

MANUAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES PARA MUNICIPIOS



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB



Vivir Mejor

Manual de Transferencias Federales para Municipios

**© Secretaría de Gobernación
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
México, 2011.**

Roma 41, Col. Juárez,
Delegación Cuauhtémoc
06600, México, D. F.

Primera edición, 2007
Segunda edición, 2008
Tercera edición, 2011

Autor: Mtro. José Antonio Peña Ahumada.

Colaboraciones: Lic. Anna Cristina Govea Soler y Lic. Luis Armando Wence Partida.

La Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Social colaboró en el apartado 6.

La Auditoría Especial del Gasto Federalizado, de la Auditoría Superior de la Federación, contribuyó con los apartados 7, 9, 10 y 11, además de revisar el 8.

Recopilación de datos y elaboración de gráficas: José Luis Domínguez Sigüenza.

Corrección de estilo: Guillermo Muñoz de Baena Torres.

Ilustración de portada: latinstock.com.mx

Responsable de la edición: Lic. Luis Armando Wence Partida.

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente. La reproducción total requiere de la autorización expresa de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Está prohibido el uso de este documento con fines político-electorales.

ISBN: (en trámite)

Impreso y hecho en México.

ÍNDICE

1. Presentación	5
2. Introducción	7
3. ¿Qué son las transferencias federales?	19
4. Distribución de las participaciones federales, Ramo 28	33
5. Fórmulas locales para la distribución de participaciones a municipios	69
6. Distribución de las aportaciones federales, Ramo 33	103
7. Marco jurídico sobre la fiscalización de los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal	123
8. Mecanismos de rendición de cuentas	131
9. Disposiciones normativas básicas para el manejo del FAISM y del FORTAMUNDF	141

10. Recomendaciones para incidir, con un carácter preventivo, en las observaciones más recurrentes en las auditorías del FAISM y del FORTAMUNDF 147

11. Recomendaciones generales para apoyar una mayor calidad en la gestión y los resultados de los fondos operados por los municipios, su transparencia y rendición de cuentas 161

Presentación

Una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, es la de consolidar el régimen democrático en nuestro país, impulsando la corresponsabilidad y subsidiariedad entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, con la finalidad de desarrollar políticas públicas articuladas que impacten positivamente en el bienestar de todos los mexicanos. No obstante, en el propio Plan se reconoce que para lograr una adecuada coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario superar primero las distintas limitaciones que en materia institucional presentan los gobiernos locales del país, y de manera particular los municipios. Los desniveles existentes en el desarrollo institucional entre los municipios impiden indudablemente que éstos asuman plenamente las atribuciones y competencias que el marco jurídico vigente les confiere.

Entre los principales rezagos que los gobiernos municipales enfrentan actualmente se halla el de la alta dependencia financiera respecto a los recursos transferidos por la federación (participaciones y aportaciones); así como las serias limitaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y calidad del gasto en el ejercicio de estos mismos recursos. La elevada dependencia financiera constituye un claro obstáculo para el desarrollo institucional de los municipios y, en consecuencia, para su autonomía como orden de gobierno. Por su parte, las limitaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y calidad del gasto, ejercen un impacto negativo en la consecución de los objetivos de desarrollo social, político y económico que subyacen al diseño de las transferencias federales.

En este sentido, el Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (INAFED), con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ha emprendido la tarea de generar y difundir un material que permita a los servidores públicos locales conocer la mecánica y funcionamiento que siguen las transferencias federales y, al mismo tiempo, hacerlos conscientes del grave problema que representa el depender excesivamente de tales recursos, y el no atender las obligaciones que se tienen, de cara a la ciudadanía, para ejercerlos con calidad, con transparencia y con base en resultados.

En el presente **Manual de Transferencias Federales para Municipios** se ofrecen pues las nociones básicas en torno al tema de las transferencias federales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; se analiza igualmente el modo en que las participaciones y aportaciones federales se distribuyen a las entidades federativas y a los municipios. De manera especial, la presente edición del Manual incorpora apartados que pretenden apoyar a los gobiernos municipales, con carácter preventivo, en materia de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas, auditoría y calidad del gasto.

Consideramos que el Manual contiene información de utilidad para autoridades y funcionarios de los tres órdenes de gobierno, y demás interesados en el tema. Este trabajo se elabora en el ánimo de fomentar una mejor planeación financiera de los gobiernos y un mayor conocimiento de las variables que intervienen en el proceso de transferencia, así como para promover la elaboración de análisis tendientes a la actualización de nuestro **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal** y de la coordinación fiscal intergubernamental entre las entidades federativas y sus respectivos municipios.

Esperamos que este documento constituya un insumo importante para quienes deseen introducirse a los temas de finanzas públicas municipales y, en particular, al de las transferencias federales.

Lic. María del Rosario Castro Lozano

COORDINADORA DEL INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO
Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

Introducción

Indudablemente las finanzas públicas municipales constituyen un tema central en la agenda del federalismo en México. La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos, son aspectos que determinan la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. Es por ello que resulta importante estudiar los distintos rubros que integran los ingresos de los municipios mexicanos y, de manera particular, el peso relativo que en ellos tienen las llamadas transferencias federales.

Como se sabe, el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias –con independencia política entre sí– deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual.

En su vertiente fiscal, el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible. Es preciso mencionar que para lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno, es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el *principio de la correspondencia fiscal*, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el *principio de eficiencia recaudatoria*, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones¹. Para conjugar ambos principios se requiere establecer un sistema de transferencias federales que tenga la capacidad de resarcir –en la misma medida a su contribución– a los órdenes de gobierno subnacionales que han renunciado al cobro de los impuestos cedidos a la federación.

¹ Véase Hernández Trillo, Fausto: "Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?", Documento de trabajo Núm. 85, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

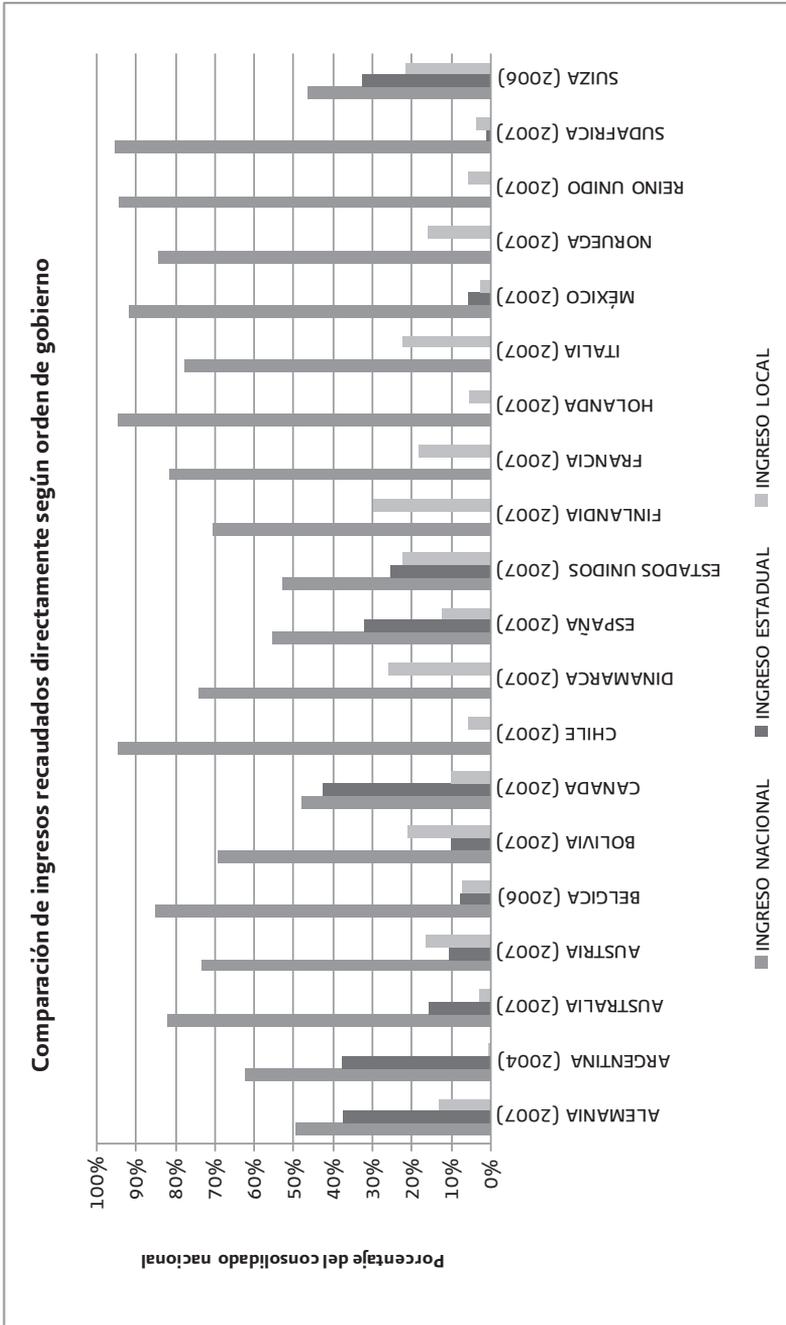
Sin embargo, las transferencias federales pueden tener también otros propósitos. En un sistema federal de tipo solidario como el mexicano, en el que aún persisten acentuadas desigualdades entre las entidades que lo integran, el federalismo fiscal tiene también el objetivo de cerrar las brechas regionales mediante un adecuado sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan.

En otras palabras, un sistema de transferencias federales eficiente y solidario es aquel que “a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”². Para que esto sea posible, es menester que las fórmulas por medio de las cuales se distribuyen las transferencias estén diseñadas en función de tales incentivos.

En México, existen dos grandes rubros de transferencias federales destinados a cumplir con aquellos propósitos: las Participaciones o Ramo 28, con una finalidad resarcitoria, y las Aportaciones o Ramo 33, con objetivos compensatorios. Sin embargo, hasta antes del año 2007 las fórmulas a partir de las cuales se distribuía a las entidades federativas, y consecuentemente a los municipios, consideraban criterios ambiguos para su asignación, lo que introdujo distorsiones en el sistema de transferencias que, por un lado, desincentivó el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y municipios, situación que provocó una baja recaudación de ingresos propios por parte de dichos órdenes de gobierno, posicionando a México como uno de los países con menor recaudación local incluso frente a países unitarios (ver gráfica 1); y por otro lado, limitó la capacidad de impulsar el desarrollo regional desde los ámbitos locales de gobierno.

