidad a las preferencias y las funciones de bienestar de la población lo pueden constituir en un excelente asignador. También la dinámica competitiva de los distintos gobiernos locales puede constituir una fuente de innovación en la provisión de bienes y servicios públicos.

Otro factor importante es que un gobierno cercano identifica mejor las preferencias y los detalles del proceso de toma de decisiones; sin embargo, es necesario notar que múltiples instancias de decisión agregan costos a los servicios públicos, en cuanto a las funciones de fiscalización, la movilidad relativa de los factores de

trabajo y capital, la geográfica limitada y la administrativa le impiden tener fuentes de financiamiento con alta elasticidad que propicien la velocidad adecuada del flujo de recursos en el tiempo.

En un sistema federal plenamente desarrollado, el gobierno nacional tendría la responsabilidad de la estabilización económica y la distribución de la renta de una manera más equitativa, al tiempo que tendría que proporcionar ciertos bienes públicos relacionados con el mínimo bienestar y equidad social. Los gobiernos regionales y locales, por su parte, deberían tener las capacidades y potestades administrativas y financieras para ofertar los bienes y servicios públicos que beneficien e interesen a los habitantes de sus jurisdicciones.

Existe, nos señala Amieva³¹, cierta tendencia a descentralizar la adopción de decisiones en materia fiscal. Esta situación se presenta porque los gobiernos regionales están mejor informados acerca de las preferencias y necesidades de las comunidades locales, y pueden adaptar la combinación de bienes, servicios públicos, transferencias e impuestos de forma que convenga a sus electores.

Así, la toma de decisiones descentralizada puede reducir los costos burocráticos, de administración y control, disminuyendo las posibilidades de ineficiencia en el gasto. Sin embargo, la Descentralización, junto con la eficacia y una innovación mayores en el suministro de servicios públicos, trae consigo algunos costos potenciales que afectan la eficacia y la equidad y que se encuentran estrechamente relacionados. Son tres los tipos de costos que impactan la eficacia: el primero es que los programas en una región pueden generar beneficios o costos indirectos para otra; el segundo se refiere a que las políticas regionales puede interferir con la asignación eficiente de recursos en el mercado nacional; el tercer costo asociado implica que el propio proceso de Descentralización fiscal confiere a algunas regiones mayores competencias fiscales para suministrar servicios y transferencias publicas que a otras. Por otra parte, hay otros costos

³¹ AMIEVA, Óp. Cit. p. 248.

asociados a la equidad, puesto que las diferencias en capacidades de las regiones para proporcionar unos servicios públicos determinados en función de las tasas impositivas establecidas, son el origen de la migración por motivos fiscales.

En materia tributaria y en relación con la asignación de potestades a los diferentes niveles de gobierno, hay diversos esquemas que implican distinto grado de Descentralización conforme a los siguientes criterios: separación de fuentes (con potestades exclusivas de cada nivel gubernamental), concurrencia de fuentes (con potestades tributarias compartidas entre los distintos niveles de Gobierno), alícuotas locales y coparticipación de rendimientos tributarios. Existen algunos principios generales que regulan la asignación de fuentes de ingresos entre los distintos niveles de Gobierno en una Federación.

1. Las jurisdicciones de nivel medio o bajo deben cobrar impuestos a las bases que tienen una baja movilidad interjurisdiccional
2. Las jurisdicciones en que se puede implantar una base global más eficazmente, deben recaudar impuestos sobre las personas con tasas progresivas.
3. Los impuestos progresivos que aseguran objetivos de redistribución deben ser manejados por el Gobierno central.
4. Los impuestos apropiados para fines de políticas de estabilidad deben ser centrales
5. Las bases imponibles que se distribuyen de manera desigual entre las jurisdicciones deben ser gestionadas por el Gobierno central.
6. Los impuestos sobre los beneficios y las tarifas sobre los usuarios son apropiados en todos los niveles.

Por el contrario, la falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales.

Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes. Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno.

El llamado gasto descentralizado forma el mayor componente del gasto federal en los estados. Se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales para su ejercicio en áreas específicas en las cuales se ha llevado a cabo un proceso de Descentralización de funciones que previamente ejercía directamente la federación en los estados. El gasto público es definido dentro del presupuesto de egresos; que es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba la cámara de Diputados, Legislatura local o ayuntamiento (según el orden de gobierno del que se trate) conforme a la iniciativa que presenta el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobernador del Estado, o el Presidente Municipal, en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público de las Dependencias, Entidades Públicas y Organismos Autónomos a través de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Desarrollo del Estado o Plan de desarrollo municipal, durante el ejercicio fiscal correspondiente³². Existen varios tipos de clasificación del gasto público, tales como por programas, por administración, funcional, y económico; éste último consiste en:

- Gasto Corriente. A las erogaciones realizadas por las dependencias, entidades públicas, entes autónomos y municipios destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes de consumo inmediato y servicios, con cargo a los capítulos de gasto 1000, 2000, 3000, 4000 y 8000.

³² *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Artículo 285.

- Gasto de Inversión en Obras y Acciones o Gasto de Capital. A las erogaciones realizadas por los poderes del Estado, municipios y organismos autónomos, destinados al pago de obras públicas, adquisición de bienes muebles e inmuebles y ejecución de proyectos productivos de carácter social con cargo a los capítulos de gasto 5000, 6000, 7000 y 9000.

Dichos capítulos se enumeran a continuación con base en el artículo 292 del Código Financiero del Estado de México y Municipios³³ y es llamada clasificación por objeto del gasto, muy ligada a la económica:

I. El gasto programable comprende los siguientes capítulos:

- a). 1000 Servicios Personales.
- b). 2000 Materiales y Suministros.
- c). 3000 Servicios Generales.
- d). 4000 Subsidios, Apoyos, Transferencias, Erogaciones y Pensiones.
- e). 5000 Bienes Muebles e Inmuebles.
- f). 6000 Obras Públicas.
- g). 7000 Inversiones Financieras.

II. El gasto no programable comprende los siguientes capítulos:

- a). 8000 Participaciones, Aportaciones Federales y Estatales a municipios.
- b). 9000 Deuda Pública.

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estos capítulos de Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública³⁴ consisten en términos generales en lo siguiente:

Capítulo 1000: Servicios Personales. Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones

³³ Ídem. Artículo 292.

³⁴ Diario Oficial de la Federación, Tercera Sección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*, Martes 28 de Diciembre 2010, p. 30.

laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

Capítulo 2000: Materiales y Suministros. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas.

Capítulo 3000: Servicios Generales. Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

Capítulo 4000: Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas. Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

Capítulo 5000: Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.

Capítulo 6000: Inversión Pública. Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.

Capítulo 7000: Inversiones Financieras y otras provisiones. Erogaciones que realiza la administración pública en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así

como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno.

Capítulo 8000: Participaciones y Aportaciones. Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.

Capítulo 9000: Deuda Pública. Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

A la clasificación económica le compete establecer la naturaleza del gasto, es decir, la separación entre gasto corriente y gasto de capital, sin embargo a la clasificación por objeto del gasto le corresponde establecer los criterios generales para su identificación. La clasificación por objeto del gasto está dividida en capítulos, conceptos y partidas de gasto que son la base para consolidar bajo criterios uniformes y homogéneos, la información contenida en el presupuesto.

Además, cada uno está desglosado según la naturaleza económica del gasto; los elementos que constituyen la estructura de la clasificación por objeto del gasto se definen como:

- Capítulos: Constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación.

- Conceptos: Constituyen subconjuntos homogéneos, ordenados, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.
- Partidas: Constituyen los elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

La importancia que han ido teniendo los gobiernos municipales, siendo estos los más cercanos a la ciudadanía y por ende a las necesidades de ésta, los vuelve actores sustanciales en la elaboración de políticas públicas para elevar las circunstancias en las que se desenvuelve su población; se formula a partir de la idea de la Descentralización Administrativa cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios, volviendo imperante la necesidad de un ejercicio de sus presupuestos focalizado a esas necesidades y exigencias sociales que les competen. Los procesos de Descentralización se presentan como un avance en el fortalecimiento del Federalismo, al quedar las entidades como responsables de la operación de los servicios públicos. Sin embargo, también se presentan problemas que reducen la efectividad de este tipo de medidas tanto para fortalecer el sistema federal como para mejorar la prestación de servicios públicos.

Tomando en consideración los postulados teóricos anteriores se pueden resaltar algunas características de nuestra variable Descentralización Administrativa. En primera instancia es necesario entenderlo como un proceso de transferencia de funciones, de responsabilidad en la planeación, administración, recaudación y asignación de un gobierno central a la periferia, por lo que es un medio y no un fin en sí mismo, para el ejercicio de los recursos públicos en la prestación de bienes y servicios a la población; vinculado con conceptos tales como la concentración y

distribución del poder, el ámbito de competencia territorial y material y la autonomía dentro de un poder limitado. Donde el nivel de discrecionalidad y autoridad dentro del proceso de toma de decisiones, la titularidad o subordinación de la competencia transferida, la asignación y distribución de los recursos para llevarlas a cabo, el control y revisión de dicha administración; determinan el grado de Descentralización, la forma particular que se lleva a cabo en cada caso.

Para nuestra segunda variable, el Federalismo Fiscal, debemos entender al Federalismo en un primer plano, como una forma de organización política, que conlleva un proceso de unión entre Estados soberanos en una sola nación; en dicho proceso de unidad, se requiere por tanto que los Estados miembros que le componen cedan parte de su autonomía en ciertos aspectos al fin de organizarse como un todo definido por sus partes. Es pues una suma más que una resta de potestades en las cuales el consenso y la negociación juegan un papel preponderante. Sin embargo, uno de los principales retos que enfrentan las federaciones es decidir las potestades de cada orden de gobierno ejercerá como propia y cuales deberá ceder al nivel federal; y cuando se habla de potestades tributarias nos encontramos ante el Federalismo Fiscal, decidir qué impuestos cobrarán y cuáles cobrará la federación a fin de evitar la doble o triple tributación, y como se redistribuirá el ingreso a partir de dicha repartición de potestades tributarias es uno de los grandes retos de este tipo de organización política.

Así pues, en un plano teórico se encuentran dos variables aparentemente separadas que tienen en común la toma de decisiones, la distribución del poder y de los recursos, las transferencias y las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno, por un lado la Descentralización Administrativa en cuanto qué funciones y con qué recursos habrá de ejercer quién; y por el otro, el Federalismo Fiscal, en el sentido de quién recauda qué recursos y para qué serán ejercidos tales recursos. Recordemos que la falta de claridad en la asignación de estas potestades tiene efectos sobre la efectividad el gasto y la prestación de los servicios públicos, complicando los procesos de coordinación gubernamental.

A partir de la definición de esta base teórica, en el capítulo dos de la presente investigación, se lleva a cabo un análisis jurídico – histórico del proceso de Descentralización Administrativa y del gasto público en México; donde nuestras variables pueden ser observadas en un contexto determinado, a decir, el de México a lo largo de su historia y sus leyes.

Bibliografía del Capítulo I.

1. AGHÓN, Gabriel y Casa, Carlos, “Análisis comparativo de los procesos de Descentralización Fiscal en América Latina”, *Federalismo Fiscal*, CEPAL, 1996.
2. AMIEVA Huerta, Juan. *Finanzas públicas en México*. México. Porrúa. Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p.p. 246.
3. ASTUDILLO Moya, Marcela. *México: La distribución de los ingresos públicos entre la Federación y los Estados. Cuadernos de Investigación*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1989.
4. BARCA Rivero Jaime “Descentralización y desconcentración.” *Revista de Administración pública*
5. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*.
6. Diario Oficial de la Federación, Tercera Sección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*, Martes 28 de Diciembre 2010
7. FRAGA Gabino. *Derecho administrativo*. México. Porrúa. 1984. Págs. 196-209.
8. Félix de Luis Díaz-Monasterio-Guren, *La distribución de las fuentes impositivas en una hacienda federal*, IEF, Madrid, 1978, p. p. 345.
9. HAMILTON, Alexander. *El Federalista*, FCE, México, 1982.
10. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *El Federalismo Fiscal en México*, Agosto 2001. p.p. 123

11. MANRIQUE, Irma. Coordinadora. *Política fiscal y financiera en el contexto de la Reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*. Ed. Porrúa. 2005.
12. OATES, Wallace E. *Federalismo Fiscal*, Instituto de estudios de administración local. Madrid, 1977, p.p. 323.
13. ORTEGA Lomelin, Roberto. *El nuevo federalismo: la Descentralización*. México. Fondo de Cultura Económica, 1994, p.p. 201.
14. RETCHKIMAN K. Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas*, t. II, UNAM, México, 1987, p.p. 410.
15. RODRIGUEZ Victoria. *La Descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999.
16. TOCQUEVILLE Alexis. *La democracia en América*. México, 2009. FCE. 14ª reimpresión.
17. WEINGAST, Barry, *El papel económico de las instituciones políticas*, Universidad de Stanfdord,

Capítulo 2: Antecedentes históricos: el proceso de Descentralización Administrativa y del gasto público en México.

El presente capítulo tiene como objetivo elaborar un análisis jurídico - histórico del proceso de Descentralización Administrativa en México, a partir de la reforma constitucional al artículo 115 y de la creación de los fondos del Ramo 33. Por lo que está organizado de la siguiente manera: se plantea analizar en primera instancia el proceso histórico de Descentralización que se gestó durante el gobierno de Miguel de la Madrid a partir de 1982, y en segundo término el desarrollo del Federalismo Fiscal en México, y del gasto descentralizado (el sistema nacional de participaciones como antecedente de los fondos comprendidos en el Ramo 33) así como su sustento jurídico: la Ley de Coordinación Fiscal.

2.1. La Descentralización de la vida nacional en 1982.

Las tesis iniciales, objetivos e instrumentos para, en primera instancia la desconcentración, y después, la Descentralización en México y las acciones para alcanzar estos se inscribieron, primeramente, en el marco del Programa de Reforma Administrativa emprendido por el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez y tomaron forma jurídica en un decreto y una cuerdo administrativos expedidos en 1971 y 1973 respectivamente.

Desde estas primeras acciones se toma cuenta la problemática y los costos sociales implícitos en la Centralización Administrativa; puede afirmarse que, desde entonces, los programas desarrollados en este sentido buscaban adicionalmente alcanzar objetivos políticos en legitimación que se desarrollan en dos sentidos: el de la lucha contra el burocratismo – a través de la delegación- y del desarrollo de las entidades federativas.

El programa de desconcentración administrativa en ese sexenio tenía por objetivo elevar la eficiencia interna y social del aparato público, para lo cual era necesario definir con claridad los criterios de desconcentración y delegación, a fin de efectuar el ejercicio de las atribuciones de la federación en los estados. En este esquema podemos identificar dos dimensiones o ámbitos de incidencia de la actividad desconcentradora; el regional, que cada vez con mayor frecuencia se verá asociado al fortalecimiento del Federalismo y el sectorial.

Los presidentes Echeverría y López Portillo señalaron la Descentralización como un tema importante de sus políticas, pero no fue un elemento central de sus agendas de gobierno. Sólo a principios del decenio de 1980, cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia, la Descentralización se convirtió en una cuestión decisiva en la agenda de las políticas presidenciales. A partir de la campaña de De la Madrid en 1981, los problemas de la nación se agruparon en siete grandes categorías, una de las cuales era “la Descentralización de la vida nacional”.

Por lo menos en parte, la Centralización de México derivaba del hecho de que a partir del decenio de 1940 el gobierno se había convertido en el contribuyente más importante para desarrollo económico del país. El auge que se inició en el decenio de 1940 y duró los siguientes 30 años era evidente en la enorme inversión estatal en infraestructura, en el crédito barato y en innumerables subsidios, todo lo cual ubicaba la capacidad productiva de México casi a la cabeza de América Latina. Todavía en el decenio de 1970 México experimentó un periodo de crecimiento extraordinario, basado principalmente en la economía impulsada por el petróleo. Pero a medida que aumentaba el número de programas federales, aumentaba también la penetración del gobierno federal en estado y municipios; mas importante aun era el hecho de que este crecimiento aceleraba la ya rápida concentración de los recursos del centro.

La administración del presidente Echeverría trató de cambiar radicalmente la antigua estrategia del “desarrollo estabilizador” por la del “desarrollo compartido”.

Los objetivos de esta estrategia incluían la corrección de los problemas de la distribución del ingreso y del desempleo, la elevación del nivel de vida de la población, la reducción de la dependencia externa, el control de la inversión extranjera, el estímulo a la industria nacional y el crecimiento del comercio internacional, todos los cuales requerían un desarrollo territorial más balanceado.

Durante todo el sexenio de Echeverría se diseñaron muchas medidas para los sectores industrial y agrícola, así como para el administrativo, en un esfuerzo por descentralizar la industria y la población del Valle de México. Una de las estrategias más importantes para lograr un desarrollo regional más balanceado fue la Descentralización de las actividades económicas de las ciudades más grandes mediante la creación de los llamados “polos de desarrollo”, los cuales trataban de aliviar los problemas crecientes de las grandes áreas metropolitanas (desempleo, subempleo, contaminación, escasez de servicios públicos, alto costo de la infraestructura) y ofrecer nuevas oportunidades de empleo que elevaran el nivel de vida en las áreas más pobres; también trataban de desviar la población migrante rural hacia áreas distintas de las enormes aglomeraciones urbanas.

Así pues, el factor primordial de una serie de programas que trataban de aliviar los problemas rurales y urbanos era el desarrollo regional antes que la Descentralización por sí sola. El programa rural más importante fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider), y entre los programas de Descentralización industriales más importantes estaba el complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas – Las Truchas. Justo antes de que terminara el sexenio de Echeverría se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), su objetivo general era coordinar los tres niveles de gobierno en su regulación de los asentamientos humanos del país mediante una planeación cuidadosa del desarrollo de los centros de población. La ley destacaba la necesidad de la formulación de planes de desarrollo urbano nacional, estatal y local.

La administración de López Portillo también prestó atención sobre el desarrollo urbano junto con la Descentralización industrial y en 1978 se promulgó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Se formularon también planes de desarrollo urbano estatal y municipal. Las participaciones políticas mediante las cuales el PNDU se proponía lograr sus objetivos incluían entre otras cosas: desalentar el crecimiento del área metropolitana de la ciudad de México; promover la Descentralización de la industria, los servicios públicos y un conjunto de actividades del sector privado, orientándolas hacia las áreas que el PNDU declare como zonas prioritarias, alentar el desarrollo de ciudades con servicios regionales y de ciudades de tamaño mediano que tengan potencial para el progreso económico y social.

Se establecieron en el país 13 zonas prioritarias para la ejecución del PNDU. Se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como la institución responsable de vigilar la ejecución del PNDU. Se diseñaron otros dos programas importantes para facilitar su ejecución. Uno de ellos, la Desconcentración de la Administración Pública Federal, se creó para reducir el número de empleados y oficinas federales en la ciudad de México.

El plan más amplio de la administración de López Portillo fue el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cuyo principal artífice fue el, en ese entonces, secretario de Programación y presupuesto, Miguel de la Madrid. Sin embargo justo cuando acababa de salir a la luz, cuando México se vio azotado por la crisis económica que detuvo de inmediato todos los planes y programas. En general, los programas de las administraciones de Echeverría y López Portillo para la Descentralización industrial y el desarrollo regional casi no tuvieron ningún impacto sobre el desarrollo de estados y municipios, ya que la industria seguía tendiendo a situarse en el Valle de México.

Dado que Miguel de la Madrid era el autor del Plan Global de Desarrollo de López Portillo, cuando se convirtió en candidato presidencial del PRI había una buena

probabilidad de que la Descentralización se volviera rubro principal de su programa gubernamental. La primera declaración importante de su administración en materia de Descentralización se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 1993-1998 (PND). En esencia, De la Madrid proponía tres líneas de acciones generales a fin de resolver los problemas de la Centralización:

1. Fortalecer el Federalismo.
2. Promover el desarrollo regional.
3. Vigorizar la vida municipal.

Se diseñaron planes y programas formales para alcanzar cada una de estas metas.

En junio de 1984 De la Madrid expidió un decreto por el que ordenaba a todas las dependencias federales que elaboraban un programa para descentralizar, desconcentrar o reubicarse. Estos programas se incorporaron formalmente en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, implantado en enero de 1985. Al formular sus programas, cada dependencia federal debería considerar las propuestas de desarrollo de los estados a fin de compartir con los gobiernos estatales las responsabilidades de la implantación de tales programas. Así pues, las medidas de Descentralización implicaban algo más que una simple transferencia de oficinas y personal de la ciudad de México a los estados, aunque el programa, en general, sí proponía la reubicación de gran número de dependencias centrales fuera del Distrito Federal y la creación de dependencias de campo para aliviar la carga del centro. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) asumió la responsabilidad de coordinar este programa, sobre todo para vigilar las tres formas específicas en las que se realizaría:

1. Transferir a los gobiernos estatales las organizaciones paraestatales de administración federal
2. Transferir a los gobiernos estatales la responsabilidad de coordinar la ejecución de los planes de desarrollo
3. Desconcentrar las funciones administrativas.

En esencia, el programa trataba de apoyar el desarrollo regional ampliando y mejorando las infraestructuras regionales.

A principios de 1985 el gobierno federal anuncio la transferencia de varios programas a los estados. La reorganización derivada de los terremotos ocurridos en septiembre de 1985 en la ciudad de México produjo cierta aceleración y la ampliación de muchos de estos planes. Por ejemplo la reubicación de empleados federales se acelero después de los terremotos, la Comisión Nacional de Reconstrucción informó en los primeros meses siguientes a los temblores se reubicaría a 7, 000 empleados públicos federales (15% del total de empleados federales en la ciudad de México). Al término de la administración de De la Madrid; 62, 000 empelados públicos fueron efectivamente reubicados, lo que representaba el 67% de le meta propuesta para 1988. Sin embargo, los dos programas de Descentralización más importantes fueron el de educación y el de salud.³⁵

El programa para descentralizar la educación trataba primordialmente de transferir la educación primaria y la capacitación de profesores a los estados mediante una serie de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que facilitaran la transferencia de recursos materiales y financieros y proporcionaran también el marco para la administración de los servicios educativos federales y estatales. Pero además de esta justificación administrativa, la Descentralización de la educación tenía algunas consideraciones políticas importantes, en particular el hecho de que la principal institución educativa del gobierno para la formación de profesores (la Escuela Normal Superior de México) estaba muy politizada. Esta politización había asumido una inclinación izquierdista y los profesores preparados allí estaban fuertemente adoctrinados en contra del gobierno, según se decía. Desde la perspectiva del gobierno, esta actividad política era una causa de preocupación mayor que la del adiestramiento académico de los profesores; la

35 RODRIGUEZ Victoria. *La Descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999. p. 151.

Descentralización fuera de la ciudad de México parecía ofrecer una solución, ya que esto acabaría con la primacía del centro como lugar de adiestramiento de los profesores en la educación pública.

Como era de esperarse, el programa no fue bien recibido en todas partes, sobre todo por el sindicato de maestros, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Temiendo que la Descentralización debilitara su estructura nacional, el SNTE se opuso tenazmente al programa, aunque al final, los líderes del sindicato lo apoyaron. Para 1987 se había completado la creación de consejos estatales que se ocuparían de la transferencia de la educación primaria y de los profesores a los 31 estados. Tocaría al secretario de Educación en la administración de Salinas (Ernesto Zedillo) implantar el sistema de educación recientemente descentralizada y, una vez que llegó a la presidencia, emprender la “municipalización” de la educación como parte de su proyecto de nuevo Federalismo.

Por su parte, el paso más importante dado para facilitar la Descentralización en el sector de la salud fue la reorganización de la Secretaría de Salud. Se decretó en 1983 la Ley General de Salud y en 1984 expidió otro decreto para que todos los servicios de salud de la Secretaría Salubridad y asistencia (SSA) fuesen suministrados por los estados. El mismo decreto estipulaba que los servicios provistos por el programa de participación comunitaria IMSS – Coplamar quedarían ahora también a cargo de los estados. De igual modo, la promulgación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, a principios de 1986, transfería todas las funciones de asistencia social de la SSA al DIF (Desarrollo Integral de la Familia). Debido a que la SSA, ya no proporcionaría asistencia social, su nombre cambió al de Secretaría de Salud. Para 1988 la Secretaría de Salud había firmado acuerdos con cerca de la mitad de los estados, sólo 14 de ellos realizaron la Descentralización efectiva de estos servicios; en los demás, IMSS-Coplamar siguió operando bajo la dirección del centro.

2.1.1 Convenios de Descentralización.

En la reorganización administrativa al principio de la presidencia de De la Madrid se creó dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto una nueva Subsecretaría de Desarrollo Regional que se encargaría de la vigilancia del desarrollo regional del país y del enlace con los estados y los municipios. La relevancia otorgada a esta subsecretaría, aunada a la transferencia de muchas obligaciones que antes correspondían a los departamentos de planeación urbana, demostraba que para la administración de De la Madrid el concepto urbano sería desplazado por el de región. El capítulo IX del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se refiere a la política de desarrollo regional como “la base general de la política de Descentralización”³⁶ y enunciaba entre sus objetivos el logro de la Descentralización principalmente mediante la redistribución de facultades y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, la reubicación de las actividades productivas y la canalización de actividades económicas hacia ciudades de tamaño mediano. El PND incluía también ciertas disposiciones para la Descentralización (las que luego se incluyeron en las operaciones cotidianas de todas las secretarías y dependencias federales) y un mecanismo formal y refinado para implementar la Descentralización.

La meta de la política de desarrollo regional era promover un desarrollo más amplio en cada uno de los estados. El marco institucional creado por De la Madrid para este desarrollo regional más integrado fue el sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que institucionalizaba la planeación en un sistema que pretendía ser más democrático. El SNPD destacaba la importancia de la coordinación entre todos los niveles del gobierno y entre otros grupos sociales organizados para planear los programas de desarrollo de cada región y de la nación en conjunto.

³⁶ Ídem, p. 153.

El mecanismo fundamental para la promoción del desarrollo regional fue el Convenio Único de Desarrollo (CUD), firmado cada año entre el presidente y el gobernador de cada estado. El CUD (llamado Convenio Único de Concertación durante la administración de López Portillo) brindaba el marco para diversos programas mediante los cuales el gobierno federal podría atender con mayor eficacia las necesidades de los estados.³⁷ El CUD era el instrumento jurídico, administrativo y financiero por el que el gobierno federal se proponía dar respuesta a las necesidades de los estados; estos acuerdos se aplicaban mediante los acuerdos de coordinación específicos por los que las distintas secretarías planean con el estado la operación de su gasto en la entidad, además de los programas regionales o especiales. A través de los primeros CUD, los gobiernos estatales recibieron asignaciones federales sólo para la educación y la salud, pero las asignaciones aumentaron gradualmente para abarcar todos los demás programas federales de desarrollo regional.

Además de la estructura burocrática bastante compleja del CUD, se creó otro conjunto igualmente complejo de dependencias y programas dentro del Programa de Desarrollo Regional (PDR), que fue similar al Pider y que, en general, resultó relativamente exitoso.³⁸ El gobierno también señaló áreas específicas como zonas de desarrollo prioritario, Para asistir en parte a cada estado en la formulación y evaluación de sus CUD, se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), los cuales ayudaban a coordinar las prioridades de inversión del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como del sector privado. En lo federal, también utilizaba los Coplade para incluir las prioridades estatales en las decisiones de gasto federal.

³⁷ Dentro de cada CUD se incluyeron cinco grandes programas: el Pider, los Programas Estatales de Inversión (PEI), el Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM), los programas Sectoriales Concertados (Prosec) y los Programas de Desarrollo Estatal (Prodes). La ejecución de estos programas del CUD tuvo un éxito variable.

³⁸ El PDR se encargaba específicamente de administrar tres programas: el Programa de Infraestructura Básica de Apoyo (PIBA), para suministrar servicios como electricidad, teléfonos y caminos; el Programa de Infraestructura para el Desarrollo (PID), para dotar a las comunidades rurales y urbanas de servicios de alimentación, atención médica, vivienda y educación, y el Programa Productivo, para desarrollar la autosuficiencia en áreas rurales mediante la provisión de abastos y de bienes básicos.

El valor primordial de los CUD residía en su carácter de acuerdos formales diseñados para la transferencia de recursos federales a los estados. Desde una perspectiva de Descentralización, éste era un primer paso importante hacia el Federalismo más eficaz. Los CUD eran también significativos porque a través de ellos el gobierno federal y los gobiernos estatales prometían el fortalecimiento del gobierno municipal. Las disposiciones específicas se ocupaban, por ejemplo, del proceso de fortalecimiento de los gobiernos municipales mediante transferencias directas a estos gobiernos de los recursos que en el pasado retenía el gobierno federal. Las recaudaciones federales se asignarían directamente a los municipios sin pasar por los estados (aunque en realidad esto no ocurrió). Entre 1983 y 1988, el total de la inversión federal en los CUD ascendió a 1,800 millones de pesos.³⁹

La política urbana de la administración de De la Madrid se concentraba primordialmente en promover el crecimiento de las ciudades de tamaño mediano. Ésta no era ya responsabilidad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que había sido reestructurada como Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Es posible que el más importante de los programas diseñados para atender los problemas urbanos haya sido el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en 1984. En esencia, éste era una versión disminuida del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de López Portillo. El nuevo programa tenía dos propósitos principales: cambiar los patrones de crecimiento de la población nacional y regular el crecimiento de las ciudades más grandes. Sin embargo, De la Madrid no tenía ninguna política espacial como tal, y por el contrario, su preocupación principal era el plan de desarrollo económico y su implantación a nivel regional; en este contexto, desarrollo el SNPD y los CUD, los que en virtud de de sus grandes implicaciones para la ejecución del programa en los estados tenían implicaciones espaciales para el desarrollo regional.

³⁹ Ídem, p. 155.

2.2 La ampliación de competencias municipales. Reformas Constitucionales al Artículo 115.

La reforma municipal en 1983 era la columna vertebral de la política de Descentralización de De la Madrid. En Respuesta a la presión generalizada a favor de la Descentralización que surgió en las consultas populares realizadas durante su campaña, apenas cinco días después de haber asumido la presidencia De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para modificar el artículo 115 de la constitución, que se ocupa del gobierno municipal. Esta reforma constitucional, aprobada por el Congreso el 3 de febrero de 1983, para que entrara en vigor el 1º de enero de 1984, permitía que los municipios se volvieran más autónomos. En efecto, su propósito de fondo era otorgarles la autonomía a la que tenían derecho de acuerdo a la Constitución. Era el primer paso importante hacia la Descentralización que trataba de fortalecer a los municipios; de esta manera, buscaba fortalecer el Federalismo mexicano haciendo más independiente al gobierno local frente al gobierno estatal y federal.

Para De la Madrid la autonomía municipal era la clave de la Descentralización. El presidente apoyaba su argumento a favor de la Descentralización destacando las profundas raíces históricas de la organización municipal en México, desde el calpulli de los aztecas hasta el presidente. También destacaba que, aunque la constitución de 1917 otorgaba a los municipios una autonomía económica y política, esa autonomía no se llevaba a la práctica. En su discurso ante el Congreso indicó que la verdadera Descentralización exigía una revisión del arreglo constitucional, que dividía derechos y responsabilidades entre el gobierno federal, los estados y los municipios, para determinar cuáles de ellos podrían redistribuirse a fin de obtener un mejor equilibrio entre los tres niveles de gobierno. Se sostuvo que los cambios al artículo 115 trataban de fortalecer las finanzas municipales, la autonomía política y las facultades que habían sido tomadas por los estados y el gobierno federal.

