



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN  
SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA

DIAGNÓSTICO DEL FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE  
LOS RECURSOS FEDERALES QUE VÍA "ASIGNACIONES,  
REASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y DONACIONES", SE  
DESTINAN A LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS, 1999-2002.

**E N S A Y O**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A :**

**JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ**

asalazarmtz@hotmail.com



ASESOR:

LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ

migueljv69@hotmail.com

m349243



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.

## **DEDICATORIAS**

**A mis Padres:**

**Alfonso Salazar Bonilla**

**Ma. Guadalupe Martínez González**

**A mi esposa e hijo:**

**Patricia Haro Navarro**

**Alejandro Salazar Haro**

**A mis asesores del ensayo:**

**Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez**

**Lic. Eduardo Rosas Landa y Rodríguez**

**A mis hermanas, hermanos, familia política y amigos**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

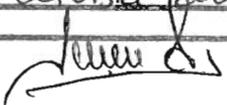
Ciudad Universitaria D.F., 27 de septiembre de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P R E S E N T E

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ

FECHA: 19 OCTUBRE 2005

FIRMA: 

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ**, bajo el siguiente título: "DIAGNOSTICO DEL FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE VÍA "ASIGNACIONES, REASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y DONACIONES", SE DESTINAN A LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1999-2002", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. ABRAHAM APARICIO CABRERA.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 27 de septiembre de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ**, bajo el siguiente título: "DIAGNOSTICO DEL FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE VÍA "ASIGNACIONES, REASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y DONACIONES", SE DESTINAN A LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1999-2002", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**A t e n t a m e n t e**

**LIC. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY.**

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 27 de septiembre de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ**, bajo el siguiente título: "DIAGNOSTICO DEL FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE VÍA "ASIGNACIONES, REASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y DONACIONES", SE DESTINAN A LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1999-2002", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**A t e n t a m e n t e**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'SILVA'.

**LIC. SAÚL HERRERA AGUILAR.**

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 27 de septiembre de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ**, bajo el siguiente título: "DIAGNOSTICO DEL FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE VÍA "ASIGNACIONES, REASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y DONACIONES", SE DESTINAN A LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1999-2002", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**A t e n t a m e n t e**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Miguel Ángel Jiménez Vázquez', written over the printed name.

**LIC. MIGUEL ANGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ.**

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 27 de septiembre de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JULIO ALEJANDRO SALAZAR MARTÍNEZ**, bajo el siguiente título: "DIAGNOSTICO DEL FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE VÍA "ASIGNACIONES, REASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y DONACIONES", SE DESTINAN A LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1999-2002", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**A t e n t a m e n t e**

  
**LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA.**

FCC/ftl

## ÍNDICE

	PÁGINA
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	7
I.1. Justificación	8
I.2. Problemática	12
I.3. Objetivo	13
I.4. Hipótesis	13
<b>II. MARCO TEÓRICO</b>	15
II.1. Enfoque Clásico	15
II.2. Enfoque Contemporáneo Internacional y el caso de México	20 y 24
<b>III. MARCO JURÍDICO</b>	27
III.1. Institucionalidad y Marco Constitucional del Sector Público	27
III.2. Normatividad Presupuestal Federal	29
III.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	30
III.2.2. Ley de Ingresos	32
III.2.3. Presupuesto de Egresos	33
III.2.4. Plan Nacional de Desarrollo	33
III.2.5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	34
III.2.6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento	36
III.2.7. Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación	36

<b>IV. DESARROLLO DEL GASTO Y DEL PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	<b>38</b>
IV.1. Conceptos Generales del Gasto Público	38
IV.2. Clasificación por Objeto del Gasto	40
IV.3. Conceptos Generales del Presupuesto Público	42
IV.4. Proceso Presupuestario	43
IV.4.1. Formulación del Presupuesto	43
IV.4.2. Aprobación del Presupuesto	46
IV.4.3. Ejercicio del Presupuesto	47
IV.4.4. Control del Ejercicio Presupuestal	49
IV.4.4.1. Control del Presupuesto por el Ejecutivo	50
IV.4.4.2. Control del Presupuesto por el Legislativo	51
IV.4.5. Evaluación del Presupuesto	52
<b>V. FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>55</b>
V.1. La dependencia de las finanzas estatales y municipales de los recursos que les otorga el gobierno federal	55
V.1.1. La composición de los ingresos de los gobiernos estatales y del Distrito Federal	63
V.1.2. La composición de los ingresos de los gobiernos municipales	70
V.2. Las modalidades por medio de las cuales el Gobierno Federal otorga recursos a los gobiernos estatales y municipales	81
V.2.1. Asignaciones	83
V.2.2. Reasignaciones	87
V.2.3. Subsidios	89
V.2.4. Donativos	97

V.3. Los mecanismos de control que existen para garantizar la aplicación de recursos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales	99
V.3.1. El Marco Legal de la Fiscalización	99
V.3.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	99
V.3.1.2. La Ley Orgánica de la Administración Pública	100
V.3.1.3. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento	104
V.3.1.4. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación	105
V.3.1.5. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	106
V.3.2. El control dentro de las dependencias ejecutoras	108
V.3.3. Los Órganos de Control del Poder Ejecutivo	115
V.3.3.1. La Secretaría de la Función Pública	116
V.3.3.1.1. Los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	121
V.3.3.1.2. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	124
V.3.3.1.3. La Unidad de Auditoría Gubernamental	125
V.3.3.1.4. La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social	130
V.3.3.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	133
V.3.4. Los Órganos de Control del Poder Legislativo	133
V.3.4.1. La Auditoría Superior de la Federación	134
V.3.4.2. Los Órganos Superiores de Fiscalización de los Congresos Locales	137

V.3.4.3. Los Órganos de Control de los gobiernos estatales y municipales	141
V.3.5. Los Acuerdos de Coordinación entre las instancias de control	149
V.4. Los procesos de verificación y fiscalización en el control y seguimiento del ejercicio de recursos federales en las entidades federativas	156
V.4.1. Guía de Verificación de recursos federales asignados, reasignados y transferidos a las entidades federativas	157
V.4.2. Manual de Fiscalización de recursos federales transferidos a las entidades federativas	167
V.5. Evaluación de la eficiencia de los programas que se realizan con recursos federales en las entidades federativas	175
<b>VI. CONCLUSIONES</b>	<b>178</b>
<b>VII. RECOMENDACIONES</b>	<b>180</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>182</b>
<b>IX. ANEXOS</b>	<b>188</b>

# I. INTRODUCCIÓN

Durante las décadas de los setentas y los ochentas del siglo pasado, el gobierno federal adquirió una enorme preponderancia en todos los campos, situación que se convirtió en un obstáculo para el desarrollo equilibrado de los Estados de la República; lo cual junto con otros factores propició que a partir de la década de los noventa se iniciara un proceso intenso de descentralización de recursos humanos, materiales y financieros del gobierno federal a los gobiernos de los estados y los municipios, con la finalidad de aprovechar las ventajas que tienen los órganos de gobierno, local, al estar más cerca de la población y conocer, mejor sus necesidades, lo que permite encontrar caminos más eficientes para proveer los servicios que les sean demandados.

De acuerdo con los artículos 40, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo de México constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y que los Estados adoptaran, las formas de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa: el municipio libre, lo cual significa que existen tres ámbitos de gobierno; el federal, el estatal y el municipal, con facultades para administrar libremente su hacienda. Lo anterior ha dado lugar a problemas, porque no obstante que existe una delimitación del ámbito territorial y de los servicios públicos que a cada uno le corresponde prestar, las fuentes de donde provienen sus ingresos están muy mal distribuidas, concentrándose en el Gobierno Federal la mayor proporción.

Para resolver tal problemática, se requiere que en cada entidad federativa los diversos órdenes de gobierno concurren coordinadamente, con el fin de que cada quien atienda la parte que le corresponde, dentro de un programa de desarrollo económico y social previamente concertado, para lo cual es preferible operar de manera descentralizada.

Por tal motivo, en este trabajo de diagnóstico se establece el procedimiento actual que la Administración Pública Federal tiene para financiar y controlar los recursos federales que vía asignaciones, reasignaciones, subsidios y donaciones, se destinan a los presupuestos de las entidades federativas.

Para tal efecto, en primer lugar, se estableció un Marco Teórico, el cual recoge el enfoque clásico y contemporáneo internacional, esto con el fin de tener un marco de referencia que permita observar la evolución de las distintas teorías de ingresos gubernamentales a través del tiempo, así como comparar el papel que juega el estado mexicano en el desarrollo económico, a partir de lo que señalan las teorías clásicas de la economía.

En segundo lugar, se define el Marco Jurídico, con el fin de enmarcar la institucionalidad y el marco constitucional del Sector Público, así como determinar la normatividad presupuestal Federal, elementos indispensables para establecer la forma de organización y la estructura institucional del gobierno.

En tercer lugar, se presenta el Desarrollo del Gasto y del Presupuesto Público, ya que es el instrumento de que dispone el Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y por ende será parte medular de la estabilización o desestabilización de la economía del país.

Por último, se desarrollan los aspectos relacionados con el Financiamiento y Control de los Recursos Federales destinados a las Entidades Federativas, temas de suma importancia para explicar el federalismo mexicano, ya que la obtención, la distribución, el uso de los recursos financieros y el control de los mismos, son aspectos indispensables de un Plan Nacional de Desarrollo, lo que permitirá determinar el rumbo del país.

### **I.1. Justificación**

Para poder entender lo que es la distribución de los recursos económicos y la forma como se hace, es indispensable explicar lo que es el "Federalismo" en México, ya que ha sido el punto de referencia para toda la normatividad que

rige las actividades de la Nación, en virtud, de que se constituye en el “principio de participación comunitaria equitativa”; indica la colaboración de los tres órdenes de gobierno, sin menoscabo de su respectiva “soberanía”, y hace sentir que nuestro esfuerzo es igualitario o proporcional en la consecución de los objetivos nacionales: desarrollo económico y bienestar con justicia social.

El “Federalismo” se concibe como el instrumento normativo idóneo para lograr la unidad nacional, ya que une en una sola voluntad común la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el México actual; es decir, el “Federalismo” es unidad de pluralidad, étnica, política y económica.

Dicha visión, en el terreno fiscal se mantiene a través del esfuerzo que realizan los tres órdenes de gobierno para captar los ingresos tributarios, tomando en cuenta la equidad que debe prevalecer en la distribución de los mismos para fomentar el desarrollo económico nacional, regional y local.

“El nuevo federalismo pretende eliminar la “macrocefalia” del Gobierno Federal y la estrechez económica de los gobiernos de los Estados y Municipios. El Nuevo Federalismo, tema sustantivo de las reformas del Estado, pone fin al sistema centralizante y desfederalizado que encarnaba el Gobierno Federal.”<sup>1</sup>

El “federalismo” se define como un sistema político en que varias entidades federativas con independencia individual, comparten soberanía con una autoridad superior; proviene de la conceptualización del régimen federal que se expresa como una forma de gobierno que se fundamenta en la soberanía e independencia de los estados que integran la federación y en la libertad de los municipios que los integran.

Para todos los órdenes de gobierno, el federalismo constituye uno de los principales ejes de gobierno, es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, describió diversas estrategias para fortalecerlo. Con su

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ Barajas Genaro, **Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano**, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C. (CEDEN), México, 2002, página 24.

instrumentación se pretendía eliminar el presidencialismo "absoluto y centrista que durante muchas décadas marginó y atropelló la soberanía de las entidades federativas —causando graves daños a la población—. En la medida que avanza el nuevo federalismo respetando y fortaleciendo la soberanía de estados y municipios, renace la democracia, la libertad y, fundamentalmente, la participación ciudadana".<sup>2</sup>

Según Genaro Sánchez Barajas,<sup>3</sup> "el nuevo gobierno federal que administra a la hacienda pública en el periodo 2001-2006, no ha mostrado cambios sustantivos en el tema del federalismo fiscal con respecto al documento correspondiente al periodo 1995-2000, posiblemente debido a que no se ha efectuado la reforma fiscal, que no solamente recaudará sino que también incentivará a las inversiones productivas y redistribuirá la riqueza entre más y mejores mexicanos. La evidencia así lo demuestra, es decir, la Ley de Coordinación Fiscal del 2001 y 2002, no muestra cambios sustantivos en la normatividad, en su basamento jurídico; parece que solo hay cambios en los montos de los conceptos para cada ejercicio fiscal."

Durante la presente administración, se pretende dar un fuerte impulso al Nuevo Federalismo, el cual se sustenta en el principio de la desigualdad, en la participación, en el impulso del desarrollo económico y social del país, sobre bases democráticas, equilibradas y justas, reconociendo la autonomía de los tres órganos de gobierno, que con una visión integral de Nación coordinan sus esfuerzos para la consecución del bienestar nacional.

El Nuevo Federalismo es el conjunto de acciones que trata de fortalecer la autonomía entre los tres Poderes de la Unión; así como, de los diferentes niveles de gobierno con que actúa la "República"; en esta nueva etapa, se pretende lograr la participación activa de la ciudadanía, a través del municipio, en la solución de los problemas que la aquejan; para ello se acelera el proceso

---

<sup>2</sup> Idem, página 25.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ Barajas Genaro, **Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano**, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C. (CEDEN), México, 2002, página 26.

de descentralización de recursos, de programas y decisiones hacia todos los municipios.

En la actualidad, el Gobierno Federal se ha preocupado por crear programas en los cuales se consideren los principales instrumentos del nuevo federalismo como son la "descentralización" y "la desconcentración".

Al respecto, la "descentralización" se interpreta como el proceso mediante el cual, el gobierno federal traslada a los estados y municipios funciones, atribuciones y recursos.

La "desconcentración", por su parte, significa delegar funciones de las oficinas centrales a otras unidades administrativas de menor rango, con el fin de facilitar la ejecución y operación de los programas. Ejemplo de ello son las delegaciones en los estados de las Secretarías de Estado y las representaciones de los organismos paraestatales; es decir, aún cuando tienen funciones específicas, no tienen personalidad jurídica propia como tampoco tienen autonomía orgánica.

Es por ello que funciones como la "planeación y el "control" se conservan a nivel central, aún cuando la aplicación de las normas se haga en las oficinas desconcentradas.

Para ilustrar el tema de la desconcentración de los recursos de las dependencias federales a través de sus delegaciones, se tienen distintos mecanismos, como son las asignaciones, reasignación, subsidios, donaciones y participaciones, que aunque se entregan a los gobiernos de los estados y municipios, no pierden su carácter federal, en tanto el personal operativo de las delegaciones conserva su adscripción a la nómina federal.

En el caso de que la plantilla de empleados junto con sus funciones y recursos materiales se transfiera a los gobiernos estatal o municipal, se le conoce como una descentralización.

## **I.2. Problemática**

Las entidades federativas mediante convenios como parte de su presupuesto anual, reciben del gobierno federal, cada vez más recursos presupuestales y de organismos internacionales. Sin embargo, estos recursos según dichos convenios, lineamientos, reglas de operación y normas, requieren del seguimiento y control de organismos dependiente del Ejecutivo Federal, lo que a la fecha sucede parcialmente. Por otra parte, los gobiernos de las entidades federativas reclaman este privilegio, porque consideran que los recursos les pertenecen desde el momento en que los reciben, dando lugar a un conflicto entre ambos órdenes de gobierno y al incumplimiento de los principios básicos del federalismo.

En virtud de que a partir de 1998, las aportaciones federales sufren una recomposición debido a las nuevas políticas de desarrollo y a la mayor atención a los programas de carácter prioritario; se instrumentan mecanismos más eficientes para la canalización de los recursos; y se crea la el Ramo General 33 (Aportaciones a Entidades Federativas), se considera importante analizar el periodo comprendido entre 1999 a 2002, tiempo suficiente para observar los mecanismos para canalizar los recursos; la importancia del gasto federal en los ingresos de las haciendas públicas de las entidades federativas; los mecanismos de control, seguimiento y evaluación impuestos por la federación a los gobiernos estatales, etcétera.

La amplitud del sector público, impediría abarcar en este diagnóstico todo el estudio de la Administración Público Federal, por tal motivo, únicamente se enfocará al análisis del financiamiento y control de los recursos federales que vía asignaciones, reasignaciones, subsidios y donaciones, se destinan a las entidades federativas, es decir, lo que se considera en la integración de la Cuenta Pública como Aportaciones Federales.

En base a la normatividad establecida por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades federativas deben atender lo dispuesto en los distintos ordenamientos, por lo que una disposición tiene que ser observada por los 31

estados y el Gobierno del Distrito Federal. Para este caso únicamente se tomará como ejemplo, según sea el caso, el modelo que generalmente expiden las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y en otras ocasiones se tomarán en cuenta los programas más significativos.

En la medida de que las instancias federal, estatal y municipal cumplan con los principios del federalismo, se estará en condición de tener un mayor y mejor desarrollo económico, apegado a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, sin embargo a la fecha existe una gran inconformidad en las entidades federativas y un exceso de control por parte de la Federación, lo que parece significar que el discurso gubernamental es totalmente diferente a la práctica o a la implementación de los distintos programas.

### **I.3. Objetivo**

Analizar algunos de los procedimientos (asignación, reasignación, subsidio y donación) por medio de los cuales, el gobierno federal canaliza recursos a las entidades federativas para determinar la importancia de estos recursos en el financiamiento de los presupuestos estatales; así como, la de las instancias federales involucradas en el seguimiento y control del ejercicio de los recursos.

### **I.4. Hipótesis**

Cuanto mayor sea la cantidad de recursos que el gobierno federal ministre a las entidades federativas, será más difícil cumplir con los principios gubernamentales del "Nuevo Federalismo", ya que será menor la participación de los estados y municipios en los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación; así como, en la realización de los programas, proyectos y obras públicas.

Cabe señalar que la metodología utilizada, fue en apego a lo dispuesto por el Doctor Raúl Rojas Soriano, en su texto "Guía para realizar Investigaciones Sociales".<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> ROJAS Soriano Raúl, **Guía para realizar Investigaciones Sociales**, Primera a trigésima primera edición en Plaza y Valdés: 1987-2003, Editores Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, D.F.

## II. MARCO TEÓRICO

### II.1. ENFOQUE CLÁSICO

El último cuarto del siglo XVIII está lleno de sucesos que parecen pregonar la fundación de una nueva era en la organización económica y política. En el campo de la producción, presencié el comienzo de la Revolución Industrial, que abrió enormes posibilidades de expansión al reinado del capitalismo industrial, establecido recientemente. La declaración de Independencia de los Estados Unidos acabó, un año después, con la explotación de una de las regiones coloniales más importantes y privó de uno de sus sostenes más poderosos al antiguo sistema colonial sobre el cual se había erigido gran parte del pensamiento mercantilista. Pocos años después, la Revolución Francesa selló el destino de lo que aún quedaba de la sociedad medieval.

El capitalismo industrial es más antiguo que la Revolución Industrial; la política mercantilista empieza a decaer poco antes de fines del siglo XVIII, y, cuando menos en Inglaterra, el país capitalista más adelantado, la estructura política había empezado a cambiar de acuerdo con las ideas del liberalismo mucho antes que la Revolución Francesa llevara su estímulo a las fuerzas del liberalismo de todas partes. También la teoría económica había adquirido un nuevo contenido y nuevos métodos mucho antes de que Adam Smith apareciera en escena para hacerla consciente de su propio carácter cambiante.

Puede justificarse, sin embargo, la opinión de que los cincuenta años en torno del final del siglo marcan un cambio social profundo. Formas nuevas de producción, de relaciones sociales, de gobierno y de pensamiento social, que en su lucha contra las antiguas se habían desarrollado de una manera lenta y muchas veces vacilante, avanzaban ahora triunfalmente y, debido a su espectacular progreso, las batallas anteriores fueron fácilmente olvidadas. En el campo de las ideas, el reflejo de los cambios económicos y políticos acusa una diferencia aún más notable que los cambios mismos. El pensamiento social toma conciencia de sí mismo y revela un conocimiento más completo que hasta entonces de la naturaleza del orden social que se estaba erigiendo

ante sus ojos. Las disciplinas sociales individuales se integran en una amplia filosofía social, y cada una de ellas se sistematiza. Se recogen fragmentos dispersos, se refinan y se juntan para formar un cuerpo de doctrina que posea consistencia interna.

La hazaña suprema de Smith y de Ricardo consistió en poner orden en el estado todavía caótico de la investigación económica. A ese orden se le ha dado el nombre de sistema clásico. Las diferentes escuelas de pensamiento existentes entre los economistas posteriores han elegido este nombre por razones diversas. Algunas veces el calificativo "clásico" se aplica a las doctrinas del sistema para denotar la autoridad indiscutible y general de que gozan; otras veces se usa para dar importancia especial a las consecuencias de esas doctrinas en el campo de las políticas; y otras veces aun, para distinguir el sistema de las escuelas críticas (por ejemplo, la romántica) que se desarrollaron después de él y que para muchos economistas, representan cierta decadencia.

La característica distintiva del análisis económico contenido en la obra de Smith (*La riqueza de las naciones*), es la penetración que revela en el estudio del mecanismo económico de la sociedad moderna. Su análisis deja al desnudo, con gran rigor, los principios subyacentes en el funcionamiento del sistema capitalista; así como, del proceso histórico que lo produjo. Este análisis se distingue también por haber sido el primero en reconocer explícitamente que los fenómenos sociales, e incluso su desarrollo histórico, obedecen a leyes propias que pueden ser descubiertas. El sistema clásico enseñó a los economistas posteriores la necesidad de un principio unificado para explicar los fenómenos económicos, de suerte que cada uno de ellos se relacione con los demás. Aprovechando los cimientos puestos por los fisiócratas, trató de dar una idea completa del proceso económico que contenía la esencia de la realidad.

La obra de Smith se divide en cinco libros que tratan, respectivamente, de los problemas de la producción, la distribución y el cambio, del capital, de las diferentes políticas económicas que han seguido en diversas épocas distintas

naciones, de los sistemas anteriores de economía política y, finalmente, de las finanzas públicas.

A continuación, se comentará alguno de los principales conceptos expuestos por Adam Smith en su máxima obra "La riqueza de las naciones", en específico lo relativo al libro V, en el cual Smith expone ideas sobre las partidas de gastos públicos que considera legítimas de acuerdo con su opinión general sobre la función del gobierno. Para el autor, las formas de recaudar los ingresos públicos ha constituido el punto de partida de toda la teoría liberal posterior sobre la tributación. Formula sus cuatro máximas famosas acerca de la tributación: igualdad, certidumbre, conveniencia y economía. Demuestra que, en última instancia, todos los impuestos (y, por lo tanto, los que se mantienen con su producto) los pagan los tres ingresos de la sociedad o, de acuerdo con su primer análisis del valor, los salarios o la plusvalía (Smith fue el primero en exponer el concepto de plusvalía y en subrayar el hecho de que estaba ligada a la producción capitalista).<sup>5</sup>

Examina uno tras otro la renta, las utilidades y los salarios. Pensaba que si el precio de las provisiones y la demanda del trabajo no variaban, los capitalistas deberían pagar los impuestos directos sobre los salarios. Pero los capitalistas tratarían de resarcirse cargando un precio mayor al consumidor. Si esto fuera imposible, decaería la demanda de trabajo.

Smith no parece ser partidario de los impuestos sobre las utilidades. Creía que el interés, como elemento de las utilidades, no era una base de tributación tan adecuada como la renta de la tierra, porque es muy difícil conocer con precisión la cantidad de acervo que un hombre posee y porque el dueño puede retirarlo fácilmente si el impuesto fuese muy gravoso. En cuanto a la parte de las utilidades que constituía una compensación del riesgo, no era suficiente, porque generalmente sólo es una cantidad moderada y porque ningún capitalista pagaría el impuesto y seguiría empleando su capital. Trataría de trasladar la incidencia del impuesto, que caería al fin de cuentas sobre el

---

<sup>5</sup> ROLL Eric, **Historia de las doctrinas económicas**, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, página 152.

consumidor, el terrateniente o los que prestan el dinero a interés. Así pues, sólo queda el impuesto sobre la renta de la tierra. Es indudable que Smith, como los fisiócratas, era partidario del impuesto sobre la renta de la tierra. “Tanto las rentas de los solares como las rentas de las tierras, son tipos de rentas de que disfruta el dueño, en la mayor parte de los casos, sin que medie atención o cuidado por su parte. Aún cuando se recabe parte de estos ingresos para sufragar los gastos del Estado, ello no implica perjuicio para ninguna clase de actividad económica. Las rentas de la tierra y de los solares son, quizá, entre todas, las especies de ingresos que mejor se acomodan a soportar el peso de un gravamen particular establecido sobre ellas.”<sup>6</sup>

El autor no atacó directamente los intereses de los terratenientes. El objetivo principal del ataque seguía siendo el comerciante monopolista. Asimismo condenó fieramente la prodigalidad de los príncipes, ministros y de las instituciones que mantenían todo el aparato del gobierno, justicia, educación, militares y marinos, eran trabajadores improductivos.

La teoría del valor-trabajo y la del excedente, revelan una posible pugna entre diferentes clases, y esto persiste, no obstante la posterior exposición sobre la teoría del costo de producción que podía ser usada para que todas las clases reclamaran el derecho a un ingreso, al hacer de ellas fuentes de valor.

Adam Smith habla de una “mano invisible” que hace que todo el mundo contribuya al bien común, también desmintió su teoría de la armonía con sus ataques contra la situación económica de los trabajadores “improductivos”. Condena fieramente la prodigalidad de los príncipes y de los ministros, y si no ataca a las instituciones que mantenían todo el aparato del gobierno, justicia y educación, sí expresó su opinión respecto a su importancia económica. Comenta, que todos los funcionarios que le sirven al “soberano”, tanto judiciales como militares, todo el ejército y toda la marina, eran trabajadores improductivos. Asimismo, tiene mala opinión sobre la calidad intelectual y el carácter de los terratenientes, ya que considera que obtienen sus ingresos sin

---

<sup>6</sup> ROLL Eric, **Historia de las doctrinas económicas**, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, página 158.

trabajar y son incapaces de comprender las consecuencias de cualquier medida política que pueda proponerse.

Sin embargo, consideraba que la primera obligación del Soberano<sup>7</sup>, era la de proteger a la sociedad contra la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes, por lo tanto, no podía realizarse por otro medio que el de la fuerza militar. El segundo deber<sup>8</sup> consistía en proteger a los miembros de la sociedad contra la injusticia y opresiones de cualquier otro componente de ella, por lo que se debía establecer una recta administración de justicia, la cual debe ir encaminada por un lado a crear una institución de carácter civil y otra la de administración de justicia. La tercera y última obligación del Soberano<sup>9</sup> y del Estado es la de establecer y mantener obras e instituciones públicas útiles, pero que no dan utilidades a los individuos, principalmente instituciones para facilitar el comercio y fomentar la instrucción.

Los gastos de defensa y sostenimiento de la dignidad del soberano se pagarían a base de contribuciones anuales. En cambio los gastos de la justicia deberían de sufragarse mediante tasas judiciales, y los gastos de utilidad local deberían financiarse a base de ingresos locales.<sup>10</sup> Los gastos ocasionados por las carreteras habrían de ser justamente cubiertos mediante contribución general, pero mejor todavía mediante peajes.

El gasto de la instrucción religiosa, deberían mantenerse sobre la base de tasas y contribuciones voluntarias, y cualquier deficiencia en los ingresos de las instituciones benéficas deben cubrirse por una contribución general. "La renta general de la sociedad, además de sostener los gastos que requieren la defensa y dignidad del Soberano debe suplir deficiencias de muchos ramos particulares de ingresos."

Sobre las fuentes de donde proceden los ingresos públicos y generales de la sociedad, Adam Smith sostiene que toda renta procede ya sea de la propiedad

---

<sup>7</sup> SMITH Adam, **La Riqueza de las Naciones, Libro Quinto "De los ingresos del Soberano o de la República"**, Tallere de Gráfica Panamericana, México, julio 1958, página 614.

<sup>8</sup> Idem, página 628

<sup>9</sup> Idem, página 639

<sup>10</sup> Idem, página 718

perteneciente al soberano o de los ingresos del pueblo. La propiedad puede consistir en capital o en tierras. La renta derivada del capital puede ser beneficio o interés, y la derivada de la tierra es mucho más importante. Los impuestos deben recaer sobre la renta, los beneficios y los salarios o por todos a la vez. Por tal motivo, como última instancia se indica como Adam Smith divide el impuesto, formas por las cuales el Soberano recauda los distintos ingresos: a) Impuesto sobre la renta de la tierra, b) Impuesto sobre el beneficio o sobre las utilidades procedentes del capital, c) Impuestos sobre los salarios del trabajo, d) Impuestos en los cuales se procura que su reclamación recaiga indiferentemente sobre cualquier especie de renta.

## **II.2. ENFOQUE CONTEMPORÁNEO INTERNACIONAL Y EL CASO DE MÉXICO**

En una economía mixta, como la que existe en distintos países occidentales, siempre se cuestiona la participación del Estado, ya que constantemente se tienen que definir las fronteras entre las actividades públicas y las privadas. Por ejemplo, para los economistas franceses del siglo XVIII, mercantilistas, el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria; según Adam Smith, el Estado debía desempeñar un papel limitado; en tanto que para John Stuart Mill y Nassau Senior, el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar a la empresa privada (*laissez faire*); en cambio para Robert Owen, la solución no era ni el Estado ni la empresa privada, sino la formación de grupos más pequeños de personas que cooperaran por interés mutuo; mientras que John Maynard Keynes, pensaba que el Estado debía intervenir para hacer frente a las depresiones económicas; por último, en nuestros tiempos, en los economistas de los países occidentales predomina la idea de que una intervención limitada del Estado puede paliar (pero no resolver) los problemas más graves.

“Actualmente, los países occidentales tienen una estructura descentralizada de gobierno, es decir, que poseen varias esferas de actuación del Estado: la local, la provincial, la regional o autonómica, según los casos, y la central”.<sup>11</sup>

En el caso específico de México existen tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

El Estado puede desempeñar muchas funciones, entre las que se encuentran<sup>12</sup>:

- a) Establecer el marco jurídico básico en el que vivimos.
- b) Regular las actividades económicas. Fomenta algunas actividades subvencionándolas y disuade de realizar otras gravándolas.
- c) Produce bienes y servicios y proporciona créditos; avala préstamos y proporciona un seguro.
- d) Compra bienes y servicios, incluidos muchos que son producidos por empresas privadas (como los fabricantes de armamento).
- e) Redistribuye la renta, transfiriéndola de unas personas a otras.
- f) Proporciona un seguro social para la jubilación, el desempleo, la incapacidad laboral y la asistencia médica a los ancianos.

Es importante mencionar que estas funciones corresponden a los Estados Unidos; sin embargo, se repite en muchos países occidentales. También hay que tomar en cuenta que las administraciones regionales y locales realizan actividades, cuya importancia, desde el punto de vista del gasto ha variado con el paso del tiempo, debido a la descentralización de recursos económicos y materiales, programas y acciones.

Joseph E. Stiglitz, en su obra *La Economía del Sector Público*, en el capítulo “El Federalismo Fiscal”, “establece que el reparto de las responsabilidades económicas entre la Administración central y las regionales y locales ha sido objeto de un permanente debate. El federalismo

---

<sup>11</sup> STIGLITZ Joseph E. *La Economía del Sector Público*, Columbia University, 3ª Edición, Antonio Bosch, Editor, Barcelona, 2000, página 20.

<sup>12</sup> STIGLITZ Joseph E. *La Economía del Sector Público*, Columbia University, 3ª Edición, Antonio Bosch, Editor, Barcelona, 2000, página 62.

abarca, por supuesto, cuestiones que van más allá de la economía. Por ejemplo, en los años sesenta, setenta y ochenta los defensores de los derechos humanos instaron a la Administración federal de los Estados Unidos a asumir un papel más activo y los que se oponían a ello hacían hincapié en los derechos de los Estados”.