² Hernández, Fausto e Iturribarria, Héctor: “Tres trampas del federalismo fiscal mexicano”, Documento de Trabajo Núm. 281, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en Government Finance Statistics, Yearbook 2008, FMI. Para el caso de México la fuente es información publicada en las páginas electrónicas del INEGI y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y para el caso de Estados Unidos es el sitio web de "National Economic Accounts" del U.S Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

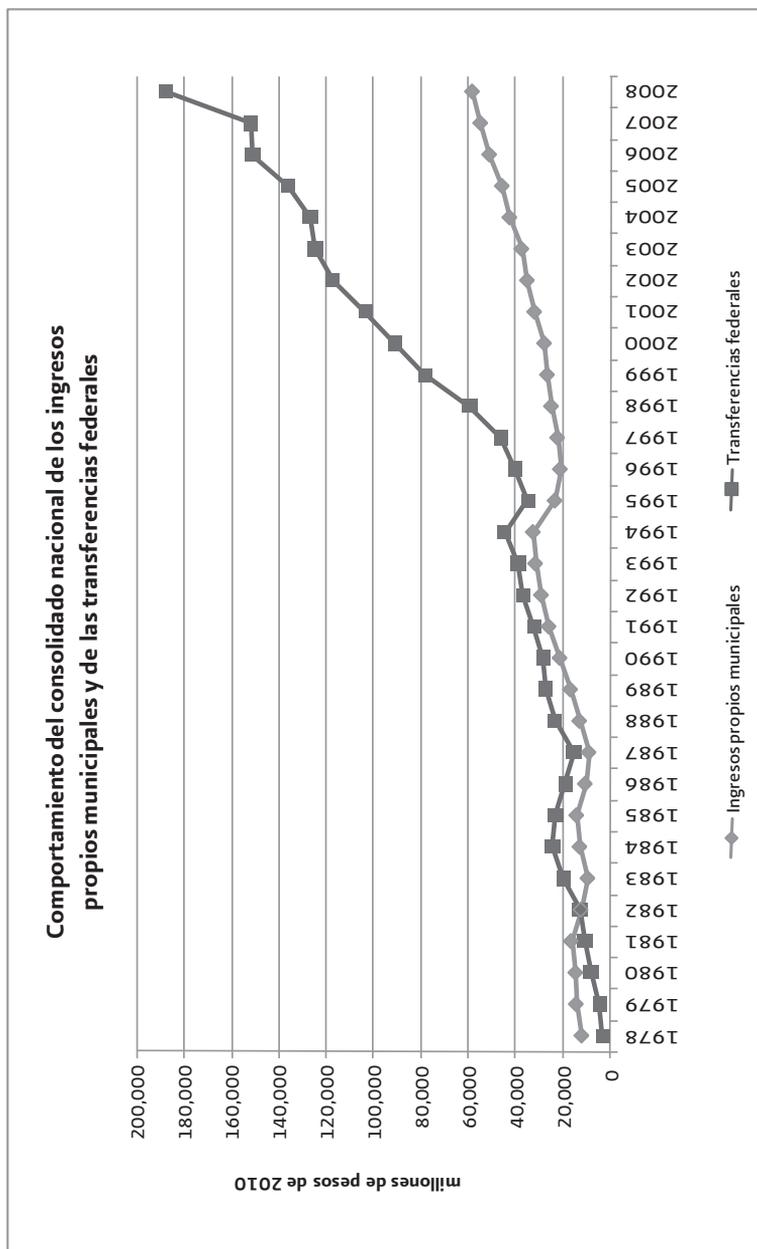
Nota: El orden local de gobierno abarca municipios, comunas o condados, según sea el país; mientras que el orden estatal se refiere a estados, provincias o regiones. Este orden de gobierno se presenta principalmente en países federales, situación por la cual en el gráfico no aparece el rubro correspondiente al ingreso subnacional en aquellos países con sistema unitario.

Bajo el esquema anterior, las entidades federativas desarrollaron una alta dependencia de las transferencias federales. Del total de los ingresos de las entidades federativas, las participaciones federales en 2007 representaron alrededor del 33%; y las aportaciones federales, incluyendo los ramos de educación y salud, representaron de igual forma aproximadamente el 49% de sus ingresos totales; mientras que los ingresos propios significaron solamente el 7% del total. Dicha estructura porcentual no ha variado mucho: en el año 2008, las participaciones representaron el 35% de los ingresos totales de las entidades federativas, 50% las aportaciones, y 7% los ingresos propios; mientras que en 2009, las participaciones significaron el 30%, las aportaciones 54% y los ingresos propios nuevamente tan sólo un 7%.³

En el caso particular de los municipios, tema del presente Manual, el sistema de transferencias ha tenido también efectos perversos en la generación de los ingresos propios locales. Como puede verse en la Gráfica 2, hasta antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y, por tanto, de los fondos de participaciones, los ingresos propios municipales eran mayores a las transferencias federales. En contraste, a partir de 1982 las transferencias superan a los ingresos propios en una tendencia que no sólo persiste sino que se ha acentuado de forma importante en los últimos años. En el transcurso de los ochenta y primeros años de los noventa, se observa un crecimiento parecido tanto en los ingresos propios como en las transferencias federales, por lo que se puede decir que la autonomía financiera de los municipios, aunque menor que en años pasados, se mantuvo constante. La crisis económica y financiera marcó una caída lógica en ambos rubros, pero a partir de ese momento el crecimiento de los ingresos propios municipales, aunque consistente, ha estado muy por debajo de la tasa de crecimiento de las transferencias federales. Este fenómeno se acentuó en 1998, primer ejercicio fiscal en el que aparecieron los fondos del Ramo 33, en el que muchos municipios vieron duplicados sus ingresos de un año a otro.

³ Cálculo propio con base en INEGI: Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, edición 2011.

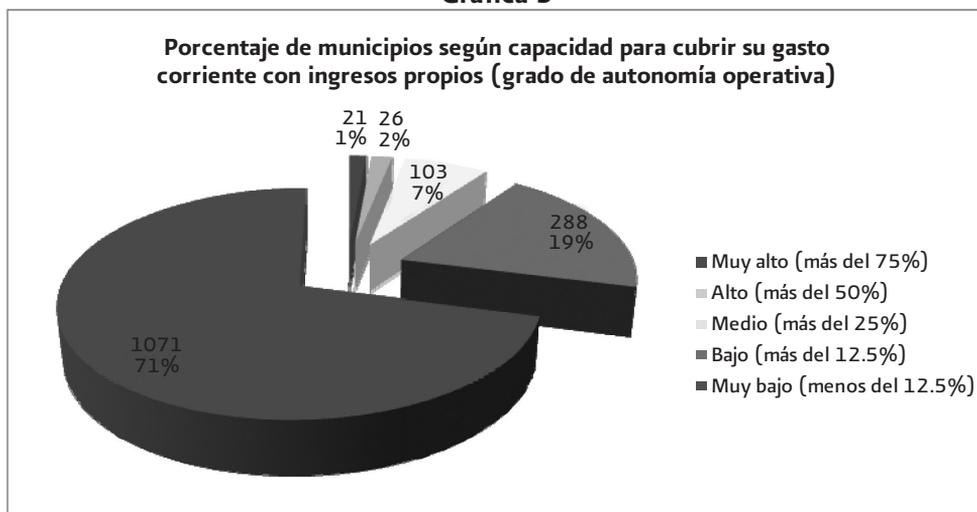
Gráfica Z



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, 2011.

De acuerdo a cálculos propios del INAFED –considerando los datos definitivos de los ejercicios fiscales de 2004 a 2008 publicados por el INEGI sobre finanzas municipales– en promedio, los municipios mexicanos dependen en un 81.1% de los recursos federales, frente al 10.1% que representan en promedio los ingresos propios directos en el total de sus ingresos. No obstante, como sucede cuando se analiza la realidad municipal bajo casi cualquier perspectiva, existe una gran heterogeneidad en lo que al grado de autonomía financiera para cubrir sus gastos operativos se refiere (porcentaje de ingresos propios frente al gasto corriente), ya que sólo aproximadamente el 1% de los municipios del país tiene capacidad para cubrir más del 75% de sus gastos operativos con ingresos propios; es decir, sólo ese 1% (21 municipios) cuenta con un grado MUY ALTO de autonomía operativa. Otro 2% de los municipios del país (26 de ellos) es capaz de cubrir entre la mitad y tres cuartas partes de sus gastos operativos con ingresos propios; es decir, tienen un grado de autonomía operativa ALTO. Hay un 7% (103 municipios) que sólo podrían cubrir entre un cuarto y la mitad de sus gastos operativos haciendo uso de sus ingresos propios; es decir, tienen un grado de autonomía operativa MEDIO. Hay otro conjunto de municipios con un grado de autonomía operativa BAJO; se trata del 19% de los municipios analizados, que sólo pueden cubrir entre el 12.5% y 25% de sus gastos operativos con ingresos propios. La gran mayoría de los municipios del país, sin embargo, sólo sería capaz de cubrir un porcentaje inferior al 12.5% de sus gastos operativos con ingresos propios. Este último sector de los municipios del país, donde se ubica el 71% de ellos (1071), tiene pues un grado de autonomía operativa MUY BAJO, ya que depende casi en su totalidad de las transferencias federales y estatales para cubrir su gasto corriente.

Gráfica 3



FUENTE: Elaboración propia con base en datos INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas, edición 2011. En el total de los municipios analizados no están considerados aquellos para los cuales se carecía de información financiera confiable.

En suma, debe reconocerse que la alta dependencia financiera que presentan los gobiernos estatales y municipales tiene diversos orígenes, pero en general se coincide en que ésta ha crecido a raíz del aumento en los recursos de las transferencias federales y de las características generales de los anteriores mecanismos de distribución establecidos para las participaciones y aportaciones federales que, como ya se comentó, no incentivaban la recaudación de ingresos locales y contribuían poco a impulsar el desarrollo regional desde lo local.

Ante esta problemática y con el propósito de avanzar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno, en septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó las iniciativas de Reforma Integral de la Hacienda Pública que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal en junio del mismo año, entre cuyos pilares se encuentra el “establecer las bases de un nuevo federalismo fiscal que acerque la Hacienda Pública a las necesidades diarias y más acuciantes de la población”⁴.

En esta vertiente de federalismo fiscal, la reforma hacendaria contempló dos grandes ejes:

1. Expandir las facultades tributarias de los estados y municipios.

⁴ Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito público durante la presentación del conjunto de propuestas enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión con el fin de iniciar una Reforma Integral de la hacienda Pública; 20 de junio de 2007.

2. Simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), partiendo de la premisa de que no disminuye el monto de los recursos recibidos en 2007 para ninguna entidad federativa.

En el primer punto se parte de la condición de que el incremento de los ingresos de los gobiernos locales no debe ir en detrimento de los del gobierno federal, es decir, se debe buscar que los Estados y Municipios cuenten con más recursos a partir del otorgamiento de nuevas potestades tributarias sin afectar los ingresos que percibe la Federación. Entre las medidas orientadas a dicho fin se encuentran las siguientes:

- Se introduce un impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel que se entrega en su totalidad a las entidades federativas, con el objeto de fortalecer las haciendas públicas de éstas en tanto entre en vigor la reforma constitucional que les permita establecer este tipo de impuestos a nivel estatal. Se establece que cuando menos el 20% de lo recaudado se destine a los municipios.
- Se faculta a las entidades a introducir un impuesto a las ventas finales de todos los bienes que actualmente están gravados por IEPS (presentes y futuros). Se establece que cuando menos el 20% de lo recaudado se destine a los municipios.
- Se abroga la Ley del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 1 de enero del 2012, sin perjuicio de que las entidades federativas que así lo estimen conveniente, podrán establecer este tipo de contribución con la plena libertad de determinar sus características esenciales.