Al modificar el artículo 115, señalaba De la Madrid, se prestaba atención especial a las diferencias sociales y económicas existentes entre los municipios, a sus etapas de desarrollo y a los contrastes existentes entre ellos. Por lo tanto, uno de los propósitos principales de la reforma era entender y responder mejor a las necesidades y condiciones locales.

En el aspecto estrictamente político, las reformas y adiciones buscaban fortalecer la pluralidad política en los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias. Para ello generaliza la representación proporcional a todos los municipios del país, no sólo a aquellos con más de 300,000 habitantes como era antes (reforma de 1987). Es decir, los partidos de oposición tendrán acceso a los ayuntamientos aunque no consigan mayoría en las elecciones municipales. Además, el nuevo artículo precisa el procedimiento a seguir para la suspensión de ayuntamientos. La facultad para destituir a las autoridades municipales queda en las legislaturas de los estados, pero es preciso que la destitución sea por causa grave, y sólo con el acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes. Una posterior reforma en 1999 cambiaría al ayuntamiento de órgano administrativo al de gobierno.

En su aspecto administrativo, se otorgan facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno (que posteriormente, en la reforma al artículo 115 de la constitución de 1999, se le quitaría la palabra *buen*), así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Con esta reforma se otorga la competencia de reglamentación que hasta entonces no precisaba claramente el municipio. Además, se señala la competencia mínima de los municipios, al precisar los servicios a su cargo, cuya numeración no es limitativa y se establecen procedimientos para ampliarla; las legislaturas locales determinan, según las condiciones territoriales y socioeconómicas y según su capacidad administrativa, si en algún caso se puede añadir otro servicio a los señalados por la Constitución. Por lo demás, la reforma constitucional autoriza para que los municipios de un mismo estado puedan

asociarse para prestar más eficazmente algún servicio. Se faculta a los ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo urbano, sujetos a lo establecido en las leyes estatales y federales.

En el aspecto económico la reforma puede propiciar un proceso de Descentralización importante. El texto anterior señalaba únicamente que los municipios administraban su hacienda, formada por contribuciones que les señalaría la legislatura estatal. En el nuevo artículo se precisan los rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local. Queda a su favor, aparte de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La iniciativa de reforma del artículo 115 de 1984 se divide en 10 secciones: siete específicamente relacionadas con las estructuras municipales, dos que son comunes a estados y municipios y una (sin ninguna modificación al texto anterior) relacionada con los estados. Las secciones más importantes son II, III, IV y X. Las disposiciones específicas de cada una de las 10 secciones del artículo 115 que señala Victoria E. Rodríguez⁴⁰ son las siguientes:

- I. Regula los procedimientos electorales del ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) y determina las condiciones en las cuales una legislatura estatal puede disolver un gobierno municipal.
- II. Refuerza jurídicamente a los municipios otorgándoles autonomía en la administración de sus finanzas y permitiéndoles diseñar sus propias reglas y leyes de gobierno.
- III. Se ocupa del suministro de servicios públicos (agua potable y drenaje, alumbrado público, limpieza de calles, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, pavimentación y mantenimiento de calles, parques y

⁴⁰ Óp. Cit. RODRÍGUEZ, p.p. 159-160.

jardines, seguridad pública y tráfico) y define con precisión cuales son los servicios que deben ser provistos por los municipios. Cuando sea necesario, estos servicios pueden proporcionarse con la asistencia del gobierno estatal. El municipio puede suministrar otros servicios públicos cuando así lo determinen las legislaturas estatales o locales, dependiendo de las condiciones territoriales y socioeconómicas del municipio, así como de sus capacidades administrativas y financieras. Los municipios de un estado pueden formar una asociación de municipios a fin de proveer con mayor eficacia los servicios públicos.

IV. Se ocupa de la administración de las finanzas municipales y es la parte más importante de la reforma. Específicamente, otorga a los gobiernos municipales todos los ingresos recaudados por los impuestos prediales y la dotación de servicios públicos.

V y VI. Permite que los municipios diseñen y ejecuten sus propios planes de desarrollo urbano. Se espera contar con la asistencia y la cooperación del gobierno estatal y federal.

VII. Estipula que el ejecutivo federal y los gobernadores estatales tienen control sobre la fuerza policiaca en los lugares donde residen.

VIII. regula los procedimientos electorales para los gobernadores y los miembros de las legislaturas estatales

IX. Protege a los empleados estatales y municipales en los términos de las leyes laborales (especialmente el artículo 124 de la constitución) a fin de proporcionarles cierta seguridad en el empleo.

X. Permite que los municipios celebren acuerdos formales de asistencia y cooperación con el gobierno estatal y federal para la presentación eficiente de los servicios públicos y la realización de obras publicas.

Hasta mediados del decenio de 1980, cuando se promulgó la reforma municipal, había gran ambigüedad (incluso en la constitución) acerca de servicios específicos que estaban bajo la responsabilidad del gobierno municipal. Esta ambigüedad, aunada a la incapacidad de algunos municipios para proporcionar efectivamente

los servicios públicos, llevaba al gobierno federal y a los gobiernos estatales a asumir la responsabilidad primordial de su suministro. Con frecuencia no se satisfacían las necesidades locales. La reforma municipal de 1983 delineó de manera clara la responsabilidad del gobierno municipal en el suministro de servicios, tratando en parte de responder más eficazmente a las necesidades y condiciones locales.

También se transfirió la responsabilidad de la provisión de servicios a los gobiernos municipales a fin de otorgar a los municipios mayor control sobre sus propios recursos y, en consecuencia, mayor autonomía. Dado que con la reforma los municipios retendrían los derechos cobrados por proporcionar los servicios, se suponía en general que estos derechos constituirían una fuente importante de las recaudaciones. Significativamente, los gobiernos locales quedaban facultados para decidir cómo gastar estos fondos.

Sin embargo, la realidad de la administración municipal y de las relaciones intergubernamentales ha frustrado su ejecución. La escasez de recursos, por una parte, y la dependencia de los lazos “patrón-cliente” frente al gobernador en lo tocante a proyectos especiales, por la otra parte, agravaron varios de los principales problemas inherentes a esta transferencia. Dado que la mayoría de los municipios carece del equipo y el personal capacitado requeridos para prestar los servicios independientemente de otros niveles del gobierno (sobre todo porque siempre habían dependido de ellos para tal propósito), la transferencia de responsabilidades condujo casi invariablemente a una prestación menos eficaz de los servicios o a formas nuevas de dependencia frente a los niveles superiores del gobierno a través de arreglos de “cooperación administrativa”. Por lo tanto, el desempeño municipal en el suministro de servicios urbanos tiende a medirse en términos de las actividades de poco peso que no requieren grandes inversiones y caen de manera inequívoca bajo la égida del presidente municipal. Aquí se encontrarían la policía local, el alumbrado público, la reparación de las calles, la

supervisión de mercados y rastros, la reglamentación de cantinas y vendedores ambulantes.

Hay varios problemas importantes ligados a esta transferencia de responsabilidad del estado al municipio. En primer lugar, las cuotas cobradas por los servicios públicos son a menudo insuficientes para cubrir los costos de su suministro (por ejemplo el suministro de agua). Segundo, muchos municipios carecen de adecuados recursos humanos, técnicos, financieros y administrativos para manejar la prestación de los servicios, así como de la infraestructura y el equipo requeridos para el mantenimiento de las obras públicas. Tercero, si los gobiernos locales deciden cuales servicios financiarán y cuáles no, existe el riesgo evidente de favorecer los servicios más útiles para ciertos sectores de la población, lo que a veces hace que se olviden servicios esenciales. Por último, existe una grave falta de voluntad política para instituir un sistema eficaz para cobrar cuotas por la dotación de servicios. En muchas localidades estos servicios han sido subsidiados de manera tradicional por los otros niveles de gobierno, y la gente simplemente no está acostumbrada a pagar por los servicios que recibe. Esto sin duda se ha ido modificando a medida que se eligieron presidentes municipales de partidos distintos al PRI.

Actualmente, además del artículo 115, se considera como marco jurídico constitucional en materia de manejo de recursos públicos, los siguientes artículos:

Artículo 108: Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el

Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁴¹

En lo referente a la responsabilidad que los servidores públicos tienen en el ejercicio de sus funciones, cualquiera quien sea que cuente con autonomía embestida es responsable de sus acciones u omisiones, este factor es relevante para analizar en términos de rendición de cuentas.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.⁴²

Es decir nada fuera del presupuesto puede ser gastado (o ley posterior cuando esta previsto en la misma), y tomando en consideración el artículo anterior puede añadirse que de caso contrario, el servidor público en cuestión, se hace acreedor a algún tipo de sanción, de acuerdo a los criterios que se establecen en el siguiente artículo constitucional:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 108.

⁴² *Ídem*. Artículo 126

propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.⁴³

⁴³ Ídem. Artículo 134.

Algunos puntos a resaltar a partir del artículo anterior son:

- Los recursos públicos desde su presupuestación están encaminados a objetivos específicos, y deben ser administrados siempre en miras de los mismos y con valores tales como la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
- El ejercicio de los recursos será evaluado por instancias técnicas pertinentes para cada caso y para cada orden de gobierno; además se establece que aquellos recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios (tales como los recursos del Ramo 33) serán evaluados por el Órgano de Fiscalización Superior, auxiliar técnico de la Cámara de Diputados, conocido como Auditoría Superior de la Federación. Este aspecto de fiscalización de los recursos federales descentralizados es analizado de manera más profunda en el capítulo cuarto en el estudio del caso del Municipio de Ecatepec de Morelos, estado de México, de esta investigación.

Dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se encuentra en su artículo 129 el mismo sentido del artículo 134 constitucional:

Artículo 129.- Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a

los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior serán idóneas para asegurar dichas condiciones, y las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y los municipios.

El manejo de los recursos económicos estatales y municipales se sujetará a las bases de este artículo.

Todos los pagos que efectúe el Gobierno se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen éstos.

La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las contralorías de los ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias.⁴⁴

En este sentido para el caso del Estado de México, será la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo llamado Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, y las Contralorías Internas de los municipios, los encargados de vigilar y en su caso sancionar las anomalías en el manejo de los recursos.

Como se analizará más adelante, un componente decisivo de los municipios para proporcionar los servicios es su capacidad para recaudar más dinero, o bien de recibir los recursos necesarios para la prestación de los mismos.

⁴⁴ *Constitución Política del estado Libre y Soberano de México*. Artículo 129.

2.3 Federalismo Fiscal en México.

Para el año de 1917 surgiría un nuevo punto de discusión en materia de coordinación impositiva, pues no se definía qué impuestos correspondían a la Federación y cuáles a los estados. El artículo 74, en su texto original, correspondiente a las facultades de la Cámara de Diputados, fracción IV, quedó como sigue: “Aprobar el presupuesto de gastos, *discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse* para cubrir aquél”. Por ello, los secretarios de Hacienda posrevolucionarios se vieron en la necesidad de recurrir de nueva cuenta a las conferencias fiscales, y determinar fuera del marco del Congreso las competencias fiscales.

Sería hasta 1925 cuando la primera Convención Nacional Fiscal en el siglo XX establecería por primera vez un esquema de competencias fiscales entre Federación y estados. Lo más importante de esa convención fue la introducción del impuesto sobre la renta, a cargo de la Federación, que con el tiempo y el crecimiento económico que conocería el país a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, se convertiría en uno de los rubros de ingresos más importantes. Las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos a los estados;
- b) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;

- e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la Federación o por los estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;
- f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados.

Con el tiempo las conferencias fiscales serían formalizadas en las leyes hacendarias, dando lugar a la institucionalización de un procedimiento que consagró la determinación y el manejo de las cuestiones fiscales fuera del Congreso, limitándose éste, en particular la Cámara de Diputados, a una función sancionadora de acuerdos alcanzados fuera del ámbito de la representación nacional. Las consecuencias son obvias: a) la conversión de la determinación de la fiscalidad del proceso político en proceso técnico, y b) una creciente Centralización de competencias fiscales a favor de la federación con las distorsiones consecuentes.

Con la depresión mundial de 1929 la situación financiera de los Estados se vio agravada de tal forma que para 1933, se convocaría a la Segunda Convención Fiscal. El resultado, algunas recomendaciones como la de elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas de los tres niveles de gobierno, empero, la Convención sentó bases importantes para posteriores reformas constitucionales que se verificaron sucesivamente en los años de 1934 y 1942, las cuales se refieren al establecimiento del impuesto sobre energía eléctrica como competencia federal y la facultad de la Federación para establecer contribuciones sobre los recursos naturales comprendidos en el artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento.

Las conclusiones de esta segunda convención fueron:

- a) La base tributaria local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe establecer impuestos, sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, y tanto la edificada como la no edificada;
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- c) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;
- d) Por otra parte, el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ellos se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios;
- e) El gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal
- f) En los impuestos sobre las herencias y donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.

En 1947 se llevaría a cabo una Tercera Convención Fiscal destacándose ésta por dos recomendaciones. La primera de ellas consistente en la aceptación de que los ingresos de cada uno de los niveles gubernamentales deben de provenir tanto de impuestos propios como de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de los otros niveles; la segunda consistió en señalar como ingresos privativos de la Federación los derivados de la renta, a cambio de otorgar una participación a los estados en el rendimiento de este impuesto. Las conclusiones de esta tercera convención fiscal fueron:

- a) Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas una sola vez por la Federación.
- b) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo;
- c) En materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios;
- d) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones en impuestos federales y estatales;
- e) Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo;
- f) Como derechos municipales se identificaron los de :aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización; y lo que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal;
- g) Se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos

federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo;

- h) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas, para compartirse entre la Federación las entidades federativas y los municipios, y una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitasen;
- i) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.

Entre 1970 y 1980, el enfoque “clásico” del Federalismo se vio superado por nuevas teorías y enfoques. El enfoque “clásico” de los constitucionalistas, el Federalismo dual, que hace énfasis en la conservación y respeto de las dos esferas de competencia para su adecuada coexistencia, la federal y la reservada a los estados, fue desplazado por el enfoque del Federalismo coordinado, que sostiene un Federalismo en perpetua evolución en el cual muchas materias, empezando por la fiscal, tienen que ser objeto de acuerdos de coordinación entre la federación y los estados.

En lo que toca a lo fiscal, estos nuevos enfoques sostienen dos líneas de pensamiento: a) los principales objetivos de la política fiscal son la eficiencia y la equidad, entendidos como objetivos de asignación y distribución respectivamente, y b) que por su naturaleza ciertos impuestos tienen que estar necesariamente centralizados. La eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del comercio e ingreso de las personas físicas y morales, y la equidad implica la justa distribución del ingreso entre todos los miembros de la sociedad, aspectos que ya se han mencionado en el capítulo anterior.

No obstante, es importante señalar que ciertos impuestos deben estar necesariamente centralizados, a saber: los impuestos progresivos con fines de redistribución (impuestos al ingreso); los impuestos sobre factores de la producción móviles (ingresos por capital, utilidades empresariales e impuestos sobre activos); finalmente también deben centralizarse los impuestos a las ventas en varias etapas (Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles o Impuesto al Valor Agregado).

Se admite la Descentralización del impuesto cuando versa sobre bienes de producción inmuebles (uno de ellos es el predial), y a las ventas cuando sólo se grava una etapa (que ya no es el caso en México). Los impuestos de uso y derechos, según este enfoque, pueden quedar a cargo de la federación o los gobiernos locales, según quien provea el bien o servicio.

El actual Sistema de Coordinación Fiscal inició en 1948, año en que entró en vigor la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). La coordinación que entonces se ofrecía tenía el propósito de evitar la doble tributación en materia de ingresos mercantiles. En aquel entonces, los estados con mayor desarrollo económico decidieron no coordinarse, ya que consideraron que obtenían mayores ingresos conservando sus propias tasas de tributación.

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha experimentado, sin embargo, varios cambios sustanciales e importantes. En 1973, al establecerse una tasa general del 4% al ISIM, se generalizó la coordinación en todo el país, pues a los estados renuentes les resultaba política y económicamente costoso adicionar a

ello sus propios impuestos, ya que devendría en desaliento a las actividades mercantiles en sus entidades y su posible migración a estados que habían aceptado la coordinación.

En 1980, con la sustitución del ISIM por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se inició un nuevo sistema tributario. Hasta ese momento, en principio se mantenía la facultad recaudatoria de las entidades. A cambio de no ejercerlas, la federación concedió a los estados el 30% del IVA recaudado.

El compromiso de los estados fue el de limitar su capacidad recaudatoria y, a cambio, la federación se comprometía a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio del resarcimiento, es decir, el compromiso de compensar a la entidad que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiera obtenido en el esquema impositivo previo. Pronto, sin embargo, se empezó a detectar una disminución de los ingresos en estados y municipios.

En 1990 se puso en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal. Mediante este instrumento, la federación consiguió dos objetivos: a) suprimir las facultades recaudatorias de los estados, b) incorporar el factor poblacional en la distribución de los recursos, para atender mejor al principio de equidad en el gasto (la justa distribución de los ingresos entre todos los miembros de la sociedad).

La operación de este sistema ha provocado no pocas quejas y protestas. Ello se debe a que la federación conserva el 80% de lo recaudado y destina el 20% a participaciones, mediante diversos fondos participables; al mantenerse fijas esas proporciones la operación del sistema resulta en una operación de suma-cero, es decir, lo que se aumenta a unos estados lo pierden otros.

2.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El alto grado de Centralización en materia de ingresos es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que data de 1980. Mediante el SNCF, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. Con el SNCF se logró eliminar la doble tributación y otras prácticas ineficientes, a la vez que se incrementó la recaudación. Sin embargo, derivó en un alto grado de centralismo fiscal y otros problemas que se describen a continuación.

El sistema de participaciones originalmente cumplía una función resarcitoria a los estados por los ingresos que dejarían de percibir al formar parte del SNCF, pero con el tiempo fueron evolucionando los criterios de asignación, aunque sigue habiendo un sesgo a favor de las entidades que percibían más al ser productores de petróleo. El Fondo General de Participaciones es el componente principal del sistema de participaciones, que en 1998 representó el 84% del total. El 45.17% de este fondo se distribuye con base en la población en cada entidad, como medida para promover mayor equidad. Una proporción equivalente se distribuye bajo el criterio de territorialidad con base en los impuestos asignables, es decir, aquellos que se asignan al lugar donde se generan independientemente de donde se recauden. El resto en proporción inversa a las participaciones por habitante.⁴⁵

El monto de los recursos transferidos como proporción de la recaudación federal participable aumentó del 13% al iniciar el sistema, al 20% actualmente. De lo que reciben los estados, transfieren al menos 20% a sus municipios. La fórmula de asignación de los recursos es transparente y permite estimar con un alto grado de certidumbre las participaciones que corresponden a cada entidad. Sin embargo,

⁴⁵ MERINO, Gustavo. Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En: *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM, 2001.

los componentes de la misma implican que las entidades tienen poca incidencia directa sobre el monto que reciben por concepto de participaciones, por lo que no promueve un esfuerzo recaudatorio propio. En principio, sólo pueden influir sobre una porción del componente del fondo que se distribuye con base en los impuestos asignables por medio de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, pero éstos representan una porción pequeña del total: 12.4% en 1995 de acuerdo con un estudio del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETÉC). La mayor parte de los ingresos asignables, alrededor del 70% en 1995, los paga un sólo contribuyente, Pemex, y corresponden al impuesto especial sobre gasolinas. Adicionalmente, las entidades no verifican las cantidades erogadas por los contribuyentes ya que éstos directamente asignan la cantidad correspondiente a cada entidad.⁴⁶

Por lo que se refiere al componente poblacional, se arguye que es una medida valiosa al promover la equidad en la asignación de recursos federales. Sin embargo, no es claro que ésta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que el criterio poblacional de distribución de recursos no toma en cuenta las diferencias que se observan entre entidades respecto de sus necesidades, los costos de prestar servicios públicos y su capacidad fiscal. De manera similar, no fomenta el esfuerzo fiscal de las entidades y promueve un sesgo a favor de las entidades más grandes.

El monto de las participaciones representa alrededor del 3% del PIB (en 1998, 113,578 millones de pesos). Si se consideran las participaciones como parte del ingreso propio, la proporción de los recursos públicos con que cuentan estados y municipios representan 25.8 y 5.23% respectivamente. A su vez, los ingresos por participaciones representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos totales de las entidades (ingresos propios más participaciones, excluyendo al Distrito Federal), reflejando que las entidades tienen un alto grado de dependencia de los recursos federales, es decir, que la brecha vertical en México es elevada. Para los

⁴⁶ Ídem.

municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente. La recaudación del predial en México actualmente representa alrededor del 0.2% del PIB. Aun en años de alta recaudación, ésta no ha logrado alcanzar 0.3% del PIB y en algunos años ha sido cercana o menor al 0.1%. Estas cifras se comparan de manera desfavorable con las observadas en otros países. La recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB.⁴⁷

Los municipios también obtienen ingresos de derechos, licencias y otros conceptos. Estas fuentes tampoco son explotadas de manera óptima. Los precios de los servicios muchas veces no reflejan los costos reales de proveerlos, o la cobranza es irregular.

Entre los obstáculos para alentar una mayor recaudación a nivel municipal se encuentran la corta duración de las administraciones municipales y la regla de no reelección. Estos factores institucionales desalientan la introducción de reformas fiscales, que pueden tener altos costos políticos inmediatos, pero cuyos beneficios en términos de mayor recaudación no se obtienen sino hasta algunos años más adelante. Las restricciones que limitan la capacidad del municipio para legislar directamente sobre materias fiscales son también un obstáculo para mejorar la recaudación municipal.

El monto de las participaciones asignadas a las entidades varía de acuerdo con cambios en la recaudación federal, por lo cual es sensible a los ciclos económicos. La diferencia entre el monto de las participaciones y los ingresos estatales es

⁴⁷ Ídem.

notoria. También se observa que durante este periodo, las participaciones fueron algo más volátiles que los ingresos propios, y se vieron más afectadas que éstos por la crisis de 1995-1996, lo cual tuvo un impacto importante sobre las finanzas estatales. Cabe señalar que los ingresos propios mostraron mayor crecimiento entre 1990 y 1993. De acuerdo con INDETEC, el crecimiento observado puede reflejar la respuesta de las entidades a cambios en la recaudación federal participable, un mayor esfuerzo recaudatorio y mayor eficiencia administrativa.⁴⁸

La distribución de otras transferencias tampoco muestra un claro intento por promover mayor equidad, ya sea respecto de la capacidad fiscal o indicadores de desarrollo. Ejemplo de ello son las transferencias federales para la educación básica, que en su monto total representan una cantidad similar a las participaciones y forman dos terceras partes del Ramo 33.

2.4.1 Sistema nacional de Participaciones.

Debe advertirse que el sistema federal de participaciones ha sufrido varios cambios a lo largo del tiempo; debido a las sucesivas reformas pueden englobarse en cuatro grandes periodos⁴⁹ que a continuación se detallan:

Periodo previo a 1980.

Hasta 1979 eran cuatro los conceptos que representaban los ingresos de los Estados:

- La participación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) y las comisiones por gastos de administración del mismo;
- Participaciones sobre impuestos especiales;
- Los impuestos estatales y municipales, y

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Los periodos señalados y sus características se retoman del documento: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *El Federalismo fiscal en México*, Agosto 2001, p.p. 123.

- Los derechos.

En ese momento, la coordinación fiscal se basaba en el ISIM y en las participaciones sobre impuestos especiales. Las participaciones a los estados correspondientes cubrían 45% de la recaudación de la entidad, más multas y recargos correspondientes, más gastos de administración, constituidos por 4% de la diferencia entre el ISIM recaudado en el nivel nacional y 45% asignado al estado por gastos de administración.

Por lo que tocaba a los municipios, se asignaba 20% de la participación correspondiente al estado. La parte correspondiente a los impuestos especiales dependía tanto de la tasa impositiva aplicada al valor de la producción como del porcentaje de participación establecido para cada rubro. Un primer inconveniente que arrojaba este apartado, era la cuantiosa participación que se asignaba a los estados productores de petróleo. Por otra parte, los estados y municipios tenían soberanía en la implantación y administración de algunos impuestos y derechos, tales como los impuestos a la educación y algunos agropecuarios. Empero, con la finalidad de evitar la concurrencia fiscal, esta libertad sería posteriormente limitada con el Convenio de Coordinación Fiscal de 1980.

Periodo 1980-1987.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 derogaba el sistema de participaciones establecido con el ISIM, así como los impuestos especiales, Además de que introducía un nuevo concepto, denominado Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Asimismo se instrumentó un convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, mediante el cual, los estados se comprometían a limitar su capacidad recaudadora, mientras que la Federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema con el principio del resarcimiento. Dicho principio consistía en garantizar

que pese a que entrara en vigor el impuesto al valor, ninguna entidad federativa recibiría menos recursos que los que ya recibían con antelación.

Por otro lado se daba la creación de tres fondos; el primero de ellos, denominado Fondo General de Participaciones (FGP), se integraba con los principales impuestos que a su vez constituían la Recaudación Federal Participable (RFC), mientras que por su parte los Fondos Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) mantendrían el característico rasgo resarcitorio del nuevo esquema de coordinación.

Fondo General de Participaciones (FGP).

En 1980, representó 16.89% de la Recaudación Federal Participable (RFP), para 1994 se incrementó a 18.62% en general y a 19.62% en los estados coordinados en materia de derechos.

Para 1980, el principio de distribución de participaciones fue de carácter meramente resarcitorio. Rogelio Arellano señala que dicho esquema presentaba dos problemas fundamentales. El primero se daba porque, desde 1978, se estableció un precio transitoriamente alto del petróleo, por lo que el esquema de dicho año implicó una participación elevada de los estados extractores de petróleo, en detrimento de los no productores. Debe señalarse por otra parte, que la elevada participación, no se corrigió en años posteriores, cuando el precio del petróleo disminuyó en forma considerable.

Segundo, en los estados mencionados se presentó el problema de “enfermedad holandesa local”, una ineficiente atracción de recursos hacia el Estado, originada por los montos extraordinarios recibidos y no por un criterio de productividad de los factores.

Las reformas a la fórmula de participaciones de 1981 y 1982 tenían como objeto incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal, para lo cual se asignó un mayor porcentaje de participación a los estados que incrementaran su recaudación interna, respecto al promedio de recaudación nacional.

Como consecuencia de las modificaciones a la fórmula, se creó un sesgo en favor de los estados con alta capacidad tributaria, es decir, los estados que contaban con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados, más completos y que contaban con mejor capacidad tecnológica y administrativa.

Con el nuevo criterio de incrementar las participaciones a los estados respecto a la media de recaudación nacional, algunos estados, a pesar de que realizaban un esfuerzo recaudatorio, disminuyeron su coeficiente de participaciones.

En 1980, la distribución de los recursos fue la misma que prevalecía desde los años setenta, posteriormente, entre 1982 y 1990 las fórmulas para la distribución de recursos del FGP buscaron estimular el esfuerzo recaudatorio de los estados, tomando en cuenta el incremento en la recaudación como porcentaje del total nacional. A partir de 1990, a fin de adecuar las participaciones a las necesidades de los estados, se modificó el criterio de distribución de recursos:

- 45.17% en forma proporcional a la población de la entidad en el ejercicio de que se trate.
- 45.17% con base a las contribuciones asignables de cada entidad.
- 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Entre los años 1991 y 1993, se estableció un periodo de transición para la distribución de los recursos de acuerdo a estos criterios.

Actualmente los estados adheridos al SNCF deberán de dejar de gravar las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables. El

fondo está formado con un 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio y dicho fondo se adiciona con un 0.5% del que participan las Entidades Federativas y los municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos.

Fondo Financiero Complementario (FFC).

El FFC tuvo su origen en la ayuda de 1,000 y 1,500 millones de pesos que la Federación otorgó a los Estados en 1978 y 1979 respectivamente, y tenía como propósito favorecer a aquellas entidades que debido a un menor desarrollo y una mayor población recibían bajas participaciones del Fondo General de Participaciones (FGP). El FFC comenzó representando 0.37% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y, de 1981 a 1989, año en que se integró al FGP, representó en 0.5% de la RFP.

Su distribución entre los diferentes estados se realizó de manera inversa a la participación asignada en el Fondo General de Participaciones. Debido a que la participación estatal en el FGP tendía a favorecer a los estados con mayor ingreso y mercados internos más desarrollados, el modo de asignación de participaciones en el FFC tenía un criterio redistributivo, aunque modesto.

Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Es en 1981 cuando se incorpora este concepto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este fondo se constituyó inicialmente con 96.7% de la recaudación correspondiente a 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural.

En la distribución de este fondo, 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados en materia de derechos; del restante 33% participaban todos los

municipios, tanto los coordinados en materia de derechos como los no coordinados. En la actualidad, está conformado por 0.56% de la Recaudación Federal Participable, y las participaciones de cada estado se determinan respecto a la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua, generando un sesgo contra los municipios, en donde se imposibilita recaudar el impuesto predial al existir una amplia extensión de tierras ejidales. Asimismo, los montos asignados a municipios por diferentes conceptos al FFM se han multiplicado: 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios, por la exportación de este producto, y 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realice el comercio.

Periodo 1988-1989.

La Ley de Coordinación Fiscal sería reformada con el objeto de incentivar la recaudación estatal de impuesto al valor agregado, por lo que se asignó 30% de la recaudación del IVA a la entidad que le correspondía, más una participación similar a la del año anterior, calculada sobre un fondo ajustado, equivalente al FGP total, menos el 30% de la recaudación por concepto de IVA, con tal modificación legal, se acrecentó el problema ya señalado, en el cual las entidades con mayor capacidad recaudatoria se ven ampliamente beneficiadas en detrimento de las que no poseían dicha capacidad.

Periodo 1990.

Tres cambios sustanciales son introducidos en este periodo:

1. Un aumento al porcentaje distribuido de la recaudación federal participable, incrementándose a 18.76%;
2. La fusión del Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario, y
3. Se modificó la fórmula de distribución de participaciones.

4. De esta manera, el nuevo esquema de distribución de participaciones se presenta de la siguiente manera: Del Fondo Federal Participable (FFP), 20% se destina para constituir el Fondo General de Participaciones o Participable (FGP), que se distribuye a las entidades federativas y Distrito Federal según los criterios de 45.17% + 45.17% + 9.66% ya señalados. Así, la distribución del Fondo Federal Participable se hace en las siguientes proporciones: 80% al gobierno federal y 20% a entidades federativas y D.F.

Hasta 1997, las participaciones que correspondían a estados y municipios se concentraron en el Ramo 26, lo que originó que la el gasto se ejerciera con un considerable grado de discrecionalidad y no necesariamente para cubrir diversas necesidades sociales. A partir de 1998, esas participaciones se programaron en los Ramos 28 y 33, éste último se condicionó la aplicación de sus recursos a los siguientes rubros: educación básica y normal; salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal; educación tecnológica y de adultos y, finalmente seguridad pública.

Finalmente, se reconoce que el sistema de participaciones, si bien es cierto que ha incrementado los fondos de los estados y municipios, también ha propiciado la permeabilidad de los criterios de eficiencia y equidad en el actual sistema de participaciones, que hasta recientemente se encontraban sumamente limitados por los problemas que de manera cronológica hemos evidenciado, lo cual hace urgente la necesidad de definir de manera clara los objetivos del esquema de participaciones para posteriormente elaborar mecanismos más adecuados para su logro.

2.4.2. Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 1997 y 1998. Creación de los Fondos de Aportaciones Federales como gasto descentralizado.