Asimismo señala que la Administración central debe proporcionar los bienes públicos nacionales (defensa nacional) que benefician a todos los ciudadanos del país. En cambio, los bienes públicos locales (semáforos y la protección contra los incendios) benefician a los residentes de una determinada comunidad). Para que el suministro de bienes públicos nacionales sea eficiente, éstos deben ser suministrados a escala nacional.

También explica, que como la competencia entre los productores los lleva a ofrecer los bienes que quieren los individuos al menor costo, existe un argumento parecido a favor de la provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos regionales y municipales. Se dice que la competencia entre estos (gobiernos regionales y municipales) les lleva a suministrar los bienes y los servicios que desea la gente y a producirlos eficientemente, a este planteamiento se le llama “Hipótesis de Tiebout”. En México se considera que los municipios son capaces de realizar sus propias actividades y que dependiendo de la calidad de sus servicios garantizarán la permanencia de los partidos políticos.

Sin embargo, Tiebout considera que este planteamiento tiene algunas limitaciones como son:

- Fallos del mercado.- Externalidades: las decisiones de una comunidad afectan a otras (los olores de fábricas que están en un municipio se van para otro), pero no todas las externalidades son negativas (estudiantes que emigran a otros municipios).
- Competencia basada en los impuestos: la reducción de impuestos atrae a las empresas y al final son éstas las beneficiarias últimas, y no los municipios.

- Redistribución: con libertad de migración y competencia local, la redistribución a escala local será nula o, en el mejor de los casos, limitada. El proporcionar viviendas a los pobres o una asistencia pública mejor puede encontrarse con una fuerte inmigración de pobres. El no proporcionarla parecerá poco atractivo y los pobres se irán a otras ciudades.

En este mismo tema, el autor analiza la desigualdad entre distintas regiones y municipios, y la enmarca en la diferencia en cuanto a la renta per cápita y a los servicios públicos locales ofrecidos, pero considera que es mejor que el gobierno central luche contra la desigualdad entre las personas, en lugar de intentar reducir las desigualdades regionales y municipales.

Actualmente en México, se pretende llevar a cabo una "Reforma Fiscal", que permita ser más equitativa en la distribución de los recursos económicos entre los tres órdenes de gobierno, pero no hay fórmula perfecta, ya que debido a las variables que se utilizan, siempre van a beneficiar a unos y a perjudicar a otros municipios. Por lo tanto, es posible que el autor tenga razón en favorecer la desigualdad entre las personas.

Por último, Joseph E. Stiglitz indica que las subvenciones indirectas, por medio del sistema fiscal provocan un aumento excesivo del gasto en bienes públicos locales y una inversión excesiva en capital. Este tipo de ayudas constituye un instrumento ineficiente para subvencionar los Gobiernos locales; debido a que benefician más a los ricos que a las propias regiones o municipios; una parte importante de la ayuda va a parar a las empresas y no a los residentes.

En México sucede exactamente lo mismo, existe mayor subvención a las empresas que a los pequeños contribuyentes, originando con ello cada vez mayor desigualdad y evasión fiscal.

## EL CASO DE MÉXICO<sup>13</sup>

El sistema federal mexicano es el resultado de múltiples luchas históricas y amplios debates, que durante casi dos siglos han concentrado parte importante de la atención de los actores políticos principales. Las diversas Constituciones que han regido la vida de nuestro país han dado cuenta de esa disputa.

El debate se ha dado en escenarios diversos. En una primera etapa, por la vía armada, que enfrentó a las corrientes federalistas y centralistas de nuestro país durante buena parte del siglo XIX.

Posteriormente, en la etapa conocida como el "Porfiriismo", la disputa se sostuvo al interior de un sistema autoritario que representaba la paradoja de un federalismo formal y una realidad centralista.

Este escenario encontró condiciones favorables para reproducirse a lo largo del siglo XX. De manera paulatina, se fueron adicionando facultades a los poderes federales en detrimento de las facultades de las entidades federativas.

Desde su origen, el federalismo mexicano tuvo por objetivo unir si fusionar, y diferenciar sin dividir. La Constitución de 1824, primera de la República, estableció el régimen federal y otorgó facultades tanto a la Unión como a los estados, a fin de que cada uno procurara, en su ámbito de competencia, la prosperidad de la Nación y el bienestar de sus habitantes.

Años después, en 1847, se planteó la necesidad de una distribución competencial que delimitara tanto el poder federal como el estatal, evitando la recíproca invasión que lo mismo atentaba contra la soberanía de los estados, que amenazaba el futuro de la Unión.

---

<sup>13</sup> CALZADA Falcón Fernando, **Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004**, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco, Editado por CEPAC, S.A. de C.V., enero 2004, página 376.

La idea que finalmente prevaleció fue que los poderes federales debían limitarse sólo al ejercicio de las facultades que de manera expresa les otorga la Constitución de la República.

Antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y las exacciones desproporcionadas e iniquitativas en gravámenes concurrentes.

Para corregir esta situación se realizaron, inicialmente, las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Las Convenciones Nacionales Fiscales constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, orientando a pactar acuerdos entre los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal; así como, para compartir el rendimiento de los impuestos. Así, a finales de 1953 se crea la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una

coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

En nuestro país, se ha hecho fundamental la relación entre sistema federal y la democracia. El sistema federal permite el ejercicio cercano del poder a gobiernos libres y soberanos que velan por las necesidades de su región. La democracia dispone que sean los ciudadanos de cada región quienes elijan a sus gobernantes y les exijan que sus actos tomen en cuenta sus especiales características y potencialidades

Un adecuado sistema federal, que dote de las facultades necesarias a los Estados y municipios para responder a las necesidades de su región, promovería una mayor participación de la población en los asuntos públicos, porque la ciudadanía encontraría sentido a participar en un sistema capaz de dar respuesta a sus demandas.

El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2000- 2006, expresa la firme voluntad del Ejecutivo Federal en la construcción de un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable. Los gobiernos locales complementarán con sus propuestas, en diálogo permanente con el gobierno federal, los lineamientos establecidos en este Programa, de tal forma que la esencia del federalismo se convierta en elemento integrante del ejercicio y cultura política de los gobiernos mexicanos.

### **III. MARCO JURÍDICO**

#### **III.1. INSTITUCIONALIDAD Y MARCO CONSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO**

El sector público federal en México, está normado por un conjunto de leyes que jerárquicamente parten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas destaca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y un grupo de leyes que le confieren institucionalidad a las distintas funciones y organismos del sector público. La institucionalidad está inserta en el sistema político, que define la forma de organización y la estructura institucional del gobierno. Estas características determinan restricciones, capacidades y atributos del sector público federal en los asuntos de su competencia y, particularmente, en el diseño y aplicación de políticas públicas.

La economía mexicana se ha desenvuelto en el contexto de una economía de mercado, pero con participación significativa del sector público. En efecto, la Constitución ordena al Estado a dirigir el desarrollo económico de la nación, fomentar el crecimiento económico y el empleo, y promover la justa distribución de la riqueza. Al Estado, además, se le asignan las siguientes funciones:

- La planeación, coordinación y orientación de la actividad económica
- El fomento de la actividad económica en el marco de una economía de mercado
- El logro de la justicia social

De acuerdo con la constitución el sistema económico es mixto con rectoría del Estado. La economía es "mixta" porque coexisten derechos de propiedad pública, privada y social, que determinan la existencia de los sectores de la economía. Además se establecen las formas de propiedad: privada, pública y social.

Los artículos 25 y 26 constitucionales establecen cuáles son las obligaciones del Estado en la conducción de la economía nacional.

El artículo 25 constitucional establece la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional:

"(...) para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...

(...) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general..."<sup>14</sup>

Por su parte, el artículo 26 constitucional fija la planeación democrática de la vida nacional:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."<sup>15</sup>

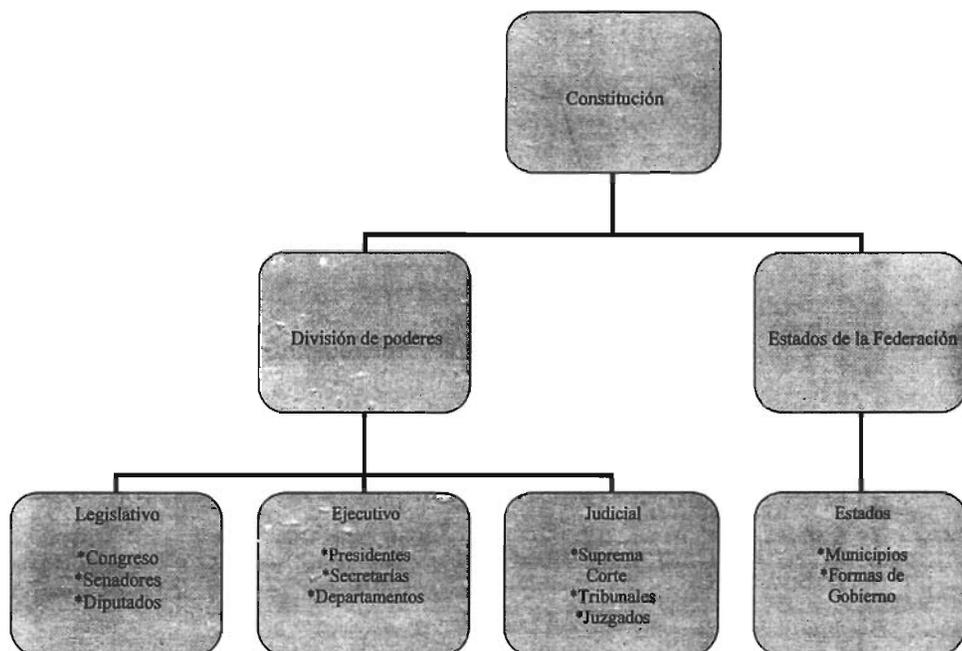
En el régimen político mexicano existe una estructura jerárquica según la cual la validez de todas las normas del ordenamiento jurídico dependen de la concordancia con ella. El régimen democrático permite la competencia entre los distintos agentes para imponer a la propia Constitución las funciones y los contenidos que permitan el desarrollo económico, político, social y democrático de los distintos grupos. En el siguiente diagrama se ilustran las características de la Constitución mexicana.

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Superior de Estudios Fiscales A.C. (ISEF), México, enero 2005, página 21.

<sup>15</sup> Idem, páginas 22 y 23.

## La Constitución y el Régimen Federal<sup>16</sup>



### III.2. Normatividad Presupuestal Federal

El proceso presupuestario tiene su fundamento jurídico en el conjunto de leyes que norman la acción del gobierno en la economía. En los siguientes apartados se comentan brevemente cada uno de los ordenamientos más importantes.

<sup>16</sup> AYALA Espino, José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 51.

### III.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La formulación, ejecución y control del presupuesto está fundamentada en los artículos 25, 26, 73, 74 y 75 de la Constitución, los cuales facultan al Ejecutivo Federal para preparar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente y en fechas precisas.

Artículo 25. "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...<sup>17</sup>

Artículo 26. "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines de proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación... Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C. (ISEF), México, enero 2005, página 21.

<sup>18</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Instituto Superior de Estudios Fiscales A.C. (ISEF), México, enero 2005, página 22.

Artículo 73. En la Fracción VII, se señala como facultad del Congreso la de ... "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto."<sup>19</sup>

Artículo 74. Se encuentra en el título tercero; capítulo segundo, sección III, a continuación se transcribe lo más relevante.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción II: "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley."<sup>20</sup>

Fracción IV: "Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre."

"...Sólo se podrá ampliar el plazo de la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del Proyecto de Presupuesto de Egresos; así como, de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo de comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Idem, página 58.

<sup>20</sup> Idem, página 63.

<sup>21</sup> Idem, páginas. 63 y 64.

Artículo 75." La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo."<sup>22</sup>

### **III. 2.2. Ley de Ingresos**

Este documento se elabora en forma anual para el Gobierno Federal y presenta la estimación de los ingresos que espera recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno, consistente en la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se complementan con la estimación esperada de ingresos por aportaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que configuran la Administración Pública Paraestatal.

Como es de entenderse, la formulación de esta Ley se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, por lo que en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir los compromisos y necesidades que obligan las acciones y programas de gobierno, es necesario allegarse recursos adicionales, para lo cual se recurre al último concepto de ingreso conocido: el financiamiento, clasificándolo en razón de su destino: Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la Ley de Ingresos presenta la estimación de todo tipo de ingresos que se allega la Administración Pública Federal en su conjunto, para financiar los presupuestos de egresos.

Esta Ley es formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y presentada por el Poder Ejecutivo para aprobación del Poder Legislativo, con fundamento en el artículo 71, fracción I, en relación con el artículo 63, fracción

---

<sup>22</sup> Idem, página 65.

VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 7° de la Ley de Planeación.<sup>23</sup>

### **III.2.3. Presupuesto de Egresos**

Este documento también se elabora en forma anual y presenta principalmente las erogaciones previstas para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyéndose en este último las previsiones, para la Administración Pública Central y Paraestatal; así como, del Desarrollo Regional y participaciones a estados y municipios de impuestos federales recaudados en las zonas geográficas de los mismos, y los compromisos de pago de deuda.

El Presupuesto de Egresos comprende dos documentos fundamentales: el decreto por el que se autoriza el Presupuesto de Egresos y los tomos generales y sectoriales en los que se detalla y especifica el mismo.

### **III.2.4. Plan Nacional de Desarrollo**

La Ley de Planeación se promulgó el 5 de enero de 1983, instituyendo así, el Plan Nacional de Desarrollo, al cual lo concibe como “La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

El Plan Nacional de Desarrollo se evalúa en forma anual y es obligación del Poder Ejecutivo informar sobre su ejecución con la misma periodicidad, establece metas a largo plazo, y para su ejecución se subdivide y apoya en lo que se conoce como Planes Operativos Anuales (POAS) y Planes de Mediano Plazo (PMP). Los primeros, se encuentran incorporados dentro de los

---

<sup>23</sup> ADAM Adam Alfredo, BECERRIL Lozada Guillermo, **La Fiscalización en México**, UNAM, México, 1988, páginas 17 y 18.

Presupuestos de Egresos, que anualmente, presenta el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados y se identifican a través de los análisis programáticos contenidos en los mismos.

### **III.2.5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>24</sup>**

En el artículo 31 de esta ley, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en las fracciones XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XXI, XXIII a realizar las siguientes funciones:

- "Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional."
- "Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República."
- "Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal."
- "Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos."
- "Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal."
- "Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal."
- "Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como la programación, presupuestación, contabilidad y evaluación."

---

<sup>24</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., México 2005, páginas 14,15, 29,30.

El artículo 37 en sus fracciones I, II, III, V, VII, VIII, IX establece que corresponde a la Secretaría de la Función Pública:

- "Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos."
- "Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo."
- "Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."
- "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."
- "Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas."
- "Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación,

enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.”

- “Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

### **III.2.6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento**

En el capítulo 4 señala que la contabilidad del gobierno federal debe ser controlada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).<sup>25</sup> Establece que la SPP emite y autoriza los catálogos de cuentas de la Administración Pública Federal, y los modifica en la creación de un nuevo sistema, por requerimientos específicos, por adecuación de reformas técnico-administrativas y para la actualización de la técnica contable.

### **III.2.7. Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación**

Faculta a esta entidad del Poder Legislativo a revisar la Cuenta Pública del gobierno federal, ejerciendo funciones de contraloría, mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, verifica si las entidades ejercieron sus presupuestos y ejecutaron los programas y subprogramas conforme fueron aprobados: si aplicaron los recursos provenientes del financiamiento de acuerdo con lo autorizado y se apegaron a las estipulaciones relativas a la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás ordenamientos en la materia.

---

<sup>25</sup> Todas las funciones que esta ley enuncia de la SPP, fueron absorbidas por la SHCP a partir del día siguiente a la publicación del decreto de fusión de ambas Secretarías de Estado, en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación, se describen las principales leyes que están relacionadas con el proceso de presupuestación:

- Ley de Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Planeación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley General de Bienes Públicos
- Ley Federal de Obras Públicas
- Ley de Adquisiciones
- Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos
- Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Gasto/Financiamiento
- Decreto referente a la revisión de la Cuenta Pública
- Plan Nacional de Desarrollo
- Convenio Único de desarrollo

## IV. DESARROLLO DEL GASTO Y DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

### IV.1. CONCEPTOS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público es el instrumento más poderoso de que dispone el Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía.

La definición convencional del gasto público, según José Ayala Espino, es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público.

El ejercicio del gasto comprende un conjunto de actividades operativas básicas, de donde destacan dos aspectos: primero, lo concerniente a todas las actividades generales que implica el gasto público, las políticas, las negociaciones, la preparación del presupuesto de gasto etc., y, segundo, los procedimientos administrativos utilizados para dar seguimiento adecuado a las diversas tareas y acciones que implica la función del gasto público.

La clasificación del gasto público se puede hacer bajo los siguientes criterios: orgánicos, administrativos, económicos o funcionales.

*Criterio orgánico.* Clasifica el gasto público según la unidad u organismo administrativo que realiza el gasto corriente: administración central, entes locales, empresas públicas, organismos públicos o fondos independientes del presupuesto general del Estado.

*Criterio económico.* Se realiza desde un doble punto de vista:

- a) Gastos corriente o de inversión.
- b) Desembolsos unilaterales, transferencias (el Estado no exige nada a cambio del gasto) y/o bilaterales (la corriente del gasto público tiene como contraprestación un determinado bien o servicio).

La clasificación económica del gasto público cumple con la presentación del gasto por la naturaleza de la transacción realizada por el sector público, esto es, con contraprestación o sin ella para fines corrientes o de capital, tipos de bienes o servicios obtenidos y de los sectores o subsectores que reciben las transferencias. La finalidad de esta clasificación es brindar una amplia referencia del impacto y de la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, proporcionar un fundamento analítico y funcional para averiguar a qué sectores contribuye y en qué escala; asimismo, posibilita el análisis y evaluación de los posibles rendimientos que se produzcan estructuralmente (de seguridad social, formación de capital humano, producción y provisión públicas).

- a) *Gastos corrientes.* Aquellos que realiza el Estado para cubrir su funcionamiento normal. En general, incluyen los gastos para la administración pública.
- b) *Gasto de capital.* Son aquellos gastos que el sector público realiza para cubrir algunos tipos de inversión que el sector privado, no lleva a cabo por corresponder a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para el fomento de la actividad privada.

*Criterio funcional.* Clasifica los gastos públicos según el fin para lo cual se realizó el gasto concreto. Por su parte, la clasificación funcional del gasto público identifica el gasto por grupos homogéneos de actividades estatales, para efectos de análisis económico.

*Clasificación Administrativa.* Busca responder a la pregunta ¿quién gasta los recursos públicos? Para responder es necesario identificar al ejecutor directo del gasto, quién lo utiliza para adquirir insumos y factores, y qué bienes y servicios se producen con ellos. Los ramos que comprenden son los siguientes:

Ramo central. Ramo de los poderes y órganos autónomos. Ramos generales. Organismos paraestatales.

El ramo central incluye a las dependencias o secretarías, y los ramos generales, los recursos transferidos a los gobiernos de los estados. El ramo de organismos paraestatales incluye a las empresas y entidades.

#### **IV.2. CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO<sup>26</sup>**

El gasto también puede ser clasificado por su objeto, para ello se divide en capítulos teniendo como finalidad, dar a conocer los gastos globales de la demanda que realiza el sector público en bienes y servicios, indispensables para el funcionamiento de la administración. Asimismo, el gasto puede clasificarse por programas y actividades con el propósito de agrupar los gastos según los programas a realizar y a las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar íntegramente los programas. Su objetivo es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas esperadas.

Los capítulos que clasifican el gasto por su objeto, son los siguientes:

*Servicios personales (capítulo 1000).* Agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado; así como, las cuotas y aportaciones a favor de instituciones de seguridad social. Incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

*Materiales y suministros (capítulo 2000).* Agrupa las acciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.

*Servicios generales (capítulo 3000).* Incluye las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o

---

<sup>26</sup> AYALA Espino, José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, junio 2001, página 151.

instituciones del propio sector público, para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

*Ayudas, subsidios y transferencias (capítulo 4000).* Agrupa las asignaciones que la administración pública centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y con las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo con las estrategias y prioridades nacionales.

*Bienes muebles e inmuebles (capítulo 5000).* Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles, requeridas en el desempeño de las actividades de la administración pública federal.

*Obras públicas (6000).* Incluye las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país.

*Inversión financiera y otras asignaciones (capítulo 7000).* Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el gobierno federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria; así como, las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.

*Participaciones de ingresos federales (capítulo 8000).* Agrupa las acciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deben entregarse a los gobiernos de los estados, sus municipios y organismos descentralizados; así como, al Distrito Federal, derivados de los convenios de coordinación fiscal suscritos con el gobierno federal.

*Deuda pública (capítulo 9000).* Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno federal por concepto de su deuda pública interna y

externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión. Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), por conceptos distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

### **IV.3. CONCEPTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el gobierno para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades, que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.

El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros. El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes. En México el presupuesto de egresos de la Federación es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal; que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios; así como, de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos públicos, durante un año determinado.

#### **IV.4. PROCESO PRESUPUESTARIO**

Se aduce que los resultados a los cuales llega la economía en un año dado, dependen, en buena medida de este proceso, ya que intervienen variables, como la recesión, oleadas inflacionarias, crecimiento exagerado de la deuda pública, reducción de la producción de bienes y servicios públicos, que pueden atribuirse al diseño de un presupuesto; Asimismo, los valores financieros que se asignan al curso de adopción de decisiones en el proceso presupuestario, dependen del marco de restricciones económicas generales (crecimiento económico, valor de las exportaciones, evolución de las variables financieras, tipo de cambio, etc.), que rebasan los límites del proceso presupuestario. De todo lo anteriormente mencionado, deberá informarse a los legisladores y a los funcionarios gubernamentales encargados de tomar decisiones para que no adopten criterios opuestos o contradictorios. La presupuestación no es necesariamente el punto de arranque del gasto; pues durante todo el ejercicio se realizan diversos registros y controles que junto con las prioridades establecidas para un nuevo ciclo, sirven como ingredientes para el proceso de la presupuestación siguiente. La presupuestación comprende las etapas de formulación, ejercicio, control (Legislativo y Ejecutivo) y evaluación.

##### **IV.4.1. Formulación del presupuesto**

La formulación presupuestal en México se desarrolla dentro de una etapa del proceso de planeación que se denomina programación-presupuestación. Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por las actividades que van desde la planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año, hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos.

La programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, que formula el Ejecutivo Federal.<sup>27</sup> Directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

---

<sup>27</sup> El fundamento del sistema de planeación que enmarca el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se incluyó en la Constitución con la reforma al artículo 26, del 12 de febrero de 1983.

y en los Criterios Generales de Política Económica, estos últimos como complemento anual del PND, cuyo propósito es facilitar el examen e interpretación del presupuesto. Los trabajos para la elaboración de éste último se inician durante el segundo semestre del año. A continuación, se explica de forma genérica la formulación del presupuesto:

El primer paso para la elaboración del presupuesto es la preparación del Programa Operativo Anual Macroeconómico (POAM), el cual es una versión preliminar de los Criterios Generales de Política Económica, y se complementa con los lineamientos del gasto que las dependencias deberán observar durante la formulación de su Programa Operativo Anual (POA). Asimismo, se le asigna a cada dependencia un pre-techo financiero.

Simultáneamente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elabora de manera independiente una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar adecuadamente las dependencias, fundamentando su análisis en el presupuesto anterior, y en las previsiones sobre la evolución futura del entorno económico.

Una vez que las dependencias elaboran su Programa Operativo Anual, proceden a preparar sus proyectos de presupuesto, los cuales se deben desglosar al nivel más pequeño de la clave presupuestaria, por esta razón la elaboración es sumamente complicada.

Las entidades coordinadoras del sector verifican que los anteproyectos de presupuesto de las dependencias se apeguen a la cifra definitiva comunicada previamente por la SHCP y de ser necesario realizan los ajustes correspondientes a los proyectos.

Ya que las entidades coordinadoras tienen todos los anteproyectos de las entidades, preparan el anteproyecto sectorial integrado y la exposición de motivos del sector, los cuales se remiten a más tardar el 20 de octubre a la Dirección General de Política Presupuestal.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y del gasto público federal, formulan sus respectivos proyectos de presupuesto y los envían al presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez que la SHCP cuenta con todos los presupuestos sectoriales, procede a realizar la integración final, y elabora la exposición de motivos e iniciativa de decreto del proyecto de presupuesto.

### **Procedimiento operativo federal del presupuesto programático<sup>28</sup>**

Se determinan las orientaciones nacionales con base en el Plan Nacional de Desarrollo y se procede a vincularlos con los objetivos globales, sectoriales y regionales; y éstos en el seno del gabinete económico se ajustan a los pisos financieros.

Una vez que la Secretaría de Hacienda recibe los anteproyectos de cada dependencia y entidad debidamente requisitados, ésta elabora el anteproyecto de presupuesto por programas, clasificando el gasto en capítulos presupuestales y conforme a la estructura programática.

Enseguida se desglosan, calendarizan los programas con las asignaciones presupuestales específicas.

Realizando lo anterior, la Secretaría de Hacienda suma y aglutina los proyectos individuales y presenta al Ejecutivo Federal el anteproyecto del presupuesto de egresos, en su caso capta inquietudes y directrices específicas, adecuando dicho proyecto.

Revisión y en su caso autorización por el presidente de la República y su envío a la Cámara de Diputados, como proyecto de ley.

<sup>28</sup> AYALA Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 182.

#### **IV.4.2. Aprobación del presupuesto**

De acuerdo con el artículo 74 Constitucional, el Secretario de Hacienda a nombre del Ejecutivo Federal, realiza la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, debiendo comparecer a dar cuenta de los mismos una vez que éstos han sido analizados por la Cámara de Diputados.

Una vez que la Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y comentarios a las Comisiones de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público.<sup>29</sup> Las comisiones estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones, los cuales deben estar firmados por la mayoría de sus integrantes.<sup>30</sup>

Una vez emitido el dictamen de las comisiones, se incluye en el orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del pleno de la Cámara de Diputados, acto seguido por la votación.

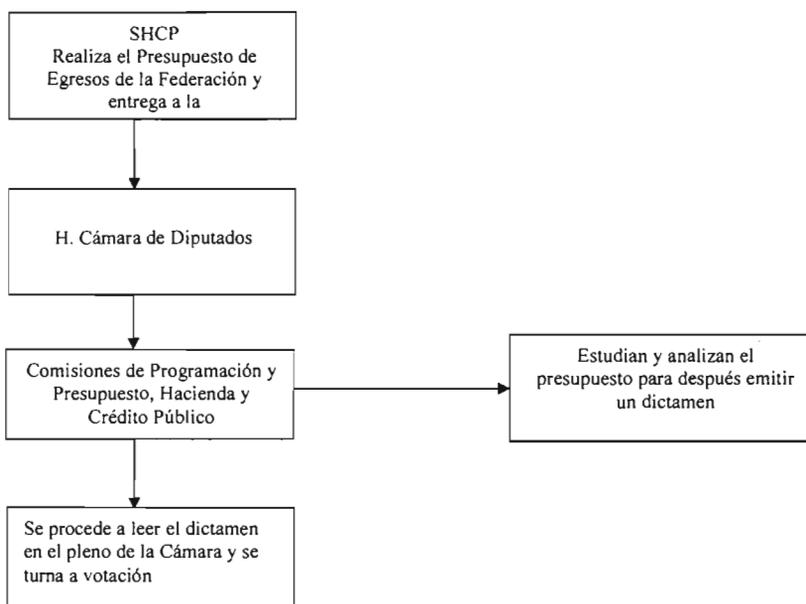
El presupuesto de egresos quedará definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta, procediendo entonces a estampar el sello de validez y a registrar el presupuesto en el libro de leyes de la Cámara. Después se envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, adquiriendo, entonces, naturaleza y carácter de ley.

---

<sup>29</sup> Las comisiones se integran por miembros del partido del gobierno y de la oposición.

<sup>30</sup> Es importante resaltar que el estudio del presupuesto que realizan las comisiones se hace de manera muy apresurada, debido a la cercanía del nuevo año y las necesidades de recursos que tienen las dependencias.

### Etapas de aprobación del presupuesto<sup>31</sup>



#### IV.4.3. Ejercicio del presupuesto

Esta actividad se conforma por un gran número de tareas, que ponen en movimiento los recursos autorizados en el presupuesto de egresos, que se llevan a cabo durante la vigencia del mismo. Es bajo la presente fase que se efectúa el grueso de las tareas, que servirán de base para completar el control y la evaluación de los recursos en movimiento. Las tareas que se realizan van, desde la recepción del documento fuente del ejercicio de gasto hasta la formulación de reportes y emisión de controles para efectos de evaluación.

<sup>31</sup> AYALA Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 183.

Como se mencionó anteriormente, el ejercicio del gasto se realiza durante el periodo para el cual se preparó el proyecto presupuesto de egresos, mediante la aplicación de los recursos previstos en la etapa de presupuestación a erogaciones específicas. Para el cumplimiento de esta función o etapa del gasto público, la administración se apoya en los objetivos, metas, costos y unidades responsables de ejecución, que directa o indirectamente se prevén en el documento del presupuesto de egresos.

También se puede considerar que con el ejercicio del gasto se busca dar mayor precisión y claridad al manejo de las erogaciones, por parte de la administración central y de otras dependencias; así como, también facilitar la evaluación de las acciones y de los resultados alcanzados. Ello permite retroalimentar al proceso de programación-presupuestación. Por lo tanto, el ejercicio de los recursos públicos representa un factor importante para cumplir con las metas y objetivos de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la SHCP, son las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales, una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.

En cuanto las dependencias reciben los lineamientos para la calendarización del presupuesto, éstas tienen cinco días hábiles para enviar sus propuestas de calendario a la Dirección General de Política Presupuestal.

Los calendarios se deben elaborar globalmente y por nivel y capítulo, conforme a la clasificación por objeto del gasto.

Durante los siguientes veinte días a la aprobación del presupuesto, la Dirección General de Política Presupuestal, a través de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos de gasto aprobados. Tomando en cuenta estos calendarios y subcalendarios, la Dirección General de Política Presupuestal informa a la Tesorería de la

Federación (TESOFE), para que proceda a la apertura de las líneas y sublíneas de crédito globales por dependencia.

La TESOFE considera los importes mensuales brutos autorizados en los calendarios de gasto, distribuye en las líneas de crédito los recursos presupuestales autorizados a las dependencias para su ejercicio. Sólo se tramitan las solicitudes de traspaso de recursos de línea y sublínea de crédito globales, que cuentan con la autorización de la Dirección General de Política Presupuestal.

#### **IV.4.4. Control del ejercicio presupuestal**

El conjunto de tareas que se realicen para efecto de control, por simples y sencillas que sean, están presentes durante todo el ciclo presupuestal. El control de gasto no va adherido a ninguna de sus etapas en particular. En cada una de ellas se lleva a cabo en forma continua, o en alguna o algunas de las tareas correspondientes a esta actividad. Lo anterior, para revisar en general con mayor detalle el proceso de control del gobierno, y no sólo del presupuesto.

Los sistemas o formas de control son variables, no se puede hablar de uno que sea general o aplique por igual a cada etapa o cada sistema de administración del gasto. El control dependerá del sistema que se aplique, de los aspectos específicos que se desee vigilar; así como, de los reportes que se espere obtener. Sus tareas pueden ir encaminadas a verificar que: a) las aplicaciones presupuestales no rebasen los montos presupuestales asignados, b) que los recursos estén realmente empleados en los aspectos para los que fueron programados, y c) aplicación de instrumentos intermedios de control. En suma, el control se orienta fundamentalmente a evitar el surgimiento de desviaciones de recursos y en caso de detectarlas, a implementar las medidas adecuadas para corregirlas.