Por otro lado, el punto relativo a la simplificación y mejora de los incentivos de las transferencias federales parte del hecho de lo mencionado previamente respecto a que las anteriores fórmulas de las participaciones no contenían incentivos para premiar los incrementos en la recaudación de las entidades o el buen desempeño económico de las mismas. De igual forma, las asignaciones de aportaciones limitaban los incentivos para promover el desarrollo económico y hacer un uso eficiente de los recursos. En este sentido la reforma modificó las fórmulas de asignación de varios fondos de las transferencias, y en el caso de las participaciones, dio origen a nuevos rubros. Las principales modificaciones sufridas en las participaciones federales se resumen en el siguiente cuadro (no obstante de que una descripción más detallada se abordará en el capítulo respectivo):

Manual de Transferencias Federales para Municipios

Fondos anteriores	Modificaciones derivadas de la reforma
<p>Fondo General de Participaciones (20% de la RFP)</p> <p>Fórmula de distribución</p> <ul style="list-style-type: none"> • 45.17% población • 45.17% mejora en recaudación de impuestos asignables • 9.66% inverso a lo anterior <p>Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios</p>	<p>Fondo General de Participaciones (20% de la RFP)</p> <p>Se modifica la fórmula de distribución con el objeto de premiar la recaudación y la actividad económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 60% Crecimiento del PIB estatal • 30% Incrementos en la recaudación local (tres años) • 10% Nivel de recaudación local <p>Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios.</p>
<p>Fondo de Coordinación de Derechos (1% de la RFP)</p> <p>Distribución conforme a FGP</p> <p>Reserva de Contingencia (0.25% RFP)</p> <p>Incentivos de Colaboración Fiscal</p>	<p>Fondo para Fiscalización (1.25% de la RFP)</p> <p>Se reconoce con participaciones los esfuerzos de fiscalización de los Estados que actualmente no les reditúan económicamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30% monto de cifras virtuales de la entidad como % del PIB estatal • 10% por el valor de mercancía embargada o asegurada • 25% incremento en recaudación de REPECOS • 25% incremento en recaudación de régimen de intermedios • 5% nivel de recaudación de REPECOS • 5% nivel de recaudación del régimen de intermedios <p>Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios.</p>
<p>Fondo de Fomento Municipal (1% RFP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora en la recaudación de predial y derechos de agua de un año a otro, multiplicado por el coeficiente del año anterior. <p>Los estados deben asignar el 100% para municipios</p>	<p>Fondo de Fomento Municipal (1% de la RFP)</p> <p>Se fortalecen los incentivos para mejorar la recaudación del agua y predial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se elimina el componente inercial de la fórmula (coeficiente del año anterior) de tal forma que el monto per cápita que reciban las entidades depende del crecimiento en la recaudación de predial y derechos de agua. <p>Los estados deben asignar el 100% para municipios</p>
	<p>Fondo de Compensación (18% de lo recaudado por la aplicación de las cuotas aplicables a la venta final de gasolinas y diesel)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se distribuirá a las 10 entidades con menor PIB per cápita no minero y no petrolero. <p>Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios.</p> <p>Fondo de Extracción de Hidrocarburos (0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX)</p> <p>Se distribuye a aquellas entidades que formen parte de la clasificación de petróleo y gas definida en el último censo económico. Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios.</p>

Nota: Las Bases Especiales de Tributación (0.6%), las participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (0.4%), el derecho adicional sobre extracción de petróleo (0.02%), y el Fondo para Municipios fronterizos y marítimos (0.136%) se quedan con las reglas actuales.

Es preciso señalar que los cambios en las participaciones contemplan fijar el monto nominal de los fondos recibidos por cada entidad federativa en el año 2007 y bajo las nuevas fórmulas sólo van a distribuirse los incrementos derivados de una mayor Recaudación Federal Participable.

Por su parte, las modificaciones en las aportaciones federales se enfocaron principalmente en torno a dos fondos: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). En el FAFEF hubo un cambio en las reglas de distribución, aumentando el componente compensatorio para beneficiar a los estados de menor ingreso a través de una distribución inversamente proporcional al Producto Interno Bruto per cápita estatal. Y en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se ajustaron los criterios de distribución de los recursos preservando la forma en que se incrementa el Fondo y modificando la distribución entre estados de la siguiente manera: a) se conserva el monto nominal actual de las transferencias para cada estado hacia el futuro, y b) se distribuye el incremento del Fondo de acuerdo al número de alumnos, el rezago en el gasto federal por alumno y la calidad de la educación.

En suma, con la reforma hacendaria en su vertiente fiscal ninguna entidad federativa observa una disminución en sus participaciones o aportaciones en términos nominales, al contrario, tal y como se observa en el siguiente cuadro, todas las entidades ven incrementadas sus transferencias en términos reales.

Entidad Federativa	2007 Base			2008			2012		
	2007 Base	2007 Base	2007 Base	2008	2008	2008	2012	2012	2012
	2007 Base	2007 Base	2007 Base	2008	2008	2008	2012	2012	2012
Ags.	6669	7713	844	12.3%	7731	10134	2403	31.1%	
B.C.	15599	18908	2841	17.7%	18083	26083	8000	44.2%	
B.C.S.	4214	4852	511	11.8%	4886	6059	1173	24.0%	
Camp.	6184	6949	580	9.1%	7168	8678	1510	21.1%	
Coah.	14036	14457	2112	14.6%	16272	21983	5711	35.1%	
Col.	4392	4524	473	10.5%	5092	6225	1133	22.3%	
Chis.	28617	29476	3599	12.2%	33175	45294	12119	36.5%	
Chih.	16285	16774	2991	17.8%	18879	27296	8417	44.6%	
D.F.	41079	42311	49480	16.9%	47621	66244	18623	39.1%	
Dgo.	9766	10059	11315	12.5%	11321	14881	3559	31.4%	
Gro.	22327	22996	4265	18.5%	25883	39336	13453	52.0%	
Gro.	20164	20769	2391	11.5%	23375	30530	7154	30.6%	
Hgo.	14232	14658	16486	18.7%	16498	21609	5111	31.0%	
Jal.	32277	33246	39261	60.15	37418	55127	17709	47.3%	
Mex.	60806	62630	75092	12.462	70491	112070	41579	59.0%	
Mich.	21534	22180	25352	31.72	24964	33891	8927	35.8%	
Mor.	9163	9438	10610	11.72	10623	13860	3237	30.5%	
Nay.	6745	6948	7746	7.99	7819	9878	2058	26.3%	
N.L.	22052	22713	26533	38.20	25564	36298	10734	42.0%	
Oax.	23063	23755	26490	27.35	26736	35001	8265	30.9%	
Pue.	25496	26261	30724	44.64	29557	44533	14976	50.7%	
Qro.	9327	9607	10984	13.77	10813	14667	3854	35.6%	
Q.roo	6910	7118	8161	10.43	8011	11005	2994	37.4%	
S.L.P.	13800	14214	16206	19.92	15998	21473	5476	34.2%	
Sin.	14085	14507	16845	23.38	16328	22522	6194	37.9%	
Son.	15513	15979	18236	22.57	17984	24416	6432	35.8%	
Tab.	20035	20636	22238	16.03	23226	27702	4476	19.3%	
Tamps.	16700	17202	19931	27.30	19360	26537	7177	37.1%	
Tlax.	6439	6632	7454	8.22	7464	10049	2585	34.6%	
Ver.	38653	39812	45370	55.58	44809	61717	16908	37.7%	
Yuc.	10132	10436	11963	15.27	11746	16418	4672	39.8%	
Zac.	9472	9756	10881	11.25	10980	14029	3048	27.8%	

Nota: Las cantidades se encuentran en millones de pesos. Se incluyen los fondos siguientes: FCP, FFM, FOFIE, FAEB, FAIS, FORTAMUN-DF, FAM, FAFEF y el IEPS de gasolina, cerveza, tabacos y bebidas alcohólicas.

Las reformas antes mencionadas representan sin duda incentivos más claros a las entidades federativas, principalmente en lo relativo a incrementar su recaudación local y a fomentar el desarrollo regional. Sin embargo, queda pendiente el hecho de que estos incentivos se “desdoblen” también en la distribución de participaciones desde los estados a los municipios. Como se verá en el capítulo de participaciones, estos recursos son distribuidos a los gobiernos municipales en función de una fórmula establecida por los Congresos Estatales. Es pertinente que dichas fórmulas tengan el mismo sentido de las fórmulas federales, para que los esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno se encuentren alineados a los mismos objetivos y se genere una verdadera corresponsabilidad que contribuya a la construcción de un federalismo fiscal más equilibrado y eficiente.

El presente manual se divide en once apartados. En el primero de ellos se aborda de manera conceptual el significado de las transferencias, su función en un sistema federal y los criterios generales que se siguen para su distribución, haciendo especial énfasis, como en el resto del manual, en los municipios. En el segundo apartado se aborda en particular el caso de las Participaciones Federales (Ramo 28) en donde se explica su origen y la mecánica de los principales rubros que por este concepto reciben las entidades federativas y los municipios mexicanos. Este último apartado se complementa con el siguiente, en el cual se ofrece una serie de gráficos que intentan representar las fórmulas estatales utilizadas para distribuir las participaciones a los municipios. El capítulo posterior se ocupa de las Aportaciones Federales (Ramo 33), su origen y la mecánica de funcionamiento de los dos principales fondos destinados a los municipios, a saber: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (FAISM), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

En el resto de las secciones se abordan, respectivamente, el marco jurídico sobre la fiscalización de los recursos federales transferidos, los mecanismos de rendición de cuentas, las disposiciones normativas básicas en torno al FAISM el FORTAMUNDF, algunas recomendaciones para incidir en las observaciones más recurrentes que se desprenden de las auditorías y, por último, algunas recomendaciones generales para apoyar una mayor calidad en la gestión y los resultados de los fondos que operan los municipios.

¿Qué son las transferencias federales?

Es casi imposible que los ingresos de un orden de gobierno sean perfectamente complementarios con sus necesidades de gasto. Así, incluso los gobiernos nacionales de los países industrializados donde existen altos niveles de recaudación, se tiene que recurrir al endeudamiento para asumir en su totalidad las funciones que le competen y atender las demandas de la ciudadanía. En países federales como México, donde hay una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, pero donde las potestades tributarias también permanecen centralizadas en términos generales, las brechas entre los recursos que tienen los gobiernos subnacionales y sus responsabilidades de gasto se hacen más grandes y evidentes.

De esta manera se tiene que en todas las federaciones, incluso en las más descentralizadas, existen transferencias de un orden de gobierno a otro, lo que permite a los gobiernos subnacionales financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podrían hacer. En teoría, las transferencias pueden ir del gobierno nacional a los locales, pero también de éstos al gobierno federal. Este último caso puede llegar a suceder en países confederados, donde la existencia y el financiamiento del gobierno nacional dependen en cierta medida de las entidades confederadas. Aunque este último caso es sumamente raro, ya que en la práctica general los receptores de las transferencias federales son los

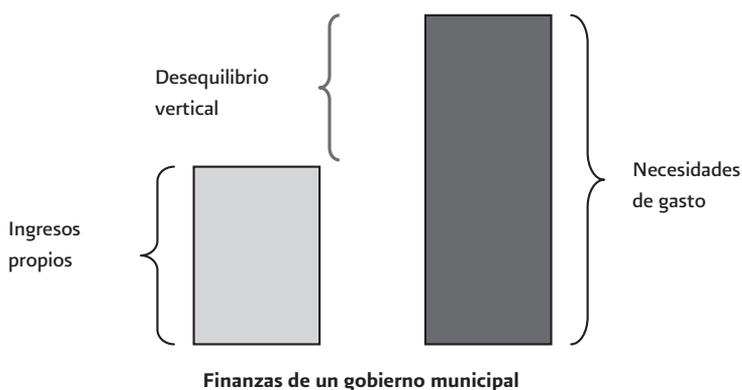
gobiernos subnacionales, lo más apropiado para referirse a este tipo de recursos en países federales son “transferencias intergubernamentales”.

Las transferencias intergubernamentales pueden definirse como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”. Se trata de una definición general, ya que resulta difícil especificar qué clase de recursos se pueden transferir, cuáles son los mecanismos de transferencia o qué tipo de necesidades de gasto subnacionales se pretenden financiar, asuntos que varían en cada caso. Como este documento se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, a las transferencias intergubernamentales se les denominará “transferencias federales”.