“La Descentralización comúnmente se justifica en términos de lograr una mejor “rendición” de cuentas públicas, al trasladar funciones a los niveles de gobierno que se encuentran más cerca de la población. En otras palabras: los procesos de Descentralización suponen que es posible una mejor fiscalización de los recursos públicos en el ámbito local que en el central. Asimismo, la Descentralización pretende generar mayor eficiencia en el gobierno, toda vez que los niveles locales tienen mejor conocimiento de la problemática y las necesidades locales y, por ende, de las medidas más apropiadas para atenderlas”⁵⁰

Para entender los Fondos de Aportaciones Federales se debe establecer de donde provienen, estos son los fondos que conforman el Ramo 33; el presupuesto de egresos, documento oficial que establece el plan financiero del Estado, respondiendo a la pregunta cómo traducir el ingreso público en gasto público; está organizado en Ramos generales o Ramos presupuestales a los que se les asigna un número único para su identificación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define dichos Ramos generales como aquel que:

“Identifica e integra la asignación de recursos de gasto programable y no programable que se prevean en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinados al cumplimiento de obligaciones del Ejecutivo Federal derivadas de disposiciones legales o del mandato de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Las actividades de programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal de los Ramos generales, estarán a cargo de las dependencias, por conducto de las unidades administrativas constituidas como

⁵⁰ GUTIERREZ, Gerónimo, Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política en MARTINEZ, Uriarte Jacqueline, *De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el Gobierno Local en México*. Centro de Investigación para el Desarrollo: M.A. Porrúa, México, 2003, p. 59.

unidades responsables competentes para tales efectos, conforme a su marco de atribuciones.”⁵¹

Es así como el Ramo 1 es el Poder Legislativo, el Ramo 2 la Presidencia de la Republica, el Ramo 3 el Poder Judicial; y el Ramo 33, materia de la investigación, son las Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios. A continuación se analiza su sustento jurídico, la Ley de Coordinación Fiscal y su origen histórico.

La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo primero:

*“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”*⁵²

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12 (salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos), y 26 (Solidaridad y Desarrollo Regional), derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales. Tiene como antecedentes inmediatos los siguientes:

En 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la finalidad de instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones

⁵¹ *Manual de Programación y Presupuesto 2012*, Anexo 1: Constitución de Unidades Responsables. SHCP.

⁵² *Ley de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación, 24 de Junio de 2009.

que se convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país, estas acciones se realizaban con recursos presupuestados en el Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional.

El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Derivado de lo anterior, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1993 se creó el Ramo 25, denominado Aportaciones para Educación Básica en los Estados, con la finalidad de dotar a las Entidades Federativas de los recursos requeridos en el proceso de Descentralización del sector educativo (Este Ramo se creó con transferencias de recursos del Ramo 11, Educación Pública)

Las acciones emprendidas en materia de Descentralización del sector salud son diversas, sin embargo, el hecho más relevante que consolida todas las acciones se registra el 27 de enero de 1995 mediante la publicación del decreto presidencial que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública.

En 1996, el Ramo 26 cambió de denominación de “Solidaridad y Desarrollo Regional” a “Superación de la Pobreza”. Hasta el ejercicio presupuestal del año 1997 la orientación del gasto del Ramo 26 se daba a través dos Fondos:

- *Fondo de Desarrollo Social Municipal*: Los recursos se destinaban a obras de atención a la pobreza con un impacto municipal, proporcionando fundamentalmente servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, educación

básica, de salud, construcción de caminos rurales, vivienda, abasto, proyectos productivos, así como proyectos para el desarrollo municipal.

- *Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo*: Los recursos se utilizaban para financiar la construcción de obras en proceso; para acciones prioritarias del desarrollo de los Estados; constitución, asistencia y capacitación a empresas regionales; apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas; acciones de vivienda; y para proyectos de desarrollo comunitario orientados a mujeres en condiciones de pobreza. Los programas de este Fondo eran: Empleo Temporal; Crédito a la Palabra; Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas; Jornaleros Agrícolas; Apoyos a Mujeres y Servicio Social.

Los dos fondos antes referidos desaparecen en 1997. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se establece que el *Ramo 26* “Superación de la Pobreza” cambia de nombre a “Desarrollo Social y Productivo en **Regiones de Pobreza**”, reestructurándose en cuatro Fondos:

1. *Fondo para el Desarrollo Productivo*: Para acciones generadoras de empleo temporal, de crédito, y de promoción de proyectos productivos. El Fondo se constituía por los programas de Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra y Desarrollo Productivo de la Mujer.
2. *Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable*: Para la planeación y desarrollo de proyectos regionales y micro regionales.
3. *Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios*: Para atender a grupos en condiciones de inequidad, marginación o vulnerables como jornaleros, ixtleros, personas de la tercera edad y maestros jubilados; y

4. *Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario*: Para financiar proyectos productivos y promover una cultura de corresponsabilidad.

El *Ramo 26* prevalece con el nombre de Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza (conocido popularmente como PRONASOL o “Solidaridad”) hasta el ejercicio presupuestal de 1999; para el año 2000, desaparece con motivo de la integración paulatina de algunos fondos y recursos al *Ramo 33* surgido en 1998; otros programas, son asimilados al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social.

Un paso en el proceso de Descentralización del gasto público federal tuvo origen a finales de 1997, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del *Ramo 33*, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998.

Es importante recordar que en 1997 ningún partido político constituía mayoría en el Congreso (durante la legislatura LVII el PRI contaba sólo con 238 Diputados). Esta situación obligó al presidente a negociar el tema de la asignación y distribución de recursos en el PEF con los partidos de oposición. Fue la situación de gobierno dividido lo que promovió las condiciones para iniciar la Descentralización de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.

En el Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo en el mes de noviembre de 1997 para su aprobación y entrada en vigor al año siguiente, se planteó la propuesta para la creación del *Ramo 33*, ello implicó reformar y adicionar un capítulo, el Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, mismo que fue incorporado por primera ocasión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998. En la

propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este Ramo consideraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal.

Durante las deliberaciones en la Comisión Dictaminadora se amplió y enriqueció la propuesta original del Ejecutivo, modificándose la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a la que se le llamó Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, al mismo tiempo que se le integraron dos fondos: uno destinado a los municipios, denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y otro para los estados, denominado Fondo Para la Infraestructura Social Estatal. Asimismo, se propuso ante el Pleno y fue aprobada la creación de dos fondos adicionales destinados a la satisfacción, en general, de las necesidades municipales y del Distrito Federal, surgiendo así el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Además, al Fondo de Educación Básica, se le incorporaron recursos y facultades con la finalidad de apoyar e impulsar la educación normal en los Estados de la Federación, denominándose Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Originalmente el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, estaba constituido por cinco fondos, de la manera siguiente:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal, (FAISM)

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM), y

- Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM)

A partir del ejercicio presupuestal 1999, al *Ramo 33* se le incorporaron dos fondos más:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Y a partir de 2005 se agregó el último fondo que compone el *Ramo 33* actualmente:

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del *Ramo 33* condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley, cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y especifica los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados.⁵³

Dentro del Código Financiero del Estado de México y Municipios se establece, en lo referente a los Fondos de Aportaciones Federales lo siguiente:

Artículo 230.- Los fondos señalados en las fracciones III, IV, V y VII del artículo 228 de este Código, serán destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros de agua potable incluyendo las

⁵³ *Ley de Coordinación Fiscal*. Art. 25.

obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por este concepto, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública; otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, respectivamente.⁵⁴

Los fondos a los que refiere este artículo son:

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dicho artículo nos establece de manera clara la razón sobre la cual a estos fondos se les llama “etiquetados”, pues su aplicación tiene especificidades desde la Ley de Coordinación Fiscal y el Código Financiero antes mencionados.

⁵⁴ *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Artículo 230.

Siguiendo con el código financiero:

Artículo 231.- Las acciones de administración, inversión y aplicación de los fondos federales, convenios de Descentralización y programas de apoyos federales a que se refiere el presente Capítulo, se llevarán a cabo con apego al Plan de Desarrollo del Estado de México, a los planes municipales de desarrollo respectivos, a la legislación estatal y municipal aplicable y a los convenios que al efecto se suscriban.⁵⁵

Es decir, hay una planeación bajo la cual se designa y presupuesta la aplicación de los recursos federales del Ramo 33. Además, se deben considerar otros factores tales como:

Artículo 232.- Las disposiciones de las leyes y reglamentos que norman la participación social en el Sistema de Planeación Democrática del Estado México, determinarán los mecanismos para coordinar las consultas y acciones de participación ciudadana, respecto de la realización de las obras que habrán de llevarse a cabo con los recursos a que se refiere este Capítulo.

Artículo 233.- Las obras o acciones que se lleven a cabo con los recursos a que se refiere el presente Capítulo serán supervisadas mediante la integración de un comité ciudadano de control y vigilancia que será constituido por la autoridad municipal, mediante elección en asamblea de tres vecinos de la comunidad beneficiada.⁵⁶

⁵⁵ Ídem. Artículo 231.

⁵⁶ Ídem. Artículos 232 y 233.

Haciendo imperante dentro de la organización, la participación ciudadana beneficiaria como comités de vigilancia y planeación en el ejercicio de los recursos.

Artículo 237.- El monto de la inversión asignada y ejercida con los fondos federales, convenios de Descentralización y apoyos federales a que se refiere este Capítulo, deberán incorporarse a los presupuestos de ingresos y egresos, y a la cuenta pública estatal y de cada municipio, según corresponda.⁵⁷

En otros términos estos recursos, una vez recibidos, son parte de la cuenta pública de los Estados y Municipios, sin embargo no deben considerarse dentro de la libre Hacienda local, pues jamás dejan de ser recursos federales:

Artículo 238.- El Gobierno Estatal y el de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los apoyos federales que se otorguen.⁵⁸

Aun si no pierden su carácter federal, la responsabilidad en su manejo, recae en las autoridades locales que así los ejerzan:

Artículo 244.- Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran las autoridades estatales o municipales por el manejo o aplicación indebido de los recursos recibidos de los fondos federales, convenios de Descentralización y programas de apoyo federales señalados en este Capítulo, para fines distintos a los previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, serán

⁵⁷ Ídem. Artículo 237.

⁵⁸ Ídem. Artículo 238.

sancionados en los términos de la legislación federal y estatal aplicable.⁵⁹

A continuación se presenta una tabla a modo de enlistar el marco jurídico hasta ahora analizado:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Artículo	Aspecto
115	Del municipio, sus facultades y servicios a su cargo
108	Responsabilidad de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones
126	Prohibición de gastos fuera de los contenidos en el presupuesto
134	Vigilancia y valores en el ejercicio de los recursos públicos
Constitución Política del estado Libre y Soberano de México	
Artículo	Aspecto
129	Vigilancia y valores en el manejo de los recursos públicos.
Código Financiero del Estado de México y Municipios	
Artículo	Aspecto
230	De la asignación de los recursos a proyectos y/u obras
231	Planeación de los recursos
232 y 233	Participación ciudadana a través de comités.
237	Recursos incluidos en las cuentas públicas estatales y municipales.
238 y 244	Responsabilidad en el ejercicio de los recursos por parte de los órganos estatales y municipales según el caso.

Elaboración propia.

Aunque estos fondos constituyen cifras considerables (alrededor del 40% en promedio) dentro de los presupuestos municipales existe un debate fuerte sobre: los desequilibrios de asignación entre entidades y municipios; la organización formal y/o operación; los objetivos asociados a mecanismos de control.

En el siguiente capítulo se hace una revisión y análisis más profundos sobre los Fondos de Aportaciones Federales que componen el Ramo 33, a fin de identificar las etapas del proceso administrativo para su ejercicio; así como establecer su relación con el Federalismo Fiscal.

⁵⁹ Ídem. Artículo 244.

Bibliografía del Capítulo II.

1. AMIEVA Huerta, Juan. *Finanzas públicas en México*. México. Porrúa. Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p 246.
2. ASTUDILLO Moya, Marcela. *México: La distribución de los ingresos públicos entre la Federación y los Estados. Cuadernos de Investigación*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1989.
3. CALDERÓN Salazar, Jorge, Coordinador, *Federalismo hacendario en México: retos y alternativas*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática: Fundación Friedrich Ebert, México, 2004, pp. 179
4. CHÁVEZ Gutiérrez, Fernando, *Federalismo Fiscal mexicano actual: notas para una discusión básica*, Fundación Friedrich Ebert, México, D. F, 2001, pp. 118
5. COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*. Ed. Porrúa, México, 2008, pp. 711.
6. FLACSO, *Reforma Institucional y Gasto Público*. Revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 6, No. 10. Junio 1997
7. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *El Federalismo fiscal en México*, Agosto 2001. pp. 123
8. MANRIQUE, Irma. Coordinadora. *Política fiscal y financiera en el contexto de la Reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*. Ed. Porrúa. 2005.

9. MARTINEZ Uriarte Jacqueline, coordinadora, *De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo: M.A. Porrúa, México, 2003, pp. 480.
10. MERINO, Gustavo. Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas. En: *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM, 2001.
11. RODRIGUEZ Victoria. *La Descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999.
12. SERNA de la Garza José María. *Las convenciones Nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. UNAM. 2004.
13. TORRES Blanca. *Descentralización y Democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986. pp. 280

Capítulo 3: Los Fondos de Aportaciones Federales: el Ramo 33 como gasto descentralizado.

Este capítulo tiene como objetivo hacer análisis de los fondos que componen el Ramo 33, identificando las etapas del proceso administrativo para su ejercicio y estableciendo un modelo general aplicable al estudio de caso el cual será analizado en el capítulo cuatro.

“La federalización de responsabilidades y de recursos en México ha tenido tres propósitos: aumentar la eficiencia y la focalización del gasto, fortalecer la democracia y mejorar el equilibrio entre los tres niveles de Gobierno. El Federalismo en materia de gasto público inició en 1992 con los servicios de educación básica. En 1995, a través del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, el Gobierno Federal, en coordinación con todos los estados de la república mexicana, abrieron los cauces para iniciar nuevos procesos y consolidar los iniciados en años anteriores, como el de educación y salud. En 1995, los gobiernos estatales y Federal celebraron convenios de coordinación para el fortalecimiento del Federalismo y apoyo a la Descentralización, en los cuales acordaron conjuntar esfuerzos para definir y establecer las políticas, acciones y fórmulas de colaboración que incidieran en la profundización del Federalismo mexicano.

Parte central de las acciones de federalismo fueron las reformas a la Ley de Coordinación fiscal en diciembre de 1995, 1997, 1998 y 1999. A partir de 1996 aumento el porcentaje del Fondo General de Participaciones, de 18.0% a 20.0% de la Recaudación Federal Participable. En 1998 se introdujo la figura jurídica de “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”, y progresivamente se crearon 8 fondos para transferir recursos. En todos los casos, la transferencia de recursos se diseñó de manera que se hiciera con fórmulas auditables y transparentes....

Uno de los propósitos fundamentales que ha tenido el proceso de federalización en México, ha sido de otorgar atribuciones y recursos a cada nivel de Gobierno para que se encuentren en una mejor posición de ofrecer los bienes y servicios públicos que requiere la población, considerando el contexto local, regional y nacional. Por ejemplo, el Gobierno Federal, dentro de sus funciones irrenunciables, debe hacerse cargo de la soberanía nacional y de las relaciones con el exterior, pero puede compartir responsabilidades en el desarrollo de infraestructura (carreteras troncales) y de salud pública con los estados. A su vez, puede coordinarse con los gobiernos estatales para otorgar servicios de atención médica preventiva y curativa y de infraestructura local (carreteras estatales), e incluso delegar por completo el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura básica estatal, e incluso la municipal. La federalización del gasto público en México se ha realizado por medio de las participaciones federales a estados y municipios, y a través de dos grandes vertientes:

1. Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios, Ramo 33, y
2. Convenios de Descentralización en materia de educación media y superior, desarrollo agropecuario y, parcialmente, comunicaciones y transportes. ⁶⁰

Siendo para el primer subcapítulo su objetivo específico: Definir las etapas del proceso administrativo para el Ramo 33 analizando las divergencias y convergencias para cada fondo de aportaciones federales.

⁶⁰ AMIEVA-Huerta Juan. *Temas selectos de Finanzas Públicas*. p.p. 291-292

3.1 Los Fondos de Aportaciones Federales.

Como ya se mencionó, es a partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33. Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos. Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos Ramos del presupuesto de egresos.

La vertiente del Federalismo del Ramo 33, a decir de Juan Amieva-Huerta⁶¹, tiene las siguientes características: “abarca a todas las entidades federativas; se fundamenta en un marco legal que determina los montos y su distribución; el destino de las asignaciones presupuestales y sus accesorios se encuentran expresamente establecidos en el marco legal; y los recursos de cada fondo de aportaciones no se pueden embargar ni emplearse como garantía de pago de ningún crédito. El control y supervisión de los recursos del Ramo 33, una vez que son recibidos por las entidades federativas y los municipios, y hasta su erogación total, corresponde a las autoridades de control y supervisión interna del nivel de Gobierno que corresponda. La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios es efectuada por los congresos locales, conforme a sus propias leyes, verificándose que las dependencias del Ejecutivo

⁶¹ Ídem, p. 293.

local y de los municipios, respectivamente, hayan aplicado los recursos de los fondos para los fines que estén previstos en la ley”.

De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un *espíritu compensatorio*, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

En términos generales, las aportaciones federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional, con lo cual el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas regiones del país. De esta forma, se cumple con dos de los objetivos centrales de todo gobierno federal: la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

En el capítulo V de la ley de Coordinación fiscal, en su artículo 25 se establece:

“Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.....”⁶²

En otras palabras, estos fondos son recursos federales transferidos a estados y municipios, condicionados (o también llamados etiquetados) a objetivos específicos, y que se encuentran controlados a nivel federal. Como se mencionó en el capítulo anterior, éste concepto en el presupuesto tiene su origen en 1988, y subsecuentemente se irían sumando fondos hasta conformarse en los ocho arriba enunciados; cabe aclarar que cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y especifica los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados. Por esta razón este apartado estará enfocado en describir cada uno de estos fondos, el proceso que conllevan y sus características esenciales, a fin de analizar las divergencias y convergencias entre ellos en los subcapítulos siguientes.

3.1.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

El concepto de federalización de la educación básica se define como el mecanismo por el cual se transfieren las funciones (total o parcialmente) y los recursos humanos, financieros y materiales de los servicios de educación básica del Gobierno Federal a los gobiernos estatales.⁶³

⁶² *Ley de Coordinación fiscal*, Capítulo V, Artículo 25.

⁶³ *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*. CIDE. 2004

El Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) encuentra su fundamento en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, y para fijar las aportaciones económicas correspondientes, así como en el artículo 73, fracción XXV de la propia Constitución, que reitera que es facultad del Congreso dictar leyes encaminadas a distribuir el ejercicio de la función educativa y los recursos correspondientes, entre la Federación, los estados y los municipios⁶⁴. Asimismo, la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16 prevé que la operación de los servicios de educación básica y normal debe estar a cargo de los estados⁶⁵, por lo que el FAEB garantiza el cumplimiento a dichas disposiciones.

Presente en el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que otorga la Federación a los Estados y el Distrito Federal y tienen como destino la atención de necesidades de educación básica y normal; para el Distrito Federal se proporciona vía el Ramo 25 del Presupuesto de egresos de la Federación (PEF).⁶⁶

El monto de este Fondo, de acuerdo al artículo 27 de la LCF, se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizados para el cálculo de recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas
- Recursos transferidos al Fondo en el ejercicio inmediato anterior.
- Los cálculos de recursos que se transfieren a las Entidades Federativas, tienen su origen en la suscripción de acuerdos respectivos; no existe fórmula de distribución de este fondo.⁶⁷

⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 73

⁶⁵ *Ley General de Educación*, art. 13 y 16.

⁶⁶ *Ley de Coordinación fiscal*, art. 43.

⁶⁷ *Idem*, art. 27.

Y es destinado De acuerdo a la Ley General de Educación a:

- Servicios de educación básica, normal y especial.
- Formación de maestros.
- Investigación científica y tecnológica.
- Programas de prevención contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

La distribución de la totalidad de dicho Fondo se realizará cada año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo a una fórmula matemática y en caso de que después de aplicar la fórmula haya sobrantes en el fondo, éstos se distribuirán entre todos los estados de acuerdo a su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional; es decir, de acuerdo al segundo coeficiente de la fórmula. Sin embargo, el FAEB no sólo no contempla criterios compensatorios de distribución, sino que no incluye criterio alguno para la distribución, como se explica en los subsecuentes párrafos.

- En primer lugar, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no establece criterios o fórmulas para distribuir el monto total del FAEB entre los estados, sino que únicamente prevé en su artículo 27 la forma en que se determinará el monto total del fondo para cada ejercicio fiscal, ya que dicho artículo señala textualmente : “El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos.”⁶⁸, por lo que nunca prevé la manera en que deben distribuirse los recursos, sino que solamente indica que el monto se integra “a partir de los siguientes elementos”. Esta situación no es compatible con la transparencia que se buscó con la adición del Capítulo V y la consecuente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, y otorga un gran margen de discrecionalidad a la Federación (particularmente a la Secretaría de

⁶⁸ Idem.

Educación Pública) en la determinación de la distribución de los recursos del fondo entre los estados.

- Aunque la distribución del Fondo se negocia con cada uno de los estados, y a pesar que ésta se basa principalmente en el registro de escuelas y en las plantillas de personal de cada estado, dicha información varía entre la registrada por el estado y la información contemplada por parte de la Federación. Las inconsistencias entre las plantillas registradas por la Federación y aquellas registradas por los estados, se deben principalmente a la creación de plazas u otorgamiento de prestaciones adicionales por parte de los estados, derivadas de las negociaciones sindicales a través de las secciones estatales del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. Así, el FAEB incentiva a los estados a la acumulación de maestros, ya que mientras mayor número de profesores tengan en sus plantillas, mayores recursos recibirán por parte de la Federación. En la mayoría de los estados más del 95% de los recursos recibidos se destinan al pago de nómina de maestros, dando pie a que se generen ineficiencias en el 62% de los recursos del Ramo 33.⁶⁹
- En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los gobiernos estatales se comprometieron para que los municipios pudieran aumentar su participación en el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, sirviéndose de los recursos que, al efecto, reciban del gobierno estatal, pero la Ley de Coordinación Fiscal no retomó estos compromisos en las disposiciones que rigen al FAEB.
- Por otro lado, un criterio adicional a los señalados (escuelas, plantillas y ampliaciones) a integrar el monto del fondo es el establecido en el inciso “c” de la fracción II del propio artículo 27, donde se establece que es necesario considerar “la actualización que se determine para el ejercicio que se

⁶⁹ *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México.* The World Bank. p. 158.

presupueste de los gastos de operación...”⁷⁰; pero no prevé a quién le corresponde determinar dicha actualización, ni con base en qué criterios, aspecto que también otorga una gran discrecionalidad a favor de la Federación. Esta imprecisión de la Ley de Coordinación Fiscal también brinda elementos discrecionales a la Federación para definir los montos de asignación correspondiente a este concepto, por lo que el criterio de actualización siempre será debatible.

- Las asignaciones correspondientes a cada estado se han basado principalmente en la distribución que se realizó de origen cuando se celebraron los acuerdos de Descentralización que derivaron del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por lo que en caso de haberse presentado inequidades en la distribución realizada en aquel momento, éstas se han mantenido, ya que no han sido revisadas por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aspecto que comprueba la falta de transparencia en la asignación de recursos del Fondo más cuantioso del Ramo 33.

Asimismo, el déficit de recursos para la administración de los servicios educativos, requiere de una revisión profunda para identificar las necesidades locales reales y la asignación de recursos e identificación de fuentes de ingresos adicionales para sufragar los gastos incrementales en la materia, ya que no es viable descentralizar servicios educativos sin la correspondiente fuente de ingresos para atenderlos.

3.1.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS) tiene su fundamento en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que la ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las entidades

⁷⁰ Ídem.

federativas en materia de salubridad general, así como en las estrategias y líneas de acción que tuvieron el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, donde se planteó la necesidad de descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios básicos de salud a la población.⁷¹

En principio, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud busca preservar la capacidad operativa de las entidades y pretende una mayor equidad del gasto público al distribuir los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación, buscando otorgar más recursos a aquellas entidades con mayores necesidades y rezagos.

La fórmula señalada consiste en la definición de un gasto mínimo promedio per cápita en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal publicado por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo, los remanentes son escasos y la mayoría de los recursos se distribuyen con base en el número de planteles y la plantilla de personal, desvinculando las asignaciones de la dimensión de la población y de las necesidades y rezagos en los servicios de salud. De acuerdo al artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, utilizados para el cálculo de recursos transferidos a Entidades Federativas, incluye impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.
- Recursos con cargo a Previsiones para Servicios Personales transferidos a las Entidades Federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior; incluye ampliaciones y repercusiones para el ejercicio que se presupuesta.

⁷¹ CIDE. Óp. Cit.

- Los recursos que la Federación haya transferido a las Entidades Federativas, en el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento; otros recursos que la Federación destine para promover la equidad en los servicios de salud. La fórmula para la distribución de recursos a las Entidades Federativas, se establece en el artículo 31 de la LCF.

Como en el caso del FAEB, La Ley de Coordinación Fiscal sólo establece una fórmula de distribución para los recursos "que promueven la equidad", que toma en cuenta población abierta, mortalidad, marginación, presupuesto y gasto federal.

De acuerdo al artículo 29 de LCF, para los términos de este fondo, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan por lo que se destina en términos generales en:

- Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario.
- Formación de recursos humanos.

En lo que respecta al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, existen imprecisiones en el texto de la ley, que otorgan discrecionalidad a las dependencias federales, en el cálculo de los montos correspondientes a cada estado. Al respecto, cabe señalar que los recursos otorgados a cada estado se han concedido en función del monto que originalmente se pactó en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS), por lo que en el caso de que la distribución realizada en aquel momento haya sido inequitativa, ésta se ha mantenido desde entonces, y ésta ha sido la base para calcular la distribución en los ejercicios fiscales subsecuentes.

Lo anterior se deriva de la falta de una fórmula integral en la Ley de Coordinación Fiscal, para distribuir los recursos del FASS entre los estados. Si bien es cierto

que la Ley de Coordinación Fiscal prevé una fórmula en su artículo 31, ésta únicamente se aplica para distribuir una parte mínima de los recursos del Fondo. La cantidad de recursos que se distribuyen por la fórmula a que se refiere el artículo 31 de la LCF en relación con la fracción IV del artículo 30 es insignificante, en comparación con el monto total del FASS. En este sentido, en el año 2001, del monto total del Fondo que representó la cantidad aproximada de \$25,144,700,000.00, únicamente alrededor de 100 millones de pesos se distribuyeron entre todos los estados a través de la aplicación de dicha fórmula; se presume que el resto de los recursos se repartió discrecionalmente.⁷²

La fórmula garantiza la definición de un gasto mínimo promedio per cápita en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal publicado por el Consejo Nacional de Población, lo cual permitiría una mayor equidad del gasto en beneficio de los estados más necesitados; sin embargo, como ya se señaló, los recursos no han sido suficientes siquiera para mantener la operación de la infraestructura y la plantilla existentes.

Para la distribución de la mayoría de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud no existe una fórmula, sino que solamente se establecen los elementos destinados a construir el total del monto anual del Fondo. En este sentido, al igual que en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la construcción de los montos correspondientes a cada estado se basan en los elementos para construir el monto total, sólo que considerando los elementos a nivel estatal (inventario de infraestructura médica, plantillas de personal, ampliaciones presupuestarias por concepto de incrementos salariales o de prestaciones). Así, el principal criterio para distribuir los recursos entre los estados está relacionado con la infraestructura física estatal y las plantillas de personal, lo que genera el incentivo de mantener exceso en dichos conceptos,

⁷² Idem.. p. 37.

generando disparidades entre los estados en la distribución per cápita de estos recursos.⁷³

3.1.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Municipal (FISM).

Originalmente el Ejecutivo Federal, en su iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, propuso únicamente la creación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal. Sin embargo, con el objeto de fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema, la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos: uno destinado a los municipios, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y otro a los estados, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, constituyendo este último con los recursos asignados al Programa de Prioridades Estatales del Ramo 26 Superación de la Pobreza, con lo que se pretendió que los estados pudieran contar con recursos para proyectos de infraestructura que rebasen la esfera municipal.⁷⁴

El artículo 33 de la LCF prevé que los recursos del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FISE) se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población de estados y municipios que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural, para el caso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

⁷³ *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*. The World Bank. p. 163.

⁷⁴ CIDE, Óp. Cit.

Municipal y ,en el caso del Fondo de Infraestructura Social Estatal, en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina en el PEF con el 2.5% de la recaudación federal participable, del cual un 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% restante al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Como puede observarse, la mayor parte de los recursos del Fondo se destinan a la infraestructura social municipal.⁷⁵

Sobre los recursos de este Fondo, se debe entregar a los estados durante los 10 primeros meses del año, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal. Si se presentaran retrasos en la entrega, habría incumplimiento por parte de la Federación y los estados podrían solicitar intereses, ya que la ley es muy clara al prever que en los diez primeros meses del año se deben entregar los recursos del FAIS a los estados.

El artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que la SEDESOL es la responsable de distribuir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, y que para ello debe aplicar la fórmula que ese propio artículo establece, considerando las variables de ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Asimismo se prevé que para efectos de la formulación anual del PEF, la SEDESOL deberá publicar en octubre de cada año en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para las necesidades básicas y los valores de la fórmula prevista en la Ley.

Como puede observarse, la publicación elaborada por la SEDESOL en el mes de octubre adquiere gran relevancia en la determinación de las asignaciones anuales. Por otro lado, para la distribución de los recursos por parte de los estados hacia

⁷⁵ Ídem.

sus municipios, el artículo 34 de la Ley prevé dos opciones: por un lado la aplicación de la fórmula que contempla dicho artículo, y por otro lado, en el caso de carencia de información, otra fórmula más sencilla, lo que genera cierta discrecionalidad y una reinterpretación de la metodología de distribución de recursos, con la consecuente imparcialidad en los procedimientos de distribución de recursos y sospechas sobre el manejo de las variables.

3.1.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

Originalmente el Ejecutivo Federal no previó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) presentada al Congreso en noviembre de 1997, sino que fue la Cámara de Diputados la que dictaminó la creación del mismo, con la finalidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias, por lo que se propuso dar prioridad con esos recursos al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus circunscripciones.⁷⁶

La LCF prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la responsable de distribuir los recursos entre los estados en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa. Cumpliendo con lo señalado en el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, que textualmente prevé: *“El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que*

⁷⁶ *Ramo 33: aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios. Serie de cuadernos de Finanzas públicas 2006.* Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2006, p. 8.

*cuenta cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*⁷⁷

Cabe señalar que la información obtenida por el INEGI se actualiza cada 5 años, pues éste es el periodo de tiempo entre cada censo que se realiza a nivel nacional, debido a esto, los cambios y movilizaciones en la población de un estado a otro pueden variar de manera significativa anualmente, lo que implica que la distribución no responda cabalmente a la población real anual de las entidades Federativas.

3.1.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El Fondo de Aportaciones Múltiples representa los recursos que descentraliza el DIF nacional y el Comité de Administración y Construcción de Escuelas (CAPFCE), los cuales se deben destinar al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción y equipamiento de infraestructura física de educación básica y superior, esta última en su modalidad universitaria.⁷⁸

Dentro del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), existen dos subfondos para Educación: el de Infraestructura Educativa Básica y el de Infraestructura Educativa Superior; el artículo 40 de la LCF establece que las Aportaciones Federales que reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal, se destinarán a la:

- Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

⁷⁷ Ley de Coordinación fiscal, art. 38.

⁷⁸ CIDE, Óp. Cit.

- En tanto que el artículo 39 de la LCF, establece que el monto del FAM se determina anualmente en el PEF, tomando como referencia el 0.814 por ciento de la Recaudación Federal Participable estimado en el Ley de Ingresos de la Federación para ese año; su distribución por Entidades Federativas es de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establecen en el PEF de cada año; no contiene fórmula de distribución.