El proceso de control del correcto ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, se lleva a cabo por distintas instituciones en diferentes

niveles dentro del gobierno. La diversidad de las instituciones encargadas de verificar la correcta aplicación del presupuesto es un reflejo de los diversos objetivos que se persiguen con dicho control. Entre ellos destacan los controles ejercidos por el Ejecutivo y Legislativo.

#### **IV.4.4.1. Control del presupuesto por el Ejecutivo**

La primera etapa del control presupuestal la realiza la Secretaría de la Función Pública (SFP), estableciendo, a través de la normatividad, los estándares para el control interno en las dependencias y entidades.

Estos estándares buscan promover tres aspectos preventivos fundamentales:

- Que los contratos y las erogaciones que se realicen cumplan con la normatividad aplicable.
- Que los fondos, la propiedad y demás activos de las dependencias o entidades estén adecuadamente protegidos contra el deterioro, mal uso y cualquier otra causa que pudiera afectarlos.
- Que se mantenga un registro de los ingresos y gastos.

La SFP se apoya en las unidades de Contraloría Interna de las entidades o dependencias, quienes verifican la correcta instrumentación de las normas de regulación, control, fiscalización y evaluación gubernamental que previamente definió la Secretaría de la Función Pública.

Desde una perspectiva genérica, el proceso presupuestario puede ser visualizado como un modelo de retroalimentación de entrada y salidas (input/output).

Las unidades de Contraloría Interna se encargan de realizar auditorías internas y operacionales sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos de las unidades administrativas. Una vez ejecutada la auditoría se procede a informar a las unidades auditadas las observaciones correspondientes, las cuales deben ser solventadas por dichas unidades en los

plazos que se les indiquen. Asimismo, se presentan recomendaciones, con la finalidad de mejorar el funcionamiento operativo de las unidades, las cuales deben implementarse. En caso de faltas graves se procede a deslindar las responsabilidades correspondientes imponiendo, en su caso, las sanciones que estipule la normatividad.

#### **IV.4.4.2. Control del presupuesto por el Legislativo**

El control presupuestario, por parte del Poder Legislativo, responde a una de las principales demandas de la sociedad democrática.

Este tipo de revisión tiene por objeto responsabilizar ante la sociedad a las dependencias gubernamentales sobre la forma en que ejercen el gasto.

La Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>32</sup> es la encargada de llevar a cabo la revisión de la glosa de la Cuenta Pública. La revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda hace especial énfasis en los siguientes aspectos:

- Cumplimiento estricto del presupuesto tal y como fue aprobado por el Congreso, o si existen variaciones que éstas hayan sido documentadas.
- Que los movimientos contables fueran registrados adecuadamente, que éstos hayan sido efectuados de acuerdo a la normatividad vigente.
- Que no sobrepasen los techos presupuestales autorizados.
- Que se respete la calendarización del gasto público.

Una vez que la Contaduría Mayor de Hacienda realiza las revisiones correspondientes a la Cuenta Pública, emite observaciones sobre el ejercicio presupuestal a las entidades correspondientes. Las entidades observadas, deben revisar sus procedimientos y presentar los comentarios correspondientes a las observaciones, con el objeto de solventarlas. Si a consideración de la Contaduría Mayor de Hacienda las observaciones no son

---

<sup>32</sup> Actualmente la Auditoría Superior de Fiscalización.

solventadas adecuadamente entonces incluyen la observación en su informe anual sobre la Cuenta Pública.<sup>33</sup>

Un grave problema del control presupuestal en México es que el tipo de revisión que se efectúa sobre el gasto público es cuantitativo, por lo cual excluye aspectos relativos a la optimización del gasto o a la viabilidad de los proyectos como ocurre en otros países.

#### **IV.4.5. Evaluación del presupuesto**

La evaluación corresponde a la última etapa del proceso de presupuestación: se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y el presupuesto público, durante un año.

A diferencia del control, la evaluación se lleva a cabo después de una fase de aplicación del gasto, o en periodos del ejercicio que así se determinen. Ésta es una actividad que parte del análisis del gasto para un periodo pasado, y suele realizarse a través de medidas, marcos de referencia o indicadores de desempeño presupuestario. Mientras las tareas de control pueden ser continuas, las de evaluación son estáticas. Por ello, es necesario determinar el espacio de tiempo que abarca la evaluación. Ésta no puede efectuarse en el momento mismo del ejercicio del gasto, sino hasta que ha pasado un año fiscal.

La evaluación del presupuesto centra la atención en fijar una marca de referencia que indique el grado en que se cumplió con los programas y metas, y si los recursos fueron utilizados adecuada y oportunamente. La evaluación proporciona un criterio para justificar o no el ejercicio del gasto en un periodo determinado.

La evaluación tiene por objeto determinar si los recursos se ejercieron conforme lo autorizado, si las metas se cumplieron de acuerdo con lo

---

<sup>33</sup> El informe que emite la Contaduría Mayor de Hacienda se turna a la SFP para que finque responsabilidades y, presente las denuncias correspondientes cuando se configuren delitos.

programado; en suma, la evaluación nos debe indicar si se justifican o no los resultados del ejercicio presupuestario. Anualmente, el Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo tres documentos que evalúan la actividad del sector público y en particular, el ejercicio del gasto. Estos documentos son los siguientes, mismos que tienen referencia con los instrumentos de evaluación:

- Cuenta de la Hacienda Pública Federal
- Informe de Gobierno
- Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo

La Cuenta Pública es un documento que expone de manera exhaustiva la gestión financiera del sector público en un año determinado y permite comprobar si las dependencias y entidades se sujetaron a los lineamientos del Presupuesto de Egresos de la Federación; así como, si lo realizado corresponde a los objetivos de los programas. Tanto el informe de gobierno como el de ejecución del PND dan cuenta de la utilización de los fondos públicos y el cumplimiento de metas programáticas.

El papel del poder legislativo en el control y la evaluación del PEF, comienza, como se dijo, con la recepción, discusión y dictamen del proyecto anual después de que el secretario de Hacienda y Crédito Público comparece ante el pleno de la Cámara de Diputados para explicar el contenido general del PEF, su relación con los planes y programas, y su impacto en la economía. El proyecto se turna a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para su análisis. Una vez realizados los estudios, dicha Comisión elabora un dictamen que debe ser leído dos veces, antes de ser sometido a discusión. Al ser aprobado el proyecto del PEF, incluidas ya las modificaciones, se convierte en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal se presenta al Legislativo los primeros días de junio. La responsable de su escrutinio es la Contaduría Mayor de Hacienda. Antes de que transcurran 160 días, la Contaduría debe presentar a la Cámara un informe previo que analice de manera general el contenido de la Cuenta Pública. El dictamen se somete a discusión en el pleno, y, al

aprobarse, se formulan recomendaciones para mejorar el control de ciertas áreas.

Al tiempo que este proceso tiene lugar, la Contaduría puede someter a auditorías financieras y administrativas a las dependencias, y entidades sujetas al control presupuestal. También se fiscalizan las transferencias federales a las entidades de control presupuestal indirecto.

## **V. FINANCIAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

### **V.1. La dependencia de las finanzas estatales y municipales de los recursos que les otorga el gobierno federal**

La marcha de un gobierno local depende en buena medida de sus finanzas. Probablemente el asunto más importante del federalismo mexicano es la obtención y el uso de los recursos financieros de los gobiernos locales. Por lo tanto, entre los principales temas destacan:

- Cómo fortalecer las haciendas estatales y municipales para que los gobiernos locales financien sus actividades con recursos propios, y así ser verdaderamente responsables de las mismas.
- Cómo establecer una distribución políticamente aceptable y económicamente viable de las transferencias federales repartidas entre los estados y municipios, especialmente en lo que concierne a los recursos compensatorios para el combate a la pobreza.
- Una vez efectuadas las transferencias federales a los estados y municipios, qué instancias son las responsables del seguimiento y control del ejercicio de los recursos.

La distribución de los recursos financieros ha generado conflictos intergubernamentales que a pesar de algunas dificultades se han procesado en el marco del federalismo mexicano. El modo como se resolvió esta distribución determinó, el rumbo del país en su conjunto. La solución a problemas como la compensación de regiones deprimidas ante la coordinación, transferencias y generación de recursos financieros entre los ámbitos de gobiernos locales y el federal, siempre han sido controvertidos.

La descentralización y la reforma institucional para favorecer a las finanzas locales es una buena decisión, sin embargo, habría que cobrar conciencia de los riesgos que ello entraña y, consecuentemente ser muy cauteloso. Las responsabilidades locales no siempre aumentan en la misma proporción que los recursos adicionales que reciben. Los gobiernos locales no siempre están bien preparados para ejercer estas responsabilidades. La aplicación de recursos y selección de proyectos no es por definición socialmente óptima ni económicamente eficiente.

En los últimos años, el tema de las participaciones federales (el Ramo 28 del presupuesto) ha adquirido especial importancia porque constituye una parte esencial de los recursos con que cuentan los gobiernos locales para financiar no sólo urgentes obras públicas, sino también sus gastos corrientes. Otras transferencias como los recursos para los servicios educativos, ahora federalizados (el Ramo 25 del presupuesto), se encuentran restringidas en el uso exclusivo para salarios y otros gastos educativos. Una tercera transferencia federal la constituyen los recursos destinados al combate de la pobreza (anterior Ramo 26). Dentro de este rubro el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) se ha convertido en la principal fuente de recursos para el financiamiento de obra pública de los gobiernos locales.

"El sistema de participaciones federales es uno de los mecanismos que utiliza el gobierno federal para canalizar recursos a los estados y a los municipios. Los propósitos fundamentales de este sistema son:"<sup>34</sup>

- Promover la coordinación fiscal, esto es, que no existan gravámenes federales, estatales o municipales sobre la misma materia.
- Operar como un mecanismo equilibrador de recursos entre estados y municipios.

---

<sup>34</sup> AYALA Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 381.

Desde la instauración en 1980 del Sistema de Coordinación Fiscal hasta la fecha, se ha buscado mejorar los criterios de asignación, reasignación, subsidios y donativos a los estados y municipios. Por lo que estas modificaciones pueden verse reflejadas en tres elementos: integración, distribución y control de los fondos.

Un reto del "nuevo federalismo" es realizar una redistribución de funciones y responsabilidades, así como de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. Esa reasignación es esencial para atenuar el centralismo y avanzar en el desarrollo regional equilibrado. En el proceso de descentralización, ha declarado el gobierno, que se pondrá especial atención a la reducción de desigualdades regionales, compensando las más urgentes y procurando la equidad y justicia en la ejecución del gasto. También ha resaltado el gobierno que avanzar en la federalización del gasto público contribuirá de manera general a mejorar los resultados fiscales, tanto del gobierno federal y de los estados, ya que se logra una mayor eficiencia en la gestión pública, y se elimina la duplicación en programas y esfuerzos.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se reafirma el proceso de descentralización. Debe de reconocerse que éste es un proceso largo plazo, que requiere llevarse a cabo por etapas y siempre respetando la soberanía de las entidades federativas y municipios. Por esta razón, es importante no hacer de la descentralización un fin mismo, sino un instrumento muy útil, para incrementar la calidad en el ejercicio del gasto.

De igual forma, no debe olvidarse que el gobierno federal deberá seguir jugando un papel fundamental para salvaguardar la estabilidad macroeconómica y finalmente, es el último responsable de que se cumplan estándares mínimos en materia de salud, educación y abatimiento de la pobreza.

Tomando en cuenta la fuerte dependencia de los gobiernos estatales y municipales de México respecto a las transferencias del gobierno federal, y considerando que la política de descentralización fiscal actual parece

concentrarse en el gasto, vale la pena revisar esquemáticamente las posibles implicaciones que pudieran tener transferencias de gasto como las del Ramo 26.

Por ejemplo entre 1989 y 1993, el 65% de los recursos del Ramo 26 fue equivalente, en promedio al 34% de los egresos efectivos ordinarios de los municipios. La teoría económica de las transferencias intergubernamentales señala que éstas pueden tener implicaciones importantes sobre la recaudación de impuestos locales y sobre la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisiones deseada de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencia que se le otorgue.

Una primera posibilidad consiste en transferir los recursos a los gobiernos locales o estatales sin especificar el destino de los mismos. En este caso, la comunidad receptora de los recursos va incrementando el presupuesto de su gobierno para aplicarlo a sus necesidades. Ello supone que es más fácil para el gobierno local distribuir los recursos provenientes de la transferencia intergubernamental entre sus habitantes y, en contraste, es más difícil aumentar el cobro de los impuestos locales.

La segunda posibilidad consiste en hacer transferencias estableciendo que deberá ser utilizada para un programa específico dentro de un conjunto de programas públicos, por ejemplo, salud y educación. Es decir, que ante cualquier incremento en su presupuesto la comunidad deseara gastar el 30% de los recursos adicionales en el agua potable, 30% en otros servicios públicos y el resto en bienes privados. Esta decisión del gobierno local no sería posible.

La tercera posibilidad consiste en otorgar una transferencia de gasto especificando el programa al cual deben de destinarse los recursos y, además, decidiendo los recursos locales que complementen dicha transferencia, cubriendo así, parte del costo del programa.

Las anteriores consideraciones permiten hacer algunas observaciones con respecto a la descentralización de los recursos del Ramo 26, que pudieran

servir de referencia para acciones similares. Por ejemplo, esta descentralización se asemeja a una transferencia "etiquetada" al bien público denominado "superación de la pobreza". En efecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996 establece que los municipios sólo pueden utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para inversiones en agua potable, alcantarillado, drenaje y letrínación, electrificación, urbanización, apoyos, infraestructura de salud, créditos a la palabra e infraestructura de caminos rurales.

Los gobiernos estatales y municipales, aunque jurídicamente son entidades autónomas, los estados están sujetos a una regulación por parte de la Federación para la toma de decisiones locales, y por tanto, esta misma situación se reproduce entre las relaciones de los estados y municipios.

Actualmente, pese a los reclamos de autonomía, la mayoría de los estados y municipios continúan dependiendo de casi 100% de las partidas federales, por lo que cuando se llega a dar una disminución de éstas, los gobiernos estatales y municipales han tenido que suspender programas de desarrollo o bien pedir préstamos a la banca comercial.

Las administraciones estatal y municipal se hayan indisolublemente ligadas a la planeación y programación. "Las transformaciones en materia de planeación realizadas en México durante los ochentas constituyeron un parte aguas interesante no sólo en el plano nacional sino en toda América Latina".<sup>35</sup>

Desde la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), se han presentado ciertos cambios en la conformación de la Administración Pública Federal, que han modificado las responsabilidades de las instancias implicadas en la planeación en nuestro país.

Los objetivos generales están pensados para guiar la acción tanto de las entidades federativas como de los municipios. Desde el surgimiento del SNPD

---

<sup>35</sup> GARCÍA Del Castillo Rodolfo, **Los Municipios en México, Los retos ante el Futuro**, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1999, página 61

se buscó dar contenido a la congruencia entre los planes y programas de los distintos niveles de gobierno, garantizando un adecuado grado de coherencia y unidad en las líneas de acción gubernamental.

La planeación nacional encuentra sustento jurídico en el artículo 26 constitucional, que establece la obligatoriedad de la planeación para el sector público, previendo a su vez la coordinación de federación y estados a través de convenios. En el ámbito de la planeación el documento que resume el proyecto nacional, es el llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual posee un matiz general y señala el rumbo a tomar. A nivel de las entidades federativas se plantea el ejercicio de la planeación desde la Constitución local y por supuesto se prevé la normatividad dentro de la Ley de Planeación de los estados. En el ámbito municipal las leyes orgánicas señalan las formas de participación de los ayuntamientos en la planeación respondiendo a las necesidades de su población.

En la generación de los planes correspondientes se prevé una participación de los distintos niveles de gobierno, lo cual origina los llamados Sistemas Estatales de Planeación, cuya principal responsabilidad es la de elaborar un Plan de Desarrollo Estatal, lógicamente engrazado al Plan Nacional pero adecuado a la realidad estatal y recogiendo las demandas de la población que reside en dicho espacio.

Las estructuras organizacionales conformadas por autoridades de los distintos niveles de gobierno, encargadas de la elaboración de planes tratando de darles coherencia y congruencia en sus distintos niveles y momentos, son conocidos como: Comités de Planeación Democrática Estatal (COPLADE) y los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El principal instrumento de coordinación con el cual cuenta el Sistema Nacional de Planeación es el llamado Convenio de Desarrollo Social y Humano (antes Convenio Único de Desarrollo), que se establece entre la federación y los estados. En éste aparecen los compromisos del gobierno del estado

(encabezado por el ejecutivo estatal), los puntos de injerencia federales (y sus apoyos) y los compromisos de los ayuntamientos.

Para el cumplimiento y desarrollo de las actividades emanadas de dicho Convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se ocupa de aspectos financieros, fiscales y crediticios, define políticas fiscales, de ingresos, egresos, ejecución y vigilancia de los recursos público y endeudamiento. Con su participación central, surge la política fiscal federal, la cual incide directamente en el ejercicio presupuestal de los otros niveles de gobierno; así como, en la determinación de sus ingresos.

A raíz de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), esta dependencia ha cobrado particular importancia en el proceso de planeación. Participa, a través de sus delegaciones estatales, en la integración de la planeación y de los COPLADES. Por otro lado, la orientación de los programas sociales de combate a la pobreza (Ramo26) y la descentralización de los recursos del Ramo 33 en 1998, conlleva una articulación distinta de los gobiernos municipales en acciones coordinadas con instancias de otro nivel de gobierno. Con las reformas aplicadas en 1996 para la asignación y manejo de los fondos del Ramo 26, la capacidad de decisión del municipio se vio relativamente incrementada. Con el manejo descentralizado del Ramo 33, los problemas han cambiado, pues ahora las dificultades se dan en el papel que tienen los gobiernos estatales los municipales y los consejos que no se han manejado igual en las diferentes entidades y han provocado algunas fricciones con el gobierno federal.

Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública (SFP) elabora criterios para valorar el logro de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, por razón de la generación de aspectos normativos y organizando el sistema de control y evaluación gubernamental. Esta actividad se desdobra del orden federal al estatal, mediante la firma de un Acuerdo de Coordinación entre el Ejecutivo Federal, representado por el Secretario de la Función Pública y el Ejecutivo Estatal. Por supuesto, el seguimiento y control realizado privilegia la medición de las metas previstas.

## ***Coordinación del Federalismo Fiscal***

El Sistema de Coordinación Fiscal de nuestro país se refiere al sistema de acuerdo con el cual se distribuyen ingresos entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Se delimitan competencias (funciones y responsabilidades) entre los tres niveles de gobierno en lo relacionado con el ejercicio de sus facultades legislativas tributarias y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles.

Si bien la reasignación de recursos y de responsabilidades hacia estados y municipios es uno de los ejes fundamentales del federalismo, es muy importante reconocer que existen funciones que algunos gobiernos locales no son capaces de realizar, mientras que otros por limitaciones de capital físico o humano no están en condiciones de hacerlo, por tanto, es viable realizar ciertas evaluaciones de calificación de los estados y municipios, de acuerdo con el establecimiento de datos financieros económicos y de capacidades locales para facilitar la descentralización de responsabilidades hacia los objetivos de equidad y eficiencia en la distribución de las transferencias.

### ***Ley de Coordinación Fiscal***

La Ley de Coordinación Fiscal establece en términos generales que "las entidades federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y poder recibir las participaciones en ella establecida", a través del llamado Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicha adhesión "debe llevarse a cabo íntegramente y no en relación con algunos ingresos de la Federación" y ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad.<sup>36</sup>

La transferencia de recursos más importante, por su monto, de la federación a los estados y municipios se hace a través de las llamadas participaciones, las

---

<sup>36</sup> REYES López Benjamín, **Federalismo fiscal en México como base del desarrollo regional: El caso de los municipios**, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, 1998, página 74.

cuales son asignaciones que realiza el gobierno federal para los estados y municipios, mismas que están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

#### **V.1.1. La composición de los ingresos de los gobiernos estatales y del Distrito Federal**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 40 que nuestra forma de gobierno es la de una República representativa, democrática y federal; compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que de ella misma emanan. También, es la unión de estados libres que ceden autonomía para constituirse en un gobierno nacional, o un poder unitario dotado de capacidades para ejercer las facultades otorgadas por la unidad política a través de los poderes federales.

Los estados que conforman nuestra Federación han adoptado, por mandato constitucional, para su régimen interior la misma forma de gobierno y tiene al municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Las constituciones locales establecen los fundamentos para la organización de su régimen interior, las normas y disposiciones a que se sujetan los ciudadanos y las particularidades de relación con sus municipios. Por supuesto, con respeto a las normas constitucionales de orden federal y sin contravenir las.

Las constituciones estatales representan el segundo escalón dentro de la pirámide jerárquica de las leyes nacionales y por ello actúa como normatividad delimitadora en la acción de los ayuntamientos.

De ese modo, las normatividades contempladas por la Constitución federal son retomadas por los ordenamientos estatales previendo la participación del Estado en su concretización y, en su caso necesario, contemplando su

intervención directa para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de gobierno.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se efectúa integralmente y no solo en relación con algunos ingresos de la Federación, por medio de los convenios de adhesión. Tienen su fundamento en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal. Las Entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la Legislación Fiscal Federal y en los citados Convenios a través de sus correspondientes anexos. El Sistema de Coordinación funciona con los 31 Estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal es la voluntad del legislador la que incorpora vía la firma de un acuerdo y no de un convenio. Desde el 4 de diciembre de 1997 en adelante, el Gobierno del Distrito Federal puede y debería firmar un convenio como el resto de los estados ahora ya como entidad independiente del gobierno federal.

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es uniforme para todas las Entidades Federativas y ha sido adicionado con acuerdos específicos con cada Estado, que se han hecho constar en documentos conocidos como "Anexos".

En la celebración de los Convenios de Adhesión intervienen el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Ejecutivo Local por medio de los Gobernadores de los Estados. Por su parte las Legislaturas Estatales discuten la autorización para celebrar el Convenio o bien la aprobación del que ya su hubiere celebrado.

Con base en lo anterior, se concluye que el sistema es nítidamente constitucional y asume el carácter de nacional por cuanto que la intervención de las Legislaturas locales como órganos legislativos de la vida Municipal, expresan también la conformidad y aceptación de los propios Municipios del país.

“La Ley de Coordinación Fiscal, institucionaliza el proceso de colaboración administrativa entre las entidades y la federación. Para lo cual las entidades federativas suscribieron en el transcurso de 1979 Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Éstos entraron en vigor en 1980 y tuvieron como fundamento para su suscripción entre otros, los artículos 13 a 15 de la Ley de Coordinación Fiscal y los respectivos fundamentos legales existentes en cada entidad”.<sup>37</sup>

### ***Ingresos de los Estados 1999-2002***

Las finanzas públicas estatales se refieren a las actividades y políticas hacendarias que llevan a cabo los gobiernos de los estados, de acuerdo con los términos de su respectiva Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, con el propósito de recaudar los recursos financieros que permitan sufragar las necesidades de gasto.

La fuente informante para la generación de los informes estadísticos, es la Secretaría de Finanzas de cada gobierno estatal, quien anualmente proporciona la Cuenta Pública, Cuadros analíticos, otros documentos oficiales y base de datos que contienen información relevante para la integración de las finanzas públicas estatales, los cuales expresan la forma en que se manejaron las finanzas públicas, incluyendo información de cómo fueron obtenidos los ingresos y en cuáles conceptos se efectuó su aplicación.

Con el fin de unificar las diferentes estructuras conceptuales presentadas en las Cuentas Públicas de los Gobiernos de los Estados, se consideran criterios normados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Egresos, por medio del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

Las participaciones federales, que reciben los estados del Gobierno Federal, representan uno de los principales capítulos de ingresos ordinarios en cuanto a

---

<sup>37</sup> SÁNCHEZ Barajas Genaro, *Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano*, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C. (CEDEN), México, 2002, página 81.

monto. Son recursos derivados de la celebración de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que suscribe los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; con la finalidad de evitar la doble o triple tributación de una misma actividad.

La suscripción de dichos convenios le permite al estado percibir recursos a través del Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), participaciones por el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), etcétera. Además, obtiene incentivos que se establecen por convenios de colaboración administrativa. El 100% del FFM y generalmente el 20% de la suma de las demás participaciones. Incluido el FGP, serán transferidas a los municipios.

Las fórmulas de distribución, la regulación de la entrega, así como otras disposiciones para el manejo de las participaciones, se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones generales entraron en vigor en 1995, desde esa fecha se han incrementado hasta convertirse en el capítulo más importante del ingreso. Estas aportaciones se establecen como recursos que la Federación canaliza a las haciendas estatales, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con el proceso nacional de descentralización administrativa, el gobierno federal delega responsabilidades, funciones, programas y proyectos al ámbito de las entidades federativas y municipios. Para que éstos últimos cumplan con los objetivos encomendados primeramente a la instancia federal, reciben recursos sujetos a la normatividad en la materia, que establece los fines para los cuales serán destinados; son regulados a través de los criterios técnicos para la determinación de su asignación, su ejecución y su control.

En 1998, las aportaciones federales sufren una recomposición debido a las nuevas políticas de desarrollo y a la mayor atención a los programas de carácter prioritario; se instrumentan mecanismos más eficientes para la canalización de los recursos. De esta forma es creado el Ramo General 33, integrado por siete fondos; cinco de ellos con carácter estatal, uno municipal y el último ambivalente (estatal y municipal). Los municipios reciben estos dos fondos y las participaciones federales a través del estado, aunque son ingresos provenientes de la Federación.

Existen otros recursos federales que el gobierno estatal recibe de acuerdo a convenios celebrados con dependencias federales, estos recursos tienen que ser aplicados según las especificaciones descritas en dichos convenios. La clasificación del ingreso los agrega al capítulo de aportaciones federales, considerándolos como recursos federales reasignados por convenio.

En el año de 2002, las Aportaciones Federales equivalen al 51.28% del total de los ingresos brutos de los Estados, es decir, que el Gobierno Federal aportó un total de 253,488 millones de pesos de los 494,251 que ingresaron a las Secretarías de Finanzas de los Estados o sus equivalentes. Adicionalmente a estos recursos, la Federación canalizó a los gobiernos estatales vía Participaciones la cantidad de 180,764 millones de pesos, lo que representa el 36.57% sobre el total de los ingresos; y, el incremento de 1999 al 2000 fue del 48.84%.

<b>Ingresos Brutos de los Estados 1999 – 2002 (Millones de Pesos)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Total de Ingresos</b>	323,403	394,595	451,916	494,251
<b>Impuestos</b>	7,105	8,992	10,840	12,656
<b>Derechos</b>	6,149	7,575	9,703	11,408
<b>Productos</b>	6,297	4,984	4,329	3,188
<b>Aprovechamientos</b>	2,464	3,638	3,934	4,472
<b>Contribuciones de Mejoras</b>	105	67	214	524
<b>Participaciones Federales</b>	121,446	154,019	170,932	180,764
<b>Aportaciones Federales</b>	155,093	196,021	233,229	253,489
<b>Otros Ingresos</b>	2,365	944	1,508	2,762
<b>Por cuenta de Terceros</b>	15,716	11,197	3,136	3,864
<b>Financiamiento</b>	3,197	3,063	7,144	14,326
<b>Disponibilidad Inicial</b>	3,466	4,095	6,947	6,798

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999-2002, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Las Aportaciones Federales a los Estados se componen de los conceptos de Aportaciones del Ramo General 33 y de los Recursos Federales Reasignados por Convenio (Anexo 1).

Las Aportaciones del Ramo General 33 durante los años de 1999 a 2002, se han incrementado en un 52.57%, es decir que la federación aportó en el último año un total de 221,343 millones de pesos, mientras que el monto para el mismo año de Recursos Federales Reasignados por Convenio fue de 32,145 millones de pesos, representando un incremento del 220.90% sobre el año base de 1999.

<b>Ingresos por Aportaciones Federales de los Estados 1999 – 2002 (Millones de Pesos)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Aportaciones Federales</b>	155,093	196,021	233,229	253,488
<b>Aportaciones del Ramo General 33</b>	145,075	175,731	205,005	221,343
<b>Aportaciones a Entidades Federativas</b>	120,127	147,352	170,134	181,916
<b>Aportaciones a Municipios</b>	24,948	28,379	34,871	39,427
<b>Recursos Federales Reasignados por Convenio</b>	10,018	20,288	28,224	32,145

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999-2002, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Dentro de las Aportaciones del Ramo General 33 se encuentran contemplados los siguientes programas:

Aportaciones a Entidades Federativas

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Estatal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y Adultos
- Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de los Estados

Aportaciones a Municipios

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
- Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Dentro de los Recursos Federales Reasignados por Convenio se encuentran entre otros Programas los de:

- Convenios para Obras Públicas
- Convenios para Educación
- Socorro de Ley
- Promoción y Desarrollo Turístico
- Modernización del Registro Civil
- Alianza para el Campo
- Convenio CONADE
- Protección Civil y prevención de Desastres
- Convenio SEMARNAT
- Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Convenio SAGARPA

Total de Ingresos Brutos de los Estados (Anexo 2).

### V.1.2. La composición de los ingresos de los gobierno municipales

El municipio es la base de la división territorial, constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados a una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma las bases de organización de los estados. El municipio es la expresión básica de la distribución regional del poder, sin embargo, en la práctica es una organización desprovista de competencias y capacidades suficientes para garantizar la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

El régimen de la hacienda pública de los ayuntamientos está consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el principio general de autonomía financiera, indispensable para preservar su autonomía política y administrativa, en el marco de una clara distribución de competencias y de fuentes de financiamiento.

La Constitución de 1917 contiene las bases jurídico-legales rectoras, entre otros aspectos, de la forma, alcances y características que ha de asumir la intervención gubernamental sobre el conjunto de sociedad en el ámbito nacional. El artículo 115 es por excelencia el lugar clave para entender jurídicamente al municipio mexicano. A lo largo de la historia reciente dicho artículo ha sufrido un conjunto de modificaciones.

A partir de 1998 entra en vigor el denominado Ramo 33, que define las "aportaciones federales a entidades federativas y municipios" pasando a representar el 11% del presupuesto federal.

Los montos de los recursos ejercidos a través de los Ramos 25, 26 y 28, en 1996 representaban el 22.7% del presupuesto y, en 1998 con la creación del Ramo 33 pasaron a ser el 26.2%, incremento que tiene su origen en la descentralización del gasto social.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> AYALA Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 401.

En 1999 dichos recursos se distribuyen de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, por medio de las secretarías a cuyo sector correspondan los recursos, dando seguimiento a la aplicación de éstos, mientras que su administración se hace a través de la Secretaría de Hacienda y las de Finanzas de cada entidad federativa.

Actualmente la transferencia de recursos a estados y municipios tiene tres vertientes que tienen como objetivo avanzar en materia de gasto:

- Distribución de la recaudación de impuestos a través de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Descentralización del gasto programable.
- Aportaciones federales a estados y municipios por medio de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, para crear fondos de aportaciones federales.<sup>39</sup>

El Ramo 33 fue creado con el objetivo de fortalecer a los gobiernos locales con recursos para 1998 por un monto de 98 846.6 millones de pesos. Sin embargo, antes de su aprobación definitiva se realizaron algunas modificaciones al proyecto original; es decir, en un inicio sólo fueron aprobados el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB), al cual se le añadió la educación normal pasando a ser el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEBN).

De igual forma se creó el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, que pasó posteriormente a ser el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS), que a su vez se subdivide en el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal.

---

<sup>39</sup> REYES López Benjamín, **Federalismo fiscal en México como base del desarrollo regional: El caso de los municipios**, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, 1998, página 147.