Este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez:

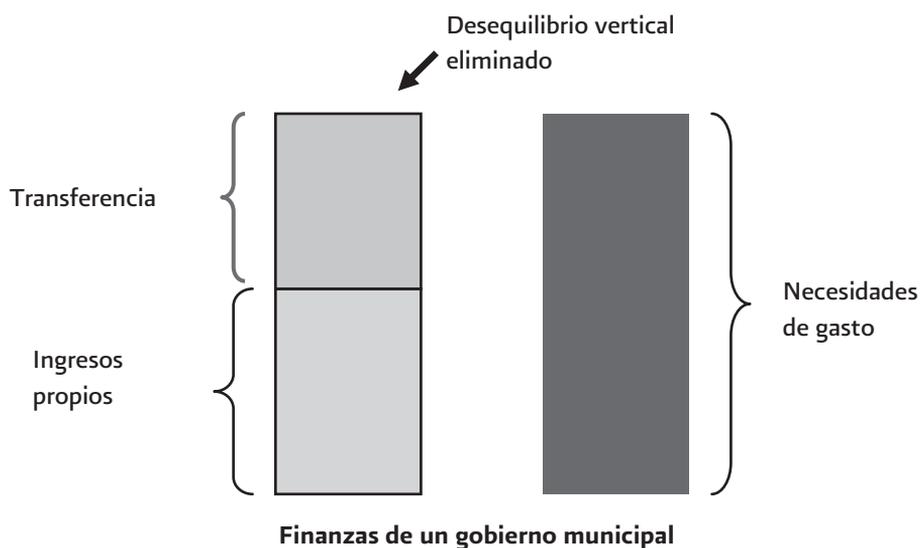
- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el **equilibrio vertical**), o
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el **equilibrio horizontal**).

Ejemplo de desequilibrio vertical



En este diagrama se puede observar con mucha sencillez la brecha que existe entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno municipal. Como se ha mencionado en páginas anteriores, la brecha entre estos aspectos varía mucho para los municipios mexicanos, ya que algunos pueden solventar casi en su totalidad sus responsabilidades de gasto, mientras que otros dependen en un 100% de las transferencias federales. De cualquier modo, este esquema es suficiente para ilustrar la función de las transferencias federales en la eliminación del desequilibrio vertical.

Ejemplo de desequilibrio vertical

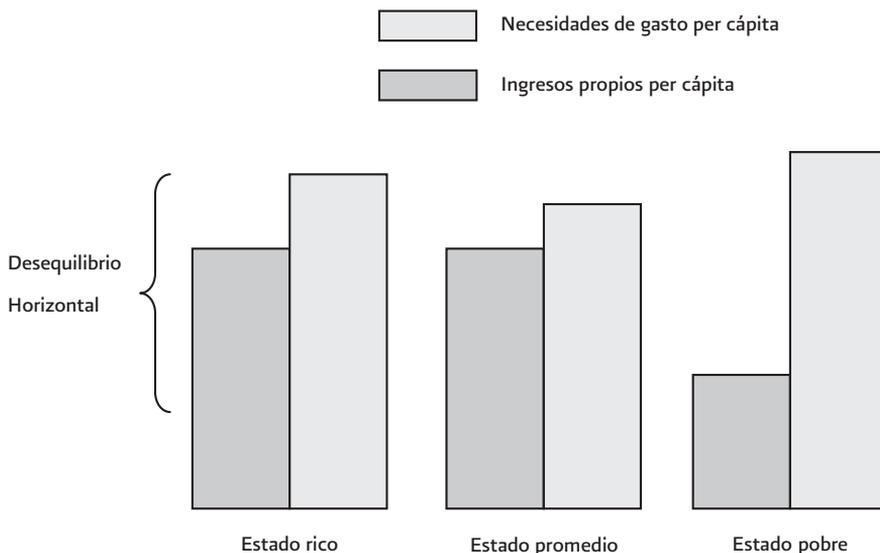


De esta forma, las transferencias federales eliminan la brecha entre los ingresos propios municipales y sus necesidades de gasto. Debe reconocerse que los recursos transferidos pueden ser insuficientes para eliminar el desequilibrio pero que, en cualquier caso, contribuyen a su disminución. Por otro lado, también es difícil identificar las necesidades de gasto de un municipio, que pueden llegar a ser ilimitadas si se toman como base las demandas ciudadanas o las actividades que lleva a cabo un ayuntamiento, y que rebasan sus competencias constitucionales.

Ahora bien, una de las funciones más importantes que lleva a cabo un gobierno federal es la de impulsar la equidad entre regiones, de forma que se reduzca la brecha entre

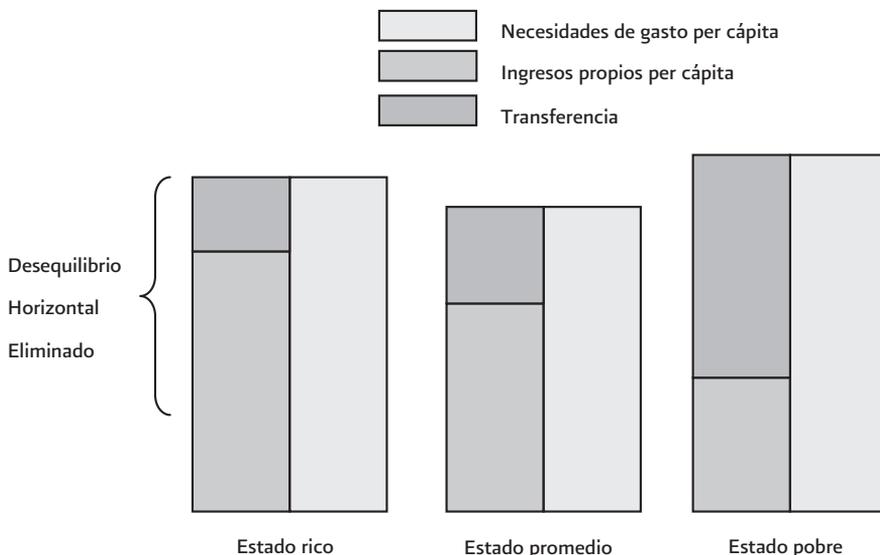
la capacidad de gasto (o de inversión, si se prefiere) de los gobiernos municipales con mayores y menores niveles de autosuficiencia financiera.

Ejemplo de desequilibrio horizontal



En teoría, el “municipio pobre” cuenta con pocos ingresos propios dada la dificultad de impulsar su recaudación en un contexto donde la población puede pagar en menor medida por la prestación de servicios públicos y contribuciones como el predial. Al mismo tiempo, ese municipio es el que cuenta con mayores necesidades de gasto por habitante, dada la falta de infraestructura básica, urbanización, entre otras carencias. Por su parte, también en teoría, el “municipio rico” tiene más ingresos propios per cápita, pero también cuenta con necesidades de gasto per cápita altas, ya que requiere mantener y ampliar redes de servicios públicos, además de que puede contar con una ciudadanía que demanda que el municipio diseñe e implemente políticas que van más allá de sus competencias constitucionales. Así, en cada uno de los casos se requieren montos distintos de transferencias federales para disminuir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto per cápita para distintos municipios.

Ejemplo de desequilibrio horizontal



De esta manera, al transferir montos distintos a cada uno de los municipios se asegura primeramente que se reduzca la brecha entre sus ingresos propios por habitante y su gasto per cápita, y de esta forma eliminar el desequilibrio vertical. Por su parte, también se garantiza que los gobiernos locales cuenten con un nivel de ingresos similar, para que se amplíe la cobertura de los servicios en donde haya necesidad y al mismo tiempo puedan brindarse con un nivel de calidad parecido en todos los municipios del país.

En la práctica, como se mencionó en la sección anterior, los montos diferenciados de transferencias federales fundamentados en la equidad, es decir, dar más recursos al municipio con mayor marginación, no necesariamente garantizan que existan niveles de inversión y desarrollo parecidos en todos los municipios. La forma en que se gastan los recursos, así como la capacidad institucional de los gobiernos municipales, constituyen elementos que también cuentan para que las transferencias se traduzcan en mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

Asimismo, se mencionó que los objetivos esenciales de las transferencias son los de reducir, y en la medida de lo posible eliminar, los desequilibrios verticales y horizontales para garantizar cierto grado de equidad. No obstante, las transferencias federales pueden

aprovecharse para generar e incentivar algunos comportamientos en los gobiernos, según los criterios de distribución utilizados entre los gobiernos municipales. No es lo mismo distribuir las transferencias entre los municipios tomando en cuenta la población, que cuando se considera el nivel de recaudación local o el grado de marginación.

Al establecer la distribución de las transferencias federales debe tomarse una primera decisión: distribuir un monto parcial o total de los recursos por partes iguales entre los miembros sin criterio alguno, o el de transferir cantidades diferenciadas a cada gobierno según necesidades, características o condiciones. Por lo regular, se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen cinco clases de criterios⁵ que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución:

1. **Criterios resarcitorios:** son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos. También se considera como resarcitorio el esquema de distribución que considera los costos que tiene que asumir un municipio como parte de su desarrollo económico, tales como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios “ricos”, donde se recauda más y donde se cuenta con economías más dinámicas.
2. **Criterios distributivos:** son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los recursos. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido,

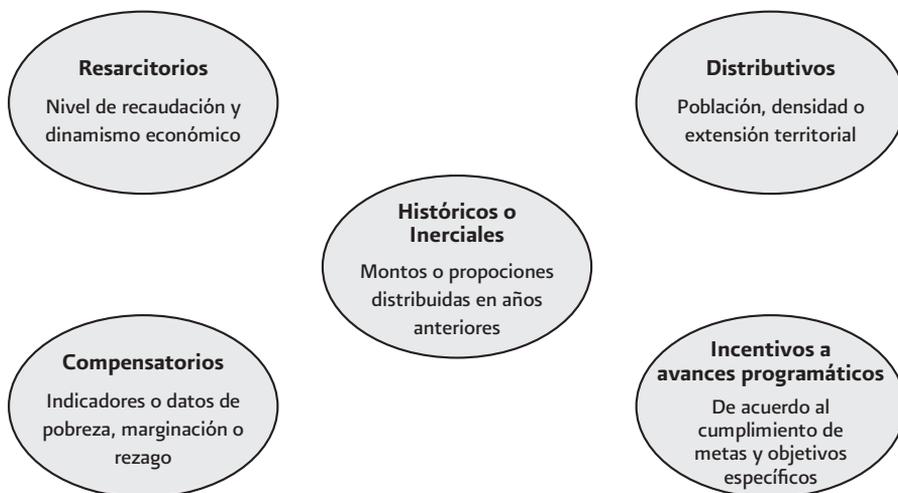
⁵ La distribución en partes iguales puede considerarse como una sexta forma de asignación. La fórmula es por lo tanto más sencilla, ya que resulta de dividir el monto total entre el número de receptores. A lo largo de este texto se le considera una forma alterna y se le denomina criterio equitativo.

los municipios con territorios más grandes necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.

3. **Criterios compensatorios:** son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con dichos esquemas de distribución se trata de “compensar” a los estados y municipios con más rezagos, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorece a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.
4. **Criterios históricos o inerciales:** son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, asegurando a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales previos.
5. **Criterios de incentivos a avances programáticos:** son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían con este criterio son aquellos que estén en las mejores condiciones y tengan mayores capacidades para desempeñarse adecuadamente en un programa específico.

Regularmente, los mecanismos de distribución no son puros en cuanto a la utilización de algún criterio, sino que suelen utilizar una combinación de los criterios mencionados para construir la fórmula o esquema de asignación de las transferencias federales. A manera de ejemplo, pueden mencionarse algunas fórmulas que distribuyen una parte de los recursos de un fondo a partir de criterios de población (distributivos) y otra parte tomando en cuenta la recaudación de cada municipio (criterio resarcitorio). Incluso pueden hacerse mezclas de criterios en un solo indicador, como cuando se establece una fórmula que considera a la “población en situación de pobreza que vive en municipios con densidad poblacional baja”; en este caso se trataría de una combinación de criterios distributivos (densidad poblacional) con criterios compensatorios (población en situación de pobreza).