En relación con este Fondo, sólo en el primer año de vida del Ramo 33, el artículo 19 del PEF 1998 señaló que los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples se deberían destinar a los programas para proporcionar exclusivamente desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza, apoyos a la población en desamparo, y a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria, reiterando el mandato del artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Estos destinos de aplicación debieran constituir variables de la fórmula para determinar las carencias de cada Estado y con ello los montos que representen una distribución equitativa; sin embargo, como ya se señaló, en contravención al mandato del artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, no existen reglas claras en el PEF anual y en consecuencia para la distribución no se toman en cuenta estas variables.

3.1.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) no fue creado al momento en que nació el Ramo 33, sino que surgió con la reforma a la LCF de 1999, y precisamente en el PEF 1999, el artículo 17 previó que de los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, sería entregada a las entidades federativas a través del FAETA, hasta la cantidad de \$1,251,200,000.00

para el Fondo de Educación Tecnológica, y hasta la cantidad de \$1,061,900,000.00 para el Fondo de Educación de Adultos. Asimismo el artículo séptimo transitorio del propio PEF 1999 previó que *“los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, serán entregados a las entidades federativas a través del FAETA, conforme se suscriban los convenios de coordinación con las entidades federativas para la transferencia de recursos humanos y materiales, y la asignación de recursos financieros”*, lo que significa que los recursos con los que se financió el FAETA al momento de su nacimiento, provinieron de la Secretaría de Educación Pública, derivados de convenios suscritos entre esta dependencia y los gobiernos estatales; sin embargo, al igual que en los procesos de Descentralización de la educación básica (a través del FAEB) y de los servicios de salud (a través del FASS), se transfirieron recursos humanos y materiales, pero no la fuente de financiamiento para este tipo de servicios con gastos incrementales.⁷⁹

Conforme al artículo 42 de la LCF, son recursos federales que reciben las Entidades Federativas, para prestar los servicios de educación tecnológica y de adultos, y cuya operación se realizará de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

El artículo 43 de la LCF establece que el monto se determina anualmente en el PEF, tomando como base:

- Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas, incluyendo las erogaciones por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

⁷⁹ Ídem.

- Los recursos presupuestarios que con cargo al fondo se hayan transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio inmediato anterior.
- Su asignación deberá considerar las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para abatir rezago en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. En la fracción III del artículo 43 establece que las fórmulas deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, hasta la fecha no han sido publicadas dichas fórmulas.

Las disposiciones que regulan a este Fondo presentan una problemática similar a aquélla señalada para el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, toda vez que la LCF no es clara sobre los criterios o fórmulas para distribuir el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en su componente de educación tecnológica entre los Estados, ya que únicamente establece la obligación de la Secretaría de Educación Pública de establecer fórmulas para la distribución de los recursos correspondientes a los servicios de educación para adultos (correspondiente a la Descentralización del Instituto Nacional de Educación para Adultos INEA).

Al respecto derivado del análisis se ha identificado lo siguiente:

- a) La Secretaría de Educación Pública no ha cumplido con el mandato de la LCF de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos correspondientes al componente de educación para adultos, conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 43 de la LCF. En consecuencia, la distribución se ha realizado discrecionalmente, violando el mandato de la Ley.
- b) Con relación al mandato de la LCF de considerar el monto del ejercicio fiscal anterior, en términos generales se ha atendido.

c) De los recursos correspondientes a la Descentralización de la educación tecnológica (para la operación de los CONALEPS), existen estados tales como el Estado de México que recibe 319 millones de pesos por este concepto, y por otro lado estados como Zacatecas que únicamente recibe 12 millones de pesos, asignaciones que evidencian la disparidad e inequidad en las asignaciones.⁸⁰

3.1.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

El segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el PEF de cada ejercicio fiscal se debe hacer la distribución de los recursos federales que integran al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al respecto cabe señalar que del análisis que se realizó, el PEF no ha presentado distribución alguna entre los rubros mencionados, por lo que existe un incumplimiento a esta disposición legal desde la creación de este Fondo.

Posteriormente a la aprobación del PEF se ha realizado la distribución entre los distintos estados con base en criterios que emite el Sistema Nacional de Seguridad Pública; sin embargo no se ha realizado una distribución entre rubros y posteriormente a ella la correspondiente distribución entre estados, como lo marca la Ley de Coordinación Fiscal, identificándose la primer irregularidad en la integración de este Fondo. La distribución entre rubros a que se refiere la Ley, implica que el monto total del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el PEF se debe presentar de manera desagregada, precisando las cantidades que les corresponde a cada uno de los rubros señalados en el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal: reclutamiento, selección, evaluación y formación de los recursos humanos; complemento de las dotaciones de agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales y preventivos; equipamiento; al

⁸⁰ CIDE. Óp. Cit. p. 64.

establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, entre otros.

El artículo 44 de la LCF establece que los montos asignados se determinan anualmente en el PEF, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta que la Secretaría de Gobernación, determine, considerando:

- Número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento de indiciados y sentenciados, avance en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Por lo que en primera instancia debe comunicarse en el propio PEF la desagregación de este Fondo en los rubros señalados, y posteriormente proceder a la distribución entre los estados de la República.

Respecto al indicador de avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, así como a los proyectos nacionales convenidos que se encuentran en proceso, se puede comentar que es el indicador que implica mayor discrecionalidad, ya que se desconoce la manera en que se mide el avance del programa y de los proyectos, los cuales no son publicados por las autoridades del Sistema Nacional de Seguridad Pública, argumentando confidencialidad.

3.1.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades Federativas (FAFEF).

Con fecha 27 de Diciembre del 2006, en el Diario Oficial de la Federación, se reforman, adicionan y derogan diversas, disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las

Entidades Federativas (PAFEF), paso a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose en la fracción VIII como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), y éstos se destinarán conforme al artículo 47 de la citada Ley:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;

- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.⁸¹

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la

⁸¹ *Ley de Coordinación Fiscal*, art. 47.

aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la recaudación federal participable; los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con una fórmula.⁸²

En los siguientes subcapítulos se busca analizar dichas etapas desde una perspectiva jurídico – administrativa a fin de determinar un modelo aplicable al estudio de caso del municipio seleccionado.

3.2 Distribución. Sistema de asignaciones del Ramo 33.

Los estados mexicanos son sumamente heterogéneos en múltiples dimensiones, incluyendo tamaño, población, riqueza o condiciones de marginalidad. Estas grandes diferencias hacen imposible comparar en términos absolutos las transferencias fiscales.

Generalmente los montos absolutos se hacen comparables al convertirlos mediante algún indicador que refleje de manera fiel la característica más relevante de la heterogeneidad de las unidades que se pretende comparar. El indicador más utilizado es la población, con lo que se generan indicadores per cápita; dentro del Ramo 33 tenemos el FAFM como ejemplo del uso de este indicador.

Los indicadores per cápita no son siempre la manera correcta de hacer comparaciones. Las transferencias educativas dentro del Ramo 33 (FAEB),

⁸² *Ley de Coordinación Fiscal*. Art. 47.

reflejan la heterogeneidad de los estados, en la medida en que algunos contaban con sistemas estatales de educación más o menos avanzados antes de la “Federalización educativa”. En principio, las aportaciones para la educación se deberían estandarizar haciéndolas relativas al número de maestros o educandos que solían formar parte del sistema federal de educación básica y no en términos per cápita. Lo que aparece como fuertemente inequitativo en términos per cápita no lo sería tanto si se muestra en relación con un indicador de heterogeneidad de los sistemas educativos estatales antes del acuerdo de 1994.

Algo similar podría argumentarse en el caso del FAISM, que en teoría debe reflejar la distribución territorial de la pobreza. En este segundo caso, los montos absolutos se deben hacer relativos al número de pobres en cada entidad y no a la población total, sobre todo si la pobreza está distribuida desigualmente sobre el territorio nacional. El punto general de estos ejemplos es el siguiente: la relativización per cápita es apropiada dependiendo de que el atributo poblacional sea la medida relevante de la dimensión de heterogeneidad que haría “justa o injusta” cierta asignación de recursos.

Si se asignan los recursos en un marco de referencia poblacional, se pierde de vista que las regiones más productivas lo son precisamente porque tienen personas que producen más que las de las regiones atrasadas.

Si se relativizaran los valores de las transferencias fiscales conforme con el producto de cada estado como un indicador de la base económica de cada región, es decir el de la “carga fiscal” sería el indicador más correcto para evaluar el sistema de transferencias financieras federales en México.

La carga fiscal permite discutir el tamaño de las participaciones o la inversión pública federal en la relación con la base económica de cada región. Si una región es más productiva y por ello general un mayor valor agregado, ello habrá de reflejarse en su capacidad tributaria y de gasto en caso de no pertenecer al

sistema federal. “Mientras mayor es la diferencia de bases económicas, mayores son las perspectivas de que una transferencia dentro del Federalismo sea viable y tenga efectos favorables en términos redistributivos”⁸³.

Por ejemplo, un estado rico puede transferir un punto porcentual de su carga fiscal a otro estado cinco veces más pobre, en donde la transferencia se convierte en cinco puntos de carga fiscal. Con pocos recursos (en relación con la base económica de los estados ricos) se puede tener grandes efectos redistributivos respecto a la base económica de los estados pobres, cosa que no se ve con tanta claridad en los datos per cápita.

Eso significa, naturalmente, que la propiedad dominante de la heterogeneidad regional que se quiere resaltar con un indicador de cargas fiscales es la base económica de una región, no su población absoluta o en situación de pobreza, sus carencias o su condición en la provisión de bienes públicos. A primera vista, esto parecería un sesgo a favor de las visiones economicistas que enfatizan la eficiencia como criterio para juzgar la justicia de una distribución, pues la base económica de un estado refleja en buena medida la manera como la producción ha sido organizada de una manera más o menos eficiente. Sin embargo, se trata más bien de resaltar el carácter solidario de las transferencias. Precisamente porque los estados difieren en sus bases económicas, existe la posibilidad de que un reducido monto de dinero transferido por un estado rico tenga un efecto menor en la inversión y el proceso productivo de éste, pero un efecto mayor en la inversión y el proceso productivo mayor en el estado pobre que lo recibe.

El problema práctico para construir cargas fiscales estriba en la poca disponibilidad de datos que midan el producto estatal bruto a nivel de entidad federativa, los datos existentes son muy deficientes.

⁸³ DÍAZ, Cayeros Alberto. Balance Fiscal de los Estados en el sistema federal en: MARTINEZ, Oriarte Jacqueline. *De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Centro de Investigación para el Desarrollo: M.A. Porrúa, México, 2003, p.p. 480.

3.2.1 Impacto presupuestario del Ramo 33.

En el proceso de Federalismo, los convenios de Descentralización fueron sustituidos por los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33; en consecuencia, hoy en día los recursos federales se transfieren a los estados en mayor proporción a través del Ramo 33, aunque todavía existen algunos convenios de Descentralización en materias turística y de comunicaciones. Como ya se señaló, en los últimos años, los recursos que se han canalizado a los estados y municipios, a través del Ramo 33 del PEF, han llegado a ser incluso mayores a aquellos que corresponden a los estados por concepto del Ramo 28 Participaciones Federales (correspondientes a la recaudación federal participable que la Federación debe entregar a los estados, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Evolución Presupuestaria del Federalismo									
(millones de pesos)									
	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Participaciones Federales Ramo 28	128,222.90	137, 826.1	112,402.80	156,363.20	160,883.30	194,084.70	219,192.90	226,676.80	242,281.00
Aportaciones Federales Ramo 33	—	—	98,849.50	169,344.60	181,549.00	199,578.20	218,673.00	234,618.80	251,201.30
Convenios de Descentralización	121,579.70	148,660.90	29,507.60	19,144.30	22,833.40	10,359.00	— ⁸⁴	—	—

Fuente: Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: una etapa del Federalismo en México. CIDE, México, D.F., 2004, pág. 17, elaborado a partir de Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales 1994, 1997 a 2004. Se presentan las cifras en pesos del año correspondiente.

Como puede observarse de 1994 a 1997, años en los que todavía no existía el Ramo 33, prácticamente el 50% de los recursos del PEF que recibían los estados provenía de convenios de Descentralización, situación que a partir de la creación del Ramo 33 ha cambiado, ya que actualmente poco más de ese 50% lo reciben los estados a través de dicho Ramo. Así, en un lapso muy breve de tiempo el Ramo 33 adquiere gran relevancia. Actualmente el Ramo 33 entrega a los estados y municipios recursos por cantidades similares a las que se devuelven por

⁸⁴ No se cuenta con la cifra, pero no es mayor a 10,000 millones, ya que sólo se mantienen algunos convenios de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

concepto de la recaudación federal participable a través del Ramo 28 Participaciones Federales.

Asignaciones por Fondo de Aportaciones 1998-2004							
(millones de pesos)							
Fondo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)	67,512.60	86,480.50	105,652.50	121,511.60	134,848.50	145,445.90	156,184.10
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)	10,546.10	14,466.10	20,022.70	25,144.70	26,758.80	31,163.30	34,064.10
Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS)	10,403.40	13,933.60	15,989.70	19,064.00	21,783.80	22,332.60	23,511.60
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	1,261.10	1,688.70	1,937.90	2,310.50	2,640.20	2,706.70	2,849.60
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	9,142.30	12,244.80	14,051.70	16,753.40	19,143.60	19,625.90	20,662.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	6,732.10	13,097.60	15,030.30	19,539.10	22,326.70	22,889.20	24,097.50
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	3,655.30	4,536.70	5,206.20	6,207.20	7,092.80	7,271.50	7,655.30
Asistencia Social		2,069.20	2,374.50	2,830.50	3,235.00	3,316.50	3,491.60
Infra. Educativa		2,467.50	2,831.70	3,376.70	3,857.70	3,954.90	4,163.70
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	0.00	0.00	1,885.70	2,589.80	2,862.10	3,016.00	3,188.60
Educación Tecnológica	0.00	0.00	1,311.40	1,460.50	1,596.70	1,733.70	1,868.60
Educación de Adultos	0.00	0.00	574.30	1,129.30	1,265.30	1,282.30	1,319.90
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	0.00	4,700.00	5,170.00	5,521.60	3,000.00	2,500.00	2,500.00

Fuente: Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: una etapa del Federalismo en México. CIDE, México, D.F., 2004, p. 18.

Como puede observarse en el cuadro 4, actualmente el 62% del Ramo 33 se destina al Fondo de Aportaciones a la Educación Básica, y si consideramos los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, resulta que el 75% de los recursos del Ramo 33 se destinan a la Descentralización de escuelas, hospitales, maestros y doctores, por lo que el proceso federalista en México ha incluido en los últimos años principalmente dos sectores: educación y salud.

Participación de cada Fondo en el Ramo 33							
(cifras en porcentajes)							
Fondo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)	68.3	51.0	58.2	60.9	61.6	61.9	62.1
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)	10.6	8.5	11.0	12.5	12.21	13.2	13.5
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	10.5	8.21	8.7	9.5	9.92	9.5	9.3
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	6.7	7.67	8.2	9.7	10.2	9.7	9.5
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	3.6	2.65	2.8	3.1	3.2	3.0	3.0
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	*	*	0.9	1.2	1.28	1.2	1.2
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	*	*	2.8	2.7	1.37	1.0	0.9

*Aún no existían estos fondos.

Fuente: Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: una etapa del Federalismo en México. CIDE, México, D.F., 2004, p. 19.

El monto total de cada uno de los siete fondos que integran el Ramo 33 ha crecido en sus siete años de existencia, sin parámetros establecidos. En el Cuadro 5 se puede observar que cada año ha variado el fondo que mayor crecimiento ha tenido: de 1998 a 1999 el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fue el fondo que mayor incremento tuvo en su asignación, duplicando prácticamente su asignación, con un crecimiento del 94.55%. Por otro lado, de 1999 a 2000 el fondo que se privilegió fue el Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, situación que se repitió del 2002 al 2003; mientras que del 2000 al 2001 el fondo que mayor crecimiento tuvo fue el Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos y del 2001 al 2002 fue el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal.

Es relevante señalar que el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública es el único fondo que ha sufrido reducciones. Del 2001 al 2002 cayó en 2,500 millones de pesos (representando una reducción del 45.45%), y nuevamente del 2002 al 2003 en 500 millones de pesos. Estas reducciones se debieron a subejercicios en los años 2001 y 2002, derivados de la falta de coordinación y acuerdos entre la Federación y los estados en materia de seguridad pública.

3.3 Control Interno y Externo del ejercicio del Ramo 33. Ámbito de aplicación y fiscalización de los recursos.

Si entendemos la fiscalización como una forma horizontal de rendición de cuentas, donde diversas instituciones revisan el ejercicio que otras hacen de los recursos públicos, podemos definirlo como una forma de control externo cuando estas instituciones no pertenezcan al mismo nivel de gobierno que aplicó los recursos, mientras que si la vigilancia es por parte de un organismo específico dentro del mismo ámbito de gobierno podemos entenderlo como control interno.

3.3.1 Ámbito Federal. La Secretaría de la Función Pública

La LCF en su artículo 46 prevé que es responsabilidad del Gobierno Federal entregar los recursos que correspondan a cada Estado, de acuerdo a las fórmulas y criterios de distribución, por lo que corresponde a la SFP vigilar que dicha entrega se realice en tales términos, al contar con la facultad prevista en la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, correspondiente a “Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores”⁸⁵; es decir que corresponde a dicha Secretaría vigilar que la “presupuestación” o integración del Presupuesto se realice conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, así como que la entrega de los

⁸⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* art. 37.

recursos a los estados se realice en los mismos términos. En este sentido la SFP es la instancia que en primer lugar debe verificar que la presupuestación del Ramo 33 sea adecuada conforme a los criterios y fórmulas previstas en la LCF.

La participación de la SFP como órgano de control interno del Ejecutivo Federal en la integración del Ramo 33, se justifica por dos razones: 1) los recursos nunca dejan de ser federales; 2) el control presupuestario del Ramo 33 está a cargo de la SHCP⁸⁶. En este sentido, al corresponderle vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias de las disposiciones en materia de presupuestación, la SFP debe vigilar que la SHCP en la administración del Ramo 33 observe las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente. Surgen así las siguientes preguntas: ¿qué abarca la administración del Ramo 33? ¿Incluye únicamente la entrega de los recursos a los estados y municipios? ¿Acaso implica también el ejercicio de los recursos?; en el caso de otros Ramos, la administración implica el ejercicio y aplicación de los recursos, ¿por qué el Ramo 33 es diferente? La respuesta a esta última pregunta radica en que el Ramo 33 otorga recursos a los estados para que los ejerzan en un proceso de Descentralización, a diferencia de los recursos provenientes del Ramo 28 Participaciones Federales que son considerados como recursos locales; por otro lado, surge una incongruencia e inconsistencia legal en la participación limitada de la SFP en el Ramo 33, ¿cómo es que recursos federales (como los del Ramo 33) administrados por una Secretaría, no puedan ser fiscalizados en su ejercicio y aplicación por el órgano de control interno del Ejecutivo?. Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa para la creación del Ramo 33 señala que: “el esfuerzo descentralizador no sería suficiente si en razón del origen federal de los recursos que originalmente

⁸⁶ El artículo 46 de la LCF establece las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes; asimismo establece que deberán registrarlas como ingresos propios. Este último aspecto ha complicado la determinación del ámbito de competencia para la fiscalización del Ramo 33, ya que por un lado las aportaciones se registran como ingresos propios o locales, y por otro se consideran como recursos federales que tienen su origen en un ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

constituyen tales fondos, su operación, manejo y supervisión se sujetará a disposiciones federales, anteponiéndolas a la legislación aplicable en cada entidad federativa y, en su caso, municipal...los mismos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las propias entidades federativas y, en su caso, de los municipios, que los reciban, de acuerdo a la legislación que en cada uno de ellos resulte aplicable.” En consecuencia, en la LCF se planteó que serían las propias autoridades locales de control y supervisión del ejercicio del gasto en cada entidad federativa, quienes tendrían la responsabilidad exclusiva de ejercer la vigilancia directa que corresponda a los ejecutores del gasto, a fin de constatar la correcta aplicación de los recursos recibidos, siendo también competentes para fincar, en caso de que procedan, las responsabilidades administrativas que conforme a su propia legislación sustantiva haya lugar.

El artículo 19 del PEF de 1998 en el primer año de vida del Ramo 33 hizo evidente la inconsistencia mencionada, ya que previó que “El ejercicio de las erogaciones deberá apegarse a la distribución, condiciones y términos que establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y no podrán aplicarse para cubrir otras erogaciones con fines distintos a los que ahí se señalan. La administración de los recursos de este Ramo estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá coordinarse, en su caso, con las respectivas secretarías en cuyo sector se distribuyan las aportaciones federales, para llevar el seguimiento de dichos recursos.”, es decir que reconocía la responsabilidad del Ejecutivo en el seguimiento y ejercicio de estos recursos federales, aspecto que fue eliminado en los subsecuentes decretos del PEF. Así, el PEF de 1998 estableció una disposición que fue más allá de la LCF, pero que era consistente con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ya que obligaba a la SHCP y a las dependencias en cuyo sector se distribuían las aportaciones, a que realizaran un seguimiento en la aplicación de los recursos, mientras que la LCF prevé que el ejercicio lo realizarán los gobiernos estatales, ya que se trata de recursos que se transfieren a sus haciendas públicas; ¿qué implica realizar un seguimiento? ¿Significa corresponsabilidad en el ejercicio? ¿Significa involucrarse

en la aplicación del recurso? ¿Significa evaluar el impacto en las metas de los propios fondos? El PEF de 1998 pretendió precisar que corresponde a las dependencias dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos que para cada aportación se establecen, ya que su entrega está condicionada a ello.

En este orden de ideas, es importante referir las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconocen incluso que los recursos correspondientes a las aportaciones federales, si bien ingresan a las haciendas estatales y municipales, no pierden el carácter federal, incluso las distingue claramente de las participaciones federales, al señalar que las participaciones y las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal (en el caso del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, y del Fondo de Fortalecimiento Municipal), pero que sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria previsto en el artículo 115 Constitucional.

“Libre administración hacendaria. El artículo 51 de la ley de planeación del estado de Tamaulipas, reformado mediante decreto 298 del congreso local, publicado el treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y ocho, que condiciona el ejercicio de los recursos correspondientes del presupuesto de egresos de la federación, mediante la introducción de fórmulas, concertaciones y acuerdos con grupos sociales o con particulares interesados, no viola dicho régimen”.

El referido precepto que impone a los Municipios la obligación de concertar con los grupos sociales o con los particulares interesados, a través de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social, las acciones a realizar con los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, los provenientes del Ramo 33 previstos para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, relativos a las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban de los Estados y los Municipios, no viola el régimen de libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal. Ello es así, por que los Municipios no

tienen derecho a disponer libremente de los mencionados recursos, en virtud de que la partida presupuestaria del citado Ramo y el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a recursos federales, cuya aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto en los artículos 3º y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación; 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal; 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de que conforme a lo previsto en la tesis de Jurisprudencia, de rubro: *“Hacienda municipal. Las participaciones y aportaciones federales forman parte de aquélla, pero sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria”*. Las aportaciones federales si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.⁸⁷

Es así que se puede concluir que los recursos correspondientes a las aportaciones federales nunca pierden su carácter federal, y que en consecuencia las dependencias tienen la obligación de verificar que el gasto que realicen las entidades federativas y los municipios, cumpla con sus objetivos. Por lo que en todo caso, existirá corresponsabilidad por parte de las dependencias federales y los gobiernos estatales. Al respecto, sería recomendable que, en caso de existir, se difundieran las evaluaciones realizadas por las dependencias, para verificar el alcance de las metas de Descentralización.

3.3.2 Ámbito Federal. Auditoría Superior de la Federación.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación considera como entidades fiscalizadas a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales. En este sentido corresponde a la Auditoría Superior de la Federación coordinarse con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del

⁸⁷ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Diciembre de 2000 Tesis: P/ J. 151/2000 Página: 1114 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Distrito Federal para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con la Auditoría en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales que por concepto de aportaciones reciban los estados y municipios.

Retomando las disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el PEF 2001 en su artículo 9 previó que la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y de conformidad con las disposiciones aplicables, podría fiscalizar los recursos correspondientes a las aportaciones federales, con la finalidad de determinar que el ejercicio del gasto se realizara con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a los fines previstos en la LCF. Asimismo se reiteró en el PEF 2001 que para ello la Auditoría Superior de la Federación celebraría convenios con los respectivos órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas, para coordinar las acciones para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales.⁸⁸

En el año 2002, el artículo 7 del PEF previó la participación de la Auditoría Superior de la Federación, estableciendo la coordinación con los órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales a fin de comprobar que el ejercicio del Ramo 33 se realice en términos de las disposiciones presupuestarias. Asimismo, en el PEF 2002 por primera vez se estableció la obligación para las entidades federativas de establecer una cuenta específica por cada fondo que identifique los recursos públicos federales.⁸⁹

En el año 2003, el PEF solamente estableció que la inobservancia de las disposiciones relativas a las aportaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, sería motivo de fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como que es responsabilidad de la Secretaría de la

⁸⁸ *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.*

⁸⁹ *Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.*

Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la LCF.⁹⁰

Conforme a lo anteriormente expuesto, no debe quedar duda de que las aportaciones federales en ningún momento pierden su naturaleza federal. Sin embargo, la regulación de la fiscalización en el PEF ha cambiado cada año, ya que en ocasiones se ha puesto énfasis en la coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, y en otros años como el 2003 se ha enfatizado la responsabilidad de las autoridades fiscalizadoras federales en la vigilancia de la aplicación no sólo de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, sino también de la observancia de las disposiciones presupuestarias federales. Queda de manifiesto que los primeros años de vida del Ramo 33 no se aclaró a qué nivel de gobierno le correspondía la vigilancia en la aplicación de estos recursos, y a partir del año 2001 se han presentado esfuerzos por definir anualmente los ámbitos de competencia en materia de vigilancia, cambiando año con año las señales en esta materia. Lo anterior demuestra la preocupación de la Federación en la aplicación de los recursos, así como la falta de claridad al respecto en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece con precisión que la responsabilidad en la administración de los recursos federales recae en quien realice el gasto público, se trate de una autoridad federal, estatal o municipal.

3.3.3 Responsabilidad de las Dependencias Federales.

Las aportaciones federales son recursos federales, sobre los cuales tiene facultades de fiscalización y control la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo surge la pregunta ¿hasta dónde son responsables las dependencias federales de la aplicación que se haga de los recursos del Ramo 33? Como respuesta se puede señalar que en materia del Ramo 33, las dependencias no

⁹⁰ *Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.*

son responsables de la aplicación que de los recursos se haga a nivel estatal o municipal, por lo que no les corresponde contar con la documentación comprobatoria del gasto. Lo anterior se debe a que los recursos del Ramo 33 se incorporan y se consideran como recursos propios de los estados y los municipios, por lo que corresponderá a estos ejercer los recursos y comprobar su aplicación y es precisamente por ello que la Auditoría Superior de la Federación puede auditarlos. Es así que queda claro que la responsabilidad de las dependencias se limita a la distribución de las aportaciones conforme a lo previsto en la LCF, así como a las responsabilidades que se presentan en el siguiente cuadro.

Obligaciones de las Dependencias		
FONDO	DEPENDENCIA	OBLIGACIÓN
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Salud	Dar a conocer anualmente en el seno del Consejo Nacional de Salud las cifras de las variables integrales de la fórmula para la distribución de los recursos (Art. 31 LCF)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	SEDESOL	Convenir con el gobierno estatal y municipal el programa de desarrollo institucional de los municipios (art. 33 LCF)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	SEDESOL	Distribuir entre los Estados el FAIS considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula prevista (art. 34 LCF)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	SEDESOL	Publicar en el mes de octubre en el DOF las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de la fórmula para la distribución (art. 34 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	SEDESOL	Publicar en el DOF los primeros 15 días del ejercicio las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado, con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas para distribuir el FAISM entre sus municipios (art. 35 LCF)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	SHCP	Distribuir el FORTAMUN en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Estado (art. 38 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	SEP	Publicar en el DOF las fórmulas para determinar la distribución de los recursos para los servicios de educación para adultos (art. 43 fracc. III LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SSP	Formular una propuesta a la SHCP para la integración del FASP (art. 44 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SHCP	Entregar a los Estados el FASP con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública (art 44 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SSP	Publicar en el DOF las fórmulas y variables para la distribución del FASP a cada Estado (art. 44 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SHCP	Enterar mensualmente el FASP durante los primeros 10 meses del año a los Estados (art. 44 LCF)

Fuente: Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: una etapa del Federalismo en México. CIDE, México, D.F., 2004, p. 82.

Los recursos del Ramo 33 son considerados recursos federales, a diferencia de los recursos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas que son considerados como recursos locales una vez que son recibidos por los estados. En este sentido, al tratarse de recursos federales, existen contradicciones entre la LCF y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con la observancia de las disposiciones aplicables al gasto público federal.

El Ramo 33 se encuentra en el PEF y se considera como un Ramo general del mismo, el cual es administrado por la SHCP, por lo que se sujeta a las disposiciones presupuestarias federales. En este aspecto, ¿qué legislación aplicarán los estados al momento del ejercicio de los recursos? ¿Aplicarán las leyes federales o estatales en materia de adquisiciones y obras? La LCF en su artículo 46 prevé que corresponde a las entidades federativas administrar y ejercer los recursos conforme a sus propias leyes y que una vez recibidos los recursos hasta su erogación total, les corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos estatales y municipales, la fiscalización de los mismos.

Cuando el proceso presupuestario opera correctamente, éste permite medir los costos de los bienes y servicios del gobierno, permite un seguimiento constante de las políticas y programas, y puede ayudar a mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y a maximizar la cantidad de bienes y servicios proporcionados, así como un eficiente sistema de rendición de cuentas, por lo que la fiscalización juega un papel importante en este aspecto. Como se analizará en el siguiente punto, la administración de los recursos una vez recibidos por los estados se sujeta a la legislación local, sin embargo la fiscalización corresponde a las autoridades federales y estatales. En este orden de ideas, al corresponder a los gobiernos estatales y municipales la administración y ejecución de los recursos, recae sobre ellos la responsabilidad del mal uso o desvío que pudiera presentarse en la aplicación de los mismos.

3.3.4 Ámbito de aplicación Estatal y municipal.

La aplicación de los recursos provenientes del Ramo 33 a nivel estatal y municipal es responsabilidad de los estados y municipios, por lo que corresponde a ellos respetar los destinos señalados en la LCF y presentar en las respectivas cuentas de la hacienda pública estatal el reporte del ejercicio del gasto. Así, los recursos provenientes del Ramo General 33 Aportaciones Federales se reportan tanto en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, como en la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal, ya que se integran en los presupuestos de egresos estatales conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la LCF.

Entonces, en estricto sentido los estados y municipios, respectivamente, son los responsables del ejercicio de las aportaciones federales, por lo que una vez recibidos los recursos, el control y la evaluación corresponde a las autoridades estatales y, en su caso, municipales. Al respecto, cabe señalar que en primera instancia corresponde a las contralorías estatales y municipales identificar los desvíos y malos manejos de estos recursos, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la LCF; sin embargo existen carencias institucionales en esos niveles de gobierno en dichas materias, por lo que ha sido difícil identificar los desvíos de recursos del Ramo 33. Asimismo, se presume una falta de control por parte de las contralorías estatales y municipales, identificándose incluso que no existen contralorías en algunos municipios, lo que evidentemente imposibilita la fiscalización en dichos niveles de gobierno.