Con el fin de incrementar los niveles de satisfacción de los estados y los municipios se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFMYDF) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Algunas de las ventajas que otorga a los estados y municipios la creación del Ramo 33 son las siguientes:

- Seguridad jurídica.
- Precisión en las responsabilidades en materia de ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de recursos.
- Mayor transparencia.
- Conocimiento anticipado de recursos por obtener.
- Fortalecimiento de las actividades de planeación y programación de gastos.
- Seguridad de que los recursos sean utilizados para el financiamiento de los servicios y obligaciones especificadas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal con la incorporación de un capítulo quinto y la creación del Ramo 33, tienen como objetivo dar institucionalidad a los montos que se destinarán a la educación básica, servicios de salud y a la infraestructura social municipal. El incremento del gasto social a través del Ramo 33 permitirá que los estados gasten un peso con veinte centavos por cada uno que ejerza la federación.

Es importante diferenciar los recursos vía participaciones y los recursos desconcentrados. Los primeros están incluidos en la Ley de Coordinación Fiscal por ser de carácter tributario y son transferencias no condicionadas, por ello, estos recursos son fiscalizados por las contralorías y los congresos locales. Los segundos, los recursos del Ramo 33, son transferencias condicionadas y por no ser de carácter tributario, son recursos que están inadecuadamente incluidos en dicha ley.

El centralismo político y económico dominante en la Federación, es uno de los obstáculos al desarrollo de los estados y aún más crítico para los municipios. En efecto, los recursos financieros de estos últimos son claramente insuficientes y dependen excesivamente de los que les proporcionan el gobierno federal y el gobierno estatal a través de diferentes modalidades. A lo anterior, se añaden varios elementos: el aparato administrativo es precario, la capacitación de recursos humanos muy débil, y la infraestructura con la cual cuentan las haciendas municipales es insuficiente.

Además, existen lagunas jurídicas y falta de objetividad constitucional para definir los servicios a su cargo, y no existe un ordenamiento para definir sin ambigüedades las fuentes de ingresos; la reglamentación sobre la vida municipal es confusa. Las leyes reglamentarias y sus múltiples reformas impulsadas por las legislaturas locales, han contribuido a una complejidad creciente del municipio, lo cual paradójicamente, ha acrecentado su propio debilitamiento.

Ciertamente el municipio ha generado su propia dinámica demográfica y urbana. En general, se puede afirmar que la mayoría de los municipios no están preparados para planear su desarrollo y, por el contrario, predomina la improvisación y la aceptación pasiva de las tendencias naturales al caos y desorden urbano. Ello afecta de manera decisiva a las finanzas municipales, porque los problemas urbanos, sociales, de empleo, de seguridad, y de medio ambiente se acumulan y no existen respuestas adecuadas.

Las entidades federativas canalizan al gasto corriente 75 de cada 100 pesos de su partida de participaciones, lo que refleja la importancia de la administración de los programas existentes. Es decir, queda poco para invertir en nueva infraestructura o incluso para mantener en buenas condiciones la existente. En estas circunstancias es poco probable extender los servicios urbanos a un mayor número de habitantes. En un lapso breve, las participaciones federales hacia las entidades federativas pasaron de 18.5 a más de 20.8 %, pero los desequilibrios financieros de los municipios no se superaron y mantuvieron la

fragilidad de sus finanzas. Prueba de ello es que en la crisis de 1995 se hizo necesario que el gobierno rescatara financieramente a muchos estados que tenían niveles de endeudamiento muy alto. Entre los estados que fueron ayudados se encuentran Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Sinaloa, Yucatán, Campeche, Coahuila, Baja California, San Luis Potosí, Guerrero y Querétaro.<sup>40</sup>

### ***Ingresos Municipales por Entidad Federativa, 1999-2002***

Como ya se mencionó el gobierno municipal es la célula fundamental dentro de la estructura de gobierno de nuestro país. En los últimos años se ha desarrollado un proceso que busca su fortalecimiento, realizando las obligaciones y facultades plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados, Leyes Orgánicas Municipales y otras normas jurídicas que complementan el marco legal donde se sustentan las funciones municipales, ampliando su participación en la vida social, política y económica del país.

La principal responsabilidad del gobierno municipal es la prestación de servicios públicos orientada a satisfacer las demandas de la comunidad. Entre los servicios que proporciona según el artículo 115 Constitucional, se encuentran el agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastos, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas Locales determinen.

Para materializar esta función, el gobierno municipal requiere de recursos económicos que le permitan atender las necesidades en forma oportuna y en beneficio de su población. Para financiarlas, recibe recursos de la Federación a través del Estado, resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. Asimismo, cuenta con ingresos propios que complementan sus recursos.

---

<sup>40</sup> AYALA Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 406.

La generación de la Estadística de Finanzas Públicas Municipales requiere como insumo de la Cuenta Pública Municipal, misma que se obtiene directamente de la fuente informante (Tesorerías Municipales) o de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Estatal. En ambos casos es información revisada, sancionada y aprobada por la Legislatura Estatal.

Legalmente el municipio carece de facultades legislativas, de ahí que sean los Congresos Locales los encargados de establecer las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, los preceptos normativos que regulan la situación jurídica de los individuos como causantes son la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, emitidos por la Legislatura Local y decretado por el Ejecutivo Estatal.

Las principales fuentes de recursos de los municipios, según el artículo 115 Constitucional, son las siguientes:

1. La explotación de sus bienes patrimoniales.
2. Las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales.
3. Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.
4. Los recursos federales: participaciones y aportaciones.

Haciendo uso de las facultades que le confiere la Constitución, el municipio percibe contribuciones de todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros; por tal motivo, dentro del apartado de ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), destaca el impuesto predial por el monto recaudado.

Por otra parte, en el capítulo de derechos, los rubros que proveen mayores ingresos a los municipios son los relacionados con las licencias de construcción, uso y suministro de agua; así como, los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la notificación y los accesorios catastrales.

La posibilidad de obtener productos, es decir, ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de los bienes patrimoniales municipales, está relacionada con la diferencia entre las necesidades de infraestructura y la cantidad de bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno Municipal.

La Legislatura Local otorga facultades al municipio para el cobro de aprovechamientos (accesorios), derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, que se hacen acreedores al pago de rezagos, recargos, multas y otras sanciones.

Las contribuciones de mejoras son los cobros que realiza el municipio a sectores específicos de la sociedad, que se benefician directamente por el desarrollo de alguna obra pública.

El capítulo de ingresos más relevante es el de participaciones federales. Para que el municipio reciba participaciones es indispensable que se adhiera al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentra regulado por la ley en la materia.

El gobierno del estado, como se detalló en el apartado correspondiente, recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), participaciones por el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) y otras; sin embargo, por ley debe destinar parte de estos recursos a los municipios.

El porcentaje de participaciones que los estados canalizan a los municipios no será inferior al 20%, según los artículos 2, 2-A, 3-A, 4 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal. El monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISTUV (20%), ISAN (20%), IEPS (20%). Este monto se distribuye conforme a criterios que cada estado determina apropiados; las

bases, cantidades y plazos serán definidos anualmente por las Legislaturas de los Estados, según lo establecido en el artículo 115 Constitucional.

El estado igualmente recibe las aportaciones federales destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTUM), son canalizados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas. Estos dos fondos provienen de la descentralización del gasto federal.

Dentro del marco de modernización presupuestaria se instrumentan mecanismos para que la ejecución del gasto público municipal sea eficaz y transparente. Uno de éstos es el fortalecimiento municipal incluido en el nuevo federalismo a través de la canalización de recursos federales y estatales, que permiten cumplir en mayor medida con la delegación de responsabilidades, atendiendo las necesidades y requerimientos de los diversos núcleos sociales.

En el Ramo General 33 se incluyen los dos fondos de aportaciones de carácter municipal, estos fondos provienen de la descentralización del gasto federal; el Fondo de Infraestructura Social Municipal, se destinará al financiamiento de obras y acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema; el Fondo de Fortalecimiento Municipal, se empleará para satisfacer sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. El destino de dichos fondos se sujetará a lo descrito anteriormente.

De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística (INEGI), en el año 2002, la Federación aportó a 2,326 Municipios la cantidad de 83,299 millones de pesos por concepto de Participaciones a Municipios y Aportaciones Federales y Estatales, lo que corresponde al 68.08% del total de los ingresos brutos de los Municipios.

<b>Ingresos Brutos de los Municipios 1999 - 2002 (Millones de Pesos)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Total de Ingresos</b>	70,163	85,349	100,851	122,343
<b>Impuestos</b>	6,584	8,016	9,554	11,703
<b>Derechos</b>	3,734	4,529	5,331	6,388
<b>Productos</b>	1,575	1,511	1,647	1,739
<b>Aprovechamientos</b>	3,515	3,472	4,604	4,626
<b>Contribuciones de Mejoras</b>	321	404	395	483
<b>Participaciones a Municipios</b>	33,732	37,451	39,099	42,061
<b>Aportaciones Federales y Estatales</b>	12,770	21,201	30,599	41,239
<b>Otros Ingresos</b>	2,507	2,200	2,489	3,523
<b>Por Cuenta de Terceros</b>	1,156	1,515	713	709
<b>Financiamientos</b>	2,136	1,841	2,941	5,398
<b>Disponibilidad Inicial</b>	2,133	3,209	3,479	4,474

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999-2002, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Los Ingresos por Participaciones Federales y Estatales de los Municipios durante 2002, según información del INEGI (Anexo 3), fueron de un total de 42,061 millones de pesos, los cuales se componen de la siguiente manera: Participaciones Federales 41,316 millones de pesos; Participaciones Estatales 745 millones de pesos, lo que representa el 34.37% del total de los ingresos a los municipios.

<b>Ingresos por Participaciones Federales y Estatales de los Municipios 1999 - 2002 (Millones de Pesos)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Participaciones a Municipios</b>	33,731	37,451	39,098	42,061
<b>Participaciones Federales</b>	26,937	31,211	33,757	41,316
<b>Participaciones Estatales</b>	6,794	6,240	5,341	745

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999-2002, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Los Ingresos por Aportaciones Federales y Estatales de los Municipios durante 2002, según información del INEGI (Anexo 4), fueron de un total de 41,238 millones de pesos, los cuales se conforman de la siguiente forma: Aportaciones del Ramo General 33, la cantidad de 37,581 millones de pesos; Recursos Federales Reasignados por Convenio 3,302 millones de pesos; y, Recursos

Estatales por 355 millones de pesos, representando un porcentaje del 33.70 % del total de los ingresos a los municipios.

<b>Ingresos por Aportaciones Federales y Estatales de los Municipios 1999 - 2002 (Millones de Pesos)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Aportaciones Federales y Estatales</b>	12,770	21,200	30,599	41,238
<b>Aportaciones del Ramo General 33</b>	6,465	19,478	29,247	37,581
<b>Recursos Federales Reasignados por Convenio</b>	6,305	1,722	1,352	3,302
<b>Recursos Estatales</b>				355

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999-2002, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Dentro de las Participaciones a Municipios se encuentran los siguientes conceptos:

#### Participaciones federales

- Participaciones a Municipios
- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Impuesto S/Tenencia o Uso de Vehículos
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
- Impuesto Especial S/Producción y Servicios
- Multas Administrativas Federales No Fiscales
- Incentivos por Administración de Impuestos

En lo relativo a los Ingresos por Aportaciones Federales y Estatales de los Municipios los conceptos son los siguientes:

#### Aportación del Ramo General 33

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Recursos Reasignados por Convenio

Recursos Federales Reasignados a Municipios

Recursos Estatales

Recursos Estatales a Municipios

Total de Ingresos Brutos de los Municipios, por Estados (Anexo 5).

### ***Ingresos del Gobierno del Distrito Federal 1999-2002.***

El Gobierno del Distrito Federal forma parte integrante de la Federación, según lo establece el Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cuenta Pública es un documento contable financiero de carácter evaluatorio, relativo a la gestión anual del gobierno, formulado en apego a las disposiciones legales vigentes, en el caso del Gobierno del Distrito Federal se encuentran, entre otros, los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Cabe señalar, que en el caso del Gobierno del Distrito Federal no se firma el “Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”,<sup>41</sup> por lo que las actividades de control, vigilancia y seguimiento del ejercicio de recursos federales, las realiza su Órgano Interno de Control.

---

<sup>41</sup> Acuerdo de Coordinación Federación-Estado, emitido por la Secretaría de la Función Pública.

En el año de 2002 el total de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal ascendió a 68,486 millones de pesos (Anexo 6), de los cuales 27,537 millones correspondieron a las Participaciones Federales, representando el 40.20% del total; las Aportaciones Federales (Ramo General 33) fueron de 6,034 millones, que corresponde la 8.81% y los recursos federales Reasignados por Convenio alcanzaron 1,571 millones, lo que significó el 2.29%, haciendo un porcentaje total de recursos federales en los ingresos del Gobierno del Distrito Federal del 51.30%.

<b>Ingresos Brutos Desglosados del Gobierno del Distrito Federal 1999-2002 (Millones de Pesos)</b>					
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>% Incremento (1999-2002)</b>
<b>Total de Ingresos</b>	46,897	56,676	62,171	68,486	46.03
<b>Participaciones Federales</b>	19,095	23,476	25,804	27,537	44.21
<b>Aportaciones Federales (R.G. 33)</b>	2,148	3,130	5,963	6,034	180.91
<b>Recursos Federales Reasignados por Convenio</b>	406	769	1,541	1,571	286.94

Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999-2002, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

## **V.2. Las modalidades por medio de las cuales el Gobierno Federal otorga recursos a los gobiernos estatales y municipales**

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un documento que elabora el Gobierno Federal en forma anual y presenta principalmente las erogaciones previstas para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyéndose en este último las previsiones tanto de la Administración Pública Central y Paraestatal; así como, el Desarrollo Regional y participaciones a estados y municipios.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen los grupos de asignación presupuestaria por medio de las cuales el Gobierno Federal, hará llegar los recursos a las distintas instancias. Éstos se dividen en Ramos

Autónomos, Ramos Administrativos, Ramos Generales y Entidades Paraestatales.

Las modalidades para otorgar recursos federales a los Gobiernos Estatales y Municipales, motivo del estudio, son: Asignación, Reasignación, Subsidios y Donativos. El proceso general del ejercicio del gasto público se lleva a cabo durante un ejercicio fiscal, el cual se desarrolla durante los meses de enero a diciembre de cada año. En el PEF además se describen las actividades complementarias del ejercicio presupuestal cerrando el ciclo con la elaboración del Cierre de Ejercicio.

En el proceso de programación presupuestación se considera dos niveles de gobierno: el federal, mismo que está determinado por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación emitido por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; y el estatal en el que se establecen propuestas de obras y acciones a realizar.

Antes de poder hacer llegar los recursos a las entidades federativas, éstas deben cumplir con algunos requisitos y el Gobierno Federal debe emitir una serie de actividades complementarias:

- Proyecto de Convenio de Desarrollo Social.
- Modelo de Convenio de Reasignación.
- Acuerdos de Coordinación.
- Anexos de ejecución.
- Elaboración, autorización y publicación de las Reglas de Operación.
- Elaboración y publicación de disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.
- Calendarios de gasto.
- Aperturas de cuentas bancarias.
- Expedientes técnicos (estudios, proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad, entre otro).

### **V.2.1. Asignaciones**

Los recursos Asignados, son los recursos presupuestales que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se asignan específicamente a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios a través de los Ramos Generales.

Los Ramos Generales donde se asignan los recursos a los Gobiernos Estatales y Municipales son:

- Fideicomiso para la Infraestructura en las Entidades Federativas (FIES).
- 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipio.
- 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

#### ***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos Asignados al Ramo 39***

El origen y autorización para ejercicio de los recursos asignados al Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), se encuentra normado en el artículo 5 y el Anexo 1 del Presupuesto de Egresos de la Federación por entidad federativa.

La radicación de los recursos a los Gobiernos de las Entidades Federativas se hace una vez que éstas abren una cuenta específica para recibir y manejar los recursos del PAFEF, de acuerdo a lo establecido por la Tesorería de la Federación (TESOFE). La SHCP a través de la TESOFE, radica mensualmente la ministración autorizada en la cuenta que para tal efecto abrió la Secretaría de Finanzas o su equivalente en cada Entidad Federativa.

El Gobierno de la Entidad Federativa de acuerdo a lo establecido en el PEF, determina la distribución de los recursos a distintos destinos:

- Saneamiento Financiero.
- Sistemas Estatales de Seguridad Social (preferentemente a las reservas actuariales).
- Infraestructura (se distribuyen los recursos con base en una propuesta de obras).

La Secretaría de Finanzas o sus equivalentes hacen entrega de los recursos conforme se requieren, según el destino del gasto; para que posteriormente las dependencias ejecutoras, una vez aprobada su propuesta, soliciten la liberación de los recursos y los apliquen en los destinos aprobados; las dependencias ejecutoras son las responsables de integrar y presentar la documentación comprobatoria del gasto en los plazos que establecen las normas para el ejercicio presupuestal; asimismo, deben integrar los estados financieros, los informes de avance físico financiero y el cierre del ejercicio presupuestal.

### ***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos Asignados al Ramo 33***

Los recursos correspondientes a este Ramo General se rigen por lo dispuesto en el Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales de la Ley de Coordinación Fiscal; para cumplir con los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se norman en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación establece en los artículos 13 y 16 la obligatoriedad de apoyar a los Estados para que ejerzan sus atribuciones; para cumplir con lo relacionado al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud deberá observarse lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal y los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud; y en lo relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece como objetivo, que se deberá financiar obras y acciones básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población, que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, para cumplir con dicho ordenamiento este fondo se divide en dos:

- Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, cuyos recursos se destinarán a la ejecución de las siguientes obras:

- 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.

- Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Estatal con los cuales de deberán realizar:

- Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional e intermunicipal.

El artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establece el fundamento para cumplir con los objetivos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el cual deberá de satisfacer sus requerimiento dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes; el artículo 40 de la misma Ley apoya las acciones para cumplir con los Objetivos del Fondo de Aportaciones Múltiples, el cual está destinado a:

- Otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema;
- Otorgar apoyos a la población en desamparo, y
- Construir, equipar y rehabilitar la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

El artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal define las atribuciones para cumplir con los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, mismos que establece que deberá prestar los

servicios de educación tecnológica y de adultos cuya operación asuma el gobierno del Estado, 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.

Por último, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal está normado para el cumplimiento de su objetivo por el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual estará destinado para:

- Reclutar, seleccionar, depurar, evaluar y formar recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública;
- Complementar las dotaciones de agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de la procuraduría de justicia de los estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- Equipar a los policías judiciales o sus equivalentes, los peritos, los ministerios públicos y los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- Establecer y operar la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencias;
- Construir, mejorar o ampliar las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, y de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

El origen y autorización de los recursos se encuentran normados en el artículo 7 y el Anexo 1 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los cuales se establecen la asignación de recursos por Fondo de Aportación; asimismo, en el Diario Oficial de la Federación se publica el Acuerdo para la distribución y calendarización de los recursos por Fondo y por Entidad federativa.

Los Gobiernos de las Entidades Federativas abren una cuenta bancaria específica para recibir y manejar los recursos de cada Fondo del Ramo 33. La

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Tesorería de la Federación, radica mensualmente la ministración autorizada en las cuentas que para tal efecto abrió la Secretaría de Finanzas o su equivalente en cada Entidad Federativa; asimismo, esta instancia distribuye los recursos de cada fondo a las dependencias ejecutoras y, en su caso, a los gobiernos municipales, conforme a criterios y procedimientos que se establezcan en cada entidad federativa.

Por último, la Secretaría de Finanzas o su equivalente entrega los recursos a las dependencias ejecutoras o a los gobiernos municipales según las Reglas de Operación que para el efecto hayan emitido.

### **V.2.2. Reasignaciones**

Los recursos reasignados son los que las dependencias y entidades controladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, otorgan a los gobiernos estatales con cargo a sus presupuestos, mediante convenios de reasignación, con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales. Cabe señalar, que el convenio modelo de reasignación es emitido, a más tardar el último día de enero por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la de la Función Pública (SFP).

Los programas que son considerados dentro de los recursos reasignados son:

- 09 Comunicaciones y Transportes
- 20 Desarrollo Social
  - Instituto Nacional Indigenista
  - Comisión Nacional para las Zonas Áridas
- 21 Turismo

### ***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos Reasignados al Ramo 21***

El origen y la autorización de recursos para el Ramo 21 Turismo (Desarrollo Turístico y Promoción Turística), se da a través de Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos que celebran el Ejecutivo Federal, representado por los Titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Turismo (SECTUR), y el Ejecutivo del Estado, representado por el Gobernador.

La SECTUR informa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los Convenios suscritos con los Estados, con cargo a su presupuesto y solicita la afectación presupuestaria y la autorización correspondiente.

La SHCP a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial correspondiente, realiza la afectación presupuestaria y emite el oficio de autorización. Para efecto de radicar los recursos a los Gobiernos de las Entidades Federativas, éstas abren una cuenta bancaria específica para recibir y manejar los recursos reasignados por la SECTUR.

La Secretaría de Turismo, una vez recibido el oficio de autorización, elabora una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) por cada Entidad Federativa dirigida a la Tesorería de la Federación, ésta a su vez recibe la CLC y hace llegar los recursos a las cuentas bancarias indicadas por las entidades federativas beneficiadas.

La Secretaría de Finanzas o su equivalente en el Estado de acuerdo con el Convenio de Coordinación y Reasignación suscrito, asigna los recursos a las dependencias ejecutoras de los proyectos. Estas dependencias presentan a la Secretaría de Finanzas o su equivalente en el Estado, los expedientes técnicos de cada obra o acción programada en el convenio, los cuales son examinados por la Secretaría de Finanzas y emite el oficio de aprobación a la dependencia ejecutora, para así, solicitar a dicha Secretaría la liberación de los recursos para iniciar las obras y/o acciones aprobadas.

La dependencia ejecutora, durante la ejecución de la obra o acción, con los recursos liberados paga facturas, lista de raya, servicios, adquisiciones de bienes, estimaciones de obras ejecutadas, etcétera. Por lo Tanto, deberá recabar y resguardar la documentación comprobatoria que ampara la aplicación de los recursos de acuerdo a la normatividad establecida. Asimismo, será la responsable de integrar los estados financieros y el cierre del ejercicio presupuestal.

### **V.2.3. Subsidios**

Los subsidios son los recursos federales que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad y a los gobiernos de las entidades federativas, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, con el propósito de:

- Apoyar sus operaciones;
- Mantener los niveles en los precios;
- Apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes;
- Motivar la inversión;
- Cubrir impactos financieros;
- Promover la innovación tecnológica;
- Fomentar las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

Entre los Programas considerados dentro del rubro de subsidios se encuentran los siguientes:

- 06 Hacienda y Crédito Público
  - Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas
- 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
  - Alianza para el Campo
- 10 Economía
  - Apoyo para Empresas en Solidaridad
  - Financiamiento al Microempresario
  - Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

- 11 Educación
  - Programas del CONAFE
  - Programa del CONACYT<sup>42</sup>
  - Programa del INEA
  - Escuelas de Calidad
- 12 Salud
  - Salud para todos
  - Comunidades Saludables
  - Programas del DIF
- 14 Trabajo y Previsión Social
  - Apoyo a la Capacitación
  - Apoyo al Empleo
- 15 Reforma Agraria
  - Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias
- 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales
  - Desarrollo Forestal
  - Desarrollo Institucional
  - Programas de la CNA
- 20 Desarrollo Social
  - Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva
  - Atención a Jornaleros Agrícolas
  - Coinversión Social
  - Empleo Temporal
  - Oportunidades Productivas
  - Microrregiones
- 23 Provisiones Salariales y Económicas
  - Fondo de Desastres Naturales
  - IMSS-Solidaridad

---

<sup>42</sup> A partir de 2005, se creó el Ramo presupuestal 38 para el CONACYT

***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos otorgados por Subsidios mediante el Ramo 20. Ejemplo: Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva (ViVah)***

El objetivo General del Programa Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva<sup>43</sup>, es mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza extrema, impulsando su desarrollo con la oportunidad de acceder a una vivienda propia con servicios básicos, aplicando para este propósito un subsidio federal.

La población objetivo de este programa son los hogares con ingreso familiar no mayor a 3 salarios mínimos, que se encuentren en situación de pobreza extrema, de acuerdo a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El origen y autorización de los recursos se da con base en el Anexo de Ejecución que suscriben el Gobierno del Estado por conducto de la instancia ejecutora y la Secretaría de Finanzas y el Gobierno Federal, por conducto de la Instancia normativa, a través de la Dirección General de Atención Social a la Vivienda Urbana y Rural (DGASVUR), y la Delegación Estatal de la SEDESOL, la DGASVUR emite el oficio de autorización al Gobierno del Estado.

La Delegación Estatal de la SEDESOL, con base en la evaluación de los Expedientes Técnicos que le presenten los Gobiernos Locales, emitirá, cuando sea procedente, el oficio de aprobación para el ejercicio de los recursos.

La Tesorería de la Federación establece una línea de crédito en algunos de los bancos corresponsales que operan en las Entidades federativas para radicar los recursos del Programa.

---

<sup>43</sup> En la actualidad este Programa cambió de nombre y es administrado por el FONHAPO (Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares).

La SEDESOL con base en los oficios de aprobación, gestiona ante la TESOFE a través de la Oficialía Mayor la radicación de recursos a las líneas de crédito establecidas en las entidades federativas. Una vez autorizada la radicación la TESOFE comunica a la Oficialía Mayor la disponibilidad presupuestal.

La distribución de los recursos se realiza conforme a lo dispuesto en el Anexo de Ejecución y en los Expedientes Técnicos Aprobados, para que posteriormente, la Delegación Estatal de la SEDESOL reciba la notificación de la radicación de los recursos y emita las Cuentas por Liquidar Certificada, para entregar los recursos a las dependencias ejecutoras de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación.

Durante el proceso de ejecución de la obra, la dependencia ejecutora elabora un reporte mensual de avance físico-financiero; integra la documentación comprobatoria que ampara la aplicación de los recursos de acuerdo a los avances de obra; gestiona periódicamente los pagos de la obra ejecutada, según se vaya realizando hasta su terminación; al concluirse la obra, elabora y firma el Acta de Entrega-Recepción, demostrando la terminación de la obra. Cabe señalar, que todas estas acciones son tramitadas y enviadas ante la Delegación Estatal de la SEDESOL. Es importante mencionar, que ambas instancia son las responsables de integrar los estados financieros y el cierre de ejercicio presupuestal.

***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos Otorgados por Subsidio al Ramo 14 Trabajo y Previsión Social. Ejemplo: Becas para Trabajadores Desempleados.***

El objetivo general del Programa Becas para Trabajadores, financiado con recursos de Organismos Financieros Internacionales es incrementar la capacidad de empleo de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información, y en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral.

La población objetivo de este programa, son personas de 16 años o más, que se encuentran en situación de desempleo abierto, subempleo o suspensión temporal de relación laboral y que solicite personalmente su incorporación al Sistema de Capacitación para el Trabajo, en las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo o sus unidades móviles.

El origen y autorización de los recursos se determinan en el Anexo de Ejecución al Convenio de Desarrollo Social, que suscriben el Gobierno del Estado, representado por el Gobernador y el Gobierno Federal, representado por el Titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Para radicar los recursos, la Tesorería de la Federación establece una línea de crédito específica en el Banco de México a favor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la cual a través de su Dirección de Programación y Presupuesto, transfiere a Nacional Financiera (NAFIN) los recursos de la cuenta del Banco de México e informa a la Dirección General del Empleo. Posteriormente, NAFIN deposita los recursos en una cuenta productiva abierta a nombre de la STPS.

Los recursos se radican en los bancos corresponsales de NAFIN en las entidades federativas y se distribuyen con base a la distribución que resulte de los Anexos de Ejecución.

Para liberar los recursos el Servicio Estatal de Empleo (SEE) abre una cuenta productiva en el banco corresponsal para recibir los recursos liberados, seguidamente, apertura cuentas operativas en el banco corresponsal o en el que le ofrezca mayor cobertura geográfica y de servicio en el Estado para cubrir oportunamente los pagos y asimismo, solicita autorización a la Dirección General de Empleo (DGE) para ejecutar las acciones acordadas con las diferentes instancias que participan en el Programa como oferentes de servicios de capacitación y generando las Autorizaciones de Pago (AP).

La DGE autoriza la liberación de los recursos solicitados por el Sistema Estatal de Empleo y envía a Nacional Financiera información de las Autorizaciones de Pago.

Para ejecutar las acciones correspondientes la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) transfiere mensualmente recursos de la cuenta del Banco de México a Nacional Financiera e informa a la Dirección General de Empleo. NAFIN radica los recursos en su banco corresponsal a la cuenta del Sistema Estatal de Empleo para posteriormente cada mes tramitar ante el banco corresponsal la ministración de los recursos. Asimismo, Nacional Financiera a través del banco corresponsal, deposita los recursos solicitados por la SEE en las cuentas operativas que se le indiquen.

Los prestadores de servicios cobran en las sucursales del banco el importe de los servicios prestados. El Sistema Estatal de Empleo comprueba el gasto ante la Dirección General de Empleo, dentro de los 60 días siguientes a la liberación de los recursos y resguarda la documentación comprobatoria del gasto.

***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos otorgados por Subsidio mediante el Ramo 23. Ejemplo: Fondo de Desastres Naturales.***

Los objetivos del Programa Fondo de Desastres Naturales, que se encuentran bajo el esquema de un Fideicomiso Estatal son los siguientes:

- Apoyar a la población que pudiera verse afectada;
- Apoyar en forma complementaria:
  - La reparación de daños de los bienes públicos, cuyo uso o aprovechamiento no haya sido objeto de concesión;
  - El combate de incendios forestales y la restitución de los daños ocasionados por siniestros en bosques o áreas naturales protegidas;
  - Mitigar los daños a los activos productivos y a las viviendas de la población de bajos ingresos y compensar parcialmente sus pérdidas de ingresos;

- Consolidar, reestructurar o reconstruir los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos considerados como tales por ley o por declaratoria;
- Apoyar de manera transitoria a dependencias o entidades federales para la reparación de infraestructura asegurada;
- Adquirir equipo y bienes muebles especializados, y
- Aportar recursos para apoyar a las entidades federativas, a fin de atender a la población damnificada y los daños a la infraestructura pública estatal, municipal y del Distrito Federal.

El origen y autorización de los recursos se establece en el Convenio de Colaboración en Materia de Prevención y Atención de Desastres que celebran el Gobierno Federal, representado por el Titular de la Secretaría de Gobernación, y el Gobierno del Estado, representado por el Gobernador, con el objeto de enfrentar de manera eficaz y oportuna los daños que pudiere sufrir la población y la infraestructura física pública no susceptible de aseguramiento.

Para recibir y manejar con agilidad y transparencia los subsidios que el Gobierno Federal le otorgue el Gobierno del Estado, y enfrentar los efectos de un desastre natural, este último debe constituir un fideicomiso público estatal en una institución de crédito nacional.

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento del Gobierno Federal con base en la Declaratoria de Desastre Natural que emite la Secretaría de Gobernación y la propuesta global de apoyo financiero que integra la Coordinación General de Protección Civil, a partir de los requerimientos sectoriales de las dependencias federales que contienen los de los gobiernos de los estados, emite un Acuerdo en el que recomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que autorice a las dependencias federales involucradas recursos con cargo al Fondo de Desastres Naturales.

Para la distribución de los recursos el Fiduciario del Fideicomiso Estatal abre las cuentas y subcuentas necesarias para llevar un control detallado de la

recepción y control de los recursos que aporten el gobierno federal, el gobierno del estado, los gobiernos municipales y otros aportantes.