Criterios de distribución de transferencias



Una forma adicional de clasificar a los fondos de transferencias federales es por el objetivo de gasto. Ya se vio cómo se clasifican por el mecanismo de distribución, pero también pueden ubicarse por el destino que debe darse a los recursos. Entonces tendríamos dos tipos de transferencias federales:

- **No condicionadas:** cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

- **Condicionadas:** cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

Bajo este esquema, las transferencias federales pueden ser utilizadas para **incentivar determinados comportamientos en los gobiernos subnacionales**. Por ejemplo, utilizando criterios resarcitorios se puede estimular la recaudación de ingresos propios, ya que el gobierno que recaude más, recibe más transferencias. En este caso, se podría tratar de transferencias no condicionadas para “premiar” la mayor recaudación.

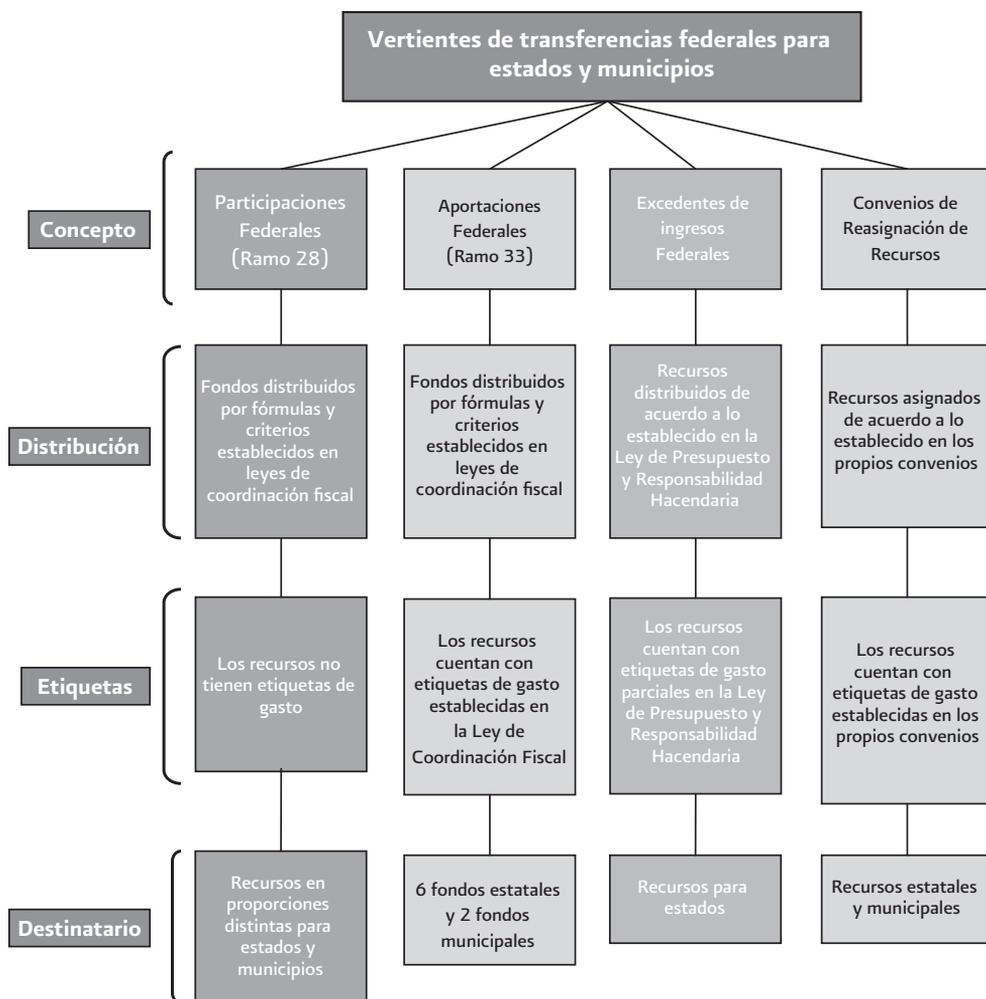
En contraste, utilizando criterios compensatorios se pueden generar incentivos para la disminución de la pobreza, si le asignan más recursos al que haya reducido los niveles de pobreza o rezago social en mayor medida, en un periodo dado. Posiblemente, en esta hipótesis podría tratarse de transferencias condicionadas para garantizar que los recursos transferidos se gasten en los asuntos que tienen que ver con la pobreza y la marginación.

De cualquier modo, es importante tener en cuenta los criterios distributivos, pues resulta cierto que los municipios más poblados tienen más habitantes que atender, y que los municipios con mayor extensión territorial tienen más dificultades para cumplir con sus competencias constitucionales. Por su parte, los criterios históricos son casi “inertes”, en la medida que no generan incentivo alguno para llevar a cabo un cambio o una mejora en el entorno municipal. Sin embargo, estos criterios suelen ser muy utilizados porque, políticamente, también son inertes, ya que las transferencias disponibles se reparten siempre de la misma manera, evitando que algunos municipios reciban más recursos que otros y cerrando la posibilidad al reclamo sobre tratos injustos o inequitativos.

En este sentido, debe mencionarse que, en el contexto del federalismo y las relaciones intergubernamentales, el tema de las transferencias federales no es algo meramente técnico. El modo en que se conforman los montos de las transferencias federales y, sobre todo, los mecanismos que se utilizan para distribuirlas, pueden ser motivo de conflicto entre los gobiernos, puesto que todos los gobiernos desean más recursos y algunos criterios de asignación pueden no favorecerlos. De ahí la importancia de conocer los esquemas de distribución de transferencias federales, para estar en condiciones de elaborar propuestas que incidan en la construcción de mecanismos de transferencias federales más transparentes, eficientes y equitativos.

Transferencias federales en México

En nuestro país existen cuatro vertientes principales por las cuales el orden de gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Cada vertiente puede distinguirse por el sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario. Así también, cada vertiente de gasto cuenta con antecedentes distintos que determinan los objetivos de la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales.



En los próximos apartados de este documento se detallará la forma de distribución de las participaciones y aportaciones federales que, por su monto, constituyen las transferencias más importantes del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, es importante mencionar algunas de las características de las otras vertientes, ya que también constituyen importantes fuentes de financiamiento para los gobiernos municipales.

En lo que toca a los excedentes de ingresos federales debe mencionarse que sus mecanismos de transferencia han variado a lo largo de los últimos años. Normalmente, en el presupuesto de cada año se señalaban las acciones a seguir en caso de que los ingresos del sector público sean mayores o menores a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Así pues, hasta el año de 2002, una parte de los ingresos excedentes se repartían a las entidades que los generaban y otra se asignaba de manera discrecional. Sin embargo a partir del ejercicio fiscal 2003, las disposiciones presupuestales se modificaron para transparentar y dar mayor certidumbre al uso y distribución de los ingresos excedentes.

De este modo, se determinó que los recursos excedentes fueran transferidos a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Como estos excedentes son federales (subsidio), y por lo tanto son fiscalizables por el orden de gobierno federal, tienen que utilizarse para fines específicos que, en este caso, se estipuló que fuera inversión en infraestructura y equipamiento.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece claramente el modo en que se conforman los montos de los excedentes de los ingresos federales –incluyendo petróleo y otros ingresos tributarios y no tributarios– así como los mecanismos de distribución a las entidades federativas. Cabe destacar que, de acuerdo a la Ley, los excedentes se destinan a varios rubros y no sólo corresponden a los gobiernos de las entidades federativas. De cualquier forma, los recursos para las entidades federativas se transfieren vía el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un fideicomiso que administra BANOBRAS y del cual pueden financiarse algunas obras, de acuerdo a las reglas de operación del propio Fondo, publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Los recursos de los excedentes petroleros no son transferidos de manera directa a los municipios, por

lo que, de existir excedentes transferibles a los estados, el monto destinado a cada municipio depende de lo que señale al respecto la legislación local o, en su defecto, de la capacidad de gestión de cada gobierno local.

Por su parte, los convenios de descentralización son “los recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal y/o municipal, con base en un acuerdo en el que se establecen los objetivos de la aplicación del recurso, los esquemas de cofinanciamiento, los plazos de aplicación y los mecanismos de evaluación”. Estos recursos no presentan una lógica histórica ni se encuentran estipulados en la ley como montos o mecanismos de distribución específicos.

Regularmente, los convenios de descentralización o de reasignación de recursos cumplen con estas características:

- Se formalizan durante los primeros meses del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y municipios.
- Señalan el programa del que se desprende el recurso que se transfiere y, por tanto, los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Establecen las aportaciones financieras de los gobiernos involucrados: federal, estatal y/o municipal.
- Incluyen medidas de transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.
- Establecen los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos.
- Se estipulan las metas a alcanzar con los recursos descentralizados.
- No comprometen recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

- Se fomenta cierta coherencia entre los objetivos de la dependencia y la entidad federal, con las prioridades de las entidades federativas y/o municipios.
- Los recursos públicos federales no pierden su naturaleza por ser transferidos y, por tanto, se depositan en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización.

Distribución de las Participaciones Federales, Ramo 28.

Origen

Las participaciones federales, conocidas también como Ramo 28 debido a su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tienen su origen con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a inicios de la década de 1980.

Hasta antes de la mencionada fecha, no existía propiamente un mecanismo integral de coordinación en materia impositiva entre los órdenes de gobierno. Se trataba más bien de un esquema “mixto”, ya que además de los impuestos que específicamente le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, permitía espacios tributarios coordinados en donde los estados firmaban convenios específicos de coordinación con la federación por cada impuesto, a cambio de recibir cierta compensación por ello. En este último caso se encontraban el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) –antecesor del IVA– y los llamados impuestos especiales (bebidas alcohólicas, cervezas, refrescos, electricidad, minerales, etc.).

Este esquema propiciaba una recaudación ineficiente, ya que entre las entidades existían diferentes capacidades recaudatorias (los estados más ricos y con mayores capacidades técnicas, recaudaban más) lo que indudablemente ampliaba aún más la brecha de desigualdad regional. Por otro lado, en aquellos impuestos en donde no existía

coordinación era muy probable la doble tributación y la aplicación de tasas diferenciadas que permitían al contribuyente eludir fácilmente obligaciones fiscales. Por esta razón, se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el año de 1980, bajo los supuestos de evitar la doble o triple tributación al delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno, y de hacer más eficiente y simplificada la recaudación al eliminar los convenios particulares de coordinación entre el gobierno federal y los estados por cada impuesto federal; y al establecer un sistema nacional que se encargaría de recaudar los impuestos coordinados, que se convirtieron a partir de entonces en los de mayor importancia por su potencial recaudatorio.

Al adherirse a este sistema, los estados y, teóricamente también los municipios que los conforman, previa firma de convenio, cedieron a la Federación algunas de sus fuentes impositivas a cambio de que ésta los resarciera por los ingresos que dejaron de recaudar o, lo que es lo mismo, que les entregara una “parte” –de ahí el nombre de “participaciones”– más o menos similar a lo que ellos recaudarían sin estar adheridos al SNCF. En ese entonces, los fondos que conformaban las participaciones federales eran sólo tres: el Fondo General de Participaciones –que por el monto se constituía en el más importante de los tres-, el Fondo Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Originalmente, la mayor parte de las participaciones federales –y concretamente el Fondo General de Participaciones- se distribuyó entre las entidades federativas bajo un principio resarcitorio que se convirtió en inercial, ya que la Federación se comprometía a compensar al estado que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiese obtenido en el esquema anterior, lo cual beneficiaba principalmente a los estados petroleros. Sin embargo, en los años de 1981 y 1982, se incluyó otro criterio que buscaba incentivar la recaudación de las entidades federativas, razón por la cual se asignó un mayor porcentaje de participaciones a los estados que incrementaron su recaudación de los llamados impuestos asignables (en ese entonces la tenencia y el impuesto especial sobre productos y servicios) respecto al promedio de recaudación nacional. Este nuevo esquema, que duró hasta finales de la década de 1980, beneficiaba una vez más a los estados petroleros (por el componente inercial) y a las entidades con mayor capacidad recaudatoria y con mercados internos más desarrollados (por el componente resarcitorio), lo que lo hacía un esquema claramente inequitativo entre las entidades federativas.