Como puede observarse, en primera instancia corresponde al legislativo local la fiscalización de los recursos y sólo en caso de que durante el análisis de la cuenta pública las contadurías mayores de hacienda estatales identifiquen desviaciones, lo deberán hacer del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la LCF. Surge aquí una inconsistencia entre lo previsto en la LCF y las disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), toda vez que la Auditoría Superior de la Federación ya

cuenta con atribuciones para fiscalizar los recursos federales, incluidos los del Ramo 33, independientemente de que la LCF prevea o no su participación. La LCF prevé que la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar la aplicación de los recursos del Ramo 33 cuando reciba noticia por parte de las contadurías mayores estatales de la existencia de alguna desviación, mientras que la LFSF le otorga esa facultad a la Auditoría en todo momento, sin requerirse de informe alguno por parte de las contadurías mayores estatales. Es así que existe la posibilidad legal de que participen en la fiscalización de la aplicación de los recursos tanto las contadurías mayores de los estados, como la Auditoría Superior de la Federación, siendo las entidades fiscalizadas los gobiernos estatales y municipales. Es así que el ejercicio del Ramo 33 queda reportado tanto en las cuentas públicas estatales, como en la cuenta pública federal, otorgándole un carácter sui generis al mismo, ya que se reporta como gasto federal y como gasto estatal y/o municipal.

El Ramo 33 se considera en el PEF como un Ramo general administrado por la SHCP, el cual le da salida a recursos federales hacia los estados; sin embargo, la SHCP no es responsable sobre la aplicación que a nivel local se realice de los recursos, ya que el recurso al momento de ser entregado queda registrado como recurso propio estatal. Surge así la tesis de que el Ramo 33 debiera dejar de considerarse como recurso federal (toda vez que la dependencia encargada de su administración no es responsable de su aplicación), evolucionando a considerarse como un recurso que se devuelve a los estados y municipios (que son los niveles de gobierno que efectivamente aplican los recursos); dicho esquema se diferenciaría de las participaciones federales en el sentido de que el Ramo 33 está etiquetado a nivel Central. La evolución del Ramo 33 puede presentarse en varias direcciones, una de las cuales podría ser el vincular la recaudación que se realice a nivel estatal y municipal a gasto público federal etiquetado, buscando con ello incentivar la recaudación a nivel estatal y municipal, manteniendo una asignación de recursos que responda a las políticas públicas federales en materia de salud, educación, infraestructura social y seguridad pública

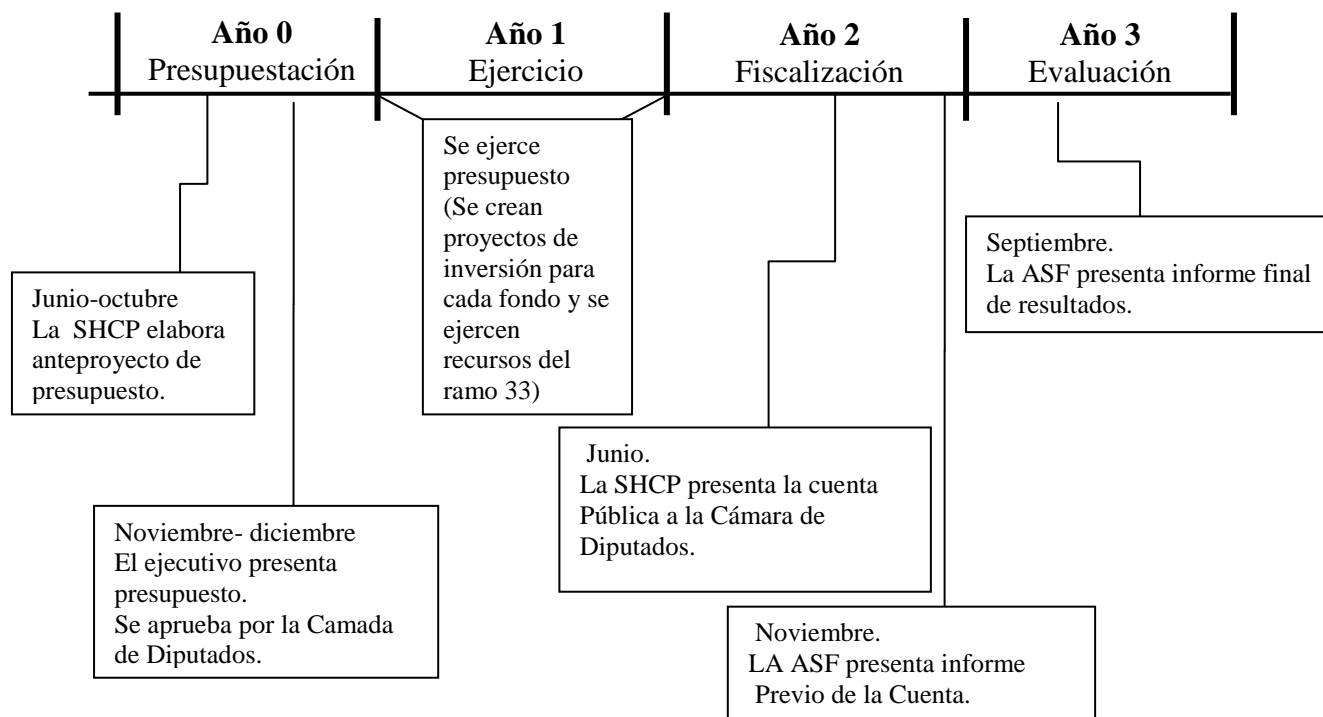
3.4. Del proceso administrativo de los fondos del Ramo 33.

En este último apartado se pretende hacer un esbozo general de los pasos involucrados en el proceso de ejercicio de los fondos del Ramo 33.

La primera fase a contemplar es el proceso presupuestal, el cual comprende varias etapas. Inicialmente, los montos, los programas y orientación general de la política económica son plasmados en un proyecto de presupuesto, tarea que realiza el poder ejecutivo. Esta fase inicial concluye una vez que la Secretaría de Hacienda envía al poder legislativo la iniciativa de presupuesto. Una vez que la Cámara recibe la propuesta del Ejecutivo, inicia la fase legislativa del ciclo presupuestal, consistente en la aprobación y en su revisión una vez concluido el ejercicio fiscal. En medio de estas dos etapas, el presupuesto es ejercido por las entidades y organismos del gobierno federal y de los otros poderes.

Entonces debemos ubicar que dentro de la fase de aprobación de presupuesto, se fija también el monto y distribución de los fondos pertenecientes al Ramo 33, y que una vez entregados estos a los Estados y a los municipios serán ejercidos, una vez concluido el año fiscal, se procede a la fiscalización de los recursos, por parte de las asambleas legislativas de los estados y por la Auditoría Superior de la Federación.

El proceso se esquematiza a través del siguiente diagrama:



Elaboración propia. Referencia: UGALDE, Luis Carlos, “Aspectos Legislativos del Gasto Público en México, 1970-1996” en *Reforma institucional y Gasto Público. Perfiles latinoamericanos 10*. FLACSO, año 9, no. 10, Junio 1997, p.77.

Se determina como año cero, al periodo anterior al año fiscal a analizar, donde se aprueba el presupuesto y por ende la distribución de cada Ramo presupuestario y los fondos, programas y proyectos que lo contemplan.

Año uno, se le denomina al periodo analizado, donde después de la planeación de proyectos se ejercen los recursos ya presupuestados.

Año dos, es el periodo fiscal inmediato del analizado, donde los recursos son fiscalizados, internamente (a través de los órganos fiscalizadores de las legislaturas locales) y externamente (a través de la Auditoría superior de la Federación)

Año tres, es el periodo inmediato al de la fiscalización, en el que los resultados de dicho proceso se publican y se abren al escrutinio de la población en general a través del Informe de Fiscalización del año uno.

3.5 El Ramo 33 dentro del Federalismo Fiscal como gasto público descentralizado.

Mencionado con anterioridad, se ha establecido que dos de los retos del Federalismo Fiscal más significativos son la asignación de recursos y la distribución del ingreso entre los órdenes de gobierno, es decir, se convierte en un tema de relaciones intergubernamentales; dado este esquema ¿cómo entender un Ramo presupuestario como el 33 dentro de un contexto federal?

El Ramo 33 es constituido con recursos federales que, aun cuando al ser entregados pasan a ser parte de las haciendas locales, jamás dejan de ser de orden federal, es decir, se transfieren los recursos de un orden de gobierno a otro; ésta es la razón de que también sean llamados gasto público federalizado o descentralizado, por lo que la primer característica del Federalismo Fiscal se hace presente: la asignación de los recursos. Respondiendo a uno de los retos del Federalismo Fiscal ¿Quién ejerce qué recursos?

Los fondos del Ramo 33 son recursos del gobierno federal que ejercen los gobiernos estatales y municipales, por lo que es responsabilidad de éstos la administración de los mismos, estableciéndose una relación de coordinación entre los órdenes de gobierno donde todas las entidades federativas y todos los municipios tienen participación. Este sentido de transferencia o Descentralización de los recursos puede verse desde la perspectiva administrativa; donde al transferir el ejercicio se transfiere también el proceso de toma de decisiones sobre los recursos; como un intento más para la focalización del gasto y el mejoramiento del equilibrio entre los niveles de gobierno; con el propósito de ofrecer los bienes y servicios públicos requeridos en las poblaciones diversas de

un país como México. Para ello es necesario un diagnóstico que permita identificar las necesidades que cada estado y municipio tiene, la asignación de sus recursos y las fuentes de ingresos que poseen, a fin de llevar a cabo los programas que la población de sus territorios requiere, pues no es viable descentralizar los servicios, las funciones o facultades sin la correspondiente fuente de ingresos que permita atenderles. En pocas palabras descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios a la población que los necesita.

Bajo la misma lógica se puede afirmar que el Ramo 33 trastoca la variable del Federalismo Fiscal sobre la distribución del ingreso, recordemos que la forma de organización política federal radica en la unión de diversos estados soberanos con características que les distinguen y por ende con problemáticas que los difieren, pero que ceden parte de su soberanía para convertirse en un solo estado nación a través de un pacto; con base en ello y toda vez que, los fondos que componen el Ramo 33 tienen un “espíritu compensatorio”, pues su existencia radica en una razón social: transferir más recursos a las entidades con más rezagos, puede establecerse que sin la existencia de dicho pacto sería imposible llevarse a cabo.

Se trata de resaltar el carácter “solidario” de las transferencias, no en el sentido de la relación federación – entidades federativas; sino en el sentido propio del pacto entre las entidades federativas mismas; donde estados con capacidad recaudatoria y producto interno bruto mayor pueden sumar recursos respecto a estados con menor capacidad de ingresos; buscando un efecto redistributivo en donde reducidos montos para un estado “rico” tengan mayores beneficios aplicados en estados “pobres”; con la visión de la federación como un todo definido por la unión de sus partes.

Visto desde esta perspectiva, el Ramo 33 tiene como propósito el fortalecimiento de las haciendas locales, de las finanzas públicas, tanto estatales como municipales de forma gradual y redistributiva. Y responde a la lógica de los procesos de Descentralización Administrativa que se han venido dando a lo largo

de la historia del México actual, a través de un Federalismo Fiscal que establezca más claramente las potestades tributarias y de ejercicio de los tres órdenes de gobierno.

Para el último capítulo de esta investigación se abordará el caso del municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, con respecto al impacto que el Ramo 33 ha tenido en sus finanzas públicas, entendiendo que este tipo de recursos federales representan para las haciendas públicas municipales una buena parte de sus ingresos totales, pero también se busca analizar el ejercicio que un municipio con las características del seleccionado ha dado de dichos recursos descentralizados a fin de esclarecer de forma práctica si los puntos teóricos, jurídicos, administrativos e históricos hasta ahora planteados se ajustan a la realidad de esta localidad y sus habitantes.

Bibliografía del Capítulo III.

1. AMIEVA Huerta, Juan. *Finanzas públicas en México*. México. Porrúa. Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p.p 246.
2. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006. p.p. 37.
3. Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: una etapa del Federalismo en México*. CIDE, México, D.F., 2004, p.p. 99
4. COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*. Ed. Porrúa, México, 2008, p.p. 711.
5. *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal. Memoria IV. Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad*. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Gobierno del Estado de Tabasco. Instituto Nacional de Administración Pública A. C. 1999.
6. FLACSO, *Reforma Institucional y Gasto Público*. Revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 6, No. 10. Junio 1997.
7. GIUGALE, Marcelo M. y Steven B. Webb Eds. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*. The World Bank, Washington, D.C., p.p. 279.
8. MARTINEZ Uriarte Jacqueline, coordinadora, *De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo: M.A. Porrúa, México, 2003, p.p. 480.

Capítulo 4: El caso del municipio de Ecatepec de Morelos en el ejercicio fiscal 2006 – 2009.

Se afirma que toda la información financiera-contable aquí presentada sobre el ejercicio de los recursos públicos por parte del Municipio en cuestión es pública, de la cual se procede al siguiente análisis.

Éste capítulo está encaminado a analizar el uso de los recursos provenientes del Ramo 33, que el Municipio de Ecatepec de Morelos ha hecho durante las cuentas públicas 2006 a 2009, a fin de establecer un modelo de ejercicio del gasto descentralizado municipal que responda a la ampliación de competencias derivado del proceso de Descentralización Administrativa.

Y como primer acercamiento es necesario definir variables a analizar del municipio seleccionado, así como el establecimiento de criterios de análisis para dichas variables, por lo que los primeros subcapítulos se centran en dicha tarea.

4.1 Aspectos socio-demográficos del municipio de Ecatepec de Morelos.

En su bando municipal⁹¹ se establece en el artículo 4: *El nombre de Ecatepec es una derivación de la palabra náhuatl compuesta por “Ehécatl” que significa “Dios del Viento” y “Tépetl” que significa “Cerro”. “Ehécatl” es una de las diversas manifestaciones del Dios Quetzalcóatl, creador de la humanidad, inventor de la agricultura y las artes, según los aztecas. “Ehecatépetl” significa, entonces, “Cerro donde se consagra a Quetzalcóatl, Dios del Viento”.*

De acuerdo a datos del último censo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁹² (INEGI) Ecatepec de Morelos es el segundo en

⁹¹ *Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos, 2009.*

⁹² <http://www.inegi.org.mx/>

cuanto ingresos y egresos brutos de los municipios del Estado de México con \$2,630,668; sólo superado por Naucalpan de Juárez con \$2,813, 849.

4.1.1 Ubicación demográfica.

El Artículo 11 del bando municipal del 2009 establece: “El territorio del Municipio, tiene una extensión de 186.9 kilómetros cuadrados, y es el que posee actualmente, colindando al Norte, con los Municipios de Tultitlán, Jaltenco y Tecámac; al Sur, con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal y con los Municipios de Nezahualcóyotl y Texcoco; al Oriente, con los Municipios de San Salvador Atenco, Texcoco, Acolman y, Gran Canal de por medio, con el de Tonanitla; y, al Poniente, con los Municipios de Coacalco y Tlalnepantla, todos del Estado de México”.⁹³

Sin embargo, de acuerdo a la última observación del INEGI de 2002 a 2005 sobre éste menester se indica que el municipio de Ecatepec de Morelos suma un total de 160.17 kilómetros cuadrados, tomando como referencia esta cifra se tiene entonces que representa el 0.72% de los 22,356.80 km² del Estado de México, y el 0.008% de los 1, 959,247.98 km² de los Estados Unidos Mexicanos⁹⁴.

Siguiendo con el Bando Municipal se establece en su Artículo 12: *Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos tiene dividido su territorio municipal, en: 1 Ciudad, 8 Pueblos, 6 Ejidos, 12 Barrios, 163 Fraccionamientos y 359 Colonias.*⁹⁵

4.1.2 Población.

En el Artículo 21 del bando municipal de 2009 se indica que: *Sin agravio de la realidad social y administrativa que atiende a la población ecatepense, según los*

⁹³ *Bando Municipal*, Óp. Cit.

⁹⁴ INEGI, Óp. Cit.

⁹⁵ *Bando Municipal*. Óp. Cit.

resultados del Segundo conteo de población y vivienda 2005 del INEGI, Ecatepec de Morelos tiene una población de 1,688, 258 habitantes y una tasa de crecimiento, de 3.94 por ciento anual.⁹⁶

Sin embargo, tomando el último censo de INEGI en el 2010 la cifra ha cambiado a 1, 656,107 lo que muestra una baja con respecto al censo anterior, a pesar de esto, el municipio de Ecatepec es el más poblado del Estado de México, y dicha entidad federativa es también la más poblada del país con 15, 175,862 habitantes de los 112, 336,538 pobladores contados en todo el país. En otras palabras el municipio de Ecatepec de Morelos representa el 10.91% de la población total del Estado de México y el 1.47% del total del territorio nacional. Dicho porcentaje es contrastante cuando lo analizamos con el dato de extensión territorial, se habla de que el municipio con mayor población no está directamente relacionado con respecto a su territorio, 1.47% de la población se concentra en 0.008% del territorio nacional. Dicha concentración es un signo común entre los municipios del área metropolitana de la ciudad de México y las delegaciones del DF.⁹⁷

Siguiendo en esta línea de ideas y a fin de comparación, el Estado de Tlaxcala, el más pequeño de los Estados del país, tiene una extensión de 3,991.14 por lo que el territorio del municipio de Ecatepec de Morelos tan sólo representa un 4% del mismo, empero la población de Tlaxcala es 1,169,936 habitantes; 486,171 menos que la población del municipio.⁹⁸ Se habla entonces de problemas de hacinamiento, y con este, una serie de complejidades para un gobierno municipal donde la prestación de servicios básicos como agua, drenaje y alumbrado público se vuelven tan apremiantes, y conceptos como pobreza, marginación y desigualdad son recurrentes.

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ Cifras de INEGI, Óp. Cit.

⁹⁸ INEGI. Óp. Cit.

4.2 Asignaciones presupuestales de los fondos del Ramo 33 del municipio de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

En los siguientes subtemas se tiene como objetivo específico analizar las asignaciones presupuestales de los fondos del Ramo 33 que el municipio seleccionado ha recibido así como el impacto presupuestario y la forma en que han sido ejercidos durante el periodo 2006-2009.

4.2.1 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM).

Los montos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios perteneciente al Ramo 33 que ha recibido en los años 2006 - 2009 el Estado de México y el municipio de Ecatepec de Morelos son expuestos en la siguiente tabla:

Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM)			
Año	Estado de México	Ecatepec de Morelos	%
2006	\$ 4,187,624,671.00	\$ 518,852,325.75	12.390
2007	\$ 4,436,451,556.00	\$ 534,704,800.00	12.053
2008	\$ 5,362,823,716.00	\$ 646,356,114.00	12.053
2009	\$ 5,611,856,415.00	\$ 676,370,863.00	12.053

Elaboración propia. Referencia: Gaceta de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México con las fechas: martes 31 de enero 2006; miércoles 31 de enero 2007, jueves 31 de enero 2008 y viernes 31 de enero 2009.

Donde la última columna nos presenta el porcentaje que representa la suma que recibe el municipio de Ecatepec en relación con el total recibido por el Estado de México, a decir 12.390% para el año 2006 y 12.053% para los años 2007 a 2009. Como ya se hizo mención en el capítulo tercero de esta investigación, de acuerdo al artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FAFM se distribuye en proporción directa con base en la población, de acuerdo con la información

estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, esta es la razón por la que el porcentaje del año 2006 (basado en el censo de población y vivienda INEGI 2000) varía con respecto a los demás años (basados en el censo de población y vivienda INEGI 2005), la siguiente tabla ilustra dicha discrepancia, estableciendo la relación porcentual entre la población Municipal con respecto a la Estatal:

Relación Poblacional Estado/Municipio			
Año	Población Municipal	Población Estatal	%
2006	1,622,697	13,096,686	12.39
2007	1,688,258	14,007,495	12.05

Elaboración propia. Fuente: INEGI, <http://www.inegi.org.mx/>

Se puede observar entonces que el porcentaje que representa la población del Municipio con respecto de la Estatal es el mismo que el porcentaje del monto que recibió Ecatepec de Morelos para el FAFM sobre la base del monto Estatal a distribuir.

4.2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Para el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Finanzas, con base a los lineamientos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 35 y al Acuerdo, mediante el cual se dan a conocer las Variables y Fuentes de Información para la Distribución Entre los Municipios de las Aportaciones Federales del FAISM emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, calcula su distribución y procede cada año a publicar en la Gaceta de Gobierno los montos asignados por Municipio, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, así como la fórmula, metodología y su calendarización que corresponda a cada Ejercicio Fiscal a más tardar el 31 de enero de cada año.

Estas aportaciones como lo menciona el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Cuya distribución en el periodo 2006-2009 para el Estado de México y el Municipio de Ecatepec de Morelos fue la siguiente:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal			
Año	Estado de México	Ecatepec de Morelos	%
2006	\$ 2,058,471,155.00	\$ 113,765,346.00	5.527
2007	\$ 2,314,050,735.00	\$ 128,948,541.00	5.572
2008	\$ 2,790,673,993.00	\$ 155,005,418.00	5.554
2009	\$ 2,924,638,737.00	\$ 166,336,639.00	5.687

Elaboración propia. Referencia: Gaceta de Gobierno del estado libre y soberano de México con las fechas: martes 31 de enero 2006; miércoles 31 de enero 2007, jueves 31 de enero 2008 y viernes 31 de enero 2009.

Donde la última columna establece la relación proporcional entre el monto recibido por el Municipio y el total recibido por el Estado anualmente, siendo para cada caso 5.5% en 2006, 5.6% en 2007, 5.6% en 2008 y 5.7% en 2009.

4.3 Impacto presupuestario del Ramo 33 en las finanzas públicas del municipio de Ecatepec de Morelos.

En este apartado se analiza el impacto presupuestario que en los ingresos tuvieron los fondos del Ramo 33 para el municipio de Ecatepec de Morelos en los años 2006-2009 a través de la siguiente tabla:

Impacto presupuestario Ecatepec de Morelos					
Año	Total de ingresos	FAISM	FAFM	Consolidado	%
2006	\$ 1,785,722,064.00	\$113,765,346.00	\$518,852,325.75	\$632,617,671.75	35.43
2007	\$ 1,976,688,739.00	\$128,948,541.00	\$534,704,800.00	\$663,653,341.00	33.57
2008	\$ 2,423,007,765.15	\$155,005,418.00	\$646,356,114.00	\$801,361,532.00	33.07
2009	\$ 2,651,676,428.00	\$166,336,639.00	\$676,370,863.00	\$842,707,502.00	31.78

Elaboración propia. Referencia: Gaceta de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México con las fechas: martes 31 de enero 2006; miércoles 31 de enero 2007, jueves 31 de enero 2008 y viernes 31 de enero 2009, así como Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública de los años 2006, 2007, 2008 y 2009 del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México.

Donde la primer columna es el año del ejercicio fiscal, la columna dos es el total de ingresos reales del municipio, la columnas tres y cuatro son los montos recibidos para los fondos del Ramo 33 FASIM y FAFM respectivamente, la quinta columna o consolidado es la suma de los fondos en el año en cuestión y la columna seis es el porcentaje que dicho consolidado representa tomando como base los ingresos reales, es decir, muestra la relación proporcional de la sumatoria de ambos fondos para los ingresos municipales en cada año. En general se puede decir que en promedio para estos años estos fondos significaron el 33.46% de los ingresos del municipio.

Si queremos analizar el impacto por separado de los fondos tenemos que, para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, representó en promedio un 6.39% de los ingresos reales municipales, dicha relación proporcional se desglosa en la siguiente tabla:

Año	Total de ingresos	FAISM	%
2006	\$1,785,722,064.00	\$113,765,346.00	6.37
2007	\$1,976,688,739.00	\$128,948,541.00	6.52
2008	\$2,423,007,765.15	\$155,005,418.00	6.40
2009	\$2,651,676,428.00	\$166,336,639.00	6.27

Elaboración propia, referencia: Gaceta de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México con las fechas: martes 31 de enero 2006; miércoles 31 de enero 2007, jueves 31 de enero 2008 y viernes 31 de enero 2009, así como Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública de los años 2006, 2007, 2008 y 2009 del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México.

Aplicando la misma metodología para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se obtuvo que representó para los ingresos de esos años en promedio el 27.07% en total, ilustrado en la siguiente tabla:

Año	Total de ingresos	FAFM	%
2006	\$1,785,722,064.00	\$518,852,325.75	29.06
2007	\$1,976,688,739.00	\$534,704,800.00	27.05
2008	\$2,423,007,765.15	\$646,356,114.00	26.68
2009	\$2,651,676,428.00	\$676,370,863.00	25.51

Elaboración propia, referencia: Gaceta de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México con las fechas: martes 31 de enero 2006; miércoles 31 de enero 2007, jueves 31 de enero 2008 y viernes 31 de enero 2009, así como Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública de los años 2006, 2007, 2008 y 2009 del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México.

A partir de estos datos se infiere que los fondos pertenecientes al Ramo 33 son representativos en las ingresos públicos del municipio de Ecatepec de Morelos, sobre todo tomando en consideración que un gran porcentaje de los ingresos municipales derivan en cuenta corriente, a decir ante todo, al capítulo mil sobre servicios personales, mientras que los ingresos del Ramo 33 por sus características antes expuestas están etiquetados para ser gastados en otros rubros⁹⁹. A continuación se analizan los egresos del municipio de Ecatepec de Morelos para los años 2006-2009.

⁹⁹ Sin embargo en el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, de acuerdo al Manual de Operaciones del Ramo 33, una parte se destina a seguridad pública, principalmente en pago a policías y bomberos, cuestión que se analizará más adelante.

Presupuesto de egresos de Ecatepec de Morelos 2006			%
Capítulo	Total	\$ 1,845,057,969.00	100
1000	Servicios personales	\$ 686,997,800.00	37.2345
2000	Materiales y suministros	\$ 60,338,667.00	3.2703
3000	Servicios generales	\$ 223,419,673.00	12.1091
4000	Transferencias	\$ 240,697,183.00	13.0455
5000	Bienes muebles e inmuebles	\$ 1,668.00	0.0001
6000	Obras publicas	\$ 472,905,118.00	25.6309
7000	Inversiones financieras	\$ -	0
8000	Participaciones y aportaciones federales y estatales	\$ -	0
9000	Deuda pública	\$ 160,697,860.00	8.7096

Fuente: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2006*. Sección: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2007, p. 633.

Presupuesto de egresos de Ecatepec de Morelos 2007			%
Capítulo	Total	\$ 1,682,314,609.00	100
1000	Servicios personales	\$ 770,217,115.00	45.7832
2000	Materiales y suministros	\$ 107,721,457.00	6.4032
3000	Servicios generales	\$ 363,352,676.00	21.5984
4000	Transferencias	\$ 303,813,067.00	18.0592
5000	Bienes muebles e inmuebles	\$ 1,378.00	0.0001
6000	Obras publicas	\$ 67,862,436.00	4.0339
7000	Inversiones financieras	\$ -	0
8000	Participaciones y aportaciones federales y estatales	\$ -	0
9000	Deuda pública	\$ 69,346,480.00	4.1221

Fuente: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. I, v. 2, p. 241.

Presupuesto de egresos de Ecatepec de Morelos 2008			%
Capítulo	Total	\$ 2,630,668,383.04	100
1000	Servicios personales	\$ 916,741,298.52	34.85
2000	Materiales y suministros	\$ 185,594,698.46	7.06
3000	Servicios generales	\$ 609,137,911.41	23.16
4000	Transferencias	\$ 412,342,499.08	15.67
5000	Bienes muebles e inmuebles	\$ 120,464,112.60	4.58
6000	Obras publicas	\$ 244,505,212.03	9.29
7000	Inversiones financieras	\$ -	0
8000	Participaciones y aportaciones federales y estatales	\$ -	0
9000	Deuda pública	\$ 141,882,650.94	5.39

Fuente: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2009, t. 1, p. 303.

Presupuesto de egresos de Ecatepec de Morelos 2009			%
Capítulo	Total	\$ 3,232,649,701.48	100
1000	Servicios personales	\$ 1,081,889,011.52	33.47
2000	Materiales y suministros	\$ 305,087,996.28	9.44
3000	Servicios generales	\$ 630,521,509.68	19.50
4000	Transferencias	\$ 504,281,830.48	15.60
5000	Bienes muebles e inmuebles	\$ 132,674,419.68	4.10
6000	Obras publicas	\$ 296,895,890.96	9.18
7000	Inversiones financieras	\$ -	0
8000	Participaciones y aportaciones federales y estatales	\$ -	0
9000	Deuda pública	\$ 281,299,042.88	8.70

Fuente: *Informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios*. Años fiscal 2009, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2010, p. 115.

Como constante podemos observar que el capítulo 1000 sobre servicios personales es el que abarca el mayor porcentaje dentro del presupuesto de egresos para el municipio en los años analizados, desde un 33% hasta más del 45%, lo que es contrastante si lo comparamos con el porcentaje a obra pública donde el mayor fue 25% en 2006 y el menor en el siguiente año con tan solo 4%. Sin embargo, como ya se ha señalado reiterativamente, los fondos del Ramo 33 no pueden ser ejercidos en el rubro de servicios personales¹⁰⁰, lo que significa que aproximadamente ese 30% de ingresos podría verse reflejado en bienes y servicios que lleguen a ciertos grupos vulnerables y a las necesidades de las finanzas públicas municipales. En el siguiente subtema se hace un análisis sobre el ejercicio de los fondos del Ramo 33 durante el periodo seleccionado.

4.4 Aplicación de Recursos de los fondos municipales del Ramo 33 en el Municipio de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

Para el ejercicio fiscal 2006, el municipio de Ecatepec de Morelos recibió por concepto del Fondo de Infraestructura social Municipal la cantidad de \$113,765,350, y \$573,428,504 para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, es decir, que recibió \$687,193,854 en total para el Ramo 33. A continuación se presenta en una tabla la aplicación de dichos recursos.

¹⁰⁰ Hay que hacer la aclaración que para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios una parte puede ser usado en seguridad pública municipal, para el pago de policías, y también para el pago de deuda pública, de acuerdo a lo que marca el Manual de Operación del Ramo 33.

H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS			
APLICACIÓN DE RECURSOS RAMO 33 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006			
CONCEPTO	FAISM	FAFM	TOTAL EROGADO R-33
Servicios personales	\$ -	\$ 145,195,415.00	\$ 145,195,415.00
Materiales y suministros	\$ 13,916.00	\$ 772,781.00	\$ 786,697.00
Servicios generales	\$ 500,000.00	\$ 83,463,640.00	\$ 83,963,640.00
Transferencias	\$ 29,046,680.00	\$ 65,145,680.00	\$ 94,192,360.00
Bienes muebles e inmuebles.	\$ 462,482.00	\$ 2,155,341.00	\$ 2,617,823.00
Obra pública	\$ 31,057,843.00	\$ 887,851.00	\$ 31,945,694.00
Deuda pública	\$ -	\$ 101,028,993.00	\$ 101,028,993.00
Total	\$ 61,080,921.00	\$ 398,649,701.00	\$ 459,730,622.00

Fuente: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2006*. Sección: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2007, p. p. 638-639.

Tomando como referencia la tabla anterior se pueden establecer las siguientes afirmaciones:

Del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) se recibieron un total de 113 millones 765 mil 346 pesos, de los cuales se aplicó el 27.3% en Obra Pública y un 25.53% en Transferencias principalmente; quedando pendiente de ejercer, al momento de la auditoría por parte del Órgano fiscalizador del Estado de México (OSFEM), 52 millones 684 mil 429 pesos que representan el 46.3%.

Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) se recibieron un total de 518 millones 852 mil 325 pesos, de los cuales se aplicó en 27.98% en Servicios Personales, un 19.47% en Deuda pública, el 16.09% en Servicios Generales y el 12.56% en Transferencias principalmente; quedando

pendiente ejercer al cierre del ejercicio 120 millones 202 mil 624 pesos que representan el 23.17%, dicho subejercicio se representa en la siguiente tabla:

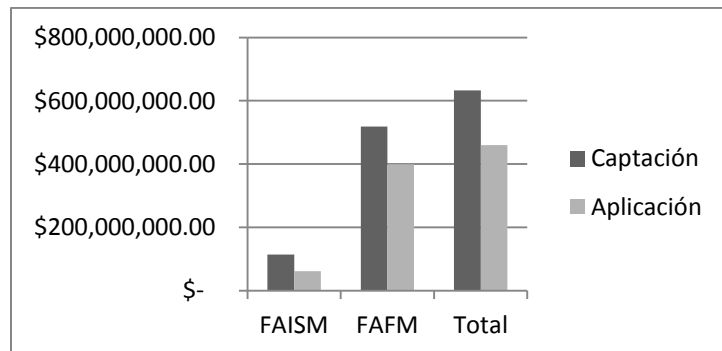
Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2006.			
	FAISM	FAFM	Total
Captación	\$ 113,765,346.00	\$ 518,852,325.75	\$ 632,617,671.75
Aplicación	\$ 61,080,921.00	\$ 398,649,701.00	\$ 459,730,622.00
Porcentaje ejercido	53.69%	76.83%	72.67%

Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2006*, Sección: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2007, p. p. 638-639.

Donde se define Captación como el monto recibido por el Municipio de Ecatepec para el año 2006 de los fondos FASIM y FAFM de forma separada y su sumatoria total; y Aplicación al monto que, de la suma total recibida, se ejerció realmente; esto para establecer una relación proporcional que nos permita visualizar cuando porcentaje fue ejercido en cada caso.

Con base en la tabla anterior podemos establecer lo siguiente: la diferencia entre la asignación recibida y el gasto que se hizo de la misma es en total de \$ 172, 887,049.75 no ejercidos, lo que representa el 27.33% de los recursos recibidos por concepto del Ramo 33, se puede visualizar mejor en la grafica siguiente:

Ilustración 1. Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2006.



Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2006*, Sección: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2007, p. p. 638-639.

Para el ejercicio fiscal 2007, el Ayuntamiento del municipio de Ecatepec de Morelos recibió por concepto del Fondo de Infraestructura Social Municipal la cantidad de \$ 128,948,541, y \$ 534,704,800 para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, es decir, que recibió \$663,653,341 en total para el Ramo 33.

A continuación se presenta en una tabla la aplicación de dichos recursos:

H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS			
APLICACIÓN DE RECURSOS RAMO 33 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007			
CONCEPTO	FAISM	FAFM	TOTAL EROGADO R-33
Servicios personales	\$ -	\$ 130,290,787.00	\$ 130,290,787.00
Materiales y suministros	\$ 2,057,026.00	\$ 8,584,439.00	\$ 10,641,465.00
Servicios generales	\$ -	\$ 12,946,805.00	\$ 12,946,805.00
Transferencias	\$ -	\$ 115,409,446.00	\$ 115,409,446.00
Bienes muebles e inmuebles.	\$ -	\$ 10,000,000.00	\$ 10,000,000.00
Obra pública	\$ 64,243,827.00	\$ 25,992,025.00	\$ 90,235,852.00
Deuda pública	\$ -	\$ 168,847,450.00	\$ 168,847,450.00
Total	\$ 66,300,853.00	\$ 472,070,952.00	\$ 538,371,805.00

Fuente: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. I, v. 2. p. 246.

Con base en la tabla anterior se puede afirmar lo siguiente:

Del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) se recibieron un total de 128 millones 948 mil 541 pesos, de los cuales se aplicaron en un 1.6% a Materiales y Suministros, en un 49.82% a Obra Pública, quedando pendiente de

ejerger al cierre del ejercicio 62 millones 647 mil 688 pesos que representan el 48.58% del total.

Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) se recibieron un total de 534 millones 704 mil 800 pesos, de los cuales se aplicaron en un 24.37% a Servicios Personales, 1.6% a Materiales y Suministros, 2.42% a Servicios Generales, 21.58% a Subsidios y Transferencias, 1.87% a Bienes Muebles e Inmuebles, 4.86% a Obra Pública y 31.58% a Deuda Pública, quedando pendiente de ejerger al cierre del ejercicio 62 millones 633 mil 848 pesos que representan el 11.71% del total. El subejercicio que se hizo de los fondos del Ramo 33 se representa en la siguiente tabla:

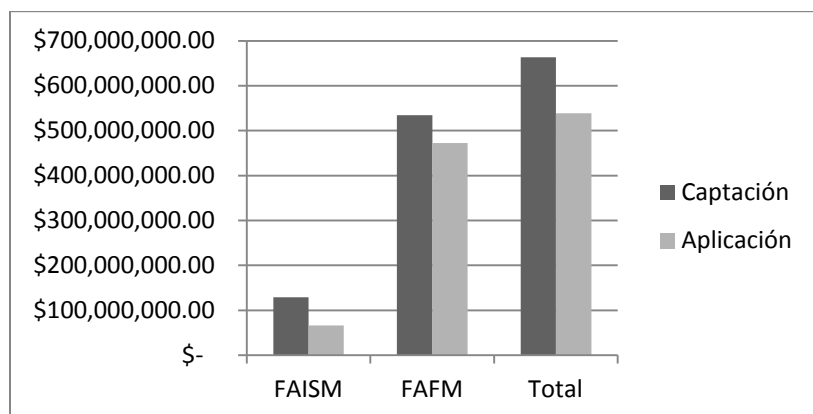
Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2007.			
	FAISM	FAFM	Total
Captación	\$ 128,948,541.00	\$ 534,704,800.00	\$ 663,653,341.00
Aplicación	\$ 66,300,853.00	\$ 472,070,952.00	\$ 538,371,805.00
Porcentaje ejercido	51.42%	88.29%	81.12%

Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. I, v. 2. p. 246.

Donde se define Captación como el monto recibido por el Municipio de Ecatepec para el año 2007 de los fondos FASIM y FAFM de forma separada y su sumatoria total; y Aplicación al monto que, de la suma total recibida, se ejerció realmente; así como el porcentaje total ejercido.

La diferencia entre la asignación recibida y el gasto que se hizo de la misma es en total de \$ 125, 281,536 no ejercidos, lo que representa el 18.88% de los recursos recibidos por concepto del Ramo 33, se puede visualizar mejor en la gráfica siguiente:

Ilustración 2. Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2007.



Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. I, v. 2. p. 246.

Para el ejercicio fiscal 2008, el municipio de Ecatepec de Morelos recibió por concepto del Fondo de Infraestructura Social Municipal la cantidad de \$155,005,418, y \$646,356,114 para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, es decir, que recibió \$801,361,532 en total para el Ramo 33. A continuación se presenta en una tabla aplicación de dichos recursos:

H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS APLICACIÓN DE RECURSOS RAMO 33 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008			
CONCEPTO	FAISM	FAFM	TOTAL EROGADO R-33
Servicios personales	\$ -	\$257,420,806.00	\$ 257,420,806.00
Materiales y suministros	\$ -	\$ 758,936.00	\$ 758,936.00
Servicios generales	\$ -	\$ 93,679,601.00	\$ 93,679,601.00
Transferencias	\$ -	\$152,614,325.00	\$ 152,614,325.00
Bienes muebles e inmuebles.	\$ -	\$ -	\$ -
Obra pública	\$58,570,273.00	\$ 2,521,534.00	\$ 61,091,807.00
Deuda pública	\$ -	\$119,497,126.00	\$ 119,497,126.00
Total	\$58,570,273.00	\$626,492,328.00	\$ 685,062,601.00

Fuente: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2009, t. 1, p. 302.

Con base en la tabla anterior se hacen las siguientes observaciones:

Del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) se recibieron un total de 155 millones 5 mil 418 pesos, de los cuales se aplicaron en un 37.79% a Obras Públicas; quedando pendiente de ejercer al cierre del ejercicio 96 millones 435 mil 145 pesos, que representan el 62.21% del total, es decir hubo un subejercicio de los recursos.

Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) se recibieron un total de 646 millones 356 mil 114 pesos, de los cuales se aplicaron en un 39.83% a Servicios Personales, 23.61% a Subsidios, Transferencias, Previsiones Económicas, 18.49% a Deuda Pública, 14.49% a Servicios Generales, 0.39% a Obras Públicas y 0.12% a Materiales y Suministros; quedando pendiente de ejercer al cierre del ejercicio 19 millones 863 mil 786 pesos, que representan el 3.07% del total.

En relación al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM), se aplicaron 58 millones 570 mil 273 pesos, que representan el 37.79 por ciento; respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) se aplicaron 626 millones 492 mil 328 pesos, que representan el 96.93 por ciento, dicho subejercicio se muestra en la siguiente tabla:

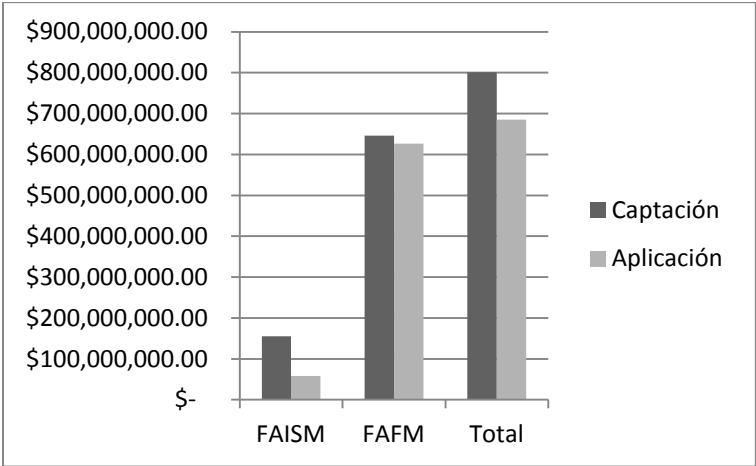
Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2008.			
	FAISM	FAFM	Total
Captación	\$ 155,005,418.00	\$ 646,356,114.00	\$ 801,361,532.00
Aplicación	\$ 58,570,273.00	\$ 626,492,328.00	\$ 685,062,601.00
Porcentaje ejercido	37.79%	96.93%	85.49%

Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2009, t. 1, p. 302.

Donde se define Captación como el monto recibido por el Municipio de Ecatepec para el año 2008 de los fondos FASIM y FAFM de forma separada y su sumatoria total; y Aplicación al monto que, de la suma total recibida, se ejerció realmente; y el porcentaje ejercido.

La diferencia entre la asignación recibida y el gasto que se hizo de la misma es en total de \$ 116, 298,931 no ejercidos, lo que representa el 14.51% de los recursos recibidos por concepto del Ramo 33, se puede visualizar mejor en la gráfica siguiente:

Ilustración 3. Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2008.



Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2009, t. 1, p. 302.

Para el ejercicio fiscal 2009, el Ayuntamiento del municipio de Ecatepec de Morelos recibió por concepto del Fondo de Infraestructura social Municipal la cantidad de \$166,336,639, y \$676,370,863 para el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, es decir, que recibió \$842,707,502 en total para el Ramo 33. A continuación se presenta en una tabla aplicación de los fondos FASIM y FAFM por separado y en suma.

H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS APLICACIÓN DE RECURSOS RAMO 33 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009.			
CONCEPTO	FAISM	FAFM	TOTAL EROGADO R-33
Servicios personales	\$ -	\$200,103,810.00	\$ 200,103,810.00
Materiales y suministros	\$ -	\$ -	\$ -
Servicios generales	\$ -	\$ 48,000,000.00	\$ 48,000,000.00
Transferencias	\$ -	\$169,233,516.00	\$ 169,233,516.00
Bienes muebles e inmuebles.	\$ -	\$ -	\$ -
Obra pública	\$33,640,156.00	\$ 10,715,764.00	\$ 44,355,920.00
Deuda pública	\$ -	\$300,948,454.00	\$ 300,948,454.00
Total	\$33,640,156.00	\$729,001,544.00	\$ 762,641,700.00

Fuente: Informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios. Años fiscal 2009, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2010, p. 115.

Derivado de la tabla anterior se desglosan las siguientes afirmaciones:

Del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) se recibieron un total de 166 millones 336 mil 639 pesos, de los cuales se aplicaron en un 20.22% a Obras Públicas; quedando pendiente de ejercer al cierre del ejercicio 132 millones 696 mil 483 pesos, que representan el 79.78% del total.

Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) se recibieron un total de 676 millones 370 mil 863 pesos, de los cuales se aplicaron en un 29.58% a Servicios Personales, 25.02% a Subsidios, Transferencias, Previsiones Económicas, 44.49% a Deuda Pública, 7.10% a Servicios Generales y 1.58% a Obras Públicas; sin embargo como se puede apreciar el monto ejercido es mayor que la asignación recibida sumando un 107.78% de recursos ejercidos bajo la base de asignación. Ésta contradicción se revisó en el informe de auditoría del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) en el cuál se hace el señalamiento que el municipio gastó recursos sobrepasando el techo que la gaceta de gobierno del estado de México establecía, sin previa autorización necesaria de parte de dicho órgano de fiscalización, lo que conllevó una observación al Ayuntamiento del municipio de Ecatepec de Morelos, en los

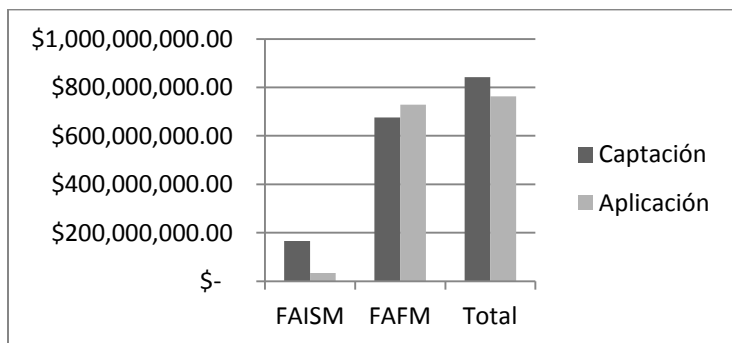
siguientes subtemas se retoma este aspecto en conjunto con otros referentes a las auditorías al municipio sobre el ejercicio de los fondos del Ramo 33 en los años analizados. Dichas diferencias entre la asignación y la aplicación se muestran en la siguiente tabla:

Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2009.			
	FAISM	FAFM	Total
Captación	\$ 166,336,639.00	\$ 676,370,863.00	\$ 842,707,502.00
Aplicación	\$ 33,640,156.00	\$ 729,001,544.00	\$ 762,641,700.00
Porcentaje ejercido	20.22%	107.78%	90.50%

Elaboración propia. Referencia: *Informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios*. Años fiscal 2009, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2010, p. 115.

Donde se define Captación como el monto recibido por el Municipio de Ecatepec para el año 2009 de los fondos FASIM y FAFM de forma separada y su sumatoria total; y Aplicación al monto que, de la suma total recibida, se ejerció realmente; esto para establecer una relación proporcional que nos permita visualizar cuando porcentaje fue ejercido en cada caso. La diferencia entre la asignación recibida y el gasto que se hizo de la misma es en total de \$ 80, 065,781.78 no ejercidos, lo que representa el 9.50% de los recursos recibidos por concepto del Ramo 33, se puede visualizar mejor en la gráfica siguiente:

Ilustración 4. Relación captación - aplicación de los recursos del Ramo 33 en 2009.



Elaboración propia. Referencia: *Informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios*. Años fiscal 2009, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2010, p. 115.

4.5 Control. Transparencia y Rendición de Cuentas.

Para este último bloque se tiene como objetivo específico diseñar un modelo de ejercicio del gasto público descentralizado para dichos fondos a nivel municipal, basado en las observaciones que los órganos de fiscalización han hecho al municipio durante el periodo 2006-2009. Por lo que se toman en consideración para el análisis, las revisiones de auditoría del Órgano de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para los años 2006 – 2009. Para lo cual se parte del uso de conceptos tales como la transparencia y rendición de cuentas como formas de control dentro del proceso administrativo, en este subcapítulo se hace un breve análisis de los mismos.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias, ya que, supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite; dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y por otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

“Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquéllos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites. En tercero, significa que sus controladores tienen un canal

por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello”¹⁰¹.

Por tanto tiene una doble dimensión, una legal en cuanto a la normatividad sancionadora vigente, y una política, entendida como la capacidad del electorado para hacer que los programas respondan o se adecuen a sus preferencias. La primera más procedimental, conforme a derecho, puede verse desde la perspectiva de la eficacia, cumple con los objetivos que las leyes le demandan; y por el otro, es legítima en cuanto está en concordancia con los intereses de sus representados. En otras palabras, el principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.

Bajo el modelo de rendición de cuentas los representantes no reciben un “cheque en blanco” que los autorice a actuar en una forma totalmente discrecional hasta la próxima elección; “Un problema que en mayor o menor medida está presente en todas las democracias de la región y que la rendición de cuentas intenta resolver es la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder a nombre nuestro, los ciudadanos”¹⁰². El mandato representativo se encuentra ahora bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados.

En teoría al menos; si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos (es decir, todos los que dispongan de algún poder político) saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en

¹⁰¹DEUTSCH Karl. *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 220.

¹⁰² CUNILL, Nuria. Citado por ARISI Diego en: *Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia*.2007. p. 3.

el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.

El concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. Institucionalmente el funcionario está monitoreado y controlado por lo que Guillermo O'Donnell¹⁰³ ha denominado “mecanismos de *accountability* horizontal”, esto es, por el sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos y debido proceso, y por el “mecanismo de *accountability* vertical” es decir, por la función disciplinaria que la existencia de elecciones periódicas competitivas supone.

La rendición de cuentas vertical es el más común de todos los mecanismos y se encuentra en cualquier país que pueda ser catalogado como democrático. Se trata de procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del gobierno. Este mecanismo posibilita que los políticos tengan en cuenta el mandato de la ciudadanía y se vean obligados a informar sobre las acciones realizadas durante su gestión gubernamental. Es decir, dota de legitimidad electoral el actuar político, y esta legitimidad lleva consigo una responsabilidad política. Se trata de un mecanismo necesario pero no suficiente pues tiene severas fallas que necesitan ser complementadas con otros mecanismos. Retomando un cuestionamiento de Sartori:

“¿Cuándo encontramos un “pueblo gobernante”, el *demos* en acto o función de gobierno? La respuesta es: en las elecciones. No se trata de una minimización, puesto que el proceso democrático está encapsulado en las elecciones y en el hecho de elegir. De un lado, y en primer lugar, las elecciones constatan el consenso y elimina el consenso presunto o fraudulento. Empero, debemos tener

¹⁰³ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal*. Ágora, Núm. 8. 1998.

presente que las elecciones poseen un carácter discontinuo y elemental. Entre elecciones, el poder del pueblo está en gran medida inactivo; y existe también un amplio margen de discrecionalidad entre las opciones electorales y las concretas decisiones gubernamentales.”¹⁰⁴

La rendición de cuentas horizontal implica que “les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo Estado”¹⁰⁵. Se trata de un mecanismo intraestatal que remite a la idea de pesos y contra pesos entre los poderes del Estado. En opinión de O’Donnell éste mecanismo requiere de:

“la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.”¹⁰⁶

En las democracias en que dichos mecanismos funcionan adecuadamente el votante sabe que aun en el caso de que cometa una elección desacertada, el sistema le asegura que la red de controles institucionales se activará en el momento en que determinado representante viole los términos del contrato representativo e incurra en acciones indebidas.

Estos pesos y contrapesos propios de la rendición de cuentas pueden ser vistos bajo las dos perspectivas de formas de *accountability*, tanto vertical como horizontal; en la primera encontramos, a la opinión pública como el contrapeso en los procesos de legitimidad electoral, “el poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano

¹⁰⁴ SARTORI Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. el debate contemporáneo*. Alianza editorial. México, 1991, p. 116

¹⁰⁵ ACKERMAN John M., *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 31. Banco Mundial, Washington, D.C. 2004.

¹⁰⁶ O’DONNELL, Guillermo. *Óp. Cit.* p. 8.

obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva. En último término la opinión de los gobernados es, la base real de todo gobierno”¹⁰⁷ de tal suerte, términos como confianza ciudadana en las instituciones y sus representantes, transparencia y corrupción son aquello que alimenta dicha opinión pública. Eso supone que los ciudadanos, en el marco de la ley, puedan actuar como un contrapeso efectivo frente al poder político, para ello, deben tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y estar en condiciones de seguir a detalle cada una de las etapas del proceso político.

“Una política estatal de apertura de la información reporta varios beneficios prácticos. En primer lugar, el acceso a archivos públicos permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos específicos en los que están interesados, y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun especialmente cuando no haya cobertura de los medios de comunicación. En segundo lugar, el propio gobierno se puede beneficiar por ser el mayor lector, usuario, archivador y productor de información, ya que puede controlarse a sí mismo de una manera de mejorar, al permitirse administrar y coordinar con toda la información disponible los diversos programas y políticas que emprende para gestionar recursos, ejecutar funciones, medir el desempeño y prestar servicios. En tercer lugar, la apertura permite que los ciudadanos conozcan con mayor profundidad e incluso participen en los procesos decisorios del gobierno, al mismo tiempo que le habilita para fincar responsabilidades a los funcionarios públicos por sus decisiones y acciones. Por último, la ciudadanía informada es el baluarte de un gobierno de apertura, no un inconveniente tolerable o algo que deba ser ignorado cuando el gobierno tenga asuntos más importantes que atender”¹⁰⁸. En gran medida el acceso a información pública gubernamental favorece el ejercicio democrático del poder y

¹⁰⁷ SARTORI, Giovanni, Óp. Cit. p. 117.

¹⁰⁸ MARVÁN María, El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una Institución para la rendición de Cuentas en México. En ISUNZA, Vera Ernesto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social*. México, D.F.: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006. p. 572.

propicia la generación de una cultura política en la que la rendición de cuentas, con más y mejor información, el ciudadano estará en mejores condiciones para evaluar el gobierno y para tomar decisiones.

En la segunda perspectiva sobre la *accountability*, encontramos como su principal fundamento la división de poderes, en donde existe un círculo de rendición de cuentas a través de un sistema de vigilancia mutua; son las propias élites políticas, enfrentadas por la competencia por el poder y divididas por convicciones ideológicas y programáticas diferentes, las que en lo fundamental ejercen vigilancia sobre sí mismas. Desde luego, esas élites no actúan en el vacío, sino que se encuentran incrustadas en diferentes organismos e instituciones políticas; conforman los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, forman partidos políticos, constituyen organizaciones cívicas, dirigen colegios profesionales, cámaras y sindicatos con intereses propios, y nutren las secciones políticas de los diferentes medios de comunicación. Todos los que conforman tales élites ejercen alguna actividad política, parte de la cual consiste en enterarse, evaluar y vigilar lo que hacen otras élites en otras instituciones, sean éstas afines o rivales. Los altos funcionarios del gobierno entran en contacto con las actividades de los otros poderes para coordinar su propia acción; los legisladores revisan lo que hace el poder Ejecutivo, aprueban y regulan su presupuesto, analizan, aprueban o modifican las iniciativas que les llegan del Ejecutivo, al tiempo que éste hace lo propio con las iniciativas que el Legislativo le envía. El poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes y ejerce un arbitraje de última instancia. Al hacerlo vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional. Ejerce una supervisión de suma importancia para que los actores políticos no transgredan las reglas básicas del ejercicio del poder.

Los siguientes apartados conforman un análisis de las observaciones que fueron hechas a la administración de Municipio de Ecatepec de Morelos a los fondos

correspondientes del Ramo 33, por parte de los organismos de control y fiscalización competentes.

4.5.1 Interno: Contraloría Interna Municipal

Se tomó en consideración la acción de la Contraloría Municipal por ser el órgano de revisión más cercano a las características de cada municipio, lo mismo que la figura del síndico, por tanto se despliegan a continuación el espacio de acción y toma de decisiones de ambos en términos de competencia.

Dentro de la Ley Orgánica del Estado de México en el artículo 104 se establece: “La inspección de la hacienda pública municipal compete al Ayuntamiento por conducto del síndico, sin perjuicio del ejercicio de las funciones de control interno que en su caso realicen directamente los órganos de control y evaluación en los términos de esta Ley.

A la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado le corresponde vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos”.¹⁰⁹

En términos de procedimiento para la revisión de la cuenta pública, el OSFEM y la ASF dirigen la solicitud de información requerida a la Contraloría Interna Municipal que tiene las siguientes funciones de acuerdo al artículo 112 de la Ley Orgánica del Estado de México.

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;

¹⁰⁹ Ley Orgánica del Estado de México 2011.

- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los Ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;
- VIII. Coordinarse con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;
- IX. Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;
- X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;
- XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento;
- XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio; XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;
- XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
- XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;

XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;”¹¹⁰

Dada su relevancia sería importante fortalecer los procesos de control del órgano de contraloría municipales a fin de que fuera éste de facto un primer “filtro” para evitar usos indebidos de los recursos públicos, a continuación se hace un análisis sobre las revisiones y el papel del Órgano Fiscalizador del Estado de México (OSFEM) para la auditoría al uso de los fondos del Ramo 33 para el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos durante los años 2006-2009.

4.5.2 Órgano Superior de Fiscalización de la legislatura del Estado de México.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) tiene como objetivo: “Fiscalizar de manera eficaz, eficiente y transparente, la aplicación, custodia y administración de los recursos públicos del Estado, municipios y demás entidades fiscalizables, en apego al marco legal, para cumplir los requerimientos de la Legislatura, promoviendo la mejora continua de los procesos, permitiendo con ello generar acciones de prevención y orientación a las entidades fiscalizables, esforzándonos por brindar servicios de calidad a nuestros usuarios”.¹¹¹

Y su razón de ser o Misión es: “Crear una cultura de rendición de cuentas y contribuir a la transparencia en la gestión de los recursos públicos mediante acciones de fiscalización superior, revisión y auditoría integral de las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos federales, estatales y municipales en estricto apego a derecho, asegurando que se ejerzan de manera eficiente en los planes y programas para los que fueron autorizados; así como fincar y promover

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ <http://www.osfem.gob.mx/> revisado el 25/11/2011.

las responsabilidades que procedan; comprometidos con los principios de legalidad, imparcialidad, veracidad, honradez, reserva y respeto”.¹¹²

Por lo que tiene las siguientes atribuciones para llevar esto acabo:

I. Fiscalizar en todo momento los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables;

II. Fiscalizar, en todo momento, el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales así como los recursos federales en términos de los convenios correspondientes;

III. Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados;

IV. Consultar por acuerdo de la Legislatura, de manera casuística y concreta, la información y documentación relativa a los conceptos específicos de gasto, correspondientes a ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada;

V. Verificar que las entidades fiscalizables que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, se hayan conducido conforme a los programas aprobados y montos autorizados; y que los egresos se hayan ejercido con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

¹¹² Ídem.

VI. Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes;”¹¹³

Para un análisis más sistematizado se han tomado las observaciones de cada cuenta pública presentadas por el OSFEM derivadas de las auditorías realizadas a los fondos correspondientes al Ramo 33 ejercidos por el Municipio de Ecatepec de Morelos.

Para el caso del ejercicio 2006 se realizó Auditoría por el periodo comprendido del 01 de enero al 17 de agosto de 2006, con una inversión ejercida en Obra Pública de 760 mil 564.3 pesos que representan 3 Obras y/o Acciones por parte del Ente; de las cuales se eligieron 3 de ellas para su análisis detallado que importan un monto de 760 mil 564.3 pesos.

También se realizó Auditoría ordenada por la Auditoría Superior de la Federación por el periodo comprendido del 18 de agosto al 31 de diciembre de 2006, con una inversión ejercida en Obra Pública de 73 millones 376 mil 867 pesos que representan 32 Obras y/o Acciones por parte del Ente; de las cuales se eligieron 7 de ellas para su análisis detallado que importan un monto de 22 millones 924 mil 191.1 pesos

¹¹³ <http://www.osfem.gob.mx/> revisado el 25/11/2011.

A continuación se presenta una tabla que esquematiza las observaciones de la auditoría del OSFEM para el año 2006:

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Fondos Municipales del Ramo 33. Municipio de Ecatepec de Morelos. Revisión de la Cuenta pública 2006.	
Etapas del Proceso Administrativo	Criterios de auditoría y observaciones a los Fondos municipales del Ramo 33.
Planeación	FAISM: *Falta de soporte técnico por no presentar las estimaciones de obra y por no contar con la aprobación de obras y/o acciones del CODEMUN o COPACI.
	FAFM: *Falta de soporte técnico por no presentar las estimaciones de obra y por no contar con la aprobación de obras y/o acciones del CODEMUN o COPACI.
Control	FAISM: * Observaciones Administrativas Resarcitorias por volúmenes de obra pagados no ejecutados
	FAFM: * Observaciones Administrativas Resarcitorias por volúmenes de obra pagados no ejecutados

Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2006*, Sección: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2007, p. p. 638-644.

Como se puede observar en la tabla anterior se busca conciliar las observaciones realizadas por el OSFEM con las etapas del proceso administrativo de los fondos de acuerdo a sus características. Para este caso particular se encontraron observaciones dentro de los rubros de la planeación en lo que respecta a subejercicio de los recursos y aprobación para llevar a cabo las obras; y sobre el control correcto para que los volúmenes de obra pagados se ejecuten.

Para la evaluación del ejercicio fiscal 2007 se consideró la información reportada al 31 de mayo de 2008 por el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos a la Dirección General de Planeación y Gasto Público del Gobierno del Estado de México para actualizar el Sistema de Avance Mensual (SIAVAMEN). Del análisis realizado a los

Ingresos y Egresos de los Programas del Ramo 33, Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal (FAISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), se observa que la entidad municipal no registra de manera adecuada la Fuente de Financiamiento de acuerdo al tipo de recursos que se está ejerciendo, por lo que se recomienda se aplique de conformidad al Catalogo de Fuente de Financiamiento del Manual Único de Contabilidad Gubernamental para la Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México.

Se presenta la evaluación de tres nuevos indicadores que permitirá dar seguimiento al cumplimiento de lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Operación del Ramo General 33, en los siguientes aspectos:

- Programa de Desarrollo Institucional.- Consiste en dar seguimiento a la aplicación de los recursos autorizados a través del Acuerdo llevado a cabo por la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado, el Gobierno del Estado de México y el Municipio. No se aplica la evaluación, en virtud de que el Ayuntamiento no destinó recursos del FISM a este rubro.
- Participación Social.- Consiste en evaluar a través del cumplimiento de tres requisitos que deben contener las Actas de COPACI o CODEMUN, siendo el Programa Anual de Actividades, Informe del Monto Asignado y el Programa de Obras Prioritario, asignando 10 puntos a cada requisito. El Ayuntamiento obtuvo una evaluación de Crítico, por no incluir en el Acta o Actas de COPACI o CODEMUN, los 3 requisitos que en primera instancia se determinaron para su evaluación, conforme lo establece el apartado 3.2.2 del Manual de Operación del Ramo General 33.
- Difusión de las Obras.- Consiste en determinar el porcentaje de las obras que se difundieron. El indicador de Difusión de las Obras realizadas presenta una evaluación de Adecuado por haber difundido 40 de las 42 obras, como lo establece el Apartado 4.5 del Manual de Operación del Ramo General 33.¹¹⁴

¹¹⁴ *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007.* Óp. Cit. t. IV, v. 3. p.p. 467-468.