El Comité Técnico del Fideicomiso integra e instala los Subcomités Técnicos Operativos que se requiera para que determinen las acciones y obras a realizar en cada sector afectado, conforme a la mecánica operativa que apruebe el Comité.

Para liberar los recursos el Subcomité Operativo Sectorial, solicita al Delegado Fiduciario del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal autorizar la liberación de los recursos para atender el pago de obras o acciones, para lo cual adjunta la documentación soporte.

El Delegado Fiduciario del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal deposita en las cuentas señaladas los recursos para el pago correspondiente.

Para la radicación de los recursos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informa a la Coordinación General de Protección Civil (CGPC) y a las dependencias federales solicitantes sobre la recomendación que le hizo la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF).

La Coordinación General de Protección Civil informa al gobierno del estado correspondiente sobre la resolución y se coordina con él para que haga la aportación que le corresponde al fideicomiso estatal constituido para ese propósito.

Las Oficinas Mayores o sus equivalentes de las dependencias o entidades involucradas gestionan ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la solicitud de ampliación líquida por los montos recomendados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autoriza la solicitud de ampliación líquida a las dependencias o entidades, y éstas tramitan ante la Tesorería de la Federación la radicación de los recursos a los Fideicomisos

Estatales, mediante la presentación de las Cuentas por Liquidar Certificadas por los montos que corresponden a la aportación del Gobierno Federal con base en el calendario establecido.

Para ejecutar las obras o acciones el Comité Técnico del Fideicomiso aprueba la mecánica de operación de los Subcomités Operativos Sectoriales para la liberación y entrega de recursos de los apoyos del Fondo de Desastres Naturales y para la entrega de apoyos y comprobaciones, asimismo, el Subcomité propone al Comité Técnico el esquema de distribución de los recursos, éste instruye al Fiduciario la administración de recursos, mismo que ministra los recursos al ejecutor para que realice las obras y/o entregue apoyos a los beneficiarios y elabore la comprobación y la entrega al Subcomité para su revisión y entrega al Fiduciario.

#### **V.2.4. Donativos**

Las donaciones son las asignaciones en efectivo o en especie que gratuitamente otorgan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a los gobiernos estatales, municipales e instituciones sin fines de lucro, cuando contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados y estén previstos en su presupuesto aprobado.

#### ***Normatividad, Destino y Flujo de Recursos Otorgados por Donaciones en los Programas de Petróleos Mexicanos***

Dentro del rubro de donaciones se consideran los programas de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuyo objetivo general es contribuir a la ejecución de programas de infraestructura urbana, caminera, de equipamiento urbano y de infraestructura educativa en la entidad.

El origen y autorización de los recursos se encuentran determinados en el Anexo de Ejecución al Convenio de Desarrollo Social, que suscriben el Ejecutivo Federal representado por Petróleos Mexicanos, la Secretaría de la Función Pública y el Ejecutivo Estatal, en este instrumento se definen los

montos a donar en efectivo y en especie; así como, los compromisos de ambas partes.

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos (PEMEX) autoriza el ejercicio con base en los Lineamientos para el otorgamiento de donativos y donaciones a terceros.

La Tesorería de PEMEX radica las donaciones en efectivo en la cuenta bancaria que para tal efecto abra la Secretaría de Finanzas o su equivalente en el Gobierno del Estado.

Las donaciones en especie se entregan libre abordo en las instalaciones de PEMEX a los gobiernos del Estado y los Municipios beneficiados, de acuerdo con el calendario de entrega a recepción elaborado conjuntamente y con los reportes sobre la aplicación de los productos entregados previamente.

El Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, distribuyen los recursos donados en las obras y acciones aprobados por el Consejo de Administración de PEMEX.

El Gobierno del Estado libera los recursos donados en dinero a las dependencias ejecutoras, mediante la presentación de los documentos oficiales de pago o de asignación de recursos.

Petróleos Mexicanos entrega a los beneficiarios las donaciones en asfalto para que lo apliquen a las obras que corresponden a las fichas técnicas que entregaron previamente; entrega a los beneficiarios las donaciones en gasolina y diesel para que las utilicen en el parque vehicular y maquinaria previamente indicadas; y, entrega a los beneficiarios las donaciones de otros bienes para que la utilicen en las obras aprobadas.

Las dependencias ejecutoras realizan las obras y acciones aprobadas por el Consejo de Administración de PEMEX , asimismo, integran la comprobación y la entrega a la Secretaría de Finanzas o a quien designe el Gobierno del

Estado, quien concentrará la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos donados.

### **V. 3. Los mecanismos de control, que existen para garantizar la aplicación de recursos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales**

La legislación vigente de la Administración Pública Federal, establece que para garantizar la aplicación de los recursos federales en las distintas entidades federativas y municipios, se debe observar la normatividad federal, así como la que establece el Congreso de la Unión. Por tal motivo, los Órganos de Control del Poder Ejecutivo y los Órganos de Control del Poder Legislativo serán los responsables de realizar el control y seguimiento del ejercicio de dichos recursos.

#### **V.3.1. El marco legal de la fiscalización**

El objeto del presente apartado no es la transcripción literal de las leyes y ordenamientos que aquí se mencionan, sino presentar una breve síntesis de aquel articulado que directa o indirectamente se relaciona con la función de fiscalización.

##### **V.3.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución es el máximo ordenamiento en el país, la cual faculta y establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes en la República Mexicana. Este ordenamiento establece la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución también define la existencia de una Administración Pública Federal, que será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expide el Congreso de la Unión.

La Constitución en su artículo 26 faculta al Poder ejecutivo para establecer los procedimientos y criterios para llevar a cabo el control y evaluación del plan y programas de desarrollo, a través del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 90 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan que el Ejecutivo podrá disponer de una secretaría de Estado que realice las acciones de control del sector público. El Poder Legislativo, por su parte, también tiene conferidas por la Constitución facultades para llevar a cabo el control y la fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, contenidas en los artículos 73, 74, 103 y 107 y las que se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta legislación sienta las bases legales de referencia para un sistema institucional de control gubernamental.

#### **V.3.1.2. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Este ordenamiento, reglamentario del artículo 90 constitucional, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; define la organización de las mismas y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades que se integran. Destacan, por la influencia que tienen en la función de fiscalización, las atribuciones de las siguientes dependencias:

- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En 1983 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), para centralizar el control gubernamental que anteriormente estaba disperso en varias instituciones y actuaban con poca eficiencia. En 1994 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública y la SECOGEF se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para procurar un desarrollo integral de las dependencias y entidades del sector público como órgano globalizador de control de la administración del gobierno federal; posteriormente en 2003, la SECODAM pasa a ser la Secretaría de la Función Pública (SFP) la cual incorpora

programas de combate a la corrupción y transparencia del ejercicio de la función pública. La Ley Orgánica, a través del artículo 37, le otorga a la SFP en materia de control gubernamental las siguientes atribuciones:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y establecer la congruencia de este último con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal (APF).
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF.
- Establecer las bases generales para la ejecución de auditorías en las dependencias y entidades de la APF, así como realizar las auditorías que se requieran a estas últimas en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la APF, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondo y valores.
- Realizar, por sí o a solicitud de la SHCP o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos de los programas.
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control de las dependencias y entidades de la APF, el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones de personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF.

- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad, control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros.
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia secretaría ante dependencias y órganos desconcentrados de la administración centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración paraestatal.
- Designar y remover a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF y de la Procuraduría General de la República; así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la SFP, tendrán carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de la SFP.
- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Informar periódicamente al Ejecutivo del resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la APF, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización y, en su caso, dictar las acciones procedentes para corregir las irregularidades detectadas.
- Conocer o investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de la ley, y en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el ministerio público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

En lo que se refiere a la SHCP, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 31, le otorga las siguientes atribuciones relacionadas con el control gubernamental.

- Proyectar y calcular los egresos de los gobiernos federal y de la administración paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlos a la consideración del presidente de la República.
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la APF.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- Formular la cuenta de la hacienda pública federal.
- Normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la APF.
- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos y ejecución de obras públicas de la APF.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y, en forma conjunta con la SFP, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

### **V.3.1.3. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; su Reglamento**

Los niveles sectorial e institucional del control gubernamental están reglamentados de acuerdo con el artículo 7°, por las unidades de contraloría interna, en el caso de las dependencias, y por las contralorías internas o generales, en el caso de las entidades paraestatales, con fundamento en las atribuciones establecidas, principalmente, en el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; los reglamentos interiores de las dependencias y los manuales de organización, y estatutos orgánicos de las entidades paraestatales.

Este ordenamiento norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, entendiéndose por éste último las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan las dependencias y entidades que integran la APF y los poderes Legislativo y Judicial.

En los artículos 130 al 133 del reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establece lo relativo del control y evaluación del gasto público federal; del 134 al 150 lo relacionado de las auditorías. Destacando en el artículo 138 que los órganos de auditoría interna de las dependencias y entidades de la APF, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, a la magnitud de las operaciones de cada institución y con base en sus programas anuales de auditoría, deberán realizar, entre otras, las siguientes actividades:

- Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de control interno.
- Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros.
- Comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades.

- Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales.
- Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la dependencia o entidad.
- Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados en los programas.
- Analizar y opinar sobre la información que produzca la dependencia o entidad para efecto de evaluación.
- Promover la capacitación del personal de auditoría.

#### **V.3.1.4. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación<sup>44</sup>**

Esta Ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior, por lo tanto, faculta a la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con sus funciones y atribuciones a realizar las actividades de fiscalización.

"Artículo 2. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales."<sup>45</sup>

En el Título Tercero de la fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares, establece:

"Artículo 33. Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus

<sup>44</sup> **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, Agenda de la Administración Pública Federal, 2005, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C. (ISEF), página 11.

<sup>45</sup> **Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 2005.

administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.”

“Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.”

“Artículo 34. El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo, realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.”

“Artículo 35. Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación, procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiera lugar.”

#### **V.3.1.5. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>46</sup>**

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

---

<sup>46</sup> **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público**, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., 2005.

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones;
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

En lo relativo al Capítulo I, Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, se establece lo siguiente:

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Cumplir el servicio el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines que están afectos;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en

los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

Esta Ley, también considera aspectos relacionados con las quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; el registro patrimonial de los servidores públicos y de las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

### **V.3.2. El Control dentro de las dependencias ejecutoras**

Los mecanismos de control del gobierno, en general, tienen tres objetivos:

- La medición del desempeño del sector público de acuerdo con un conjunto de indicadores, entre los cuales destacan: número de fallas administrativas en las cuales incurren los funcionarios, delitos cometidos por los funcionarios de acuerdo con el marco legal, número de funcionarios juzgados y sometidos por delitos consignados por la ley, y acciones de desviación de recursos públicos, aunque no se encuentren responsables de estas acciones.
- Su comparación del desempeño del sector público con respecto a otras experiencias o indicadores que se usan en otros países del mundo.
- Diseño de las acciones administrativas que se siguen para prevenir desviaciones en la conducta de los funcionarios públicos.

En el caso del sector público, por la naturaleza de sus funciones, resulta difícil establecer criterios, medidas o escalas de medición del desempeño, sean cuantitativas o cualitativas. En contraste, en el sector privado los criterios financieros y de productividad pueden ser suficientes. En efecto, una empresa compete con otras en el mercado y encontrará sus propias pautas de referencia,

mientras que en el sector público, donde las actividades son únicamente públicas, la mayoría de las veces no guiadas por el mercado o determinadas por razones políticas o sociales, sólo se pueden hacer comparaciones con respecto a otros gobiernos. En consecuencia, hay que hacerse cargo de estas limitaciones cuando consideramos el estudio del control gubernamental.

El control del gobierno depende de la obtención, selección, registro, procesamiento y análisis de información, el volumen de esta última se ha incrementado notablemente como resultado del aumento de la complejidad gubernamental. Los costos marginales de la obtención de información en el sector público son crecientes, al igual que los costos generados por la operación del control, sean estos de monitoreo, supervisión, verificación, auditoría y revisiones, es decir, los costos de transacción de la actividad pública se ha elevado notablemente. "En México estos dos rubros se han elevado, en términos reales, entre 2 y 2.5 veces, tanto para la Secretaría de la Función Pública, como para la Auditoría Superior de la Federación; pero a todas luces, pese a sus no muy satisfactorios resultados, son inferiores al costo social que se generarían, si se careciera de instituciones y organismos de control gubernamental."<sup>47</sup>

Para iniciar el estudio del control gubernamental, es necesario hacer algunas consideraciones sobre los conceptos de fiscalización y auditoría, procesos indispensables para tener un seguimiento y control de las actividades que desarrollan las entidades y dependencias gubernamentales.

Existen muchas definiciones de lo que debe entenderse como fiscalización; sin embargo, se tomará como "la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley."<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> AYALA Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001, página 730.

<sup>48</sup> ADAM Adam Alfredo, BECERRIL Lozada Guillermo, **La Fiscalización en México**, UNAM, México, 1988, página 7.

Esta definición cubre, en términos generales, todos los aspectos importantes de lo que es la función de fiscalización, como se entiende y conoce en el sector público, como se puede observar a continuación:

Motiva una acción, es decir, el hecho de hacer o ejecutar una serie de movimientos, ejercicios o trabajos.

Evaluar y revisar. Para que existan estas acciones debe suponerse la existencia de documentación, información, bienes, derechos y obligaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, así como sistemas y mecanismos por medio de los cuales se realizan las cosas, ya que estas acciones no pueden ejercitarse si no hay existencia física y material de algo que pueda traducirse en documentos gráficos.

La evaluación y revisión pueden llevarse a efecto principalmente a través de las siguientes formas:

- Estudio, análisis y evaluación de documentos e informes.
- Estudio, análisis y evaluación de sistemas, mecanismos y procedimientos.
- Estudio, análisis y evaluación de hechos y operaciones.
- Acciones de gobierno. Debiendo entenderse como tales, aquellas actividades que el representante de una nación ejecuta en razón de su existencia y que pueden resumirse en:
  - Obtención de ingresos y recursos necesarios para hacer frente a sus funciones.
  - Administración y ejercicio o gasto de dichos recursos, aplicándolos en forma congruente y eficiente a la prestación de servicios y apoyos a la comunidad que representa.
  - Administración de bienes y recursos propiedad de la nación.
- Veracidad y razonabilidad. Estos conceptos representan los requisitos mínimos que deben entenderse en las acciones de gobierno y comprenden la autenticidad, eficiencia y eficacia.
- Apego a la Ley. Al respecto conviene destacar que en todos los gobiernos los requisitos, mecanismos, instrucciones, mandatos y controles, se encuentran

plasmados y contenidos en una normatividad que abarca leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general y particular, los que se complementan con los ordenamientos expedidos en forma interna por todos los órganos que integran el Gobierno Federal y que en su conjunto surgen con apoyo en el máximo ordenamiento de nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización del Gobierno Federal:

1. La fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, se realiza por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, llamada Auditoría Superior de la Federación. Podría decirse que este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría externa del Poder Ejecutivo.

La función primordial de la Auditoría Superior de la Federación es revisar las cuentas públicas que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; en consecuencia, comprende toda la Administración Pública Federal, tanto la que se conoce como centralizada (Secretarías de Estado) y la paraestatal (sociedades con participación mayoritaria o minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos); así como, los poderes Legislativo y Judicial.

El hecho de que la revisión practicada por la Auditoría Superior de la Federación se realice sobre la información contenida en cuenta pública, implica que se efectúe sobre hechos pasados, por lo que puede decirse que es una revisión a posteriori.

2. La fiscalización que se da dentro del Poder Ejecutivo, se realiza en forma directa por la Secretaría de la Función Pública, y se apoya en las contralorías internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal. En este caso podría decirse que este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría interna del Poder Ejecutivo.

La función principal de la Secretaría de la Función Pública es revisar y ejercer control sobre las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, vigilando la actuación de los funcionarios y empleados que la integran.

La revisión que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública pudiera considerarse como duplicatoria de las que lleva a efecto la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo, esto no se da en virtud de que:

- Las acciones realizadas por el Gobierno Federal son de tal magnitud, que las dos instituciones no pueden abarcar la revisión total de las mismas.
- Los objetivos de revisión son diferentes.
- Los momentos de revisión también son diferente; la Auditoría Superior de la Federación realiza sus intervenciones a posteriori, como ya se dijo antes, y la Secretaría de la Función Pública, independientemente de que pueda intervenir a posteriori, tiene la facultad y oportunidad de intervenir en forma concomitante a la realización de las acciones de gobierno.

3. La fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo a través de diversas dependencias y entidades sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales.

En el contexto presentado, es importante explicar el término auditoría, el cual se asocia con revisión, examen o evaluación, función indispensable; ya que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión de los distintos procesos dentro de las entidades y dependencias del sector público.

Ahora bien, la auditoría como función, se clasifica e identifica de la siguiente manera:

### ***Por su ámbito***

- Interna. Se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas, aunque estructural y organizacionalmente dependen de la Secretaría de la Función Pública. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información sobre los resultados de su gestión; propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de objetivos y metas previstas.

- Externa. Se lleva a cabo por profesionales independientes de la dependencia o entidad. De los tipos de auditoría que realiza, la más común y que los identifica, es la auditoría conocida como "Auditoría de estados financieros".

### ***Por su competencia***

- Privada. Se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como del sector privado.

- Gubernamental. Se realiza en entidades y dependencias que integran la Administración Pública Federal, también conocido como sector público.

La auditoría gubernamental comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizada por las dependencias y entidades de la APF, con objeto de evaluar, si el todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se les asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

### ***Por su tipo***

- Financiera. Se le conoce como auditorías de estados financieros, se le identifica como la revisión de los libros y registros contables de una entidad, así como el estudio y evaluación del control interno y procedimientos contable administrativo de la misma basados en técnicas específicas (normas y procedimientos de auditoría), con la finalidad de emitir opinión acerca de la razonabilidad de las cifras que presentan los estados financieros.

- Administrativa. Es el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia o cualquier parte de las mismas, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus facilidades humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivos la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad.

La auditoría entendida desde este punto de vista, puede considerarse que tiene carácter de preventiva, ya que mediante la detección de puntos débiles en el control interno y el planteamiento de medidas para mejorar o cambiar sistemas o procedimientos, evita la comisión de errores y desviaciones, dolosas o involuntarias, que podrían presentarse a futuro.

- Técnica. Tiene como objetivo revisar y evaluar por un grupo de profesionales las actividades especializadas que son de su competencia.

- De evaluación de programas. Analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con su ejercicio presupuestal.

El análisis de la eficacia se obtendrá revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridas. La congruencia se determina por la evaluación de la relación lógica existente entre el logro de las metas y objetivos de los programas y los recursos utilizados en su cumplimiento, es decir, el ejercicio presupuestal.

- De Legalidad. Este tipo de auditoría tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etcétera).

### **V.3.3. Los órganos de control del poder Ejecutivo (Interno)**

En México el control interno se aplica a tres niveles del gobierno federal y comprende tres ámbitos: global, es decir, el conjunto de las dependencias públicas; sectorial, o sea, los sectores que componen al gobierno y, finalmente, institucional, esto es, las instituciones de la administración pública.

Las instituciones y mecanismos de control en México tienen influencia directa sobre el ingreso y el gasto público, sobre la asignación, flujo y aplicación de recursos en los diversos programas sociales y económicos, sobre el desempeño de gestión pública, eficiencia de los procesos administrativos, atención a la ciudadanía, calidad de los recursos humanos, establecimiento del servicio profesional de carrera, control sobre los bienes muebles e inmuebles propiedad de la nación, y finalmente acciones que propicien la transparencia de la gestión pública. Entonces, el control influye en las decisiones entre empresas y gobierno, entre la ciudadanía y el gobierno, entre los poderes de la Unión, entre los actores políticos y la ciudadanía, entre México y otros países, incluso dentro del propio gobierno. También influye en un conjunto amplio de decisiones relevantes del sector público: inversión, regulación económica, programas de gasto, legalidad de las acciones de gobierno, grupos de interés, concordancia del desempeño del gobierno con los deseos y necesidades del electorado que financia y legitima al Estado, a lo cual se le denomina aceptación, y a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y de los representantes populares.

Por supuesto, cualquier forma de control del gobierno expresa los compromisos ya sean tácitos o explícitos, que establecen la sociedad y el Estado. Los compromisos deberán ser creíbles y confiables para que los agentes

económicos se involucren en un proceso de control transparente, que respete la legalidad y que genere confianza. El control tiene dos vertientes indisolubles. Primero, los mecanismos administrativos que se siguen para llevarlo a cabo; segundo, la calidad de los recursos humanos, empleados y funcionarios públicos que se encargarán de la fiscalización e inspección del uso de los recursos públicos.

El control global recae en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y en la de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cuales basan su actuación en las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 37 y 31 respectivamente.

#### **V.3.3.1. La Secretaría de la Función Pública (SFP)**

El Poder Ejecutivo recae en el presidente de la República quien lo ejerce a través de las instituciones administrativas centralizadas (Secretarías de Estado) y de las instituciones administrativas paraestatales. La Secretaría de la Función Pública se encuentra ubicada dentro del primer grupo y actúa como órgano globalizador del control administrativo.

Los objetivos y funciones de los diferentes niveles en los que se estructura la Secretaría de la Función Pública, están dados en su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de diciembre de 2003. Del documento que se cita, así como de diversos lineamientos expedidos por la dicha secretaría y de las atribuciones que expresamente le marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprenden las atribuciones que la Secretaría tiene en relación con el control y la auditoría gubernamental, siendo sus objetivos y funciones los que a continuación se sintetizan:

#### **Objetivos de la Secretaría de la Función Pública**

- Atender en nombre del Ejecutivo Federal el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como planear

y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, que establezca el presidente de la República.

- Coadyuvar al logro de una administración pública eficiente, eficaz, congruente, que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad, basada en una nueva cultura de servicio y orientada hacia la satisfacción de la demanda de la planeación.
- Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país; prevenir conductas irregulares o contrarias de las obligaciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los estados, para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- Asegurar que las normas y lineamientos que la SFP emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal, se apliquen dentro de un marco de estricta legalidad; y propiciar una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos de las dependencias y entidades, para que éstos se lleven conforme a las estrategias y los criterios establecidos por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad y disciplina presupuestal.

### **Funciones de la Secretaría de la Función Pública**

- Fijar y dirigir la política de la SFP en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el presidente de la República.

- Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal.
- Encomendar a las unidades administrativas competentes de la Función Pública, la formulación de programas sectoriales y especiales que de ella se deriven con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Organizar, coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Emitir los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades en materia de desarrollo administrativo integral.
- Coordinar y dirigir el despacho de los asuntos competencia de la Función Pública, así como representar al Ejecutivo Federal en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Someter a la consideración del presidente de la República los asuntos que le correspondan a la secretaría que así lo ameriten y desempeñar las funciones y comisiones que el Ejecutivo Federal le confiera manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas.
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la SFP, así como refrendar para su validez y observancia constitucionales, las disposiciones expedidas por el presidente de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia secretaría.

- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informarle cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades, en los términos del artículo 93 constitucional.
- Aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la secretaría, conforme a su reglamento interior; así como, autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia y presentarlo a la Secretaría de hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Definir y establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la SFP a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para el mejor manejo de sus respectivas responsabilidades.
- Opinar previamente a su expedición sobre las reglas que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas, micro, pequeñas y medianas y que deban observar las dependencias y las entidades.
- Aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la SFP, conforme a su reglamento interior, así como autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Suscribir los convenios que celebre la secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios y contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales.

- Emitir las normas que se requieran respecto de, los informes, datos o la cooperación técnica que deban proporcionarse a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como proponer a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas, normas relacionadas con el control y la fiscalización de las entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dichos órganos.
- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, previa opinión de la secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Establecer normas, criterios y políticas de administración de bienes inmuebles federales.
- Proponer la designación y, en su caso, designar a los comisarios públicos o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales, así como a los Contralores en la administración pública centralizada.
- Informar anualmente al presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización; así como, sobre la ejecución y avances del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal.

- Resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la secretaría cuando hayan sido dictadas por el propio secretario, así como resolver las dudas que se susciten sobre la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la secretaría.

#### **V.3.3.1.1. Los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración pública Federal<sup>49</sup>**

Tradicionalmente se ha considerado que la función de auditoría interna, depende jerárquica y organizacionalmente del funcionario o dirigente de mayor jerarquía en las dependencias y entidades.

Por otro lado se ha considerado que la Contraloría Interna que actualmente existe en el Gobierno Federal, es el equivalente de la auditoría interna tradicional, nada más que con funciones y atribuciones complementarias adecuadas a las necesidades y características del propio gobierno.

En razón de lo antes dicho, se entendió y justificó el que la Contraloría General de la Federación como función equivalente de la auditoría interna haya tomado rango de secretaría de Estado con dependencia jerárquica del titular del Poder Ejecutivo.

El problema de dependencia se complica en razón de la estructura del Poder Ejecutivo, la que se basa en la Administración Pública Federal, la cual se subdivide a su vez en un Sector Central (representado principalmente en secretarías de Estado) y un Sector Paraestatal (representado por entidades).

Bajo el esquema anterior el problema de dependencia radica en la representatividad que la SFP debe tener en dichos sectores de la Administración Pública Federal. Como solución de esta problemática existen dos vertientes que se identifican como:

---

<sup>49</sup>Manual de Organización General, Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial del 16 de julio y sus reformas del 29 de noviembre de 2001.

a) Control moderado. Se basa en la descentralización de funciones y atribuciones por parte de la SFP, hacia dependencias y entidades; bajo este esquema los órganos de Contraloría Interna se adscriben jerárquica y económicamente dependiendo directamente de secretarios de Estado y titulares de entidades, conservando la SFP su aspecto normativo, de supervisión y control sobre las mismas.

Puede decirse que ésta es la forma adoptada por el Poder Ejecutivo para administrar y ejercer lo que se ha identificado como su fiscalización interna.

b) Control estricto. Se basa en la desconcentración de funciones y atribuciones por parte de la SFP, hacia dependencias y entidades; bajo este esquema los órganos de Contraloría Interna se adscriben jerárquicamente dependiendo en forma directa de secretarios de Estado y titulares de entidades, conservando respecto de la SFP dependencia económica, operativa y de control.

Es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma de estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública, y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Diario Oficial de la Federación

del 24 de diciembre de 1996) para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy SFP), para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley; así como, precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

Debido a que con fecha 11 de diciembre de 2003, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y publicado en el Diario Oficial al día siguiente, con el objeto de regular las nuevas atribuciones que le fueron conferidas a esta Secretaría con motivo de las reformas efectuadas a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de Planeación, y la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Como consecuencia de lo antes descrito, el 16 de enero de 2004, aparece publicado en Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se adscriben

orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en su Reglamento Interior.

En dicho Acuerdo, se describen las unidades administrativas adscritas a esta Secretaría, asimismo, en su artículo segundo establece la dependencia jerárquica de los delegados, comisarios y titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría general de la República del Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control y reportarán a los Subsecretarios de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de Atención Ciudadana y Normatividad, y de la Función Pública, según corresponda, sobre el ejercicio de sus atribuciones.

#### **V.3.3.1.2. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control**

##### **Objetivo**

Ser el conducto de coordinación e interrelación entre la Secretaría del Ramo y los órganos de vigilancia y control en la Administración Pública Federal, y promover la adopción de un enfoque de trabajo preventivo que coadyuve con las dependencias y entidades a evitar prácticas irregulares de operación y/o corrupción, proporcionando a las instancias de vigilancia y control, los elementos necesarios para cumplir con sus atribuciones y propiciar su óptimo desarrollo y funcionamiento.

##### **Funciones**

Las funciones se encuentran descritas en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, por lo que para este caso, se seleccionarán las más significativas:

- Dirigir a los coordinadores de sector, así como a los titulares de los órganos de vigilancia y control en las dependencias, órganos

desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de garantizar que el ejercicio de sus atribuciones sea el óptimo.

- Establecer en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, las bases generales a que se sujetarán los programas de trabajo de los coordinadores de sector, comisarios, delegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control.
- Proponer y someter a la consideración del Titular de la Secretaría, la designación y, en su caso, remoción de los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control, delegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, y mantener actualizados los catálogos de designación y nombramientos respectivos.
- Promover, previo acuerdo del Secretario, ante las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal o ante la Procuraduría General de la República, el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los órganos internos de control.

#### **V.3.3.1.3. La Unidad de Auditoría Gubernamental**

La Unidad es dependiente de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, y su objetivo es:

Verificar que las funciones sustantivas y administrativas de la Administración Pública Federal, se realicen con apego a la normatividad, y en caso de detectar irregularidades dar vista a las áreas correspondientes para la aplicación de sanciones. Asimismo, proponer acciones que propicien la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública, para el logro de objetivos y metas de las

dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

### **Funciones**

- Ordenar y realizar en forma directa, por iniciativa de la propia Secretaría, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o de las coordinadoras sectoriales correspondientes, las auditorías a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de promover la eficacia en su gestión y propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas.
- Evaluar mediante auditorías el desempeño a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, a fin de determinar el grado de eficiencia y economía con que éstas operan, confrontando los resultados obtenidos contra las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales y programas operativos. Además, determinará la efectividad de los proyectos desarrollados y su impacto en la población objetivo, la calidad de los servicios prestados y la eficiencia en el ejercicio de los recursos.
- Vigilar, en el ámbito de su competencia, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad; fondos y valores; contratación y remuneraciones de personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- Verificar mediante auditorías y en coordinación con los órganos internos de control que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, observen en el ejercicio del gasto los lineamientos y criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria; así como, el marco legal, que les es aplicable, conforme a su naturaleza jurídica.
- Coordinar y supervisar las acciones a fin de verificar que la información financiera que formulan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, refleje en forma responsable su situación conforme los principios de contabilidad generalmente aceptados y demás disposiciones que al efecto emita la propia dependencia.
- Proponer a las autoridades competentes las acciones preventivas y correctivas necesarias para la resolución de situaciones ilegales o anómalas o el mejoramiento de la eficiencia y logro de los objetivos.
- Verificar que las operaciones de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación.
- Coordinar las actividades de inspección y vigilancia a fin de verificar que los órganos internos de control cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública y las normas, políticas y procedimientos que al efecto establezca la Secretaría.
- Informar a los titulares de los órganos internos de control, los resultados obtenidos, en las evaluaciones, instruyéndolos a solucionar la problemática detectada.

- Analizar el contenido de los informes derivados de la práctica de auditorías a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República y conforme a sus resultados, proponer a las autoridades competentes las acciones pertinentes.
- Promover cuando proceda, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o de las Contralorías Internas en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, pliegos preventivos de responsabilidades o la instauración del procedimiento administrativo disciplinario para el deslinde de responsabilidades, a fin de indemnizar el daño patrimonial causado por actos y omisiones que les sean imputables a los servidores públicos o bien, por incumplimiento de las obligaciones legales inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.
- Hacer del conocimiento de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, o del titular del órgano interno de control en las dependencias, órganos desconcentrados o Entidad respectiva o en la Procuraduría General de la República, los hechos que puedan ser constitutivos de delito imputables a los servidores públicos, para los efectos a que haya lugar.
- Designar, conforme a los lineamientos de selección correspondiente, a los auditores externos, así como controlar y evaluar su actuación.
- Ordenar auditorías a petición de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, a fondos federales coordinados con estados y municipios, para lo cual podrá auxiliarse de los servicios técnicos que en esta materia prestan personas físicas o morales independientes.