En 1990, además del criterio que premiaba la mejora de la recaudación de los impuestos asignables, se incluye un criterio distributivo que considera el tamaño poblacional, y otro compensatorio, inverso a los anteriores. Los dos primeros criterios tenían una ponderación de 45.17% cada uno, mientras que el compensatorio del restante 9.66%. Con esta fórmula en la que se mezclaban criterios resarcitorios, distributivos y compensatorios, se presentaba el problema de la falta de claridad de incentivos para realizar acciones que les permitiesen a las entidades federativas obtener mayores participaciones.

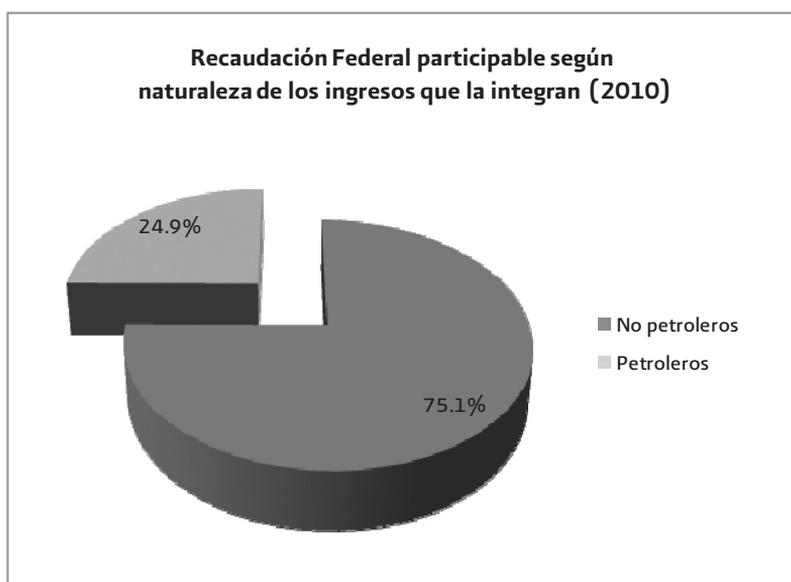
Este esquema prevaleció hasta el año 2007, cuando la reforma fiscal de dicho año modificó nuevamente la fórmula de distribución con el objeto de recobrar el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación local que deben tener las participaciones federales. En otras palabras, y al igual que otros fondos del ramo, al FGP se le dotó de una lógica resarcitoria que busca premiar a aquellas entidades federativas con un mayor crecimiento en su actividad económica y en la recaudación de contribuciones locales. Dicho esquema, vigente actualmente, se desglosa a continuación.

Conceptos clave

Recaudación Federal Participable

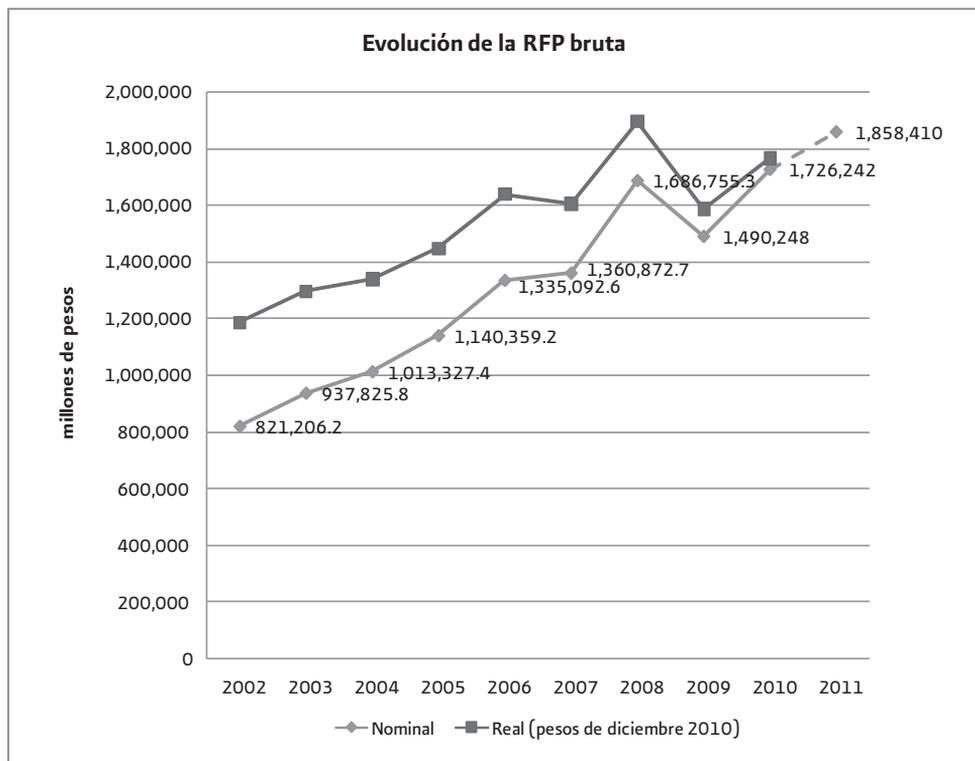
Para explicar el concepto de participaciones es necesario abordar antes el de la **Recaudación Federal Participable (RFP)**, que constituye un elemento esencial en la distribución no sólo de los recursos participables analizados a lo largo de este apartado, sino también de las aportaciones federales que se verán en un apartado posterior. Su relevancia radica en que varios de los fondos de participaciones de las entidades federativas y municipios se calculan como proporción de este concepto, además de que sirve como referencia para el cálculo de algunos rubros de las Aportaciones federales, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

En este sentido, la RFP puede definirse como la gran bolsa de recursos fiscales que obtiene la Federación por concepto de ingresos tributarios –el impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al activo, impuesto al valor agregado (IVA), impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), impuestos al comercio exterior y, recientemente, el impuesto empresarial a tasa única (IETU), entre otros–, así como por concepto de ingresos no tributarios relacionados a la extracción petrolera –impuesto especial sobre producción y servicios de gasolina y diesel, un porcentaje del derecho ordinario sobre hidrocarburos, entre otros–. La gráfica siguiente muestra la estructura porcentual de la RFP, según los dos tipos de ingreso que se obtuvieron en 2010.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de SHCP.

Dada la naturaleza de los ingresos que la integran, resulta lógico que la RFP se encuentre directamente vinculada al comportamiento de la economía nacional, concretamente a factores macroeconómicos como el empleo, el consumo y el precio de los hidrocarburos. En este sentido, durante el último lustro la economía ha mostrado un cierto crecimiento y eso se refleja directamente en el comportamiento de la RFP, la cual ha mantenido una tendencia de crecimiento, más o menos lineal, en términos reales, como se observa en la siguiente gráfica.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de SHCP.

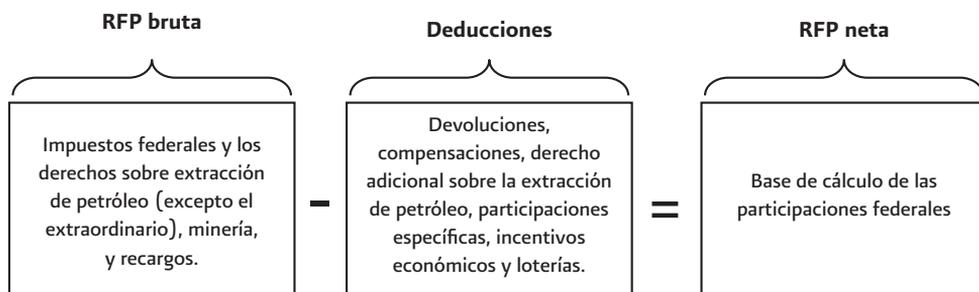
NOTA: El dato de 2011 corresponde a lo estimado en la Ley de Ingresos para dicho ejercicio.

Es preciso señalar que la cifra antes indicada no constituye la base final a partir de la cual se calculan y distribuyen los recursos transferidos, pues éste monto se obtiene de deducir a la RFP los siguientes conceptos:

- Devoluciones
- Compensaciones
- Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
- 8% Tabacos Labrados

- 20% Bebidas Alcohólicas
- 20% Cerveza
- Derecho Adicional por Extracción de Petróleo
- Incentivos Económicos
- 6% Loterías

Al monto resultante de dicha deducción se le conoce como RFP neta, y es la base de cálculo de las participaciones federales.



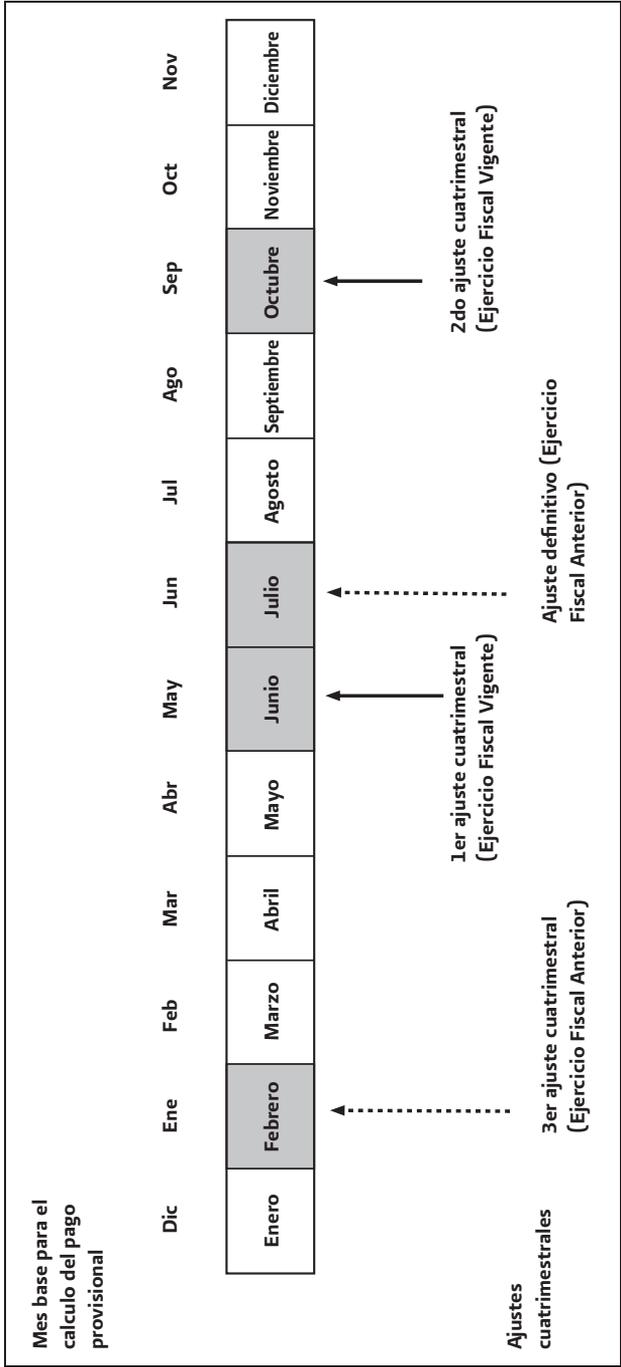
Al momento de analizar el comportamiento de las participaciones federales se debe tener siempre presente que éstas son un porcentaje de la RFP neta. Ahora bien, dada la naturaleza de sus componentes, la RFP varía a lo largo del año y, por consecuencia, también varían los recursos participables. En este sentido, y sabiendo que no es posible determinar con certeza el monto definitivo de la RFP sino una vez que concluya el ejercicio fiscal correspondiente, mensualmente se hacen estimaciones de la misma y con base en ello se realizan pagos provisionales a estados y municipios.