En la siguiente tabla se presentan las observaciones realizadas dentro de las etapas del proceso administrativo de los fondos:

<p>Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Fondos Municipales del Ramo 33. Municipio de Ecatepec de Morelos. Revisión de la Cuenta pública 2007.</p>	
<p>Etapas del Proceso Administrativo</p>	<p>Criterios de auditoría y observaciones a los Fondos municipales del Ramo 33.</p>
<p>Planeación</p>	<p>FAIS: En el ejercicio de los recursos el 58.28% obteniendo los resultados de la evaluación de Suficiente</p>
	<p>FAFM: En el ejercicio de los recursos el 94.40% obteniendo los resultados de la evaluación de Adecuado</p>
<p>Organización</p>	<p>Las cifras proporcionadas a través del Ayuntamiento en el Informe Mensual de Diciembre referente a la aplicación de los recursos del FAISM y del FAFM, coinciden con los porcentajes ejercidos reportados en el SIAVAMEN.</p>
<p>Implementación</p>	<p>FAFIS: En el destino de los recursos en obra el 75.92% obteniendo los resultados de la evaluación de Bueno</p>
	<p>FAFM: Para Seguridad Pública, Bomberos y Protección Civil ejerció el 28.74% y finalmente para Saneamiento Financiero ejerció el 35.14% obteniendo los resultados de la evaluación de bueno e insuficientes respectivamente.</p>
<p>Control</p>	<p>FAIS: En el trámite de validación se obtuvo una calificación del 98.79%, obteniendo los resultados de la evaluación de Adecuado.</p>
	<p>FAFM: En el trámite de validación se obtuvo una calificación del 97.49%, obteniendo los resultados de la evaluación de Adecuado.</p>
<p>Evaluación</p>	<p>FAISM: El municipio obtiene de manera general el resultado de Adecuado en virtud de haber alcanzado 26 de los 30 puntos que le corresponden a este fondo.</p>
	<p>En la evaluación de manera general de los recursos del FAFM, el municipio obtuvo la evaluación de Bueno en virtud de haber alcanzado 32 de los 40 puntos que le corresponden a este fondo</p>

Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. IV, v. 3, p. p. 461-466.

De acuerdo a la tabla se clasificaron observaciones en las etapas Planeación en lo referente al subejercicio de los recursos; Organización en lo que respecta al reporte de cifras por parte del Ayuntamiento coincidentes con las que reportó al SIAVAMEN lo que señala una correcta organización de la información dentro del municipio; Implementación sobre el destino de los recursos de acuerdo a sus características; sobre la etapa de Control en cuanto el proceso de validación de la información y documentos presentada al OSFEM; y finalmente la Evaluación general que el OSFEM hace del ejercicio de los fondos del Ramo 33 por parte del municipio de Ecatepec de Morelos.

Para el ejercicio fiscal 2008, cuenta con 17 Indicadores, mismos que fueron presentados en el Informe. Es importante mencionar que dicha evaluación, se llevó a cabo con la información reportada por el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos a la Dirección General de Planeación y Gasto Público (DGP y GP), a través del SIAVAMEN con cifras al 31 de mayo de 2009.

Además de los anteriores Indicadores en 2008 se integran los siguientes¹¹⁵:

- Nuevos indicadores FAISM:

Con el objeto de medir el impacto que los recursos del FAISM tienen en el Municipio, se presenta la evaluación de cinco nuevos indicadores que permitirá conocer el porcentaje destinado a los diferentes conceptos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y que para efectos de esta evaluación se basaron en la apertura programática del SIAVAMEN.

- Infraestructura básica.- Determina el porcentaje de recursos destinados a infraestructura en alcantarillado y drenaje, mejoramiento a la vivienda, agua potable y electrificación con relación al total del FAISM asignado al municipio. Los parámetros asignados a este indicador evalúan como

¹¹⁵ Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008, Óp. Cit., t. IV, v. 3, p.p. 546-550.

Adecuado – Bueno, a los municipios que ejercen del 20.01% al 100.00% de los recursos.

- Urbanización.- Determina el porcentaje de recursos destinados a banquetas, guarniciones, pavimentación, puentes peatonales, puentes vehiculares, muros de contención, adocreto, señalamiento vial, cunetas, andadores, reductores de velocidad y alumbrado público. Los parámetros asignados a este indicador evalúan como Adecuado – Bueno, a los municipios que ejercen del 20.01% al 100.00% de los recursos.
- Integración y desarrollo.- Determina el porcentaje de recursos destinados a infraestructura básica en salud y educación, desarrollo comunitario (lecherías y lavaderos públicos) y vías de comunicación. Los parámetros asignados a este indicador evalúan como Adecuado/Bueno, a los municipios que ejercen del 20.01% al 100.00% de los recursos.
- Desarrollo de áreas de riego.- Determina el porcentaje de recursos destinados a abrevaderos, bordos, canales, presas, sistema de riego, despiedre, mejoramiento y nivelación de suelos, reforestación, subsoleo de tierras y fertilizantes. Los parámetros asignados a este indicador evalúan como Adecuado – Bueno, a los municipios que ejercen del 0 al 40% de los recursos, en virtud de que la mayor parte de éstos son urbanos o semiurbanos.
- Fortalecimiento administrativo.- Determina el porcentaje de recursos destinados a gastos indirectos (hasta un 3%), maquinaria y equipo, programa de desarrollo institucional (hasta un 2%) y protección ecológica. Los parámetros asignados a este indicador evalúan como Adecuado – Bueno, a los municipios que ejercen del 0 al 7% de los recursos.

- Nuevos indicadores FAFM:

Derivado de la problemática que existe en materia de seguridad pública en el país y específicamente en el Estado de México, se incluyen dos nuevos Indicadores con respecto a los recursos del FAFM, mismos que permitirán conocer la cobertura y remuneración promedio del personal operativo, la información para su aplicación fue proporcionada por el municipio:

- Cobertura de seguridad pública.- Determina el número de elementos de seguridad pública por cada 1,000 habitantes con relación al promedio internacional de 1.9.
- Remuneración mensual promedio del personal operativo en seguridad pública.- Determina el sueldo promedio mensual del personal operativo de Seguridad Pública, con respecto al total de los Municipios.

Estos nuevos indicadores también se anexan a la tabla para el análisis:

<p>Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Fondos Municipales del Ramo 33. Municipio de Ecatepec de Morelos. Revisión de la Cuenta pública 2008.</p>	
Etapas del Proceso Administrativo	<p>Criterios de auditoría y observaciones a los Fondos municipales del Ramo 33.</p>
Planeación	FAISM: Ejercicio de recursos 52.73% (Suficiente)
	FAFM: Ejercicio de recursos 84.72% (Adecuado)
Organización	<p>La aplicación de los recursos del FAISM (37.8%) y FAFM (96.9%) que se presenta en el Análisis Contable, Patrimonial y Presupuestal del Informe de Revisión de la Cuenta Pública, no coincide con lo reportado en los indicadores del ejercicio de los recursos FAISM (52.73%) y FAFM (84.72%). Cabe mencionar, que la fecha de corte corresponde al 31 de diciembre de 2008 y 31 de mayo de 2009, respectivamente.</p>
Implementación	<p>FAISM: Destino de los Recursos a Infraestructura 87.1% (Adecuado) Recursos a Infraestructura básica 20.59% (Bueno) Recursos a Urbanización 18.46% (Suficiente) Recursos a Integración y Desarrollo 13.68% (Suficiente) Recursos a Áreas de Riesgo 0% (Adecuado)* Recursos a Fortalecimiento Administrativo 0% (Adecuado)*</p>
	<p>FAFM: Destino de los Recursos para saneamiento financiero 43.97% (Suficiente) Destino de los Recursos a Seguridad Pública, Bomberos y Protección Civil 26.13% (Bueno) Cobertura Elementos Seguridad Pública 45.20% (Insuficiente) Sueldo mensual promedio de 9 mil 520 pesos (rebasa los 4 salarios Mínimos)</p>
Control	<p>FASIM: Diferencia entre saldo de FAISM presentado en el Estado Comparativo Presupuestal con su aplicación en el ejercicio y el saldo de su respectiva cuenta bancaria. Trámite en la Validación de los Recursos 87.17% (Adecuado).</p>
	<p>FAFM: Diferencia entre saldo de FAFM presentado en el Estado Comparativo Presupuestal con su aplicación en el ejercicio y el saldo de su respectiva cuenta bancaria. Trámite de Validación de los Recursos 100% (Adecuado).</p>

Elaboración propia. Referencia: *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, OSFEM, 2009, t. IV, v. 3, p.p. 537-550.

Para el análisis de las observaciones sobre la auditoría realizada por el OSFEM en 2008 a los fondos del Ramo 33 ejercidos por el municipio de Ecatepec de Morelos se ubicaron en las siguientes etapas del proceso administrativo: Planeación en lo referente al subejercicio de los fondos, dicho en otras palabras si existiera una correcta planeación para el uso de los recursos no habría subejercicio; Organización, se detectan incoherencias en el manejo de información por parte del municipio; Implementación en lo referente a los rubros donde se ejercieron los fondos; y finalmente en el Control donde existen diferencias entre las cifras de los saldos presentado en el Estado Comparativo Presupuestal con su aplicación en el ejercicio y los saldos de su respectiva cuenta bancaria, además del indicador en el proceso de validación de la información.

Para la revisión de la cuenta pública 2009 el Órgano Superior de Fiscalización, evaluó a través de 18 indicadores, la Cuenta Pública de los Recursos Federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM). La evaluación se lleva a cabo con la información que reporta el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, a la Dirección General de Planeación y Gasto Público (DGP y GP), a través del Sistema de Avance Mensual (SIAVAMEN) con cifras al 31 de diciembre de 2009.

A continuación se presenta la tabla correspondiente al análisis de las observaciones hechas por el OSFEM para el ejercicio de los fondos del Ramo 33 en el Municipio de Ecatepec de Morelos:

<p>Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Fondos Municipales del Ramo 33. Municipio de Ecatepec de Morelos. Revisión de la Cuenta pública 2009.</p>	
Etapas del Proceso Administrativo	Criterios de auditoría y observaciones a los Fondos municipales del Ramo 33.
Planeación	FAISM: Ejercicio de recursos 8.01% (Crítico)
	FAFM: Ejercicio de recursos 67.12% (Bueno)
Organización	El saldo al 31 de diciembre del 2009 fue de 50 millones 442.9 miles de pesos, la cual no coincide con lo reportado en el SIAVAMEN, cuya cifra es de 153 millones 18.6 miles de pesos, obteniendo una diferencia de 102 millones 575.7 miles de pesos.
Implementación	<p>FAISM:</p> <p>Destino de los Recursos a Infraestructura 60.56% (Suficiente) Recursos a Infraestructura básica 0.80% (Insuficiente) Recursos a Urbanización 7.21% (Insuficiente) Recursos a Integración y Desarrollo 0% (Crítico) Recursos a Áreas de Riesgo 0% (Adecuado)* Recursos a Fortalecimiento Administrativo 0% (Adecuado)*</p>
	<p>FAFM:</p> <p>Destino de los Recursos para saneamiento financiero 46.60% (Bueno) Cobertura Elementos Seguridad Pública 60.17% (Buena) Sueldo mensual promedio de 9 mil 520 pesos (rebase los 4 salarios Mínimos)</p>
Control	<p>FAIS: Diferencia entre el saldo de los recursos registrados en el Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos con su aplicación en el ejercicio y el saldo de su respectiva cuenta bancaria. Trámite en la Validación de los Recursos 60.56% (Adecuado)</p>
	<p>FAFM: Diferencia entre el saldo de los recursos registrados en el Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos con su aplicación en el ejercicio y el saldo de su respectiva cuenta bancaria. Trámite de Validación de los Recursos 84.20% (Adecuado)</p>

Elaboración propia. Referencia: *Informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del estado de México y Municipios. Año fiscal 2009.* OSFEM, 2010, p. p. 151-162.

Las etapas del proceso administrativo que se tomaron en cuenta con respecto a las observaciones hechas por el OSFEM fueron las siguientes: Planeación en lo referente al subejercicio de los recursos, Organización, las cifras reportadas por el Ayuntamiento no coinciden con las que reportaron al SIAVAMEN; Implementación, destino de los recursos de acuerdo a sus características; Control, porcentaje en el proceso de validación de información al OSFEM y las diferencias en los saldos registrados en el estado comparativo presupuestal de ingresos, su aplicación y de su respectiva cuenta bancaria.

4.5.3 Externo: Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene como Misión: fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.¹¹⁶

Para el 2006, la ASF sólo auditó el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal, del cual se presentan los siguientes aspectos a analizar.

Universo Seleccionado: 113,765.3 miles de pesos.

Recursos ejercidos: 104,144.5 miles de pesos.

Muestra Auditada: 80,248.5 miles de pesos.

Áreas Revisadas: La Tesorería Municipal y la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

¹¹⁶ http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos

Durante el ejercicio Fiscal 2006, el municipio de Ecatepec de Morelos de los 113,765.3 miles de pesos de recursos asignados al Fondo de Infraestructura Social Municipal, se concluyó que el municipio ejerció, al 31 de octubre de 2007, un monto de 104,144.5 miles de pesos, los cuales fueron aplicados en la realización de 54 obras y 3 acciones, como se muestra a continuación:

FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS MUNICIPIO DE ECATEPEC, ESTADO DE MÉXICO, CUENTA PÚBLICA 2006 (Miles de pesos)				
Ejercido al 31 de Octubre de 2007				
Rubros	Recursos (Miles de)	% del Total Ejercido	Núm. De Obras y Acciones	Núm. de Beneficiarios
TOTAL	\$113,765.30	100	57	4,825,823
Remanente por Ejercer	\$ 9,620.80	8.5	0	-
SUBTOTAL	\$104,144.50	91.5	57	4,825,823
Agua Potable	\$ 1,326.00	1.3	2	273
Alcantarillado	\$ 2,895.60	2.8	2	2,598
Drenaje y Letrinas	\$ 10,539.80	10.1	3	46,000
Urbanización Municipal	\$ 54,136.50	52.0	33	4,751,407
Electrificación rural y de colonias pobres	\$ -	0.0	0	-
Infraestructura básica de salud	\$ -	0.0	0	-
Infraestructura básica educativa	\$ 8,368.50	8.0	14	9,394
Mejoramiento de vivienda	\$ -	0.0	0	-
Caminos rurales e	\$ -	0.0	0	-
Infraestructura productiva rural	\$ -	0.0	0	-
Gastos Indirectos	\$ -	0.0	0	-
Desarrollo institucional	\$ -	0.0	0	-
Otros rubros: Equipamiento de Escuelas Otros rubros: Equipamiento de Clínica	\$ 26,401.70	25.4	2	14,651
Comunitaria	\$ 476.40	0.5	1	1,500

Fuente: Auditoría Superior de la Federación. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006. Ramos generales 33 y 39, t.3, v.2, p.187.*

A partir de estos elementos se llevó a cabo la revisión de auditoría para 2006 del FAISM, la siguiente tabla muestra la relación hecha sobre las observaciones de la ASF y su reflejo en las etapas del proceso administrativo del fondo:

Auditoría Superior de la Federación. Criterios de auditoría y observaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) Municipio de Ecatepec de Morelos Cuenta Pública 2006. (Continúa)	
Etapas del Proceso Administrativo	FAISM
Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se logró obtener evidencia de que las acciones se priorizan en sesiones de Cabildo con la participación del Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) y Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI) para dotar de servicios a la población que les demanda. 2. Transferencia de recursos: la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México no transfirió los recursos del FISM al municipio de Ecatepec de Morelos, como lo establece el calendario de ministración de recursos, publicado el 31 de enero de 2006 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México. 3. Nivel de gasto al 31 de diciembre 51.5%. 4. Nivel de gasto a la fecha de la Auditoría (octubre de 2007) 91.5%. 5. Se realizaron los estudios y evaluaciones previos del impacto ambiental de las obras.
Organización	<ol style="list-style-type: none"> 1. La información financiera proporcionada por el área de Obras Públicas a la Tesorería Municipal es adecuada 2. En la Tesorería Municipal se han implementado reuniones periódicas, con la finalidad de mantener y promover una comunicación directa accesible y constante entre las diferentes áreas y también para evaluar avances.

Auditoría Superior de la Federación.
 Criterios de auditoría y observaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
 Municipal (FASIM)
 Municipio de Ecatepec de Morelos
 Cuenta Pública 2006.
 (Continúa)

Etapas del Proceso Administrativo	FAISM
Implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solamente 3 obras no se concluyeron. 2. El Municipio no dispuso del 2% de los recursos del fondo para implementar un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, tampoco ejerció el 3% de los recursos del fondo para gastos indirectos. 3. Destinos de los Recursos: las obras con núm. 0025, 0027 y 0056 no beneficiaron directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por 6,527.5 miles de pesos. 4. Las tres acciones por 26,878.1 miles de pesos no se encuentran dentro de los rubros establecidos para la utilización de los recursos del fondo, ya que se aplicaron 26,401.7 miles de pesos para la adquisición de equipo de cómputo y mobiliario y, 476.4 miles de pesos para la adquisición de equipo médico para una clínica, equipamiento que no es financiable con los recursos del fondo. 5. Cumplimiento de metas. (% del total de obras y acciones, que cumplieron con su avance físico programado) 90.0%. 6. Cumplimiento de metas de las obras y acciones de la muestra de auditoría. (% de las obras y acciones de la muestra de auditoría, que cumplieron con su avance físico programado). (Análisis documental y visita física) 84.2%. 7. Cumplimiento de beneficiarios. (% de las obras de la muestra de auditoría, que cumplieron con el número de beneficiarios programado) 84.2%. 8. Recursos a población sin rezago social. (% del monto de la muestra de auditoría, que se ejerció en obras y acciones que no beneficiaron a grupos en rezago social y pobreza) 6.6%. 9. Recursos ejercidos en rubros no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal 25.8% 10. Concentración de la inversión en pavimentos 44.8% 11. Viviendas particulares habitadas que no disponen de: <ul style="list-style-type: none"> * Agua entubada de red pública 5.0% * Drenaje 2.0% * Energía eléctrica 1.0% 12. Obras de la muestra de auditoría que no están terminadas y/o no operan o no lo hacen adecuadamente 17.6%

<p style="text-align: center;">Auditoría Superior de la Federación. Criterios de auditoría y observaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FASIM) Municipio de Ecatepec de Morelos Cuenta Pública 2006.</p>	
Etapas del Proceso Administrativo	FAISM
Control	<p>Evaluación del Control Interno:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No cuenta con un código de ética para el manejo del fondo. 2. No se cuenta documentalmente con un programa establecido para garantizar un ambiente ético que responda a las necesidades del servicio público. 3. Se cuenta con un Manual de Operación del Ramo 33. 4. No se evidenció que cuenta con controles suficientes para cumplir las metas físicas y financieras aprobadas para cada programa. 5. Se constató que se cuenta con una adecuada participación social y que la comunidad participe en la conducción de las obras avalando con su firma las actas de entrega-recepción. 6. No cuentan con controles suficientes para verificar que las obras se ejecuten en zonas marginadas o de pobreza extrema y cumplan con la apertura programática del fondo. 7. Emisión de los oficios de registro y control presupuestario. 8. El Municipio no tiene implementado un manual de procedimientos para la supervisión, administración y actualización de controles para el ejercicio de los recursos del FISM 2006 en la obra pública. 9. El municipio no cuenta con un programa implantado por la Contraloría Municipal. 10. No se evidenció que de parte de las autoridades municipales se tenga un programa de supervisión continua. 11. Obras de la muestra de auditoría con acta de entrega-recepción suscrita por el representante del comité por obra 82.4%.
Evaluación	<p>Difusión de las Obras, Inversiones y Acciones: dar a conocer a los habitantes del los montos asignados a las obras a través del Fondo, así como su costo, ubicación, metas y beneficiados se hace por medio de reuniones y actas de cabildo, un medio impreso de circulación local, y actualmente por medio de su página web, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y el apartado 4.5, párrafo segundo, del Manual de Operación de los Fondos para la infraestructura Social Municipal.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Índice de difusión de obras y acciones a realizar 91.5%. 2. Índice de difusión (resultados) 86.8%.

Elaboración propia. Referencia: Auditoría Superior de la Federación. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006. Ramos generales 33 y 39, t.3, v.2, p. p. 176-203.*

Es evidente la diferencia en profundidad de las revisiones hechas por el OSFEM y la ASF, siendo esta última mucho más específica, además de tener más estructurado y completo su informe. Para este caso se tomaron en cuenta todas las etapas del proceso administrativo, otro factor que nos hace notar mayor número de indicadores a considerar por parte de la ASF, a continuación se analizan dichos procesos con respecto a la revisión de auditoría.

- **Planeación:** dentro de esta etapa se consideraron los aspectos de transferencia y subejercicio de los recursos y la existencia de sesiones de Cabildo con la participación del Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) y Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI) para dotar de servicios a la población que les demanda para el destino de los recursos.
- **Organización:** se tomaron en cuenta los indicadores referentes a la comunicación interna de la información, así como las reuniones que se llevaron a cabo con dichos fines de coordinación e informativos.
- **Implementación:** se tomaron en cuenta observaciones e indicadores respecto al destino de los recursos y su aplicación; cumplimiento de objetivos y metas; ejercicio de los recursos de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Coordinación Fiscal; y obras no terminadas y/o que no operan o lo hacen de manera inadecuada.
- **Control:** se tomaron los indicadores de evaluación del control interno tales como la existencia de un código de ética; un programa que garantice un ambiente ético; que se cuenta además con un manual de operación del fondo, con controles suficientes para cumplir metas; la existencia de firmas para las actas de entrega – recepción de las obras por parte de la comunidad partícipe; con cuenta con controles que verifiquen la correcta ejecución de las obras; y que se cuente con un manual de procedimientos para la supervisión continua.
- **Evaluación:** Se considera relevante que exista una adecuada difusión de las obras, así como de la distribución, ejercicio y resultados que tenga el uso

de los recursos del FASIM para que los habitantes sean capaces de evaluar dichas acciones como un mecanismo más de retroalimentación.

Para el año 2009, la ASF auditó los dos fondos referentes al Ramo 33 en el Municipio de Ecatepec de Morelos. Para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se realizó una auditoría con las siguientes características:

Universo Seleccionado: 166,336.6 miles de pesos.

Muestra Auditada: 137,686.6 miles de pesos.

Representatividad de la Muestra: 82.8 %.

La siguiente tabla presenta los resultados más representativos de dicha auditoría concernientes al proceso administrativo del FAISM:

Auditoría Superior de la Federación.
 Criterios de auditoría y observaciones.
 Municipio de Ecatepec de Morelos.
 Cuenta Pública 2009.
 (Continúa)

Etapas del Proceso Administrativo	FAISM
Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. No tiene mecanismos que promuevan y apoyen la constitución y operación de un órgano de planeación participativa como es la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal que, entre otras funciones, integre la propuesta de obras y acciones a efectuarse con el FAISM, y realice el seguimiento y la evaluación del fondo 2. De las 29 obras efectuadas con recursos del fondo, sólo el 41.4% disponen de solicitud de la comunidad. 3. No se proporcionó evidencia de la constitución y operación en el municipio de un órgano de planeación participativa, que contemple la intervención de los representantes sociales en su integración y funcionamiento, ni de que dicho órgano hubiere sesionado para priorizar las obras del fondo y que, como resultado de su operación, propuso las obras que se efectuarían con recursos del fondo. 4. No se dispuso de las Manifestaciones de Impacto Ambiental de las obras realizadas con el FAISM. 5. Al 31 de diciembre de 2009 el municipio únicamente había ejercido el 15.9% de los recursos asignados al fondo y al 31 de julio de 2010 el 27.5%, este subejercicio contrasta con la existencia de significativos requerimientos sociales, de obras y acciones susceptibles de financiarse con el FAISM.
Organización	<ol style="list-style-type: none"> 1. No existe un área coordinadora de la gestión del FAISM y no se dispone de mecanismos que garanticen el uso de una sola cuenta bancaria para el manejo de los recursos del fondo. 2. Dispone de un manual de procedimientos para la ejecución del FAISM y del personal, mobiliario, equipo, vehículos y los medios de trabajo necesarios para efectuar las operaciones del fondo, así como de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa en el proceso de licitación y contratación de las obras, sin embargo no incluye las actividades referentes a la transparencia de la gestión del fondo, como es la difusión de las obras y acciones al inicio y cierre del ejercicio, así como la entrega y publicación de informes trimestrales, sobre el fondo, a la SHCP y a la SEDESOL. 3. El municipio maneja cuentas contables específicas para el fondo, dentro del apartado de Obras en Proceso; no obstante, cuando las obras se realizan con mezcla de recursos, no es posible identificar el importe pagado con el FAISM; asimismo, al concluir la obra el saldo es transferido a cuentas donde se acumulan las obras por rubro (Convenios federales y hábitat, entre otras). 4. Las obras aprobadas por el cabildo no resultaron de una propuesta integrada en un órgano de participación ciudadana, que no existe en el municipio. 5. En el municipio no se constituyó, ni operó un órgano de planeación participativa, en cuyo funcionamiento participe la población organizada.

Auditoría Superior de la Federación.
 Criterios de auditoría y observaciones.
 Municipio de Ecatepec de Morelos.
 Cuenta Pública 2009.
 (Continúa)

Etapas del Proceso Administrativo	FAISM
Implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se realizó la obra denominada Construcción de 2 aulas y obras complementarias en la preparatoria núm. 128 Gral. Francisco Villa, por un importe de 423.4 miles de pesos, que no se encuentra dentro de los rubros contemplados para el FAISM en la Ley de Coordinación Fiscal. 2. Las obras Introducción de drenaje en las calles Apolo, Ulises, Calipso y Akenatón, Ciudad Cuauhtémoc secc. GEO 2000, y Pavimentación asfáltica y obras complementarias de la calle Camino de Consagrada, están suspendidas. 3. El municipio no ejerció recursos en el rubro de Gastos indirectos, a pesar de que la supervisión de las obras del FAISM y el control de su ejecución observan debilidades. 4. No se ejercieron recursos en el rubro de Desarrollo Institucional, no obstante que la gestión del FAISM observa insuficiencias importantes. 5. Sólo se ejecutó el 21.8% de las obras aprobadas por el cabildo, en el programa de inversión inicial. 6. Se encuentran suspendidas dos obras 6.9%. 7. Obras terminadas 93.1%. 8. Obras en proceso 0%. 9. Obras canceladas 0%. 10. Satisfacción de los beneficiarios de las obras visitadas (% de las obras en las que los beneficiarios están satisfechos, respecto de las obras visitadas). 93.1%
Control	<p>Control Interno:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se carece, igualmente, de mecanismos suficientes para garantizar el pago oportuno a los contratistas y la atención de los requerimientos normativos en materia de impacto ambiental, así como para evitar el desvío de recursos a otras cuentas del municipio. 2. El registro contable no es específico para el fondo, por lo que no tiene la calidad necesaria para atender los requerimientos de su operación. 3. No se presentó evidencia de que se informó a los órganos de control y fiscalización, locales y federales, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a las disposiciones aplicables, sobre la cuenta bancaria específica en la que se recibieron y administraron los recursos del fondo. 4. De las 29 obras efectuadas con recursos del fondo, sólo en 20 se creó un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI), integrado por los beneficiarios, y de 28 obras que fueron terminadas, únicamente en tres se documentó la entrega de la obra mediante el acta correspondiente. 5. No se proporcionó evidencia de la autorización del Ayuntamiento, para la ejecución de la obra Red de alcantarillado Playa Golondrinas. 6. Se determinó que 11 de 29 obras realizadas con recursos del fondo no disponen del acta de entrega-recepción del contratista. Asimismo, 7 no disponen del aviso de término por parte del contratista. 7. El municipio no dispone del convenio con el Gobierno del Estado de México, ni copia del expediente, de la obra red de alcantarillado Playas Golondrinas, la cual fue realizada con mezcla de recursos del FAISM 2009 y del Gobierno Estatal.

Auditoría Superior de la Federación. Criterios de auditoría y observaciones. Municipio de Ecatepec de Morelos. Cuenta Pública 2009.	
Etapas del Proceso Administrativo	FAISM
Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 1. No dispone de procedimientos que apoyen el desarrollo de una transparente gestión del FAISM 2. Al inicio del ejercicio, el municipio no hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos mediante el FAISM, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios. 3. No se pusieron a disposición del público los cuatro informes trimestrales del Formato Único sobre Aplicación de Recursos Federales, referentes al ejercicio y destino de los recursos del fondo, remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tampoco se proporcionó evidencia de haberlos publicado en los órganos locales oficiales de difusión. 4. Los indicadores para los resultados del fondo no se mantuvieron actualizados y tampoco se evaluaron con su apoyo los resultados del FAISM. 5. La gestión del fondo no tuvo la transparencia prevista por la normativa.

Elaboración propia. Referencia: Auditoría Superior de la Federación. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Gasto Federalizado*, v. 4.2.55. Municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México, p. p. 1-15.

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, el municipio de Ecatepec, Estado de México, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: se determinaron recuperaciones probables por 94,111.7 miles de pesos por transferencias a otras cuentas del municipio durante los meses de enero a agosto de 2009, se realizó una obra que no se encuentra dentro de los rubros contemplados para el FISM en la Ley de Coordinación Fiscal y se encontraron dos obras suspendidas donde faltó anticipo por amortizar”¹¹⁷.

¹¹⁷ Auditoría Superior de la Federación. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Gasto Federalizado*, v. 4.2.55. Municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México, p. 10.

A continuación se analizan las etapas del proceso administrativo con respecto a la revisión de auditoría en 2009 del FAISM en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

- **Planeación:** se consideraron los rubros de subejercicio de los recursos del fondo pues manifiesta la existencia de debilidades en la capacidad de planeación y ejercicio de las inversiones por parte de la administración municipal; la inexistencia de una Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal que integren la propuesta de obras y acciones a realizarse con los recursos del FASIM; el bajo porcentaje de obras llevadas a cabo a petición de la comunidad evidencia que la misma no está siendo tomada en cuenta en la planeación del ejercicio del fondo; y que durante esta etapa no se tomara en consideración el impacto ambiental de las obras.
- **Organización:** se consideraron los indicadores y observaciones con respecto a la inexistencia de un área coordinadora de gestión del FASIM, la existencia de un manual de operaciones y del personal calificado para el ejercicio del fondo, la desorganización en términos contables de la información financiera; y que las obras aprobadas por el cabildo no resultaran de una propuesta integrada en un órgano de participación ciudadana, es decir no se constituyó, ni operó un órgano de planeación participativa en donde tenga cabida la población organizada.
- **Implementación:** se retomaron indicadores sobre el ejercicio, aplicación y destino de los recursos así como la operación, cancelación o suspensión de las obras, todo en concordancia con las características a las que va dirigido el fondo, y la satisfacción de los beneficiarios con las obras.
- **Control:** se consideraron rubros tales como mecanismos para el pago oportuno y atención de normatividad requerida, así como de desvío de

recursos a otras cuentas; un correcto manejo de informes a los órganos de control y fiscalización externos al municipio; la creación del Comité Ciudadano de Control y Vigilancia integrado por los beneficiarios de cada obra; y que las obras contaran con acta entrega – recepción.

- Evaluación: En esta etapa se consideraron aquellos procedimientos tendientes al desarrollo de una gestión de recursos transparente que por ende haga a los habitantes y beneficiarios partícipes de la toma de decisiones así como de la vigilancia y control en el ámbito que les corresponda; lo cual propicie la retroalimentación y participación gobierno – sociedad.