- Proponer a la superioridad los sistemas y procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal; así como, evaluar sus resultados.
- Establecer la coordinación de acciones con la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control a efecto de que los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, coadyuven en la realización de auditorías específicas.
- Autorizar el Programa Anual de Capacitación del Personal de Auditores de la Unidad.
- Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos.
- Certificar la documentación que resulte de las investigaciones y auditorías, realizadas por la Unidad de Auditoría Gubernamental, que obren en los archivos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República.
- Requerir información y documentación a las dependencias, órganos desconcentrados, Órganos Internos de Control y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República.
- Solicitar datos e informes que requieran a proveedores y contratistas, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

#### **V.3.3.1.4. La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social**

El objetivo de la Dirección General con el acuerdo al Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública es:

Consolidar la coordinación normativa y operativa Estados-Federación, para el control y el uso adecuado y transparente de los recursos federales con la participación comprometida de la sociedad en la vigilancia de su aplicación.

#### **Funciones**

- Fiscalizar, verificar, supervisar y evaluar, la aplicación de fondos federales en programas de inversión convenidos con Estados y Municipios, en coordinación con la Unidad de Auditoría Gubernamental, así como participar a solicitud de los Órganos Internos de Control (OIC's) en las dependencias y entidades en las revisiones a la aplicación de recursos federales en Estados y Municipios.
- Asesorar, a petición de los gobiernos locales, en el diseño y la instauración de metodologías que permitan fortalecer los sistemas locales de control y evaluación en el desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales, formulando y concertando con los gobiernos estatales, los Acuerdos de Coordinación y Programas de Trabajo que para el efecto se suscriban.
- Diseñar e instrumentar acciones de control y modernización administrativa, a efecto de que se realicen en forma ordenada, la descentralización de recursos, funciones y responsabilidades federales a los Estados y Municipios.
- Evaluar y vigilar, en coordinación con los Órganos Estatales de Control (OEC's) y con la Dirección General de Atención Ciudadana, la calidad de los servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los Estados y Municipios.

- Participar a solicitud de los gobiernos locales y conjuntamente con sus órganos de control, en la fiscalización, control y evaluación de la planeación y ejecución del ejercicio de los recursos federales.
- Verificar, evaluar y dar seguimiento a la realización de obras públicas con participación de recursos federales, derivadas de las giras de trabajo que realice el Titular del Ejecutivo Federal y formular los informes de resultados correspondientes.
- Coordinar las acciones orientadas a captar y procesar en forma permanente y sistemática la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativa a la aplicación de fondos y recursos federales en las entidades federativas y emitir los informes correspondientes.
- Proponer al Subsecretario de Control y Auditorías de la Gestión Pública, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de recomendaciones tendientes a corregir o cancelar proyectos o programas apoyados con recursos federales a nivel regional.
- Promover la participación de la sociedad en el control, vigilancia y evaluación de los programas federales; así como, asesorar en términos de la legislación aplicable y a solicitud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos locales, en la instrumentación de la Contraloría Social.
- Proponer al Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública la impartición de cursos de capacitación en las materias de su competencia y participar en ellos, conforme a disposiciones que se emitan al efecto.

- Coordinar el desarrollo de sistemas de control y evaluación que sean implantados en las entidades Federativas, con el propósito de lograr la transparencia de recursos federales, formular dictámenes, opiniones e informes de su competencia y las demás que le atribuyan, expresamente las instancias superiores.
- Emitir los lineamientos para efectuar la evaluación periódica sobre la aplicación de los recursos federales provenientes de 2 y 5 al millar que reciban los Órganos Estatales de control.
- Analizar el marco jurídico de los Estados y Municipios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de adquisiciones, arrendamientos y servicios; así como, de obras públicas y demás aplicables y su congruencia con la normatividad federal, a efecto de promover ante los gobiernos correspondientes, las adecuaciones que en su caso procedan.
- Emitir los lineamientos par solventar las observaciones, derivadas de: a) las auditorías realizadas a programas regionales financiados parcialmente por Organismos Financieros Internacionales; b) las fiscalizaciones, supervisiones y verificaciones realizadas de manera conjunta o directa con los Órganos Estatales de Control y por los Órganos Internos de Control, y, c) las auditorías realizadas de manera conjunta con los Órganos Internos de Control.
- Expedir, cuando proceda, las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.

### **V.3.3.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Conviene destacar lo que establece la Fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en relación con las obligaciones de los mexicanos indica:

“Contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>50</sup>

Como consecuencia de este artículo constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las funciones y atribuciones en materia de control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales anteriormente ya fueron descritas en el punto V.3.1.2.

Sin embargo, es importante señalar que las facultades de la SHCP en lo competente a la fiscalización que realiza a los contribuyentes, se establecen claramente en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento; en la Ley de Coordinación Fiscal en lo que se refiere a la fiscalización de Estados y municipios, siempre y cuando se encuentren adheridos mediante la firma de convenios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

### **V.3.4. Los órganos de control del poder Legislativo (Externo)**

El control externo del gobierno tiene una añeja tradición institucional, aunque ciertamente ha sido criticado este tipo de control por su falta de efectividad para realizar una auténtica vigilancia del Ejecutivo. Lo cual ha planteado la necesidad de fortalecerlo y mejorarlo significativamente. Actualmente se discute la pertinencia de una reforma en esta materia. La Auditoría Superior de la Federación es el órgano responsable de llevar a cabo las funciones de control externo.

---

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Superior de Estudios Fiscales A.C. (ISEF), México, enero 2005, página 37.

#### **V.3.4.1. La Auditoría Superior de la Federación (ASF)**

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, su función principal es la revisión de la Cuenta Pública. Se trata de un organismo complementario al control ejercido por la Secretaría de la Función Pública, para algunos analistas, incluso la SFP, debería desaparecer porque invade funciones de la ASF, ciertamente es un tema controvertido desde la perspectiva de la constitucionalidad de la SFP. La Auditoría Superior de la Federación depende del Poder Legislativo a través de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, existe desde 1824 y es la encargada de revisar el gasto público federal. Es decir, desarrolla las actividades de fiscalización externa del sector público mexicano.

La Auditoría Superior de la Federación tiene como base jurídica los artículos 73 en relación de las facultades del Congreso, 74 en lo relativo a las facultades de la Cámara de Diputados, 79 de la Fiscalización Superior de la Federación y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas fracciones alusivas al control sobre el gobierno federal son:

“Artículo 73, el Congreso tiene facultades para crear y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.”

“Artículo 74, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados vigilar, por medio de una comisión en su seno, el correcto desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; designará al titular de la entidad de fiscalización; discutir, aprobar y en su caso modificar anualmente el presupuesto de egresos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos; así como, revisar la Cuenta Pública del año

anterior, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se atendieron los criterios señalados en el presupuesto de egresos y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”

“Artículo 79, fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares; la entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo custodia y aplicación de fondos y recursos federales; determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.”

“Artículo 93, Los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos; así como, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos. Las cámaras a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Superior de Estudios Fiscales A.C. (ISEF), México, enero 2005, páginas 57, 63, 68 y 74.

En suma, puede decirse que el control interno y externo del gobierno tiende a jugar un papel creciente en la estructura orgánica del sector público. La aspiración del Estado y la sociedad debe consistir en mejorar y llegar a construir un auténtico sistema nacional de control gubernamental.

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación publicado en el Diario Oficial del 12 de septiembre de 2001, establece lo siguiente:

Artículo 1. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.

Artículo 5. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones que podrán ser delegables:

- Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales;
- Solicitar la información que se requiera a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales, con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública;
- Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado;
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el informe de Avance de la Gestión Financiera que se rinda en términos del Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 19. La Dirección de Auditorías a los Recursos Federales a los Estados y Municipios estará adscrita al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero y tendrá las siguientes atribuciones:

- Establecer la comunicación, coordinación y colaboración necesaria con las Autoridades Estatales, para intervenir en las auditorías, visitas e inspecciones que deban practicarse de acuerdo con el programa anual de auditorías que al respecto autorice el Auditor Superior de la Federación;
- Promover la celebración de Convenios de Coordinación o Colaboración con las entidades de fiscalización superior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los Congresos de la Entidades Federativas para coordinar las acciones de la fiscalización respecto de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios;
- Practicar auditorías a los recursos que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general a cualquier entidad pública o privada, para verificar su aplicación al objeto autorizado, en cumplimiento con las normas legales correspondientes; y
- Verificar que los recursos que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, municipios, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, su registro en la contabilidad de las entidades fiscalizadas de conformidad con la legislación aplicable y reflejen adecuadamente las operaciones realizadas.

#### **V.3.4.2. Los Órganos Superiores de Fiscalización de los Congresos locales**

Convenio de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación y los H. Congreso del Estado de Nuevo León, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, con el objeto de realizar la fiscalización del ejercicio de los recursos de los ramos generales 23 y 33, y reasignados

previstos en el presupuesto de egresos de la Federación; aparecido en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 2002.

Los antecedentes de este Convenio de Coordinación y Colaboración establecen lo siguiente:

- A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 1997, se establecieron nuevos mecanismos de distribución de los recursos federales hacia las entidades federativas;
- Como resultado de la conjunción de algunos de los programas asociados con los Ramos 9 "Comunicaciones y Transportes", 11 "Educación Pública", 12 "Salud", 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal", y el 26 "Desarrollo Social y Productivo en Programas de Pobreza", surge el denominado Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", y cuya regulación se previó en el capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales" de la Ley de Coordinación Fiscal;
- Otro de los mecanismos de apoyo lo constituyó la distribución de recursos mediante la reasignación del gasto público federal;
- En relación con tales mecanismos se identificó el destino de los recursos y su magnitud, así como las responsabilidades de inspección y vigilancia de las instancias federales, estatales y municipales;
- Tratándose de la reasignación del gasto público federal, desde su incorporación se estableció que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública, SFP) y de las dependencias encargadas de los programas y gastos que se reasignan, podría celebrar convenios con los gobiernos estatales en el marco de los Convenios de Desarrollo Social. De igual manera se estableció que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y las legislaturas locales podrían celebrar los convenios procedentes, a través de sus respectivos órganos técnicos, para llevar el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignan;

- Por otra parte, se dispuso que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy SFP), en el ámbito de sus atribuciones, realizaría la inspección y vigilancia del ejercicio del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios". Asimismo, se señaló que la Cámara de Diputados Federal, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación y las legislaturas locales podrían celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos, así como de los gastos federales que se reasignen;
- Dada la importancia de la distribución a las entidades federativas de los recursos federales reasignados y transferidos; así como, que el ejercicio del gasto se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva, resulta esencial su fiscalización, no sólo por parte del Poder Ejecutivo Estatal (conforme a los diversos órganos de gobierno), sino también por quien tiene a su cargo la Fiscalización Superior; es decir, la que por disposición constitucional le corresponde a nivel federal a la Cámara de Diputados, y, en el orden estatal, a las legislaturas locales;
- Respecto al Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", a partir del Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2002, se determina en Artículo 5 que la Cámara de Diputados Federal por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, medidas para la comprobación del ejercicio de los recursos del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas;
- Con fecha 25 de febrero de 2000, "La Contaduría Estatal", y la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, suscribieron Convenio de Coordinación el cual tuvo por objeto fiscalizar el ejercicio del Ramo General 33, y reasignados correspondiente a los recursos de 1999;
- En el marco de las legislaciones federal y estatal vigentes, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el H. Congreso del Estado de Nuevo León, han decidido continuar, a través de sus entidades de fiscalización, la coordinación de acciones para la fiscalización del

ejercicio de los ramos generales 23 y 33, y de los recursos federales reasignados a partir del ejercicio 2000.

El sustento legal para realizar este Convenio de Coordinación se encuentra fundamentado en los artículos 74 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en relación con el segundo transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, 3º, 16 fracción XX, 33, 34 y 74 fracción XVII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal; 21, 9 y 5, 7 y 8 de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales 2000, 2001 y 2002, respectivamente. El sustento legal por parte de los estados deberá adecuarse de conformidad con su legislación aplicable en la materia.

Con relación al objeto del convenio, la Auditoría Superior y la Contaduría Estatal, establecen:

- Coordinar acciones para la fiscalización del ejercicio de los recursos federales reasignados al Estado de Nuevo León y los correspondientes a las aportaciones federales previstos en el PEF a partir del ejercicio 2000;
- Establecer las bases para la fiscalización de los recursos transferidos a partir de 2000, en los términos a que se refiere el Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal;
- Determinar los criterios para la comprobación del ejercicio de los recursos.

En relación al cumplimiento del citado objeto implicará:

La fiscalización de los recursos transferidos y los recursos federales reasignados a partir del ejercicio 2000; la fiscalización del ejercicio de los recursos transferidos a partir de 2000; la coordinación de acciones implica el

establecimiento de los mecanismos de información para la incorporación de los resultados en la Revisión de la Cuenta Pública Estatal y Municipal, de los recursos transferidos y reasignados, así como la rendición transparente y oportuna de cuentas que deberán hacer tanto la entidad federativa como los municipios; la Auditoría superior vigilará que las Cuentas Públicas del Ejecutivo Federal reflejen con transparencia y oportunidad los movimientos presupuestarios correspondientes a los referidos Ramos Generales 23 y 33, y recursos federales reasignados.

Es importante mencionar, que el Convenio además incluye, tanto las acciones de coordinación que permitirán planear, promover, fiscalizar, determinar los indicadores y definir el alcance y la metodología de las revisiones; así como las de los trabajos de fiscalización, que será la forma como las instancias realizarán las actividades de fiscalización, seguimiento, información y solventación de las distintas observaciones detectadas.

#### **V.3.4.3. Los órganos de control de los gobiernos estatales y municipales**

A continuación, se describen las funciones y obligaciones de los órganos internos de control de las entidades federativas y de los municipios, mismas que se encuentran sustentadas en sus distintas leyes orgánicas.

**La Ley Orgánica de la Administración Pública de los Estados**, tienen por objeto regular la organización, funcionamiento y coordinación de la administración pública central y paraestatal de los Estados libres y soberanos integrados a la República Mexicana.

Por lo tanto, en esta Ley se establecen conforme a las disposiciones legales respectivas, las funciones y estructuras de las Secretarías, Procuraduría General de Justicia y demás dependencias y órganos desconcentrados de éstas, las unidades administrativas de apoyo, asesoría y coordinación de cualquier naturaleza, que establezca el Ejecutivo del Estado.

Para explicar las funciones del Órgano Estatal de Control, se toma como ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango<sup>52</sup>, la cual establece, que el Gobernador del Estado, como Titular del Poder Ejecutivo, tiene las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado de Durango; podrá convenir con el Gobierno Federal, con los Estados de la República, los Ayuntamientos locales y los sectores social y privado, incluso con las entidades de la administración pública paraestatal, la prestación de servicios públicos, convenios de coordinación y cualquier otra acción de Gobierno; las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal programará sus actividades señalando objetivos, metas, así como unidades responsables de su ejecución y presupuesto de gasto para su cumplimiento en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo.

En el artículo 36 de la Ley Orgánica de referencia, señala la competencia de la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, la cual a continuación se describe:

- Planear, organizar, operar, dirigir y coordinar el sistema estatal de control y evaluación gubernamental, para efectos preventivos y correctivos;
- Fijar las normas de control, evaluación, fiscalización y auditoría que deban observar las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal; así como vigilar su cumplimiento, y en su caso, prestar el apoyo y asesoramiento que éstas le soliciten;
- Vigilar el debido ejercicio del gasto público y verificar su congruencia con el presupuesto de egresos, practicando las auditorías a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; funciones que serán de su única competencia;

---

<sup>52</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, 14 de diciembre de 2000, Decreto Número 353, LXI Legislatura, Periódico Oficial Número 51, 24 de diciembre de 2000.

- Constatar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores propiedad y/o cuidado del Gobierno del Estado;
- Vigilar y supervisar que las dependencias y entidades de la administración pública estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;
- Informar periódicamente al Ejecutivo el Estado, sobre el resultado de la evaluación, respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública estatal; así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda, del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- Coordinarse con la Entidad de Auditoría Superior del Estado, para el establecimiento de los procedimientos necesarios, para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones;
- Promover y apoyar a los ayuntamientos de los municipios del Estado, para la implementación y funcionamiento de órganos de control municipales;
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública

estatal centralizada y comisarios, en los organismos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal;

- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de la Procuraduría General de Justicia, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales estatales, representando al titular de la Secretaría;
- Conocer y resolver las inconformidades y recursos presentados por los particulares con motivo de cualquier acto de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las Leyes correspondientes en materia de obras públicas y adquisiciones;
- Vigilar la correcta aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios, y aplicar las sanciones administrativas que le correspondan;
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, iniciar el procedimiento correspondiente y determinar y aplicar las sanciones que correspondan en los términos de Ley; asimismo, deberá presentar las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, en los casos que proceda;
- Operar el control de los avances físicos y financieros de los programas de inversión convenidos entre los gobiernos federal, estatal y municipal;

- Supervisar el avance de las obras y vigilar su cumplimiento de acuerdo a las especificaciones programadas;
- Informar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, sobre la aplicación y control de los recursos de inversión de origen federal;
- Vigilar la exacta y adecuada observancia de las Leyes que rijan en materia de adquisiciones y obras públicas; y,
- Proponer y establecer las medidas que considere necesarias para prevenir y combatir la corrupción.

En esta síntesis, se consideraron las actividades directamente establecidas con relación al control y seguimiento del ejercicio de recursos federales y estatales en la entidad federativa, omitiendo algunas relacionadas con la modernización administrativa.

**La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango<sup>53</sup>**, regula el ejercicio de las atribuciones y deberes que corresponden a los municipios del Estado y establece las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, con sujeción a los mandatos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las demás disposiciones aplicables.

El municipio, está constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, gobernado por un ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes, es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración. El

---

<sup>53</sup> **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango**, Decreto 91, 61 Legislatura, Periódico Oficial Número 43, 30 de mayo de 1999 y sus reformas Periódico Oficial Número 48 bis, 15 de junio de 2003.

Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Durango.

El Municipio será gobernado por un ayuntamiento electo popular y directamente, que se renovará totalmente cada tres años, en los términos que dispone el código Estatal Electoral y no tendrá ningún superior jerárquico; los municipios son autónomos entre sí y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los Poderes del Estado. Los ayuntamientos de los Municipios del Estado de Durango, se integrarán con un Presidente y un síndico electos por mayoría relativa y el número de regidores de acuerdo al tipo de población, según su tamaño e importancia, que puede ser no mayor de 15 y un mínimo de 7 regidores. Los requisitos para ser Presidente se determinan de acuerdo a lo que establece la Constitución Política del Estado.

La dirección administrativa, el ejercicio de la personalidad jurídica y ejecución de los acuerdos o resoluciones del ayuntamiento, corresponde al Presidente Municipal; el síndico municipal vigilará la correcta prestación de los servicios públicos y presidirá la comisión responsable de vigilar todo lo relativo a la recaudación y aplicación de los fondos públicos. Para los efectos de esta Ley, los regidores son el cuerpo orgánico que colegiada y conjuntamente con los anteriores, delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la administración municipal.

En el Capítulo V de dicha Ley, se establecen las facultades y obligaciones de la Contraloría Municipal; el ayuntamiento contará con una contraloría municipal como órgano técnico-contable del mismo, cuyo enlace será la comisión de hacienda o su equivalente. Su titular será nombrado por el ayuntamiento a partir de los candidatos propuestos uno por cada fracción de regidores.

La contraloría municipal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

- Fiscalizar el ingreso y el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto anual de egresos;
- Establecer las bases generales y realizar en forma programada, auditorías integrales, inspecciones y evaluaciones, informando de los resultados al ayuntamiento por conducto de la comisión de hacienda;
- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados al Municipio se apliquen en los términos estipulados en las leyes, reglamentos y convenios respectivos;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones que a proveedores y contratistas de la administración pública municipal les establece la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado;
- Procurar la coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda del congreso del Estado y la Secretaría de la Contraloría del Estado, para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía;
- Participar en la entrega y recepción a que se refiere el artículo 26 de esta Ley (Presidente Municipal), así como de las unidades administrativas del municipio cuando éstas cambien de titular;
- Auxiliar al ayuntamiento en la revisión de los informes financieros mensuales o bimestrales de la tesorería municipal o su equivalente, y verificar que se rindan oportunamente y en forma debida a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado para la glosa correspondiente;

- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal, conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
- Auxiliar al ayuntamiento en la revisión del inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, cuya elaboración está a cargo de la tesorería municipal o su equivalente;
- Auxiliar al ayuntamiento en las sesiones para sancionar la impresión y control de formas valoradas, sellos, los programas que se utilicen en las máquinas recaudadoras de ingresos y el registro de firmas que autoricen las funciones anteriores; y,
- Auxiliar a la comisión de hacienda o su equivalente en el cumplimiento de sus funciones.

Cabe señalar, que la presente Ley contiene 11 Títulos en los cuales se encuentran establecidas todas las funciones y atribuciones que se deben realizar para una eficiente y eficaz administración municipal:

Título Primero. Disposiciones Generales

Título Segundo. Del Gobierno Municipal

Título Tercero. De las Dependencias Administrativas

Título Cuarto. Del Juzgado Administrativo Municipal

Título Quinto. De las Causales que dan Lugar a la Desaparición de Ayuntamientos y Suspensión Temporal o Definitiva de sus Miembros

Título Sexto. Disposiciones Jurídicas del Ayuntamiento

Título Séptimo. De la Hacienda Pública y el Patrimonio Municipal

Título Octavo. De los Servicios Públicos Municipales

Título Noveno. Planeación Municipal del Desarrollo

Título Décimo. De las Responsabilidades

Título Decimoprimer. Del Sistema Municipal de Protección Civil

### **V.3.5. Los Acuerdos de Coordinación entre las instancias de control**

**“Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”.<sup>54</sup>**

El Acuerdo de Coordinación tiene como finalidad realizar acciones que permitan el fortalecimiento del federalismo, los gobiernos federal y estatal con la participación de los municipales, asimismo, acuerdan mecanismos e instrumentos que les permiten a estos últimos acceder a un esquema de coordinación para la realización conjunta de programas, proyectos, obras, acciones y servicios ejecutadas con recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; establecer las bases y mecanismos de coordinación entre ambos órdenes de gobierno, para vincular las acciones de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con las previstas en los respectivos programas estatales y sean congruentes con la planeación integral del estado y la Planeación Nacional de Desarrollo; al existir una diversidad de recursos federales que las entidades federativas y municipios reciben de la Federación y cuyo ejercicio, control y vigilancia se rige por las disposiciones especiales establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Convenios y demás instrumentos de coordinación; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2005, establece las bases para que la Secretaría de la Función Pública, en lo relativo al control de los recursos federales que reciban las entidades federativas, convenga con los gobiernos estatales los mecanismos de supervisión y control para la comprobación del ejercicio de dichos recursos; la Secretaría de la Función Pública en apoyo al proceso de federalización, realiza acciones conjuntas con los gobiernos de los estados para el fortalecimiento de los Sistemas de Control y Evaluación de la Gestión Pública Estatal y Municipal, a

---

<sup>54</sup> Modelo de Acuerdo de Coordinación Federación-Estado, emitido por la Secretaría de la Función Pública.

fin de lograr un eficiente, oportuno, transparente y honesto uso de los apoyos y recursos federales que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal canalicen al Estado.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública, es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

El fundamento legal para que la Secretaría de la Función Pública pueda signar este Acuerdo, se encuentra establecido en los artículos 2, 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dándole las siguientes atribuciones:

- Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, de centralización, desconcentración y simplificación administrativa; promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico; así como conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- En el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los servidores públicos de la APF deben apegarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Promover una actuación clara, transparente, honesta y eficiente en todos los niveles de la Administración Pública Federal, así como promover una coparticipación comprometida y decidida de las autoridades de otros órdenes de gobierno, así como de la propia ciudadanía.
- El Titular se encuentra facultado para la celebración de este Acuerdo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4 y 5, Fracción XIV del Reglamento Interior de la propia Secretaría.

El fundamento legal para que el Gobierno del Estado pueda suscribir este Acuerdo, se encuentra establecido en los artículos 40, 42 Fracción I y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El cual lo define como un estado libre y soberano que forma parte integrante de la Federación. Asimismo, el Gobierno Estatal de acuerdo a sus disposiciones legales pondrá los artículos correspondientes de la Constitución Política del Estado y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

Por lo tanto, el Gobierno del Estado comparte con el Gobierno Federal el compromiso de avanzar en la aplicación honesta y eficaz de los recursos públicos; participará en la lucha contra la corrupción y promover en la entidad una cultura de transparencia, buscando con ello la eliminación de conductas de colusión o de fomento de la corrupción en todos los ámbitos.

La Secretaría de la Función Pública y el Gobierno del Estado, establecen que los objetivos del Acuerdo son:

- Realizar acciones conjuntas orientadas al fortalecimiento de los Sistemas de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Estatal y Municipales, a fin de lograr un ejercicio eficiente, oportuno, transparente y honesto de los recursos que el Gobierno Federal, a través de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, asigne, reasigne o transfiera a el Gobierno del Estado, en los términos previstos

en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, en las Reglas de Operación de los programas establecidos y en los diversos instrumentos de coordinación celebrados entre los órdenes de gobierno Federal y Estatal, con excepción de los recursos provenientes del Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

- Realizar acciones encaminadas a controlar y evaluar el cumplimiento de las metas y compromisos que se determinen en la aplicación de los recursos federales, conforme a las reglas de operación de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Promover el seguimiento, control y vigilancia de los programas y acciones que sean objeto de coordinación, incorporando la participación de la ciudadanía.
- Promover acciones para prevenir y sancionar las conductas de los servidores públicos que transgredan las disposiciones jurídicas aplicables.
- Establecer de manera conjunta los mecanismos de información que permitan a la Secretaría de la Función Pública, realizar con la debida oportunidad, las atribuciones que, en materia de control, le corresponden en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con las aportaciones federales que integran los fondos del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Las instancias se comprometen a fortalecer el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y apoyar las acciones de modernización y transparencia, así como de combate a la corrupción que se instrumenten en el ámbito estatal y municipal.

Para llevar a cabo los trabajos de auditoría, fiscalización, evaluación, verificación y revisiones físicas, contables y financieras, el Gobierno del Estado

por conducto de su Secretaría de la Contraloría General, y sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Secretaría de la Función Pública, auditará, fiscalizará, verificará y evaluará los programas, proyectos, acciones, obras y servicios ejecutados con recursos federales, esta participación, será por sí , o conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública, en los trabajos de auditoría, fiscalización, evaluación, verificación y revisiones físicas, contables y financieras, se comprometen a:

- Coordinarse con la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado, para la ejecución del Programa Anual de Trabajo en el que se contempla la revisión de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios realizados con recursos federales, estableciendo conjuntamente el alcance de las tareas de auditoría, fiscalización, verificación y evaluación, así como los términos de referencia para su realización.
- Vigilar el ejercicio y aplicación de los fondos de créditos externos canalizados por el Gobierno Federal; coordinar los programas de auditoría respectivos, con el apoyo de la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado.
- Verificar y evaluar la ejecución y los resultados de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios de alcance estatal y municipal financiados con recursos federales, para lo cual contará con el apoyo de la Secretaría de la Contraloría General de el Gobierno del Estado y podrá auxiliarse de las dependencias y entidades federales involucradas.

Es importante mencionar que además de las acciones de auditoría, fiscalización, evaluación, verificación y revisiones físicas, contables y financieras, el Acuerdo de Coordinación establece acciones para fortalecer el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía;

consolidar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales y de esta manera apoyar la transparencia en la Licitaciones; promover en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones para prevenir conductas irregulares de los servidores públicos; compartir conocimientos y experiencias que hayan arrojado resultados positivos en materia de estrategias de buen gobierno, innovación gubernamental y combate a la corrupción y, colaborar en la innovación tecnológica y de los servicios electrónicos gubernamentales.

**“Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento y Fortalecimiento de los Sistemas Administrativos Internos de Control y evaluación Gubernamental y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción que celebran por una parte el Gobierno del Estado y por la otra el H. Ayuntamiento.”<sup>55</sup>**

El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, establece que es necesario impulsar acciones integrales que multipliquen y hagan más eficientes los servicios y obras públicas que se realicen; ofreciendo los apoyos y los instrumentos necesarios para que el gobierno municipal se convierta en el promotor del desarrollo regional.

El Convenio de Desarrollo Social que los Ejecutivos Federal y del Estado de Sinaloa suscriben anualmente, se constituye como la vía de coordinación de las administraciones públicas federal y estatal, y tiene por objeto definir y establecer criterios, estrategias y recursos financieros para la ejecución coordinada de proyectos y acciones entre ambos órdenes de gobierno, con la participación que corresponda a los municipios y a los sectores de la sociedad, para la consecución del desarrollo estatal.

En este Convenio se prevén compromisos a cargo de la Federación y del Estado para instrumentar y consolidar los respectivos sistemas de control y evaluación, a fin de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos federales que se transfieren al estado y a sus municipios.

---

<sup>55</sup> **Acuerdo de Coordinación**, signado entre el Gobierno del Estado de Sinaloa y los H. Ayuntamientos, mayo de 2002.

De este Convenio, se deriva la firma del Acuerdo de Coordinación entre la Federación y el Estado denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”, en el que se prevén acciones que permiten garantizar el correcto ejercicio de los recursos federales transferidos al Estado, y la ejecución conjunta de ambos órdenes de gobierno, para fortalecer los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipal.

En el citado Acuerdo de Coordinación se establece el compromiso del Estado para celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos municipales para impulsar el fortalecimiento de los sistemas municipales de control y evaluación gubernamental, y promover acciones para lograr mayor transparencia en la gestión de las administraciones públicas municipales y combatir la corrupción en las mismas.

Los Objetivos del Acuerdo que establecen el Estado y el Municipio, son entre otros:

- Realizar acciones conjuntas para establecer y fortalecer en el Municipio el sistema administrativo interno de control y evaluación gubernamental, para lograr un ejercicio eficiente, oportuno, transparente y honesto de los recursos que los gobiernos federal y estatal transfieren a el Municipio;
- Realizar acciones para controlar y evaluar el cumplimiento de las metas y compromisos que se determinen en la aplicación de recursos federales y estatales establecidos en los instrumentos de coordinación y programas referidos en el acuerdo.
- Promover el seguimiento, control y vigilancia de los programas y acciones que sean objeto de coordinación, incorporando la participación de la ciudadanía en las acciones que se emprendan para transparentar la gestión pública y para combatir la corrupción.

- Promover acciones para prevenir y sancionar las conductas de los servidores públicos que transgredan las disposiciones jurídicas aplicables a la ejecución de los programas, convenios y demás instrumentos de coordinación celebrados en el marco del Convenio de Desarrollo Social para el ejercicio fiscal.

La operación del sistema administrativo interno de control y evaluación gubernamental en el Municipio, estarán a cargo y serán responsabilidad del órgano de control y evaluación gubernamental; y el Estado cumplirá sus compromisos y acciones establecidas en el Acuerdo a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Acuerdo de Coordinación, incluye además acciones de fortalecimiento del sistema administrativo interno de control y evaluación gubernamental; de los trabajos de auditoría, fiscalización, evaluación, verificación y revisiones físicas, contables y financieras; del Sistema Estatal de Atención a la Ciudadanía; de las licitaciones; de las responsabilidades y sanciones; de la modernización y transparencia de la gestión pública; de la participación social y difusión; y las consideraciones finales, que establecen la coordinación entre ambas instancias para cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Coordinación, así como publicarlo en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa:

#### **V.4. Los procesos de verificación y fiscalización en el control y seguimiento del ejercicio de recursos federales en las entidades federativas**

A continuación, como ejemplo se describen dos de los procesos utilizados por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, responsable del control y seguimiento del ejercicio de recursos federales en las entidades federativas.

#### **V.4.1. “Guía de Verificación de Recursos Federales Asignados, Reasignados y Transferidos a las Entidades Federativas”<sup>56</sup>**

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública tiene, entre otras atribuciones, las de:

- Planear y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental;
- Fortalecer y consolidar que las acciones de vigilancia, fiscalización, control y evaluación de los recursos federales a fin de que se apliquen con transparencia, eficacia, oportunidad y agilidad, y
- Promover la modernización y mejorar la eficiencia de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que se aplican en el ámbito gubernamental, para combatir los actos de corrupción, y conductas deshonestas y negligentes.