Participaciones

Como ya se mencionó anteriormente, las participaciones federales son aquellas transferencias que reciben las entidades federativas y los municipios del país por el hecho de formar parte del SNCF, en donde éstos aceptaron suspender o derogar varios

de sus gravámenes en favor de la federación. En términos políticos, es el dinero que les participa el gobierno federal por formar parte del Pacto Federal en su vertiente hacendaria. El objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos subnacionales y locales la parte que aportan a la riqueza nacional expresada en los ingresos fiscales federales. A diferencia de las aportaciones federales, las participaciones son recursos soberanos de las entidades federativas y municipios; por lo tanto, la federación no puede establecer cómo deben gastarse. Es decir, se trata de ingresos que se incorporan directamente a la libre hacienda de los estados y de los municipios, y son ellos los que deciden su destino de manera autónoma.

En cuanto al modo de calcular el monto total de las participaciones que se distribuirán a entidades y municipios a lo largo del año, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) indica que la federación debe hacer un cálculo provisional mensual considerando la RFP neta obtenida en el mes inmediato anterior, y las entidades federativas recibirán dicha cantidad como un anticipo a cuenta de participaciones. Cada cuatro meses la federación realiza un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación efectiva obtenida en ese período, y las diferencias resultantes se liquidarán dentro de los dos meses siguientes, como se ilustra en la siguiente gráfica.



FUENTE: Adaptado de SHCP.

Por ejemplo, las participaciones provisionales de los primeros cuatro meses del año se calculan con base en la RFP de diciembre a marzo y se ajustan en el mes de junio considerando la RFP neta del periodo correspondiente, es decir enero-abril. Lo mismo aplica para los otros dos cuatrimestres cuyos ajustes se aplican en los meses de octubre y febrero (este último del siguiente ejercicio fiscal). Es preciso señalar que una vez que se conocen los datos de los ingresos del gobierno federal publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, durante el mes de julio, se formula un ajuste definitivo del ejercicio fiscal anterior. Esta situación hace que las participaciones que reciben estados y municipios varíen de un mes a otro, sea de forma positiva o negativa.

Respecto a la forma en cómo se asignan las participaciones a estados y municipios, aunque la LFC establece la fórmula de distribución y los montos de cada fondo en lo que a entidades federativas se refiere, para el caso de los municipios la LCF sólo establece los montos mínimos que los estados deben transferirles, y son los congresos locales quienes, haciendo uso de su soberanía, establecen el modo para distribuir las participaciones correspondientes a los municipios que integran su territorio, y los gobiernos estatales hacen la entrega correspondiente de los recursos (con la única excepción de las participaciones especiales a municipios colindantes, que se explica más adelante).

La LCF señala igualmente que las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, y sin condicionamiento alguno. Asimismo, señala que las participaciones son inembargables, es decir, no pueden afectarse para fines específicos ni estar sujetas a retención alguna, salvo para el pago de obligaciones financieras contraídas por los estados o municipios (con autorización de sus respectivas legislaturas locales) a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Actualmente, y como resultado de la reciente reforma hacendaria, las participaciones federales están constituidas principalmente por los siguientes rubros:

1. Fondo General de Participaciones
2. Fondo de Fomento Municipal

3. Fondo de Fiscalización
4. Participaciones por la venta final de gasolina y diesel del IEPS
5. Fondo de Compensación
6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos
7. Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN y Tenencia)
8. Participaciones especiales a municipios fronterizos o con litorales

A continuación se describen cada uno de estos fondos, haciendo un énfasis particular en la conformación de su monto y en la forma en que se distribuyen a estados y municipios.

Fondos de participaciones federales

Fondo General de Participaciones

Como ya se mencionó anteriormente, el Fondo General de Participaciones representó la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales cuando se creó el SNCF. En su comienzo comprendió el 13% de la RFP, incrementándose paulatinamente dicho porcentaje hasta alcanzar una quinta parte del total, monto que lo hace el rubro más importante del Ramo 28. El FGP está regulado en los Artículos 2º, 3º y 7º de la Ley de Coordinación Fiscal federal. Allí se establece la conformación del monto del fondo, así como los esquemas de distribución de los recursos a las entidades federativas y a los municipios.

Respecto a su monto, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) estipula que el FGP se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio fiscal; y con relación a su distribución, que ésta se da en dos momentos: el primero es de la federación a las entidades federativas y el segundo es de éstas a sus respectivos municipios.

Fondo General de Participaciones					
Conformación del monto	20% de la RFP				
Distribución a Entidades Federativas	<table border="1"> <tr> <td style="border-right: 1px dotted black;">1er componente</td> <td>Monto nominal recibido durante 2007</td> </tr> <tr> <td style="border-right: 1px dotted black;">2do componente</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 60% Crecimiento del PIB estatal ponderado por su población • 30% Incremento en la recaudación de impuestos locales en los últimos 3 años ponderado por la población • 10% Nivel de recaudación local ponderado por la población </td> </tr> </table>	1er componente	Monto nominal recibido durante 2007	2do componente	<ul style="list-style-type: none"> • 60% Crecimiento del PIB estatal ponderado por su población • 30% Incremento en la recaudación de impuestos locales en los últimos 3 años ponderado por la población • 10% Nivel de recaudación local ponderado por la población
	1er componente	Monto nominal recibido durante 2007			
2do componente	<ul style="list-style-type: none"> • 60% Crecimiento del PIB estatal ponderado por su población • 30% Incremento en la recaudación de impuestos locales en los últimos 3 años ponderado por la población • 10% Nivel de recaudación local ponderado por la población 				
Distribución a Municipios	Las entidades federativas deben distribuir a sus municipios al menos el 20% de lo que éstas reciben de la Federación. La fórmula de distribución se establece en la legislación local.				
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto				

Nota: La LCF señala que al FGP se adicionan las bases especiales de tributación (BET). Las participaciones por BET se originan en el resarcimiento del 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Las BET eran proporcionales a la actividad económica generada en los rubros de transporte, ganadería, agricultura, pesca y reforestación. Los fondos provenientes de las BET se actualizan por inflación con base en el crecimiento del nivel de precios desde junio de 1989 hasta junio del año en que se efectúe la distribución. El monto se divide en doce partes y se distribuye mensualmente a las entidades en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

En cuanto a la distribución a entidades federativas, como se observa en el diagrama anterior, la ley establece que debe darse a partir de dos componentes:

- 1) El primero considera el monto nominal recibido por cada entidad federativa en el año de 2007, es decir, por este componente, a cada entidad le corresponde exactamente la misma cantidad que recibió en el ejercicio fiscal de 2007. Lo anterior se estableció para que las entidades federativas no sufrieran ajustes drásticos por los cambios en las fórmulas, por lo que se les garantiza un “piso” equivalente al monto recibido durante el año previo a la entrada en vigor de la reforma.

- 2) El segundo componente parte del supuesto de que la RFP del año en cuestión es superior a la RFP del año 2007.⁶ Si esto es así, la diferencia entre ambos montos se reparte de manera resarcitoria a partir de los siguientes criterios:
- a) 60% en función del crecimiento económico que registre la entidad federativa, medido a partir de la variación de un año a otro del Producto Interno Bruto, ponderado por la población.
 - b) 30% en función del esfuerzo recaudatorio estatal en los últimos tres años sobre los impuestos y derechos locales, ponderados por la población.
 - c) 10% en función del peso relativo de la recaudación local respecto del total nacional, ponderado por la población.

En suma, se trata de una fórmula que en primer lugar les asegura a las entidades federativas un monto nominal mínimo equivalente a lo recibido en 2007 para evitar que los cambios en las fórmulas generen alteraciones drásticas que afecten sus finanzas; y en segundo lugar les establece un incentivo claro de incrementar la actividad económica y la recaudación local, como dos mecanismos a partir de los cuales pueden obtener mayores participaciones.

⁶ En el caso extremo de que la RFP del año en cuestión fuese menor a la del ejercicio fiscal de 2007, la ley prevé que la distribución se debe hacer en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007. En otras palabras, los recursos se repartirán en función del coeficiente bajo el cual se repartieron en 2007.

Estructura porcentual del FGP por entidad federativa, estimación 2011

Entidades	Primer componente	Segundo componente				Distribución porcentual 2011
	100%	60%	30%	10%	100%	
	% correspondiente al monto nominal recibido en 2007	Crecimiento del PIB estatal ponderado por la población	Incremento en la recaudación de impuestos locales en tres años, ponderado por la población	Nivel de recaudación de impuestos locales respecto del total nacional, ponderado por la población	Total del segundo componente	
México	12.50	13.81	14.14	30.06	15.53	13.43
Distrito Federal	12.12	8.00	7.62	27.13	9.80	11.62
Jalisco	6.47	6.40	6.32	6.87	6.42	6.47
Veracruz	6.07	6.71	7.44	6.19	6.88	6.29
Nuevo León	4.66	4.12	4.24	4.69	4.22	4.63
Chiapas	4.46	4.33	4.47	1.46	4.08	4.42
Puebla	3.94	5.29	5.10	2.38	4.94	4.27
Guanajuato	3.38	4.67	4.57	3.52	4.53	4.05
Tabasco	4.35	2.17	1.92	0.26	1.90	3.51
Michoacán	2.81	3.72	3.62	1.35	3.45	3.01
Chihuahua	2.82	3.08	2.93	2.94	3.02	2.91
Baja California	2.84	2.89	2.83	2.33	2.82	2.85
Tamaulipas	2.85	3.05	2.79	1.75	2.84	2.82
Oaxaca	2.40	3.34	3.36	0.66	3.08	2.61
Sonora	3.22	2.25	2.28	1.09	2.14	2.42
Sinaloa	2.47	2.48	2.52	1.33	2.37	2.42
Coahuila	2.39	2.49	2.40	0.99	2.31	2.40
Guerrero	2.19	2.71	2.92	0.85	2.59	2.32
San Luis Potosí	1.87	2.34	2.38	0.48	2.17	1.96
Hidalgo	1.76	2.38	2.33	0.75	2.20	1.90
Querétaro	1.70	1.65	1.60	0.64	1.53	1.65
Yucatán	1.56	1.78	1.72	0.28	1.61	1.59
Morelos	1.44	1.45	1.67	0.27	1.40	1.44
Durango	1.29	1.46	1.41	0.30	1.33	1.32
Zacatecas	1.19	1.32	1.24	0.23	1.19	1.20
Quintana Roo	1.19	1.23	1.23	0.55	1.16	1.19
Aguascalientes	1.14	1.03	1.11	0.20	0.97	1.09
Tlaxcala	1.02	1.06	0.98	0.07	0.93	1.00
Nayarit	0.97	0.91	0.99	0.12	0.86	0.95
Campeche	1.00	0.81	0.77	0.10	0.73	0.94
Colima	0.73	0.55	0.56	0.06	0.51	0.67
Baja California Sur	0.72	0.54	0.53	0.09	0.49	0.66

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 31 de enero de 2011 en el D. O. F.

Como se muestra en la tabla anterior, para el año 2011 las entidades más beneficiadas por el primer componente (monto nominal de 2007) son el Estado de México, Distrito Federal, Jalisco y Veracruz. Con relación al segundo componente, y en lo relativo a los coeficientes que miden el crecimiento económico y el incremento en la recaudación local, respectivamente, destacan nuevamente el Estado de México y el Distrito Federal, junto con Veracruz; mientras que en el coeficiente que mide el nivel de recaudación local, las entidades más beneficiadas son el Estado de México y el Distrito Federal. El resultado final de la fórmula para el año 2011 beneficia a estas mismas entidades federativas, en el siguiente orden: Estado de México, Distrito Federal, Jalisco y Veracruz.