Para el año 2009 también se llevó a cabo por parte de la ASF, la revisión del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios al Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos con las siguientes características:

Universo Seleccionado: 676,370.9 miles de pesos

Muestra Auditada: 614,033.9 miles de pesos

Representatividad de la Muestra: 90.8 %

En la siguiente tabla se presentan los indicadores y observaciones de la ASF durante la revisión para el FAFM en correspondencia con las etapas del proceso administrativo:

Auditoría Superior de la Federación.
 Criterios de auditoría y observaciones.
 Municipio de Ecatepec de Morelos
 Cuenta Pública 2009.
 (Continúa)

Etapas del Proceso Administrativo	FAFM
Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. El municipio no dispone de una estrategia para el saneamiento de la deuda por concepto de los derechos de agua, ya que desconoce su importe. 2. Carece de un programa de seguridad pública que oriente las acciones del municipio en esta materia. 3. Al 31 de julio de 2010, el municipio ejerció 605,714.7 miles de pesos, que representan el 89.6%. 4. Se determinaron recuperaciones por 72,801.8 miles de pesos, que se consideran como recuperaciones probables por manejo inadecuado o desvío de recursos a otras cuentas.
Organización	<ol style="list-style-type: none"> 1. No existe un área coordinadora de la gestión del fondo. 2. El municipio tiene el personal, el mobiliario, el equipo, los vehículos y los medios de trabajo necesarios para efectuar las operaciones del fondo. 3. Se carece de un manual de procedimientos para operar el fondo, que defina políticas, procedimientos y actividades, de los puestos y las áreas que intervienen en su operación.
Implementación	<p>Destino de los recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Obligaciones financieras 76,102.5 miles de pesos, 12.6%. 2. Pagos de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, 108,685.2 miles de pesos, 17.9%. 3. Seguridad pública 158,063.4 miles de pesos, 26.1%. 4. Otros requerimientos 262,863.6 miles de pesos, 43.4%. 5. El 40.8% del pago de la deuda pública en 2009 corresponde a recursos del fondo. 6. El 39.6% del monto total ejercido en materia de seguridad pública fue pagado con el fondo. 7. El 100.0% de los elementos policiales son pagados con recursos del fondo.

Auditoría Superior de la Federación.
 Criterios de auditoría y observaciones.
 Municipio de Ecatepec de Morelos
 Cuenta Pública 2009.
 (Continúa)

Etapas del Proceso Administrativo	FAFM
Control	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dispone de mecanismos que garantizan el cumplimiento de la normativa en el proceso de licitación y contratación de las obras. 2. El municipio no dispone de controles suficientes para garantiza que sólo se paguen plazas y sueldos autorizados, ya que no tiene una plantilla y tabulador aprobados. 3. Faltan controles para evitar la transferencia de recursos a otras cuentas del municipio. 4. El registro contable no es específico del fondo, por lo que no tiene la calidad necesaria para atender los requerimientos de la gestión del fondo. 5. Las cuentas contables del FAFM no fueron específicas para este fondo, debido a que en ellas se registraron pagos realizados con otros recursos, por lo que no es posible identificar el importe pagado con el FAFM. 6. Se registraron en las cuentas contables del fondo operaciones que no fueron pagadas con éste, con el número de fuente de financiamiento del FAFM 2009, y operaciones pagadas con el fondo, con otro número de fuente de financiamiento. 7. El municipio reportó el destino de los recursos del fondo, con la especificación de las obligaciones financieras solventadas, el pago por concepto de agua y el gasto en seguridad pública a la SHCP; sin embargo, existen diferencias entre el monto reportado y los recursos ejercidos en estos rubros al 31 de diciembre de 2009, según los registros contables. 8. El importe ministrado del fondo, reportado mediante el cuarto informe trimestral, no corresponde con los registros contables con corte al 31 de diciembre de 2009, ni con la cifra que presenta la cuenta pública municipal a la misma fecha a la SHCP. 9. En las nóminas del personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, de Tránsito y Protección Civil, pagadas con el fondo, el municipio no incluyó en la base gravable, las percepciones complementarias al sueldo, como son compensaciones, gratificaciones, bono por productividad, prima vacacional y prima dominical. 10. El municipio no dispuso de los contratos, tabuladores y plantilla autorizada para el ejercicio 2009 del personal de la Dirección de Seguridad Pública, de Tránsito y Protección Civil, pagado con el fondo, por lo que no se pudo determinar si se pagaron plazas no autorizadas, ni tampoco si las remuneraciones fueron cubiertas de acuerdo con el contrato y el tabulador autorizado.

Auditoría Superior de la Federación. Criterios de auditoría y observaciones. Municipio de Ecatepec de Morelos Cuenta Pública 2009. (Continúa)	
Etapas del Proceso Administrativo	FAFM
Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 1. No dispone de procedimientos para apoyar una gestión transparente del fondo. 2. No se presentó evidencia de que se informó a los órganos de control y fiscalización, locales y federales, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a las disposiciones aplicables, sobre la cuenta bancaria específica en la que se recibieron y administraron los recursos del fondo. 3. El municipio no hizo del conocimiento de sus habitantes, al inicio del ejercicio, el monto de los recursos recibidos mediante el fondo, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios. 4. No se pusieron a disposición del público, en los órganos locales oficiales de difusión y otros medios, los cuatro informes trimestrales del Formato Único sobre Aplicación de Recursos Federales, remitidos a la SHCP, que presentan información sobre el ejercicio y destino de los recursos del fondo. 5. El municipio no entregó los informes trimestrales de Avance de Indicadores del FAFM a la SHCP; además, éstos no se mantuvieron actualizados, ni con su apoyo se evaluaron sus resultados. 6. No se proporcionó evidencia de que la SHCP acordó con el municipio, por conducto del Gobierno del Estado, medidas de mejora para apoyar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos, las cuales fuesen resultado del seguimiento de las metas de los indicadores de desempeño del fondo y de los resultados de las evaluaciones realizadas al mismo.

Elaboración propia, Referencia: Auditoría Superior de la Federación. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Gasto Federalizado*, v. 5.2.23. Municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México.
p. p. 1-13.

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el municipio de Ecatepec, Estado de México, no cumplió con las disposiciones normativas respecto de las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: se determinaron recuperaciones probables por 71,504.1 miles de pesos por transferencias a otras cuentas del municipio durante los meses de enero a agosto

de 2009 y reintegros a la cuenta del fondo sin los intereses correspondientes, y anticipos pendientes de amortizar por 1,297.7 miles de pesos.”¹¹⁸

A continuación se analizan las etapas del proceso administrativo con respecto a la revisión de auditoría en 2009 del FAISM en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

- Planeación: se consideraron los rubros de subejercicio de los recursos del fondo pues manifiesta la existencia de debilidades en la capacidad de planeación y ejercicio de las inversiones por parte de la administración municipal; para esta etapa también se considera de relevancia que el municipio cuenta con un programa de seguridad pública para orientar las acciones de esta materia dentro de una planeación adecuada, que impida en la medida de lo posible un manejo inadecuado o desvíos de recursos que conlleve a requerimientos de recuperación como lo que se presentaron durante la revisión de la ASF.
- Organización: se consideraron los indicadores y observaciones con respecto a la inexistencia de un área coordinadora de gestión del FAFM, la existencia de un manual de operaciones y del personal calificado para el ejercicio del fondo, y la carencia de un manual de procedimientos para operar el fondo que defina políticas, procedimientos y actividades, de los puestos y las áreas que intervienen en su operación el cual agilizaría la toma de decisiones y la acción en la prestación de los servicios públicos.
- Implementación: se retomaron indicadores sobre el ejercicio, aplicación y destino de los recursos, todo en concordancia con las características a las que va dirigido el fondo.
- Control: se consideraron rubros tales como mecanismos para el pago oportuno y atención de normatividad requerida, así como de desvío de recursos a otras cuentas; un correcto manejo de informes a los órganos de

¹¹⁸ *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Gasto Federalizado*, v. 5.2.23. Municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México, p. 9.

control y fiscalización externos al municipio; a fin que no exista diferencias entre el monto reportado y los recursos ejercidos; y la inclusión de la base gravable y las percepciones complementarias al suelo para las nominas del personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, de Tránsito y de Protección Civil la cual se paga al 100% con recursos del FAFM, así como los contratos, tabuladores y plantilla autorizadas para el mismo fin.

- Evaluación: En esta etapa se consideraron aquellos procedimientos tendientes al desarrollo de una gestión de recursos transparente que por ende haga a los habitantes de la vigilancia y control en el ámbito que les corresponda; lo mismo para los órganos de control y fiscalización externos, lo cual propicie la retroalimentación y evaluación tanto vertical como horizontal.

4.6 Evaluación.

En este último subcapítulo se busca hacer un análisis retrospectivo sobre los puntos más sobresalientes que pueden ser rescatados a partir de las observaciones de los órganos de fiscalización sobre el ejercicio de los recursos provenientes de los fondos del Ramo 33 para el Municipio de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

Tomando en consideración las revisiones hechas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y por la Auditoría Superior de la Federación podemos rescatar los siguientes puntos dentro del proceso administrativo de los fondos, dichos puntos pueden ser vistos como fortalezas o debilidades dependiendo del caso de cada ejercicio fiscal pero sobre todo representan una oportunidad para la retroalimentación:

- Planeación:
 1. Subejercicio de los recursos: en todos los años y para ambos órganos de fiscalización se presentó esta característica, el municipio no ejerció

los recursos en su totalidad, esto en evidencia de una carente planeación que sea adecuada a las características del municipio.

2. Carencia de los programas necesarios para el ejercicio de los fondos, ya sea de seguridad pública, saneamiento de la deuda para el caso del FAFM o de obra pública para zonas en situación de rezago social.

- Organización:

1. Falta de un área coordinadora para el manejo de los fondos
2. Existencia de un manual de operaciones y personal calificado
3. Carencia de un manual que defina políticas, procedimientos y actividades, de los puestos y las áreas que intervienen en su operación que agilice la gestión de los recursos
4. Falta en ocasiones de la organización para el caso del FASIM de los organismos de participación social y de control y vigilancia para el destino, ejecución y priorización de los recursos.

- Implementación:

1. Insuficiencias en el destino de los recursos de los fondos en los rubros establecidos en la Ley de coordinación fiscal
2. Desvío de recursos a otros programas o rubros que no pertenecen a lo establecido en la Ley de coordinación fiscal.
3. Suspensión, cancelación o mal funcionamiento en las obras llevadas a cabo con recursos de los fondos.

- Control:

Se considera que éste punto es uno de los que más observaciones negativas tuvo el municipio por parte de la ASF.

1. Oportuno y correcto manejo de información para los entes de fiscalización.
 2. Manejo correcto de las cuentas bancarias.
 3. Contar con controles en el ejercicio de recursos y ejecución de obras.
 4. Tener controles contables que aseguren el manejo adecuado de los recursos.
- Evaluación:
 1. El punto principal para una evaluación es que existan los mecanismos necesarios para la transparencia en el ejercicio de los recursos, pieza clave para reforzar la rendición de cuentas que propicie una ciudadanía informada y participativa que tenga las posibilidades de evaluar los programas, obras y el gasto público.
 2. En segundo término también se consideró la posibilidad de que el Ayuntamiento entregue la información adecuada para que sea evaluado por otras instancias públicas, como una forma de rendición de cuentas horizontal que permita la evaluación y retroalimentación que fortalezcan el ejercicio de los recursos de los fondos del Ramo 33 en el ámbito Municipal.

Bibliografía del Capítulo IV:

Documentos oficiales:

1. Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos, 2009.
2. Gaceta de Gobierno del estado libre y soberano de México con las fechas:
 - Martes 31 de enero 2006
 - Miércoles 31 de enero 2007
 - Jueves 31 de enero 2008
 - Viernes 31 de enero 2009
3. *Informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios*. Año fiscal 2009, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2010, p.p. 651
4. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Gasto Federalizado*, Auditoría Superior de la Federación, v. 5.2.23. Municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México. p.p. 13.
5. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006. Ramos generales 33 y 39*, Auditoría Superior de la Federación, t.3, v.2, p.p. 646.
6. *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Gasto Federalizado*, Auditoría Superior de la Federación, v. 4.2.55. Municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México, p.p. 15
7. *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2006*. Sección: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2007, p.p. 22.
8. *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. I, v. 2, p.p.724.
9. *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2007*, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, 2008, t. IV, v. 3, p.p. 704.
10. *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2009m t. 1, p.p. 896.

11. *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2008*, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2009, t. IV, v. 3, p.p. 828.
12. Ley Orgánica del Estado de México 2011.

Bibliografía:

1. ACKERMAN John M., *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 31. Banco Mundial, Washington, D.C. 2004.
2. ARISI, Diego. Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia. Octubre 2007. pdf.
3. DEUTSCH Karl, *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976.
4. ISUNZA Vera Ernesto. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social*. México, D.F. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
5. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal*. Ágora, Núm. 8. 1998.
6. SARTORI Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. el debate contemporáneo*. Alianza editorial. México, 1991.

Electrónicas:

1. <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
2. <http://www.inegi.org.mx/>
3. <http://www.osfem.gob.mx/>

Conclusiones.

Centralización y Descentralización son dos procesos contrarios pero no así excluyentes, y sólo con fines de análisis teórico pueden plantearse en sus extremos más absolutos. Son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder, en la cual es necesario un análisis para decidir que descentralizar, cuales funciones, donde y por quien será desempeñada. Siguiendo la misma línea de ideas, la Descentralización Administrativa también es un proceso, como tal es un medio y no un fin en sí mismo, dentro del cual se lleva a cabo la transferencia de funciones que posibiliten al ente para ejercer determinadas responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, así como en el gasto de los recursos en bienes y servicios públicos a determinada población que le son propios. El cual se encuentra vinculado con la forma y tamaño de las organizaciones, grados de autonomía y con los sistemas de control, de tutela o de fiscalización que se establecen para el logro de la gestión. Resaltando que, para considerarse Descentralización Administrativa, la relación que se guarde con la administración central no puede ser la de jerarquía.

El Federalismo, por su parte, es una forma de organización política, que conlleva un proceso de unión entre Estados soberanos en una sola nación; en dicho proceso de unidad se requiere por tanto que los Estados miembros que le componen cedan parte de su autonomía en ciertos aspectos al fin de organizarse como un todo definido por sus partes. Es pues una suma más que una resta de potestades en las cuales el consenso y la negociación juegan un papel preponderante. En este sentido definir la distribución de potestades se convierte en un proceso decisorio para la organización del mismo; es así como el Federalismo Fiscal se convierte en variable determinante en esta distribución de facultades, para el caso, tributarias: distribución de los poderes de recaudación de los ingresos y responsabilidad en el ejercicio de los gastos, coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios y la promoción de justicia social y la redistribución del ingreso.

México es una federación que se ha caracterizado históricamente por la Centralización del poder y de los recursos; sin embargo, el proceso de Descentralización Administrativa, si bien ha sido paulatino e intermitente, se ha venido gestando en las últimas décadas más notoriamente como respuesta, entre otros factores, a la burocracia excesiva en los procesos y a su tamaño en cuanto al personal, consecuencia del modelo del Estado Benefactor, donde los recursos públicos se ven en su mayoría encaminados a mantener a ese aparato burocrático dificultando la toma de decisiones, y la aplicación de programas estratégicos para el desarrollo del país.

Este proceso descentralizador, sin embargo, no ha sido consistente con la rapidez de los cambios en la sociedad mexicana y su organización, la movilidad poblacional y el crecimiento de la misma, las comunicaciones y las nuevas tecnologías han avanzado a un ritmo en el que el Estado mexicano se ha quedado rezagado para dar respuesta a estas nuevas manifestaciones y necesidades; aunado a esto; y a pesar del marco jurídico amplio, técnico y especializado; la administración pública, en particular aquella que conlleva a más de un orden de gobierno o más de un poder; es decir, donde las relaciones intergubernamentales se vuelven factor esencial; parece necesitar constantemente de nuevas reglas, instituciones, procesos y nuevos manejos que den resultados más favorables a la ciudadanía; cierto es que el cambio es uno de los factores fundamentales de cualquier sociedad, como también es cierto que un Estado requiere de orden y estabilidad, reglas claras e instituciones que representen los intereses de esa sociedad cambiante. Se trata de administración coherente y flexible a las necesidades de la población y no de burocracia innecesaria, origen fundamental de dichos procesos de Descentralización.

Para el análisis de esta investigación se tomó como punto estratégico el proceso de Descentralización Administrativa que se llevara a cabo en la gestión del entonces presidente Miguel de la Madrid, dado que con dicho personaje se dieron varios cambios en la ley que afectaron directamente la forma de entender y

administrar el orden de gobierno municipal. De lo cual se rescatan los siguientes puntos:

- Su Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal buscaba: Fortalecer el Federalismo, Promover el desarrollo regional y Vigorizar la vida municipal. Esto a través de la transferencia de las organizaciones paraestatales y la ejecución de los planes de desarrollo a los gobiernos estatales así como desconcentrar las funciones administrativas. Siendo los dos programas de Descentralización más importantes el de educación y el de salud. Los cuales con administraciones posteriores continuaron su proceso de Descentralización, actualmente tanto la educación como la salud son servicios a cargo de las entidades federativas.
- Se institucionalizó la planeación a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática donde se destacaba la coordinación entre todos los órdenes de gobierno y los grupos sociales organizados para planear programas de desarrollo. Actualmente la Ley de Planeación estipula que todo orden de gobierno, sea Federal, Estatal o Municipal, conlleva primeramente una planeación que sea incluyente de los intereses de la participación ciudadana, requiere de diagnósticos e indicadores que procuren el conocimiento necesario para establecer prioridades y estrategias adecuadas con base en las necesidades y características inherentes del territorio y población del que se trate.
- Para el desarrollo regional se crearon los Convenios único de Desarrollo, firmados anualmente entre el presidente y el gobernador de cada Estado. Estos eran acuerdos formales para la transferencia de recursos federales a los Estados, y pueden verse como un antecedente de las transferencias federales posteriores tales como el Ramo 33, y de los convenios de

transferencia de recursos específicos entre Estados, Municipios y la Federación.

- Reforma al artículo 115 constitucional de 1983 en la cual el Municipio adquiere mayor autonomía, clave para la Descentralización. Donde se resalta el precisar los servicios a su cargo y los rubros económicos a favor de sus haciendas tales como el impuesto predial y los ingresos por las prestaciones de los servicios públicos a su cargo. Antecedente de la reforma posterior que concedió al municipio el carácter de orden de gobierno y no sólo de órgano administrativo, actualmente el Municipio es considerado por muchos teóricos e investigadores como un factor nuclear para la Descentralización Administrativa de México, y la base para una planeación más focalizada a las necesidades ciudadanas debido a su cercanía con la población.

Otro aspecto histórico que se analizó fue el desarrollo del Federalismo Fiscal en México, a partir de las convenciones fiscales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), del cual se resaltan los siguientes puntos:

- Con el SNCF se logró eliminar la doble tributación y se incrementó la recaudación.
- Las participaciones no promueven un esfuerzo recaudatorio propio pues las entidades tienen poca incidencia directa sobre el monto que reciben, de igual forma los Municipios dependen financieramente de dichos ingresos por encima de la recaudación directa del impuesto predial. Este punto a considerar es importante tomando en cuenta el impacto presupuestario que conlleva el depender de otro orden de gobierno y el potencial que el impuesto predial podría tener si se actualizaran los catastros municipales entre otras acciones encaminadas a la recaudación del mismo. Otro punto crucial para analizar sería el fortalecer las haciendas locales en lugar de

condicionarles a través de recursos federales y/o estatales, para esto sería necesario a su vez fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, así como la capacitación de servidores públicos municipales adecuados para ejercer correctamente los recursos públicos a su cargo. Dado que, como se pudo observar en el último capítulo de esta investigación, los recursos de los fondos del Ramo 33 fueron subejercidos en todos los casos analizados, representando los recursos públicos no ejercidos un porcentaje considerable de los ingresos reales municipales de Ecatepec de Morelos.

- El criterio poblacional de distribución de recursos no es necesariamente la manera de promover un desarrollo más equitativo, pues no toma en cuenta diferencias entre entidades con respecto a sus necesidades, los costos de prestar los servicios públicos o su capacidad fiscal. En otras palabras, no necesariamente el municipio con más población es el que más rezagos tiene, ni que contará con los servidores públicos capacitados para ejercer los recursos priorizando las necesidades más imperantes de acuerdo a una planeación previa.

- El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12 (salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos), y 26 (Solidaridad y Desarrollo Regional), derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales. La creación de dicho Ramo se vio beneficiada por el contexto político dentro del Congreso de la Unión en 1997, donde ningún partido político constituía la mayoría y esto llevo al presidente a negociar el tema de la asignación y distribución de los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación con los partidos de oposición. El contexto político no puede quedar fuera al analizar el proceso de Descentralización Administrativa, en

este caso particular puede observarse la necesidad de consenso donde la mayoría no existe, la comunicación y negociación se vuelven imperantes ante la distribución de recursos, el Presupuesto de egresos se convierte en un asunto político más que administrativo, desgraciadamente muchas veces esto no beneficia de manera directa a la población sino a los actores políticos que determinan las reglas del juego.

La vertiente del Federalismo del Ramo 33 tiene las siguientes características:

- abarca a todas las entidades federativas; por tanto se puede afirmar como no excluyente.
- se fundamenta en un marco legal que determina los montos y su distribución; a lo largo de los capítulos: segundo, tercero y cuarto de la presente investigación, el marco jurídico se ha manifestado como necesariamente observable en el análisis, como una base inmutable de las reglas que debieron, en su caso, aplicarse para el periodo señalado en la investigación.
- el destino de las asignaciones presupuestales y sus accesorios se encuentran expresamente establecidos en el marco legal; y es a partir de ello que se analizó el ejercicio de los recursos para la investigación.
- los recursos de cada fondo de aportaciones no se pueden embargar ni emplearse como garantía de pago de ningún crédito; lo que posibilita al municipio asignarlos a otros rubros productivos.
- Las aportaciones federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional, con lo cual el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas

regiones del país. De esta forma, se busca cumplir con dos de los objetivos centrales de todo gobierno federal: la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Los recursos del Ramo 33 jamás pierden su carácter de ser federales, esto permite la posibilidad de fiscalizar no sólo a nivel Estatal, sino también por parte de la Auditoría Superior de la Federación. En estricto sentido los Estados y Municipios, respectivamente, son los responsables del ejercicio de las aportaciones federales, por lo que una vez recibidos los recursos, el control y la evaluación corresponde a las autoridades estatales y, en su caso, municipales. Entonces la asignación de recursos (sobre las transferencias federales) y la redistribución del ingreso (dentro del carácter “compensatorio” del Ramo: transferir más recursos a las entidades con más rezagos), aspectos del Federalismo Fiscal, se hacen predominantes en el carácter descentralizado de los fondos del presupuestario Ramo 33.

Este sentido la Descentralización de los recursos puede verse desde la perspectiva administrativa; donde al transferir el ejercicio se transfiere también el proceso de toma de decisiones sobre los recursos; como un intento más para la focalización del gasto y el mejoramiento del equilibrio entre los niveles de gobierno; con el propósito de ofrecer los bienes y servicios públicos requeridos en las poblaciones diversas de un país como México.

Para ello es necesario un diagnóstico que permita identificar las necesidades que cada Estado y Municipio tiene, la asignación de sus recursos y las fuentes de ingresos que poseen, a fin de llevar a cabo los programas que la población de sus territorios requiere, pues no es viable descentralizar los servicios, las funciones o facultades sin la correspondiente fuente de ingresos que permita atenderles. En pocas palabras descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios a la población que los necesita.

El Ramo 33 tiene como propósito el fortalecimiento de las haciendas locales, de las finanzas públicas, tanto estatales como municipales de forma gradual y redistributiva con base en índice poblacional y de pobreza. Y responde a la lógica de los procesos de Descentralización Administrativa que se han venido dando a lo largo de la historia del México actual, a través de un Federalismo Fiscal que establezca más claramente las potestades tributarias y de ejercicio de los tres órdenes de gobierno. Al menos esto puede decirse tomando en cuenta el marco jurídico que lo sustenta; sin embargo, una vez analizado el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos durante los años 2006-2009, la perspectiva del Ramo presupuestario 33 y de la administración pública municipal resulta en algo contrastante.

En esta investigación uno de los temas fundamentales fue analizar si el sistema actual de gasto federalizado conllevaba una propuesta para los retos que el proceso de Descentralización Administrativa presentaba a los gobiernos municipales, sin embargo el resultado de revisión del ejercicio del Ramo 33 en el Municipio de Ecatepec de Morelos, a decir el municipio que más ha recibido recursos anualmente por esta vía, pareciera dar más incógnitas para próximas investigaciones que respuestas concretas.

Tomando como base el proceso administrativo y sus etapas generales: planeación, organización, implementación, control y evaluación, se analizaron aspectos tanto presupuestales, administrativos, jurídicos y sociales que a continuación se desglosan a manera de conclusión final.

Para la etapa de planeación es necesario tener en cuenta un diagnóstico, se puede afirmar que el municipio en cuestión es el más poblado del país, no así el más grande territorialmente hablando, por lo que se enfrenta a problemas y necesidades que países pequeños llegan a tener, y en términos de México, hay Estados menos poblados, proporcionalmente hablando, en relación con su territorio que Ecatepec de Morelos, el municipio se enfrenta a todo esto con

menos recursos públicos evidentemente que una Entidad Federativa, en el capítulo cuarto esto se vio ejemplificado a forma de comparación con el Estado de Tlaxcala.

Además de la cuestión territorial y poblacional; para el diagnóstico, el Municipio debe tener en cuenta los recursos con los que contará, y para el caso de las transferencias Federales a través del Ramo 33 tenemos que en promedio, para el periodo estudiado, 33% aproximadamente de los ingresos reales que percibió pertenecen a este rubro. Como ya se mencionó en párrafos anteriores, fortalecer las haciendas públicas a través de este tipo de recursos puede acarrear, a la larga para los municipios, deficiencias en cuanto a recaudación propia, en estos términos hablamos de una dependencia, más que de una Descentralización de recursos públicos. Si bien es cierto que estos recursos son ejercidos bajo la responsabilidad de las autoridades Municipales, cediendo la discrecionalidad en la toma de decisiones, también los es que nunca dejan de ser recursos de orden federal, razón por la cual son fiscalizados por órganos especializados de los 3 órdenes de gobierno. Esto puede verse como un arma de dos filos, por un lado, la Descentralización del recurso no es del todo completa, dado que existe un carácter tanto de dependencia del recurso como de tutela en el control del mismo; pero por el otro, la rendición de cuentas se fortalece a través de la vigilancia y fiscalización horizontal. Se reconoce como positivo que la responsabilidad de los recursos la posea quien directamente los ejerce, y se entiende como necesaria la fiscalización de los mismos dadas sus características sociales, sin embargo habría que analizar si su forma de distribución y asignación, a decir las formulas y metodologías, son las más correctas, a fin que a la larga se logre fortalecer también el espíritu recaudatorio de los gobiernos tanto estatales como municipales.

Por último con referencia a la planeación para el ejercicio de los recursos, pareciera nula o inexistente cuando se encuentran subejercidos en cada año analizado, la pregunta surge entonces, ¿por qué no ejercen el 100% de los

recursos que anualmente, que de acuerdo al manual operativo del Ramo 33, tienen la obligación de ejercer? Al ser recursos etiquetados, su ejercicio debe ser vigilado y cuidadosamente asignado en los rubros que el marco legal les permite, de acuerdo a los informes de auditoría analizados en el capítulo cuarto, se observa la necesidad de una planeación previa que les permita a los administradores públicos responsables de estos fondos ejercerlos adecuadamente, desvió de recursos a capítulos del presupuesto que no deberían, o en el caso menos negativo a simplemente no ejercerlos.

Resulta interesante dicho subejercicio, si se analiza en qué capítulos del presupuesto de egresos el municipio decidió gastar los fondos del Ramo 33, como ya se dijo, en el caso del FAISM no está permitido asignar recursos en el llamado gasto corriente, sólo gasto de inversión, principalmente obra pública básica, que como se plantea más adelante, se presentó como suspendida, cancelada o en mal funcionamiento; por su parte para el caso del FAFM gran parte se dedicó a gasto corriente, pago de policía, bomberos y protección civil, así como materiales y suministros, presumiblemente de estos mismos rubros, tales como equipo; y en menor cantidad en deuda pública que es uno de los aspectos en los que se les sugiere ejercer el recurso para fortalecimiento de sus finanzas públicas. Sin tomar en cuenta específicamente en qué lo gastaron, es más inquietante que, dadas las características poblacionales de un Municipio como Ecatepec de Morelos, no se ejercieran todos los recursos para ningún año analizado.

Para el punto de la organización, en el análisis resaltó la necesidad no sólo del Manual de Operación del Ramo 33, que dicho sea de paso es preciso y lleva paso a paso las características de cada fondo, sin embargo es general, por lo que una propuesta adecuada sería que cada Municipio al inicio de su gestión; así como elabora su planeación; elaborara un manual que defina políticas, procedimientos, puestos y áreas para la operación de los fondos, así como un área coordinadora que agilice la gestión de los recursos; aunado a esto, la participación social, en particular para el caso del FAISM es imperante, pues permite acercar a las

autoridades con la población en situación de rezago de su territorio, y por ende, permitiría el dialogo y la priorización dentro de la planeación antes mencionada. Después de todo, la cercanía con la población es una de las principales razones en las que los fondos municipales del Ramo 33 sustentan su existencia.

Sobre la implementación, como parte del proceso administrativo, para el caso del Ramo 33 en el Municipio de Ecatepec de Morelos 2006-2009; se resalta el desvío de recursos a otros programas o renglones presupuestales no contemplados o no permitidos en la Ley de Coordinación Fiscal y demás marco teórico que regula el ejercicio de dichos fondos. Ya que el proceso administrativo es dividido en partes para su análisis teórico y que la planeación, o la falta de la misma prevén dicho desvío o insuficiencia en el destino de los recursos, no es de extrañarse que en la implementación esto se manifieste tan consecutivamente como aparece en los informes de auditoría. Además del desvío, cuestiones como la suspensión, cancelación o mal funcionamiento de las obras constatan lo que una planeación inadecuada o inexistente, organización inconsistente e implementación deficiente pueden producir.

Para la etapa de Control, se resaltan las observaciones que hizo la Auditoría Superior de la Federación, dado que fueron negativas para el caso en cuestión; el manejo de la información durante la auditoría no oportuno ni correcto, cuentas bancarias no separadas para cada año y cada fondo, falta de controles en el ejercicio de los recursos y la ejecución de obras; yendo en contra de lo estipulado en el Manual de Operaciones, que como ya se mencionó es específico y va paso por paso desde la asignación y distribución hasta que hacer en caso de subejercicio. Dado que el proceso administrativo es cíclico y permite la retroalimentación, no es de extrañarse que si los controles internos son deficientes, la implementación no sea la adecuada, ni las obras lleguen a un término correcto.

Por último se analizó la etapa de Evaluación, donde se dio prioridad a los mecanismos de transparencia en el ejercicio de los recursos, como piedra angular en la rendición de cuentas que propicie ciudadanía informada y participativa, en posibilidades de evaluar los programas, obras y el gasto público; y que a su vez, si es el caso, se involucre en la planeación y priorización de necesidades que le sean inherentes. Y en segundo término la entrega fidedigna y a tiempo de la información requerida por los órganos de fiscalización por parte del Ayuntamiento, que haga viable la rendición de cuentas horizontal y promueva la evaluación técnica y retroalimentación municipal para siguientes ejercicios fiscales.

Para concluir se afirma que, la hipótesis sobre que los recursos correspondientes a los fondos del Ramo 33 a nivel municipal tienen el potencial de dar respuesta a algunas de las necesidades que el proceso de Descentralización Administrativa a traído a los municipios, no es rechazada, pues las cifras y proporciones presupuestales indican dicho potencial, sin embargo, en la práctica aún falta mucho por avanzar en la administración de los recursos públicos descentralizados federales más adecuada a las necesidades locales.