Dentro de esta dependencia corresponde a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, la responsabilidad de verificar y evaluar la aplicación de fondos federales en programas de inversión en estados y municipios; así como, las acciones de Contraloría Social, previo acuerdo que se suscriba con los gobiernos de los estados, para lo cual debe elaborar y mantener actualizados los manuales y guías para su sujeción, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos que establecen el Convenio de Desarrollo Social, los Acuerdos de Coordinación y los Programas de Trabajo, suscritos entre las dependencias del Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados.

Con base en esta exigencia, se presenta la “Guía para la Verificación de Recursos Federales Asignados, Reasignados y Transferidos a las Entidades Federativas”, la cual está orientada a comprobar el cumplimiento de los requisitos que se deben cubrir para que la planeación, programación y presupuestación de los programas, proyectos, obras y/o acciones financiados

---

<sup>56</sup> **Guía de Verificación de Recursos Federales Asignados, Reasignados y Transferidos a las Entidades Federativas**, Secretaría de la Función Pública, México, 2003.

con ellos, sea la correcta, con el objeto de prevenir inconsistencias administrativas y técnicas en su ejecución.

Se espera que con el impulso que se pretende dar a las acciones de verificación en este conjunto de recursos federales, se puedan mejorar los procesos señalados en el párrafo anterior; así como, garantizar su ejecución en cada una de las etapas.

En los últimos años, se ha detectado que las observaciones derivadas de las fiscalizaciones a este tipo de recursos públicos, son recurrentes y están asociadas de origen, con deficiencias en la realización de las etapas de planeación, programación y presupuestación.

Por ello, la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social decidió reconsiderar la importancia de revisar estas etapas; con el fin de reducir errores e irregularidades en la etapa de ejecución. Además de promover la implantación de un control interno adecuado, para garantizar el logro de los objetivos de las obras y/o acciones y, por consecuencia, de los programas.

La responsabilidad de implantar, operar y consolidar el procedimiento de verificación es de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, coordinadamente con los Órganos Estatales de Control, estos últimos en su carácter de Coordinadores de las Unidades o Subcomités de Control y Evaluación de los Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados; así como de la Participación de las dependencias o instancias federales en los Estados, a efecto de darles permanencia y trascendencia a dichas tarea.

El Objetivo General de la Guía de verificación es proporcionar al personal adscrito a las Visitadurías Regionales de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social y a los Órganos Estatales de Control, un instrumento técnico que establezca lineamientos de carácter general para la planeación, organización y ejecución de la verificación, con la finalidad de comprobar que se haya realizado adecuadamente las actividades

concernientes a la planeación, programación y presupuestación de las obras y acciones que se van a ejecutar en el ejercicio.

***Los Objetivos Generales de la Verificación son:***

- Prever los posibles actos de corrupción, otorgando a cada instancia gubernamental la responsabilidad directa para tener una administración eficiente, eficaz y transparente.
- Motivar el interés de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, por su actualización con la participación de las partes involucradas.
- Promover que se consideren las acciones de contraloría social en la planeación, programación y presupuestación.

***Los Objetivos Específicos son:***

- Fortalecer los sistemas locales de control y evaluación en el ámbito de la planeación, programación y presupuestación de la Administración Pública Federal y Estatal.
- Prevenir errores y desviaciones en los planes, programas, obras y/o acciones que se lleven a cabo; coadyuvar a la correcta aplicación de los recursos públicos; vigilar el apego y sujeción a la normatividad vigente y el cumplimiento de metas y objetivos establecidos, revisando las labores antes y durante el desarrollo de los programas.
- Orientar la revisión del marco programático institucional y del desarrollo del proceso de programación presupuestal.
- Analizar la consistencia programática de la propuesta de inversión.

- Promover acciones para prevenir y combatir la corrupción, la impunidad y la negligencia.
- Controlar y evaluar las metas y objetivos establecidos.
- Constatar si la actividad en cuestión se desarrolla de manera correcta y si los resultados concuerdan con lo planeado.
- Constatar el cumplimiento de las normas y los acuerdos establecidos.
- Propiciar la transparencia, honestidad y eficiencia en los procedimientos de operación y en el manejo de los recursos asignados a cada obra o acción.
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Constatar que las acciones de contraloría social sean cumplidas de acuerdo con la normatividad aplicable.

El Marco Legal para la elaboración de esta guía y para su implementación en los Estados y Municipios, se encuentra sustentada en:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 26 en los que se expresan formalmente las facultades del gobierno federal para planear el desarrollo y señalan su obligación para instituir y poner en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y de esto emanan las siguientes disposiciones.

Ley de Planeación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Decreto del Presupuesto de Egresos

de la Federación para el ejercicio Fiscal del año en que se realice la revisión; Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal; Convenios, Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Técnicos suscritos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los Estados; y, las Reglas de Operación de cada programa, en lo relativo a las facultades que se le confieren a la Secretaría de la Función Pública y que se relacionan con los mecanismos de control, seguimiento, evaluación y contraloría social.

## **Verificación de los Procesos de Planeación, Programación y Presupuestación de las Obras y Acciones realizadas con Recursos Federales en las Entidades Federativas**

### ***Verificación de la Planeación***

La planeación es un proceso de actividades y técnicas que permite tomar decisiones anticipadas; controlar y evaluar las actividades gubernamentales; así como prever, ordenar y aplicar una serie de instrumentos que coadyuven a perfeccionar los criterios para regular cuantitativamente y cualitativamente la actuación del gobierno; asimismo, es un mecanismo mediante el cual se agiliza el proceso de toma de decisiones que lleva al cumplimiento formal de los programas de trabajo.

En el marco de la Administración Pública, la planeación permite definir en el corto, mediano y largo plazo los programas, obras y acciones a realizar por las instituciones gubernamentales, además de fijar la estrategia de realización de los mismos en sus aspectos financieros y operativos.

### ***Esquema de planeación***

- Verificar que las dependencias ejecutoras, de acuerdo con los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades respectivas, hayan formulado sus programas anuales de obras públicas, de adquisiciones y de servicios, incluyendo a los que abarquen más de un ejercicio presupuestal.
- Verificar que cada obra, servicio o acción programada cuente con los estudios de preinversión, identificación, gran visión y prefactibilidad que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos; los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; así como, las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas, considerando en los estudios de factibilidad, cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y las accesorias, además de las acciones que se requieran para el funcionamiento adecuado de los proyectos.

### ***Origen de las solicitudes de acciones y obras públicas***

- Verificar la existencia de estudios que avalen la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos, así como las fuentes de financiamiento de cada proyecto, obra o acción; los cuales servirán de base para definir proyectos futuros, incluso los que se realicen o se adquieran en diferentes ejercicios fiscales; así como aquellos que no se hayan concluidos en el año próximo pasado, siempre y cuando cuenten con un dictamen técnico y contable y la exposición de motivos que fundamenten la razón por la que no se concluyeron.

### ***Verificación de la Programación***

La programación es un principio de organización que corresponde a la etapa de instrumentación de los proyectos y coadyuva a la formulación, asignación y calendarización de las tareas y actividades a desarrollar en un periodo determinado.

### ***Prioridades y objetivos sectoriales***

- Verificar que los Estados y Municipios, a través de sus dependencias coordinadoras de sector, hayan formulado sus programas anuales de obras y acciones, considerando las que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como las prioridades de las necesidades de recursos de cada sector (agrícola, ganadero, educativo, salud, etcétera) planteando los estudios de factibilidad, objetivos, metas, resultados previsibles, costo estimado, calendario de ejecución, normas y especificaciones técnicas, entre otros.

### ***Propuesta de inversión (Factibilidad financiera)***

- Verificar la disponibilidad presupuestal, considerando las fuentes de financiamiento federal, estatal, municipal y otras; el nombre de los programas y subprogramas; la ubicación de las obras y acciones, así como su clasificación en: obra nueva, obra iniciada u obra terminada o, en su defecto, el monto de la asignación anual. En los casos de obras de otros ejercicios, verificar la inversión ejercida acumulada y la requerida para concluirla; así como sus avances físicos y, si es el caso, el año de suspensión; además de la unidad de medida y sus metas.

### ***Existencia de expedientes***

- Verificar que existan los expedientes de cada obra o acción y que al menos contengan lo siguiente: solicitud y/o detección de necesidades, ubicación, estudios básicos, presupuesto por capítulo de gasto,

programa de ejecución, fechas programadas de inicio y terminación de cada obra o acción, documentación que respalde la participación de los beneficiarios, por ejemplo, solicitudes o actas de asamblea de priorización, constitución de comités comunitarios, etcétera.

### ***Cumplimiento de la normatividad programática y de la integración de los expedientes***

- Verificar que los expedientes estén integrados de acuerdo con lo que establecen las leyes de: Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del sector Público, de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y sus respectivos Reglamentos, en lo concerniente a la programación.
- Verificar el cumplimiento de los programas establecidos en las reglas de operación y la correcta integración de los expedientes técnicos y/o unitarios.
- Requisar la cédula de verificación con los datos mínimos que, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada programa, deba contener, constatando con esto el nivel de cumplimiento.
- En el caso de acciones, es importante verificar el cumplimiento de las disposiciones para seleccionar a los beneficiarios, y que la integración de expedientes esté de acuerdo a lo que establecen los Convenios y reglas de Operación del programa de que se trate.

### ***Verificación de la Presupuestación***

De la presupuestación se derivan las directrices necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de la estructura administrativa del gobierno y la correcta asignación y ejercicio del gasto público, que deberá orientarse al crecimiento económico y al desarrollo social.

Un presupuesto está constituido por la estimación de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para la realización de los proyectos durante el lapso de tiempo programado.

### ***Radicación de recursos***

- Verificar que las partes involucradas cumplan con sus aportaciones de acuerdo con los calendarios establecidos en los convenios de transferencia de recursos, de tal forma que exista suficiencia presupuestal, contándose con las radicaciones en la cuenta bancaria aperturada para tal fin, para lo cual, se deberá solicitar la información sobre la radicación de recursos a las dependencias estatales de finanzas, a los comités técnicos o la normativa.

### ***Ministración de recursos***

- Verificar que las dependencias estatales de finanzas o sus similares transfieran los recursos en forma oportuna a las dependencias ejecutoras o a las encargadas de llevar a cabo las acciones contempladas en los diferentes programas, de acuerdo con la estructura financiera aprobada originalmente o modificada considerando los mecanismos establecidos en la normatividad y reglas de operación de cada programa.

### ***Aplicación de Recursos***

Es la utilización de los recursos presupuestarios asignados de acuerdo a su aprobación y modalidad de ejecución, conforme lo que establecen las leyes, reglamentos y disposiciones normativas respectivas.

La aplicación de los recursos se puede dividir de acuerdo a su modalidad de ejecución:

- Obras, Adquisiciones y servicios por Contrato. Como su nombre lo indica, son las que se realizan, adquieren y contratan bajo el establecimiento de un contrato específico entre la instancia de gobierno y la empresa que prestará el servicio.
- Obras por Administración. Las obras públicas podrán ser ejecutadas por las dependencias y entidades, a través de la modalidad de administración directa, siempre y cuando posean la capacidad técnica y elementos necesarios, consistentes en: maquinaria, equipo de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos.

La verificación por parte del personal responsable, estará enfocada a revisar de acuerdo a la modalidad correspondiente de ejecución. Por lo tanto, la guía establece los puntos que específicamente deben revisarse, como es en el caso de los contratos, liberación de los recursos, documentación comprobatoria y los avances físicos-financieros; así como, el flujo de recursos financieros, avance físico-financiero, cumplimiento de lo programado e integración de los resultados.

Una vez efectuadas las verificaciones antes mencionadas, deberá dejarse constancia de lo detectado en los formatos establecidos y de acuerdo a los criterios para titular y clasificar las observaciones, mismas que se informarán al responsable de la dependencia donde se efectuó la verificación, haciendo notar las deficiencias, omisiones e inconsistencias que fueron objeto de la observación.

Como resultado de la verificación a todas las observaciones detectadas se le harán recomendaciones, las cuales podrán ser de dos tipos:

Recomendaciones Correctivas. Se consignará el requerimiento para la corrección inmediata de la irregularidad (solicitud de reintegro de recursos, cancelación del programa, obra o acción, integración del expediente para iniciar procedimientos administrativos o penales).

Recomendaciones Preventivas. Se solicitará a la dependencia ejecutora observada que tome medidas para garantizar el estricto apego a lo estipulado en la normatividad del programa, con la finalidad de evitar, en lo sucesivo, omisiones, deficiencias, faltantes documentales, imprecisiones en los registros, etcétera, para lo cual se fijará un plazo perentorio.

### ***Conclusiones de la implantación de la Guía de Verificación***

Una vez concluida la verificación, se estará en posibilidad de llevar el registro de observaciones por Estado, programa y ejercicio presupuestal, de tal forma que permita evaluar el impacto de las acciones en la prevención y combate a la corrupción.

El seguimiento oportuno y adecuado de la solventación de observaciones, es fundamental para mejorar la calidad de los servicios públicos y de esta forma propiciar el ahorro presupuestario y el aumento de la productividad.

Cabe señalar, que la aplicación de esta guía de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública, es de carácter obligatorio, enunciativo más no limitativa.

### **V.4.2. “Manual de Fiscalización de Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas”<sup>57</sup>**

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, así como en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de conformidad con las facultades que le confiere el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP), ha actualizado el Manual de Fiscalización de los recursos que la federación transfiere a los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios, por medio de asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos, con el propósito

---

<sup>57</sup> **Manual de Fiscalización de Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas**, Elaborado por la Secretaría de la Función Pública, México, 2002.

de inducir y unificar los criterios, procedimientos, formatos y nomenclatura empleados en los trabajos de fiscalización que realicen coordinadamente los Órganos Estatales de Control y la Dirección General de Operación y Contraloría Social.

El Manual describe los elementos que integran el proceso de fiscalización; el fundamento legal de la actividad, la selección de la muestra, el procedimiento de revisión; los formatos e instructivos para su llenado; así como, la integración y custodia de expedientes.

Dicho documento cuenta además con anexos, que establecen y describen el flujograma de la fiscalización, formatos y oficios utilizados al inicio, durante y término de la intervención, así como el catálogo de irregularidades, su descripción y clasificación. Asimismo, contiene los procedimientos y tiempos de solventación y la determinación, en su caso, de los requisitos para la integración de denuncias ante las autoridades judiciales correspondientes.

***El Objetivo General del Manual es:***

Constituirse en una herramienta que homologue el criterio institucional y servir de apoyo a quienes fiscalicen la aplicación de los recursos públicos federales proporcionados a las entidades federativas a través de asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos.

***Los Objetivos Específicos del Manual son:***

- Facilitar la toma de decisiones y acciones, mediante el establecimiento de los criterios, procedimientos, informes y nomenclatura.
- Determinar con mayor exactitud la problemática que pudiera existir en la aplicación correcta y oportuna de los recursos que la Federación asigna, reasigna, subsidia y dona a las entidades federativas y municipios.

- Obtener información pertinente y suficiente para la adecuada integración de expedientes sobre casos que pudieran derivar en procedimientos administrativos o penales.

El Marco Legal para la elaboración de este Manual y para su implementación en los Estados y Municipios, se encuentra sustentada en:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 134); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 37 fracciones I, II, III, IV, VII, XXV y XXVI); Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (Art. 30); Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento (Art. 148); Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público (Art. 57) y su Reglamento; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Art. 75) y su Reglamento; Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo específico según el ejercicio fiscal al que le corresponda); Acuerdo de Coordinación Federación-Estado en Materia de Control y Evaluación de la Gestión Pública; Reglas y Lineamientos de operación de los programas convenidos; y, Convenios, Acuerdos y Anexos de Ejecución suscritos entre la Federación y las Entidades Federativas para reasignar, subsidiar y donar recursos federales.

Los recursos que el Gobierno Federal otorga a través de sus dependencias y entidades, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, proceden del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Dichos recursos se entregan por medio de Asignaciones, Reasignaciones, Subsidios y Donativos y, en virtud de que no pierden su carácter Federal, se ejercen con sujeción al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente; así como a lo establecido en las reglas de operación y lineamientos de los programas y en los convenios, acuerdos y anexos, que para tal efecto se suscriban, con excepción de los recursos del Ramo 33.

Para los fines de la aplicación del Manual, se presentan las definiciones de las modalidades citadas, con base en lo establecido en el PEF y el Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.

- Recursos Asignados. Son los que en el PEF se asignan específicamente a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios a través de ramos generales.
- Recursos Reasignados. Son los que las dependencias y entidades controladas en el PEF, otorgan a los gobiernos estatales y municipales, con cargo a sus presupuestos, mediante convenios de reasignación con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales correspondientes a programas federales.
- Subsidios. Son los que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para fomentar el desarrollo de actividades de interés general, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

La entrega de subsidios se formaliza a través de Convenios que celebran las dependencias o entidades del Ejecutivo Federal con los gobiernos estatales, en los cuales se pactan las condiciones para su ejercicio y aplicación. Generalmente se rigen por reglas de operación emitidas por la dependencia o entidad federal responsable del Programa con cargo al cual se ejercen los recursos.

- Donativos. Son las asignaciones en efectivo o en especie (donaciones) otorgadas por las dependencias y entidades de la APF a gobiernos estatales y municipales e instituciones sin fines de lucro, únicamente

cuando contribuya a la consecución de los objetivos de los programas aprobados y que se consideren de beneficio social, y siempre que estén previstos en su presupuesto aprobado y autorizado por su órgano de gobierno, su formalización se lleva a cabo mediante anexos de ejecución del Convenio de Desarrollo Social.

## **FISCALIZACIÓN DE RECURSOS FEDERALES**

La fiscalización es el proceso en que se someten a revisión, al término del ejercicio fiscal, los procedimientos empleados por las dependencias ejecutoras de los estados y municipios para planear, programar, presupuestar, licitar, adjudicar, contratar y ejecutar las obras públicas, adquisiciones y acciones, financiadas parcial o totalmente con cargo a programas federales y se comprueba que éstos se hayan realizado con sujeción a las leyes, normas y lineamientos aplicables, así como a los Acuerdos, Convenios o Anexos de Ejecución que para tal efecto hayan suscrito el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Los tipos de fiscalización empleados son:

### ***Fiscalización Financiera***

Es la revisión de los documentos presupuestales y contables que reflejan la situación financiera del ramo o programa sujeto a revisión al cierre de un ejercicio presupuestal, con el fin de determinar el monto de los recursos transferidos y el monto de los recursos aplicados durante el ejercicio fiscal correspondiente para identificar si existen saldos no aplicados.

El objetivo de dicha fiscalización, es comprobar la aplicación real, oportuna y eficiente de los recursos autorizados, aprobados, radicados y ejercidos por las dependencias ejecutoras, federales, estatales y municipales, mediante la verificación del cumplimiento de las disposiciones que regulan el ejercicio del gasto público como son: las leyes, reglamentos, reglas de operación y lineamientos.

### ***Fiscalización de Obra Pública***

Es la revisión de la documentación referida a todo trabajo relacionado con la construcción, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación y demolición de bienes inmuebles, así como los servicios relacionados con las mismas y la inspección física de las mismas.

El objetivo de dicha fiscalización, es comprobar que los procesos de planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras se efectuaron con base en las leyes, normas y lineamientos aplicables.

### ***Fiscalización de Adquisiciones***

Es la revisión de todas las adquisiciones de bienes muebles que se incorporaron, adhirieron o destinaron a un inmueble, necesarios para la realización de las obras públicas, así como de todas aquellas adquisiciones y servicios establecidos en los instrumentos de coordinación para los programas específicos y la compra generalizada de materiales, equipo y maquinaria.

El objetivo es verificar que los procesos de planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación y control de adquisiciones de bienes muebles y servicios, hasta su suministro e instalación, se efectuaron con base en las leyes, normas y lineamientos aplicables.

### ***Fiscalización de Acciones***

Es la revisión de las acciones enfocadas a la atención de las necesidades de la población a través de diversos programas, mediante apoyos en efectivo o en especie.

El objetivo de dicha fiscalización, es comprobar que los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de las acciones, se efectuaron con base en los objetivos específicos de las reglas de operación o lineamientos de los programas respectivos.

El manual es aplicado por el personal de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social y de los Órganos de Control que intervengan en la fiscalización de obras, acciones y/o adquisiciones, realizadas con cargo a recursos federales transferidos a los gobiernos de las entidades y de los municipios, por medio de asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos. Exceptuando, los recursos que se otorgan vía Ramo General 33 "Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios".

### ***Planeación de la Fiscalización***

Para fiscalizar un programa determinado, es necesario elaborar un plan de trabajo con el fin de determinar con precisión los objetivos, el alcance, los procedimientos, el tiempo de ejecución y los recursos humanos, materiales y financieros a emplear.

Para elaborar el plan de trabajo, se requiere recabar y analizar la siguiente información:

- Montos presupuestales asignados a la entidad federativa a través del programa seleccionado en el ejercicio que se va a revisar;
- Reglas de operación o lineamientos a los que debe sujetarse la aplicación de los recursos de dicho programa;
- Decreto por el que se fijan las fechas límites para el ejercicio presupuestal;
- Pre cierre o cierre de ejercicio presupuestal;
- Informes de avance físico-financiero;
- Informes de radicación de recursos por parte de la Tesorería de la Federación;

- Dependencias ejecutoras de las obras, acciones o adquisiciones;
- Resultados de revisiones anteriores;
- Resultados de la verificación, que consiste en la revisión realizada a los recursos durante la vigencia del ejercicio presupuestal.

Para llevar a cabo la Planeación de la Fiscalización, deberán considerarse aspectos relevantes como son: determinar los objetivos y alcances de la revisión; elaborar el programa de actividades; señalar el inicio de la fiscalización; emitir el oficio de comisión; elaborar el oficio de intervención y de requerimiento de información; determinar el procedimiento de los trabajos de fiscalización; obtener la documentación básica de programación-presupuestación, comprobación del gasto y de registros contables y avances físicos-financieros; seleccionar la muestra de acuerdo a métodos probabilísticos (se sustenta en el muestreo estadístico, elaborados por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, y no probabilísticos (se deciden de antemano los atributos que determinarán si una unidad del universo pertenece o no a la muestra).

Para la ejecución de la fiscalización se deberá seguir los siguientes pasos: análisis de la información documental; análisis de la información financiera; análisis de la información de la obra pública, ya sea por contrato o por administración directa; revisión de la información relativa a adquisiciones; e, inspección de campo.

Para concluir con el proceso de fiscalización, deberá realizarse la integración de resultados, identificando las irregularidades detectadas, las cuales deberán quedar plasmadas en un Acta Circunstanciada, para posteriormente elaborar el informe y seguimiento de resultados (Informe evaluativo). Asimismo, se define a los responsables de la integración, guarda y conservación de la documentación. De ser necesario, se integrará el expediente para la presentación de denuncias penales.

## **V.5. Evaluación de la eficiencia de los programas que se realizan con recursos federales en las entidades federativas**

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 en su artículo 63 fracción V inciso b), establece que en los programas a que se refiere el artículo 64 del propio ordenamiento, las dependencias y las entidades a través de su coordinadora sectorial, deberán presentar a la Comisión de Presupuesto y cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de octubre, la evaluación de resultados de cada programa, a efecto de que los mismos sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal.

Las evaluaciones de resultados deberán cubrirse con cargo a los presupuestos de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y realizarse por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Con el propósito de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuente con criterios homogéneos para seleccionar a las instituciones y organismos idóneos para realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, emitirán los requisitos mínimos que deberán cumplir las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar dichas evaluaciones.

Para obtener la evaluación de resultados de los programas gubernamentales con respecto a su eficiencia, eficacia, costo, beneficio, calidad, distribución equitativa y transparente de los recursos asignados por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración

Pública Federal que los operan, y de su impacto social, requiere de información veraz, confiable y oportuna, el Gobierno Federal expidió el:

**“Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la Evaluación de Resultados de los programas gubernamentales sujetos a Reglas de Operación en el Ejercicio Fiscal 2002”.<sup>58</sup>**

El Acuerdo tiene por objeto establecer los requisitos mínimos que las dependencias y entidades deberán considerar en los procedimientos de contratación de los servicios que prestan instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a Reglas de Operación.

Los informes elaborados por los evaluadores externos al menos deben contener los aspectos siguientes:

- El porcentaje de cumplimiento de los objetivos generales y particulares de cada programa, destacando principalmente: a) el grado de satisfacción de la población objetivo del programa evaluado; b) la cobertura alcanzada del programa en el ejercicio fiscal 2002, y su variación con respecto a la obtenida en el año anterior, por tipo de apoyo otorgado.
- El cumplimiento a las reglas de operación que regulan el programa de que se trate. Asimismo, en caso de que se hayan realizado modificaciones a dichas reglas, la manifestación respecto a las

---

<sup>58</sup> Acuerdo de Coordinación para Evaluar los Resultados de los Programas Gubernamentales Sujetos a Reglas de Operación en el Ejercicio Fiscal 2002, Diario Oficial de la Federación, abril 30 de 2002.

circunstancias extraordinarias o los problemas operacionales que dieron motivo a las modificaciones.

- En término de impacto, los beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados a cada programa.
- El costo beneficio de los recursos asignados al programa, en función de costos y gastos unitarios en que se incurre para operar el programa.
- El resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del programa.
- La presentación del escenario prospectivo y la opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa.
- Conclusiones y recomendaciones, que destaquen particularmente los aspectos enunciados, así como las deficiencias que, en su caso, pueda tener el programa o sus reglas de operación y las posibles medidas para subsanarlas.

Por último, el Acuerdo establece los tiempos en que deberán realizarse los trabajos y la entrega de éstos; la unidad administrativa y servidores públicos responsables, que coordinarán al evaluador externo para que la entrega de la información entre ambas partes sea oportuna y confiable; las dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

## VI. CONCLUSIONES

El Programa para el fortalecimiento del federalismo no ha podido eliminar la "macrocefalia" del Gobierno Federal, ni la estrechez económica de los gobiernos de los estados y municipios, debido a que el gobierno federal continúa controlando las principales fuentes de ingreso público.

Las finanzas públicas estatales y municipales, dependen de manera significativa de los apoyos que la federación les proporciona mediante asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos.

La normatividad a que están sujetos los recursos que el Gobierno Federal otorga a los gobiernos estatales y municipales es excesiva, condiciona el destino de los mismos y mantiene su carácter federal, lo que restringe su capacidad para decidir su mejor uso.

La normatividad está estructurada para que el Gobierno Federal mantenga el control y determine los montos de los apoyos que le corresponden a cada entidad federativa, lo cuales son insuficientes, es decir, que no permiten cubrir las necesidades de estos órdenes de gobierno.

La ministración de los recursos federales a las entidades federativas no siempre se da con suficiencia y oportunidad, debido a que depende de la disponibilidad financiera y de las prioridades que en su momento determinen las autoridades hacendarias federales.

El ejercicio de los recursos federales antes mencionados, por parte de los gobiernos estatales y municipales, no se ajusta a la normatividad establecida para dichos fines, debido al desconocimiento del origen de los recursos y de la normatividad que debe aplicarse, lo que ocasiona la mezcla de recursos impidiendo su seguimiento y su manejo transparente.

El seguimiento del ejercicio de los recursos federales se dificulta por la falta de información generada por los gobiernos estatales y municipales sobre su aplicación, impidiendo la toma de decisiones oportunas para corregir posibles desviaciones y la rendición de cuentas por parte del ejecutivo federal.

La magnitud del monto de los recursos federales canalizados a los gobiernos de los estados y municipios han propiciado la creación e intervención de muchas instancias de control dependientes de los poderes ejecutivo y legislativo de los diferentes órdenes de gobierno.

No obstante la existencia de acuerdos de coordinación suscritos entre la federación y los estados en su ámbito ejecutivo y legislativo, persiste una insuficiente coordinación para revisar la aplicación de esos recursos federales, impidiendo una mayor cobertura de seguimiento y control.

Como consecuencia del seguimiento y control, se puede dar el caso de la detección de actos que impliquen el fincamiento de responsabilidades en servidores públicos de ambos órdenes de gobierno, pero al existir ambigüedad en la normatividad aplicable, se dificulta el establecimiento de procedimientos administrativos y/o penales.

Existen diversas instancias de control que al no tener delimitado su ámbito de competencia, multiplican innecesariamente sus esfuerzos, ya que concurren a revisar los mismos programas en diferentes tiempos. Esto ocasiona que las dependencias ejecutoras utilicen una cantidad importante de recursos para satisfacer los requerimientos de las distintas instancias de control.

Ante los crecientes montos de recursos federales y estatales que reciben los gobiernos municipales, se manifiesta claramente una incapacidad para controlar su aplicación, debido a la falta de unidades de control y evaluación.

Los esfuerzos para evaluar el impacto de los programas ejecutados en los estados y municipios han sido insuficientes e inoportunos, debido a la carencia de recursos calificados, de procedimientos y de información.

## VII. RECOMENDACIONES

Es necesario realizar una reforma integral de las fuentes de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales, con el fin de que puedan contar con recursos suficientes para proporcionar los servicios de los que son responsables.

Fortalecer a los gobiernos estatales y municipales frente al gobierno federal para aumentar sus capacidades para atender las necesidades básicas de la población, especialmente en la prestación de servicios públicos.

Actualizar y simplificar la normatividad aplicable, dándoles mayores atribuciones a los gobiernos de los estados y municipios para determinar el destino de su aplicación y para su control y seguimiento.

Establecer mecanismos de planeación, programación y presupuestación que permitan al gobierno federal y a los gobiernos de los estados y municipios determinar conjuntamente los programas, proyectos, obras y acciones donde concurrirán en su financiamiento, para garantizar la ministración oportuna de recursos.

Difundir oportunamente las reglas de operación de los programas federales que aplicarán en los estados y municipios, con el fin de facilitar su operación y su seguimiento.

Desarrollar e implantar sistemas de información que permitan dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales que aplican los gobiernos estatales y municipales, para permitir la toma de decisiones oportunas y la rendición de cuentas por parte del ejecutivo federal.

Determinar con claridad el ámbito de competencia de las distintas instancias de control y fortalecer los mecanismos de coordinación, a efecto de optimizar recursos humanos y económicos, así como, ampliar el universo de revisión .

Promover la creación de unidades de control y evaluación en los gobiernos municipales con mayores atribuciones, a fin de garantizar que el ejercicio de los recursos federales, estatales y municipales sea eficiente y transparente.

Establecer un programa de evaluación y dotarlo de recursos suficientes, para valorar los impactos económicos y sociales en la población y con base en ello, determinan la conveniencia de ampliar o suspender la dotación de recursos.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

Adam Adam Alfredo, Becerril Lozada Guillermo, La Fiscalización en México, UNAM, México, 1988.

Anexo de Ejecución 003/00 que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Chiapas y de los Municipios de Tuxtla Gutiérrez, Huixtla, Tapachula de Córdova y Ordóñez, Arriaga, Juárez, Ixtapangajoya, Alcalá y Tuzantán para la ejecución de obras de urbanización y edificación de viviendas consideradas en el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva ViVah 2000.

Anexo de Ejecución 08/01 al Convenio de Desarrollo Social suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, para contribuir a la ejecución de programas de infraestructura urbana, caminera, de equipamiento urbano y de infraestructura educativa en la entidad, mediante la aportación de recursos en efectivo, en especie y bienes muebles por parte de Petróleos Mexicanos. Noviembre 19, 2001.

Ayala Espino José, Economía del Sector Público Mexicano, Facultad de Economía, UNAM, México, Editorial Esfinge, junio de 2001.

Calzada Falcón Fernando, Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco, Editada por CEPAK, S.A. de C.V., enero 2004.

Código Fiscal de la Federación, Instituto Superior de Estudios Fiscales A.C. (ISEF), México, enero de 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Superior de Estudios Fiscales A.C. (ISEF), México, enero de 2005.

Convenio de Colaboración que celebran por una parte el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación y el Gobierno Libre y Soberano de

Tamaulipas con el objeto de llevar a cabo programas y medidas coincidentes en materia de prevención y de atención a los efectos de desastre naturales. Mayo 31, 1999.

Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos que celebran por una parte el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo; y por la otra parte, el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, con el objeto de reasignar recursos federales al Estado de México para coordinar la participación del ejecutivo Federal y del Estado en materia de desarrollo y promoción turística y transferir a éste responsabilidades.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2001 y 2002. Diario Oficial de la Federación. Diciembre 31, 2000 y Enero 1, 2002.

Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 2005.

García Del Castillo Rodolfo, Los Municipios en México, Los retos ante el Futuro, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1999- 2002, México, 2004.

Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. Diciembre 27, 1978. Reformado Diciembre 31, 1999 y Diciembre 31, 2000.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Agenda de la Administración Pública Federal, 2005, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C. (ISEF).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Agenda de la Administración Pública Federal, 2005, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C. (ISEF).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación. Diciembre 31, 1976. Modificada Enero 10, 1994 y Diciembre 21, 1995.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Diario Oficial de la Federación. Diciembre 31, 1985. Modificada Noviembre 17, 1995 y Mayo 28. 1998.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., 2005.

Ley General de Bienes Nacionales. Diario Oficial de la Federación. Enero 8, 1982.

Ley General de Educación, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., 2005.

Ley General de Protección Civil, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., 2005.

Ley General de Salud, Ediciones Fiscales Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, 14 de diciembre de 2000, decreto número 353, LXI Legislatura, Periódico Oficial Número 51, 24 de diciembre de 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., México, 2005.

Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación. Instituto Superior de Estudios Fiscales, A.C., México, 2005.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, Decreto 91, 61 Legislatura, Periódico Oficial Número 43, 30 de mayo de 1999 y sus reformas, Periódico Oficial Número 48 bis, 15 de junio de 2003.

Plan Nacional de Desarrollo (PND), México, 2000.

Reyes López Benjamín, Federalismo fiscal en México como base del desarrollo regional: El caso de los municipios, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, 1998.

Rojas Soriano Raúl, Guía para realizar Investigaciones Sociales, Primera a trigésima primera edición en Plaza y Valdés: 1987-2003, Editores Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, D.F.

Roll Eric, Historia de las doctrinas económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Sánchez Barajas Genaro, Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C. (CEDEN), México, 2002.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Manual de Organización General y su Reglamento Interior, Diario Oficial del 16 de julio y sus reformas del 29 de noviembre de 2001.

Secretaría de Desarrollo Social, Convenio de Desarrollo Social 2001 que se suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Tamaulipas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo de Coordinación para Evaluar los Resultados de los Programas Gubernamentales Sujetos a Reglas de Operación en el Ejercicio Fiscal 2002, Diario Oficial de la Federación, abril 30 de 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación. Mayo 4, 2000. Modificado por Oficios-Circulares de Diciembre 31, 2000; Febrero 21, 2002 y Junio 21, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación. Noviembre 18, 1981. Reformado Agosto 20, 1996 y Junio 5, 2002.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Estado de Sinaloa, Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento y Fortalecimiento de los Sistemas Administrativos Internos de Control y evaluación Gubernamental y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción que celebran por una parte el Gobierno del Estado Sinaloa y por la otra los H. Ayuntamientos, mayo de 2002.

Secretaría de la Función Pública, Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción, México, Modelo 2005. Secretaría de la Función Pública, Guía de Verificación de recursos Federales Asignados, Reasignados y Transferidos a las Entidades Federativas, México, 2003.

Secretaría de la Función Pública, Manual de Fiscalización de Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas, México, 2002.

Smith Adam, La Riqueza de las Naciones, Libro Quinto "De los ingresos del Soberano o de la República", Talleres de Gráfica Panamericana, México. 1958.

Stiglitz Joseph E., La Economía del Sector Público, Columbia University, 3ª. Edición, Antonio Bosch, Editor, Barcelona, 2000.

Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Diario Oficial de la Federación. Marzo 15, 1999.

Reglas de Operación para el ejercicio 2002 de los siguientes Programas:

Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Ramo 20).

Programa de Apoyo al Empleo (Ramo 14).

Fondo de Desastres Naturales (Ramo 23).

## **IX. ANEXOS**

Anexo 1. Ingresos por Aportaciones Federales de los Estados

Anexo 2. Total de Ingresos Brutos de los Estados

Anexo 3. Ingresos por Participaciones Federales y Estatales de los  
Municipios

Anexo 4. Ingresos por Aportaciones Federales y Estatales de los Municipios

Anexo 5. Total de Ingresos Brutos de los Municipios, por Estados

Anexo 6. Ingresos Brutos Desglosados del Gobierno del Distrito Federal

**1.2.8 INGRESOS POR APORTACIONES FEDERALES DE LOS ESTADOS**

PESOS

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002
<b>APORTACIONES FEDERALES</b>	<b>165 993 389 728</b>	<b>196 921 319 439</b>	<b>233 228 689 883</b>	<b>253 488 991 831</b>
APORTACIONES DEL RAMO GENERAL 33	146 676 666 488	178 731 826 383	206 696 912 376	221 343 238 872
APORTACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS	120 127 337 505	147 352 814 569	170 134 070 285	181 915 383 183
FA PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL	94 351 746 208	114 140 840 970	131 016 033 435	141 346 246 046
FA PARA LOS SERVICIOS DE SALUD	16 527 841 797	20 378 043 048	23 808 693 696	25 775 556 895
FA PARA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL	1 539 147 705	1 997 429 899	2 130 037 874	2 516 878 748
FA MÚLTIPLES	4 045 137 631	4 615 281 500	5 664 235 781	6 410 588 520
FA PARA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y ADULTOS	177 259 005	1 981 498 469	2 739 261 195	2 995 134 074
FA PARA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS EDOS	3 495 205 160	4 281 772 598	4 724 845 324	2 798 978 928
APORTACIONES A MUNICIPIOS	24 946 328 962	29 379 111 784	34 870 942 080	39 427 853 689
FA PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MPAL	12 052 941 117	13 612 433 136	16 987 298 687	19 032 740 564
FA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MPIOES	12 895 387 875	14 766 678 648	17 873 645 403	20 365 113 135
RECURSOS FEDS. REASIGNADOS E CONVENIO PROG. PARA FORTALECIMIENTO DE LOS EDOS.	19 947 792 239	28 289 389 895	28 234 649 498	32 146 814 969
	-	5 735 822 950	11 215 804 238	12 597 105 678
CONVENIOS PARA OBRAS PÚBLICAS	634 591 885	2 515 694 425	1 675 415 803	1 453 529 816
CONVENIO CAPECE	154 684 940	795 189 783	919 634 343	653 252 651
COMISION NACIONAL DEL AGUA	209 702 772	519 945 525	378 615 382	304 921 936
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	151 735 652	378 611 336	177 632 791	362 971 937
CONVENIO PARA OBRAS PÚBLICAS DIVERSAS	116 498 581	821 947 779	199 533 107	122 383 292
CONVENIOS PARA EDUCACIÓN	4 159 643 082	9 245 981 374	10 448 563 469	12 128 066 529
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO	3 176 538 594	7 745 559 770	7 978 368 768	9 388 680 951
CONVENIOS PARA EDUCACIÓN Y CULTURA DVS.	983 104 488	1 499 401 604	2 473 174 701	2 739 414 968
SOCORRO DE LEY	94 932 201	156 178 324	156 850 080	130 021 314
PROMOCIÓN Y DESARROLLO TURÍSTICO	23 594 394	21 132 759	92 197 804	44 685 165
MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL	23 528 851	17 736 469	20 019 370	34 531 067
ALIANZA PARA EL CAMPO	369 075 676	549 627 884	565 031 247	614 912 412
CONVENIO CONADE	35 830 000	19 703 774	3 952 337	4 700 000
RECURSOS FEDERALES DIVERSOS	4 676 506 331	2 027 535 439	4 044 814 540	5 160 053 978
PROTECCIÓN CIVIL Y PREV. DE DESASTRES	46 117 850	119 426 620	52 734 588	66 878 336
CONVENIO SEMARNAT	4 039 800	18 423 076	8 014 252	69 546 709
APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMP.	-	4 602 000	107 704 300	273 351 077
CONVENIO SAGARPA	7 774 698	135 118 668	275 564 388	400 384 111
OTROS RECURSOS FEDERALES	4 619 574 223	1 749 864 644	3 800 797 032	4 349 891 745

FA: Fondo de Aportaciones

## 1.2.13 TOTAL DE INGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS\*

PESOS

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002
TOTAL ESTADOS	323 403 002 028	394 585 059 912	451 919 636 489	484 251 785 375
AGUASCALIENTES	3 679 454 085	4 633 578 741	5 300 783 709	5 685 133 016
BAJA CALIFORNIA	17 319 541 000	21 943 408 000	13 995 726 520	15 251 900 840
BAJA CALIFORNIA SUR	2 384 445 000	3 180 775 000	3 618 719 000	3 982 045 548
CAMPECHE	5 182 522 183	6 081 746 436	6 802 720 772	6 838 389 775
COAHUILA DE ZARAGOZA	8 841 387 749	10 888 579 289	12 719 946 586	14 502 618 633
COLIMA	2 508 478 918	3 325 671 775	3 587 114 885	3 867 643 981
CHIAPAS	15 075 332 408	16 563 641 020	20 786 512 559	23 188 422 844
CHIHUAHUA	11 453 265 087	14 516 332 832	16 813 645 524	19 338 781 041
DURANGO	5 859 452 348	7 327 162 823	8 889 044 341	9 170 605 287
GUANAJUATO	12 387 729 526	15 484 145 838	19 824 198 255	18 649 900 915
GUERRERO	12 048 963 300	14 381 574 500	17 143 867 700	17 923 274 200
HIDALGO	7 833 625 631	9 323 557 928	11 197 420 000	11 479 335 178
JALISCO	19 521 008 085	25 588 629 421	29 311 700 635	31 770 046 637
MÉXICO	33 677 239 000	41 977 342 800	49 772 573 700	60 740 711 000
MICHOACÁN DE OCAMPO	11 889 351 610	15 442 763 588	17 889 249 973	19 553 903 519
MORELOS	5 535 358 000	6 792 885 347	8 247 812 046	8 342 080 722
NAYARIT	4 414 263 749	5 598 302 208	6 550 523 109	7 131 237 439
NUEVO LEÓN	23 865 860 955	21 314 980 037	24 238 571 127	26 454 902 132
OAXACA	11 094 674 107	14 733 297 723	17 463 328 000	19 324 772 000
PUEBLA	15 082 870 500	19 300 653 800	22 190 758 900	23 873 624 400
QUERÉTARO DE ARTEAGA	5 680 956 923	6 623 010 000	7 945 572 228	8 949 826 051
QUINTANA ROO	4 385 625 707	5 105 103 978	6 088 401 405	6 612 121 365
SAN LUIS POTOSÍ	7 583 224 000	9 761 830 000	10 867 929 000	11 529 045 000
SINALOA	8 545 400 200	10 854 325 564	12 465 546 982	13 188 876 197
SONORA	9 240 988 000	11 631 037 000	13 520 129 789	14 443 983 000
TABASCO	11 482 971 858	14 023 444 592	15 835 902 531	17 070 856 528
TAMAULIPAS	11 109 754 000	13 517 052 000	15 591 291 000	16 154 102 000
TLAXCALA	3 699 303 293	4 620 332 776	5 278 287 130	5 660 772 089
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	23 988 985 000	28 088 194 001	32 951 384 236	36 612 674 634
YUCATÁN	2 803 865 586	3 616 930 190	4 553 005 303	4 530 146 075
ZACATECAS	5 431 088 224	6 309 857 793	7 267 173 203	7 994 132 348

\* Ingresos Brutos igual a Egresos Brutos.

Fuente: Cuentas Públicas proporcionadas por los Gobiernos de los Estados.

**2.2.7 INGRESOS POR PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES DE LOS MUNICIPIOS**  
PESOS

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS	33 731 984 673	37 491 236 477	38 696 619 624	42 881 232 767
PARTICIPACIONES FEDERALES	28 937 689 984	31 211 239 891	33 787 281 648	41 316 879 969
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS	-	-	99 678 272	1 624 593 633
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	26 157 048 072	29 774 234 309	29 812 251 415	33 024 997 940
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	348 904 987	430 333 405	666 149 316	3 855 807 051
IMPUESTO S/TENENCIA O USO DE VEHICULOS	-	-	174 858 042	545 057 430
IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	-	-	75 770 447	180 031 998
IMPUESTO ESPECIAL S/PRODUCCIÓN Y SERVS	-	-	42 982 546	172 705 597
MULTAS ADMIVAS. FEDERALES NO FISCALES	-	-	65 408 559	58 532 012
INCENTIVOS POR ADMÓN. DE IMPUESTOS	-	3 164 892	235 204 310	164 297 771
OTRAS PARTICIPACIONES FEDERALES	430 667 625	1 003 507 384	2 587 970 939	1 691 853 460
PARTICIPACIONES ESTATALES	6 794 313 799	6 239 996 496	6 341 328 778	744 366 897

**2.2.8 INGRESOS POR APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES DE LOS MUNICIPIOS**  
PESOS

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	12 779 422 796	21 289 972 134	38 699 486 979	41 239 626 289
APORTACIONES DEL RAMO GENERAL. 33	6 486 289 139	19 478 214 891	29 247 239 829	37 891 698 984
APORTACIONES A MUNICIPIOS	6 486 289 139	19 478 214 891	29 247 239 829	37 581 568 504
FA PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MPAL	2 973 408 419	8 086 727 232	13 537 624 610	18 699 341 371
FA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MPLOS.	3 491 959 700	11 411 487 579	15 739 415 219	18 892 227 133
RECURSOS FEDL. REASIGNADOS X CONVENIO	8 386 624 647	1 722 757 323	1 342 289 189	3 382 928 778
RECURSOS FEDERALES REASIGNADOS A MPLOS.	6 305 024 647	1 722 757 323	1 352 259 150	3 302 928 770
RECURSOS ESTATALES	-	-	-	364 328 986
RECURSOS ESTATALES A MUNICIPIOS	-	-	-	354 328 986

FA: Fondo de Aportaciones

**2.2.13 TOTAL DE INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS, POR ESTADO\***  
**PEBOS**

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002
TOTAL ESTADOS	70 163 441 054	65 349 433 000	100 651 627 466	122 343 321 461
AGUASCALIENTES	927 533 072	1 108 128 188	1 355 287 858	1 323 440 054
BAJA CALIFORNIA	3 010 616 719	3 721 325 851	3 425 316 785	3 781 015 746
BAJA CALIFORNIA SUR	656 292 932	760 310 972	906 028 021	936 771 694
CAMPECHE	818 125 618	1 046 764 632	1 263 988 231	1 346 225 862
COAHUILA DE ZARAGOZA	1 744 686 689	2 182 751 952	2 546 256 735	2 626 881 700
COLIMA	634 821 033	745 204 531	826 120 046	978 587 732
CHIAPAS	1 478 271 330	2 344 664 236	1 249 133 797	5 078 238 979
CHIHUAHUA	3 442 303 626	4 080 689 526	3 950 592 109	4 378 421 945
DURANGO	1 263 489 852	1 460 947 823	1 752 130 276	1 808 685 975
GUANAJUATO	4 081 686 426	4 643 424 459	5 298 880 176	6 341 757 791
GUERRERO	1 635 310 034	2 603 988 622	3 239 932 171	2 871 964 314
HIDALGO	1 725 591 137	1 973 622 645	2 357 744 088	2 483 711 394
JALISCO	6 347 661 308	7 105 786 922	6 467 700 952	10 997 344 140
MÉXICO	9 814 663 262	11 252 519 662	13 647 558 941	16 916 539 448
MICHOACÁN DE OCAMPO	2 863 294 120	3 713 371 576	4 467 005 602	4 629 851 096
MORELOS	1 251 743 124	1 366 431 723	2 019 627 978	2 379 743 209
NAYARIT	664 662 466	966 136 253	1 141 082 421	1 222 326 100
NUEVO LEÓN	4 285 670 634	5 132 114 653	5 973 029 406	7 413 087 068
OAXACA	1 253 633 526	1 776 427 242	3 156 105 577	4 053 466 280
PUEBLA	2 361 733 180	3 051 596 520	2 401 765 294	5 934 745 838
QUERÉTARO DE ARTEAGA	1 367 510 766	1 675 641 083	2 060 831 585	2 306 034 568
QUINTANA ROO	1 105 637 137	1 360 376 676	1 547 676 946	1 653 089 740
SAN LUIS POTOSÍ	1 635 766 308	2 178 247 378	2 647 545 086	3 020 467 404
SINALOA	2 059 401 559	2 469 654 512	2 744 240 613	2 942 776 023
SONORA	2 084 673 067	2 461 246 889	3 004 489 812	3 214 386 688
TABASCO	2 982 506 604	3 716 962 661	3 716 429 016	3 573 126 654
TAMAULIPAS	2 732 241 479	2 913 880 621	4 271 247 575	4 167 656 196
TLAXCALA	790 614 348	666 635 635	1 042 769 675	967 670 276
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	2 792 636 755	3 707 411 627	7 057 341 266	8 136 780 466
YUCATÁN	634 329 666	1 071 084 770	962 369 676	1 981 961 466
ZACATECAS	1 446 467 082	1 837 266 708	2 067 029 582	2 276 234 172

\* Ingresos Brutos Igual a Egresos Brutos.  
Fuente: Tesorerías Municipales.

## 4.1.1 INGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Continúa

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>46 097 483 199</b>	<b>60 676 162 089</b>	<b>62 171 189 399</b>	<b>64 496 239 809</b>
<b>IMPUESTOS</b>	<b>9 349 273 799</b>	<b>11 494 166 799</b>	<b>13 342 291 089</b>	<b>14 017 787 399</b>
<b>DIRECTOS</b>	<b>9 112 361 089</b>	<b>11 178 764 089</b>	<b>13 043 999 089</b>	<b>13 763 643 799</b>
<b>A LA PROPIEDAD</b>	<b>5 297 105 600</b>	<b>6 525 659 600</b>	<b>7 772 445 000</b>	<b>8 136 949 500</b>
<b>IMPUESTO PREDIAL</b>	<b>4 336 692 000</b>	<b>5 237 945 800</b>	<b>6 124 813 300</b>	<b>6 239 609 700</b>
<b>IMPUESTO S/ TENENCIA O USO DE VEHICULOS</b>	<b>149 465 600</b>	<b>176 980 100</b>	<b>278 072 600</b>	<b>195 276 400</b>
<b>ENAJENACIÓN DE BIENES MUEBLES</b>	<b>30 077 100</b>	<b>1 111 032 700</b>	<b>20 258 400</b>	<b>-</b>
<b>TRASLADO DE DOMINIO DE BIENES INMUEBLES</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1 349 300 500</b>	<b>-</b>
<b>ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES</b>	<b>781 840 900</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1 699 054 400</b>
<b>A LAS REMUNERACIONES</b>	<b>3 815 246 200</b>	<b>4 651 098 000</b>	<b>5 271 521 000</b>	<b>5 585 694 200</b>
<b>IMPUESTO SOBRE NÓMINAS</b>	<b>3 815 246 200</b>	<b>4 651 098 000</b>	<b>5 271 521 000</b>	<b>5 585 694 200</b>
<b>INDIRECTOS</b>	<b>237 921 089</b>	<b>317 401 999</b>	<b>298 216 089</b>	<b>316 113 089</b>
<b>A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>237 021 900</b>	<b>317 401 100</b>	<b>298 315 600</b>	<b>315 113 600</b>
<b>IMPUESTO SOBRE HOSPEDAJE</b>	<b>65 024 700</b>	<b>69 697 400</b>	<b>66 444 900</b>	<b>64 249 400</b>
<b>DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS</b>	<b>77 976 800</b>	<b>98 359 200</b>	<b>104 969 000</b>	<b>134 143 800</b>
<b>LOTERÍAS, RIFAS Y JUEGOS PERMITIDOS</b>	<b>94 019 400</b>	<b>150 344 500</b>	<b>126 991 700</b>	<b>116 720 600</b>
<b>DERECHOS</b>	<b>8 649 794 699</b>	<b>9 899 362 499</b>	<b>9 441 899 999</b>	<b>10 089 135 999</b>
<b>REGISTROS</b>	<b>499 674 699</b>	<b>432 911 799</b>	<b>563 428 999</b>	<b>673 733 800</b>
<b>REGISTRO CIVIL</b>	<b>72 655 300</b>	<b>85 248 900</b>	<b>91 377 700</b>	<b>95 155 600</b>
<b>REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE C.</b>	<b>417 919 100</b>	<b>344 364 800</b>	<b>462 048 900</b>	<b>478 577 900</b>
<b>CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>82 162 400</b>	<b>24 799 099</b>
<b>SALUD</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>52 162 400</b>	<b>24 799 099</b>
<b>LICENCIAS Y PERMISOS</b>	<b>126 776 289</b>	<b>138 916 389</b>	<b>162 799 089</b>	<b>251 099 100</b>
<b>COMERCIO AMBULANTE</b>	<b>16 674 500</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>COMERCIO MÓVIL</b>	<b>-</b>	<b>24 927 800</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>LICENCIAS PARA CONSTRUCCIÓN</b>	<b>-</b>	<b>77 300 900</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>LICENCIAS Y PERMISOS DIVERSOS</b>	<b>109 095 700</b>	<b>33 788 600</b>	<b>162 799 900</b>	<b>251 099 100</b>
<b>INSPECCIONES</b>	<b>88 694 699</b>	<b>63 673 699</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>SANIDAD</b>	<b>58 691 300</b>	<b>63 673 699</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>SERVICIOS DE VIALIDAD Y TRANSPORTE</b>	<b>791 199 399</b>	<b>699 697 700</b>	<b>1 070 483 399</b>	<b>699 299 100</b>
<b>VEHICULOS DE COMBUSTIÓN INTERNA</b>	<b>791 199 300</b>	<b>699 697 700</b>	<b>1 070 483 300</b>	<b>699 259 100</b>
<b>USO Y SUMINISTRO DE AGUA POTABLE</b>	<b>2 191 746 289</b>	<b>2 394 219 199</b>	<b>2 699 197 799</b>	<b>2 644 699 800</b>
<b>SERVIL DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBL.</b>	<b>82 138 099</b>	<b>166 647 699</b>	<b>226 676 309</b>	<b>286 867 309</b>
<b>URBANIZACIÓN</b>	<b>92 138 000</b>	<b>169 647 000</b>	<b>225 575 300</b>	<b>285 867 300</b>
<b>POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>4 413 883 199</b>	<b>6 199 391 699</b>	<b>4 499 349 089</b>	<b>6 083 799 699</b>
<b>ESTACIONAMIENTOS</b>	<b>21 213 400</b>	<b>27 699 800</b>	<b>29 135 500</b>	<b>29 695 900</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA</b>	<b>4 391 639 700</b>	<b>5 140 612 000</b>	<b>4 431 793 400</b>	<b>5 634 750 100</b>
<b>SERVICIOS DIVERSOS</b>	<b>-</b>	<b>830 600</b>	<b>20 426 100</b>	<b>20 090 500</b>
<b>OTROS DERECHOS</b>	<b>497 732 799</b>	<b>387 498 600</b>	<b>299 809 400</b>	<b>184 630 800</b>
<b>PRODUCTOS</b>	<b>1 732 723 999</b>	<b>1 239 676 399</b>	<b>1 299 379 999</b>	<b>993 844 699</b>
<b>ENAJENACIÓN DE BIENES DEL ESTADO</b>	<b>129 771 999</b>	<b>133 639 299</b>	<b>136 999 799</b>	<b>121 494 999</b>
<b>BIENES MUEBLES E INMUEBLES</b>	<b>129 771 900</b>	<b>127 673 100</b>	<b>81 745 100</b>	<b>69 961 700</b>
<b>BIENES INMUEBLES</b>	<b>-</b>	<b>55 957 100</b>	<b>53 254 600</b>	<b>52 532 400</b>
<b>EXPLOTACIÓN DE BIENES DEL ESTADO</b>	<b>1 417 683 499</b>	<b>991 643 699</b>	<b>1 136 697 400</b>	<b>779 639 799</b>
<b>ARRENDAMIENTOS</b>	<b>27 209 700</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>INTERESES</b>	<b>1 197 799 800</b>	<b>694 747 400</b>	<b>727 777 200</b>	<b>317 615 700</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS Y EMPRESAS DEL ESTADO</b>	<b>192 687 900</b>	<b>309 795 699</b>	<b>410 929 200</b>	<b>456 613 900</b>
<b>TALLERES GRÁFICOS</b>	<b>-</b>	<b>93 434 900</b>	<b>111 991 000</b>	<b>155 613 900</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS DIVERSOS</b>	<b>192 687 900</b>	<b>213 360 700</b>	<b>298 938 200</b>	<b>-</b>
<b>EXPLOTACIONES DIVERSAS</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>297 191 100</b>
<b>OTROS PRODUCTOS</b>	<b>199 399 699</b>	<b>114 292 199</b>	<b>6 672 699</b>	<b>1 399 799</b>
<b>APROVECHAMIENTOS</b>	<b>1 349 672 699</b>	<b>1 997 399 699</b>	<b>1 121 999 399</b>	<b>1 694 699 699</b>
<b>RECUPERACIONES</b>	<b>799 292 699</b>	<b>747 693 699</b>	<b>692 699 399</b>	<b>1 139 199 699</b>
<b>RECARGOS</b>	<b>595 511 400</b>	<b>516 532 700</b>	<b>532 271 900</b>	<b>330 951 000</b>
<b>REINTEGROS</b>	<b>-</b>	<b>229 360 300</b>	<b>29 808 300</b>	<b>795 224 500</b>
<b>GASTOS INCURRIDOS</b>	<b>-</b>	<b>229 360 300</b>	<b>29 808 300</b>	<b>739 016 600</b>
<b>RESPONSABILIDADES</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>35 205 900</b>
<b>RECUPERACIONES DIVERSAS</b>	<b>200 771 100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>MULTAS Y SANCIONES</b>	<b>212 699 299</b>	<b>392 399 399</b>	<b>397 629 699</b>	<b>339 179 699</b>
<b>DONATIVOS</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3 199 699</b>
<b>OTROS APROVECHAMIENTOS</b>	<b>382 791 699</b>	<b>197 116 399</b>	<b>171 691 699</b>	<b>226 999 699</b>
<b>CONTRIBUCIONES DE MEJORAS</b>	<b>46 937 699</b>	<b>12 762 699</b>	<b>14 771 699</b>	<b>13 499 699</b>
<b>EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>46 937 699</b>	<b>12 762 699</b>	<b>14 771 699</b>	<b>13 499 699</b>
<b>PARTICIPACIONES FEDERALES</b>	<b>19 696 499 699</b>	<b>23 476 699 699</b>	<b>26 694 699 199</b>	<b>27 637 191 699</b>
<b>PARTICIPACIONES A ESTADOS</b>	<b>19 696 499 699</b>	<b>23 476 699 699</b>	<b>26 694 699 199</b>	<b>27 637 191 699</b>
<b>FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES</b>	<b>14 005 009 200</b>	<b>17 205 019 600</b>	<b>16 870 139 100</b>	<b>21 029 999 300</b>
<b>FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL</b>	<b>1 267 753 600</b>	<b>1 672 307 400</b>	<b>1 697 925 300</b>	<b>1 826 852 300</b>
<b>OTRAS PARTICIPACIONES FEDERALES</b>	<b>3 792 311 000</b>	<b>4 599 280 000</b>	<b>5 245 540 700</b>	<b>4 690 291 000</b>
<b>IMPUESTO S/ TENENCIA O USO DE VEHICULOS</b>	<b>2 485 779 100</b>	<b>2 713 636 000</b>	<b>3 585 413 600</b>	<b>3 169 830 100</b>
<b>IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS</b>	<b>613 630 600</b>	<b>1 129 634 300</b>	<b>1 293 032 200</b>	<b>1 025 693 500</b>
<b>IMPUESTO ESPECIAL S/ PRODUCCIÓN Y SERVS.</b>	<b>473 494 400</b>	<b>692 972 500</b>	<b>300 144 600</b>	<b>364 544 600</b>
<b>MULTAS ADMIVAS. FEDERALES NO FISCALES</b>	<b>15 720 200</b>	<b>22 214 900</b>	<b>27 973 300</b>	<b>27 003 500</b>
<b>INCENTIVOS POR ADMÓN. DE IMPUESTOS</b>	<b>3 536 500</b>	<b>50 823 300</b>	<b>86 957 000</b>	<b>55 909 100</b>

## 4.1.1 INGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Conclusión

PESOS

CONCEPTO	1998	2000	2001	2002
<b>APORTACIONES FEDERALES</b>	<b>2 148 388 888</b>	<b>3 138 282 888</b>	<b>5 983 848 488</b>	<b>6 824 673 988</b>
APORTACIONES DEL RAMO GENERAL 33	1 742 216 888	2 381 823 888	4 422 736 988	4 483 347 388
APORTACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS	1 742 215 900	2 381 823 800	2 803 815 800	2 613 458 900
FA PARA LOS SERVICIOS DE SALUD	1 180 454 200	1 338 244 500	1 468 959 900	1 648 343 200
FA MULTIPLES	581 761 700	651 213 900	724 799 500	780 012 900
FA PARA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS EDOS	-	371 565 400	579 048 400	205 132 800
APORTACIONES A MUNICIPIOS	-	-	1 618 919 300	1 948 888 400
FA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS DELEGS.	-	-	1 618 919 300	1 848 888 400
<b>RECURSOS FEDS. REASIGNADOS Y CONVENIO</b>	<b>486 882 100</b>	<b>788 288 788</b>	<b>1 641 113 388</b>	<b>1 871 328 888</b>
PROG. PARA FORTALECIMIENTO DE LOS EDOS	-	670 113 500	1 088 277 200	1 233 832 300
CONVENIOS PARA OBRAS PUBLICAS	-	-	320 000 000	210 363 400
COMISION NACIONAL DEL AGUA	-	-	320 000 000	210 363 400
CONVENIOS PARA EDUCACIÓN	-	-	97 048 100	-
CONVENIOS PARA EDUCACIÓN Y CULTURA DIVS.	-	-	97 048 100	-
SOCORRO DE LEY	-	9 565 400	9 885 300	9 805 800
MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL	-	5 500 000	75 000	17 405 800
CONVENIO CONADE	-	84 000	1 294 500	-
<b>RECURSOS FEDERALES DIVERSOS</b>	<b>405 082 100</b>	<b>84 025 800</b>	<b>28 723 200</b>	<b>100 058 300</b>
PROTECCIÓN CIVIL Y PREV. DE DESASTRES	-	1 621 000	-	-
APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMP.	-	-	18 271 500	-
OTROS RECURSOS FEDERALES	405 082 100	82 404 800	8 451 700	100 058 300
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>977 131 888</b>	<b>4 777 838 888</b>	<b>4 814 983 788</b>	<b>7 188 818 188</b>
EMPRÉSTITOS	977 131 888	4 777 838 888	4 814 983 788	4 867 988 488
EMPRÉSTITOS DIVERSOS	977 131 888	4 777 838 000	4 014 883 700	4 857 905 400
DÉFICIT	-	-	-	2 638 184 788
<b>DISPONIBILIDAD INICIAL</b>	<b>3 888 288 288</b>	<b>1 787 921 888</b>	<b>1 187 637 888</b>	<b>648 123 788</b>