Con relación a la distribución de participaciones a los municipios, una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, les corresponde a éstas el determinar el monto que habrá de transferirse a los municipios (que de acuerdo a la LCF no deberá ser inferior al 20% de lo que ellos reciban), y la forma en cómo se llevará a cabo dicha distribución. En este sentido, cada estado establece en su respectiva ley de coordinación fiscal o similar, los criterios y las fórmulas que utiliza para la distribución de las participaciones entre los municipios que lo conforman. En el siguiente apartado de este Manual se presenta una serie de gráficos para representar las diferentes fórmulas existentes en cada estado, para repartir las participaciones entre los municipios.

Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal (FFM) desde su creación en 1980, ha sido el único fondo de participaciones dirigido exclusivamente a los municipios. Al igual que el FGP, el FFM ha sufrido algunas modificaciones. Este fondo se constituyó inicialmente con el 96.7% de la recaudación correspondiente al 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el derecho adicional de 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En su distribución, el 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos, y el restante 33% se repartía igualmente entre todos los municipios del país.

En la actualidad, dicho fondo está regulado por la fracción III del artículo 2- A de la LCF, en dónde se establece que su monto se conforma con el 1% de la RFP. Actualmente la LCF –recuperando un criterio similar al de los orígenes– establece que el 83.2% del fondo se repartirá exclusivamente a las entidades que estén coordinadas con la federación en materia de derechos, y que sólo el 16.8% restante es lo que se repartirá igualitariamente entre todos los municipios del país. Sin embargo, dado que todas las entidades federativas se encuentran coordinadas con la federación en materia de derechos, la totalidad del fondo se reparte bajo los mismos criterios para todas las entidades federativas.

Fondo de Fomento Municipal	
Conformación del monto	1% de la RFP
Distribución a Entidades Federativas	1er componente : Monto nominal recibido durante 2007
	2do componente : Mejora de un año a otro, en la recaudación del predial y los derechos de agua del conjunto de los municipios que conforman el estado, ponderado por la población.
Distribución a Municipios	Los estados deben transferir el 100% de este fondo a sus municipios, y lo deben distribuir entre ellos según una fórmula establecida en la legislación local
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto

Para la distribución de este fondo a las entidades federativas, se consideran dos componentes: el valor nominal que recibieron las entidades por concepto del FFM en 2007; y un coeficiente que mide la mejora en la recaudación del impuesto predial y los derechos del agua en cada entidad, tomando como base el incremento registrado de un año a otro y ponderado esto con la población estatal. Se trata, por lo tanto, de una fórmula resarcitoria que recompensa el incremento en la recaudación de las principales fuentes de ingresos de los municipios, por lo que les representa un claro incentivo para mejorar su esfuerzo recaudatorio.

Estructura porcentual del Fondo de Fomento por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Primer componente	Segundo componente	Distribución porcentual 2011
	% correspondiente al monto nominal recibido en 2007	Coefficiente de variación de recaudación de predial y agua 2008/2009, ponderado por población	
Distrito Federal	15.09	7.94	13.07
Oaxaca	6.60	3.26	5.65
México	2.40	13.39	5.53
Puebla	5.26	5.44	5.32
Michoacán	5.88	3.83	5.30
Hidalgo	6.40	2.35	5.24
Veracruz	3.57	6.94	4.53
Zacatecas	5.14	1.23	4.02
Jalisco	2.88	6.44	3.90
Yucatán	4.35	1.85	3.63
Guanajuato	2.87	4.62	3.37
San Luis Potosí	2.92	2.33	2.75
Tamaulipas	2.69	2.74	2.71
Aguascalientes	3.22	1.11	2.62
Querétaro	3.06	1.49	2.61
Tabasco	2.81	1.91	2.55
Durango	2.64	1.39	2.29
Morelos	2.52	1.63	2.27
Chihuahua	1.76	3.17	2.16
Nuevo León	1.23	4.25	2.09
Nayarit	2.48	0.91	2.03
Chiapas	1.00	4.55	2.01
Tlaxcala	2.17	1.09	1.86
Quintana Roo	1.90	1.27	1.72
Coahuila	1.33	2.48	1.66
Baja California	0.98	2.96	1.55
Sinaloa	1.10	2.46	1.49
Guerrero	0.96	2.76	1.47
Colima	1.75	0.58	1.42
Sonora	0.86	2.32	1.27
Campeche	1.35	0.80	1.19
Baja California Sur	0.82	0.51	0.73

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 31 de enero de 2011 en el D. O. F.

El caso que se observa en la tabla anterior es la distribución estimada para el ejercicio fiscal 2011; el año para el que se hace el cálculo es 2010; y el periodo para evaluar la mejora anual es 2008-2009. Como puede observarse, la entidad federativa más favorecida por el primer componente (monto nominal de 2007) es el Distrito Federal, junto con Oaxaca e Hidalgo; mientras que por el segundo componente, que es el que refleja la mejora en la recaudación de predial y agua entre los años 2008 y 2009, los estados mejor comportados son el Estado de México, el Distrito Federal y Veracruz. En el cálculo final, y dado que aún el peso del segundo componente es relativamente menor al del primero, las entidades federativas más beneficiadas son el Distrito Federal, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Michoacán e Hidalgo.

Con relación a la distribución de estados a municipios, de acuerdo a la LCF, los primeros deben entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban por concepto del FFM, de acuerdo con lo que establezcan sus respectivas legislaturas locales. Es decir, los gobiernos estatales no participan de este fondo sino que deben transferirlo en su totalidad a los municipios bajo una fórmula establecida localmente. Al igual que el FGP, las fórmulas locales de distribución de este fondo se analizan en el siguiente apartado del presente documento.

Fondo de Fiscalización

Este fondo se crea con la reforma fiscal aprobada en el año 2007 y surge de fusionar la Reserva de Contingencia constituida por el 0.25% de la RFP y el 1% por la Coordinación en Derechos que se adicionaban al FGP. El Fondo de Fiscalización (FOFIE) se constituye, por lo tanto, con el 1.25% de la RFP de cada ejercicio fiscal, y su objetivo es que haya una mayor presencia de la autoridad fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes, como una medida para combatir la evasión e inducir el cumplimiento espontáneo de los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales, situación que invariablemente se verán beneficiados los tres órdenes de gobierno al incrementarse la recaudación fiscal como un efecto directo de la fiscalización.

Este fondo se reparte de manera trimestral a aquellas entidades que se encuentren coordinadas en materia de derechos, y su fórmula de distribución es la siguiente:

Fondo de Fiscalización					
Conformación del monto	1.25 % de la RFP				
	<table border="1"> <tr> <td style="width: 15%;">1er componente</td> <td>Monto nominal recibido durante 2007 por concepto de coordinación en derechos y por la reserva de contingencia.</td> </tr> <tr> <td>2do componente</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 30% en función del monto de cifras virtuales de la entidad como porcentaje del PIB estatal. • 10% en función de la mercancía embargada o asegurada por su introducción ilegal al país. • 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes. • 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de intermedios. • 5% en función del nivel de recaudación del régimen de pequeños contribuyentes. • 5% en función del nivel de recaudación del régimen de intermedios. </td> </tr> </table>	1er componente	Monto nominal recibido durante 2007 por concepto de coordinación en derechos y por la reserva de contingencia.	2do componente	<ul style="list-style-type: none"> • 30% en función del monto de cifras virtuales de la entidad como porcentaje del PIB estatal. • 10% en función de la mercancía embargada o asegurada por su introducción ilegal al país. • 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes. • 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de intermedios. • 5% en función del nivel de recaudación del régimen de pequeños contribuyentes. • 5% en función del nivel de recaudación del régimen de intermedios.
1er componente	Monto nominal recibido durante 2007 por concepto de coordinación en derechos y por la reserva de contingencia.				
2do componente	<ul style="list-style-type: none"> • 30% en función del monto de cifras virtuales de la entidad como porcentaje del PIB estatal. • 10% en función de la mercancía embargada o asegurada por su introducción ilegal al país. • 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes. • 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de intermedios. • 5% en función del nivel de recaudación del régimen de pequeños contribuyentes. • 5% en función del nivel de recaudación del régimen de intermedios. 				
Distribución a Entidades Federativas					
Distribución a Municipios	Los estados deben transferir el 100% de este fondo a sus municipios, según la fórmula establecida en la legislación local.				
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto.				

Es así como, con dicho fondo, se busca incentivar con participaciones las labores de fiscalización que llevan a cabo las entidades federativas y municipios, atendiendo cuestiones tales como la reducción de las pérdidas fiscales de los contribuyentes; la eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones; las acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías; la reducción del contrabando, y el registro y control de contribuyentes. Como se observa en la siguiente tabla, para el año 2011 las entidades más destacadas en dichas acciones, y por lo tanto las que mayor participación relativa van a tener de dicho fondo son: Sonora, Estado de México, Distrito Federal y Tabasco.

Estructura porcentual del Fondo de Fiscalización por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Distribución porcentual del FOFIE
Sonora	11.69
México	10.44
Distrito Federal	9.77
Tabasco	7.33
Puebla	5.70
Jalisco	5.27
Veracruz	4.76
Sinaloa	4.75
Guanajuato	4.18
Nuevo León	3.46
Chiapas	3.43
Baja California	2.36
Michoacán	2.34
Chihuahua	2.30
Tamaulipas	2.17
Oaxaca	2.06
Coahuila	1.93
Guerrero	1.78
Hidalgo	1.50
Morelos	1.49
Querétaro	1.45
San Luis Potosí	1.40
Yucatán	1.24
Durango	1.02
Zacatecas	1.00
Quintana Roo	0.93
Aguascalientes	0.93
Tlaxcala	0.80
Nayarit	0.80
Campeche	0.70
Colima	0.53
Baja California Sur	0.49

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D.O. F.

Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diesel

Otra de las modificaciones que se derivaron de la reforma fiscal aprobada en 2007 es la creación de un impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel con el objeto de “fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y dotarlas de recursos en forma expedita hasta en tanto entre en vigor la reforma constitucional que les permita establecer este tipo de impuestos a nivel estatal”.⁷

En el artículo 4º.-A de la LCF se establecen las condiciones y la mecánica operativa relacionada con este impuesto, cuya administración se divide en dos partes: la primera relacionada con las participaciones que por dicho concepto reciben las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la segunda relativa a la conformación del Fondo de Compensación, que tiene un carácter compensatorio y que se abordará más adelante.

Con relación a las participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diesel, la LCF señala que del total recaudado por el citado impuesto, el 81.8% (9/11) corresponderá a las entidades federativas en función del consumo de los combustibles que se lleve a cabo en su respectivo territorio, siempre y cuando celebren convenio de colaboración con la Federación, en el cual se obliguen a cumplir algunas obligaciones, entre ellas la administración del propio impuesto y el reintegrar a la Federación la cantidad equivalente al 18.2% (2/11) restante del total recaudado, a fin de constituir el Fondo de Compensación.

⁷ “Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el Federalismo Fiscal”, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, jueves 13 de septiembre de 2007.

Participaciones por Venta Final de Gasolina y Diesel	
Conformación del monto	81.8% de lo que se recaude en la entidad federativa
Distribución a Entidades Federativas	• 100% en función de lo recaudado por la entidad
Distribución a Municipios	Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. La distribución de tal porcentaje deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población.
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto*

**Nota: Las etiquetas de gasto que originalmente contemplaba la LCF fueron declaradas inválidas por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Acción de Inconstitucionalidad, DOF 11-07-2008.*

Estructura porcentual de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diesel, por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Distribución porcentual de participaciones por la venta final de Gasolina y Diesel
México	10.91
Jalisco	7.66
Distrito Federal	7.23
Veracruz	5.70
Nuevo León	5.63
Guanajuato	4.36
Chihuahua	4.28
Tamaulipas	4.21
Baja California	3.96
Sinaloa	3.68
Puebla	3.64
Sonora	3.63
Michoacán	3.27
Coahuila	3.03
Tabasco	3.02
Chiapas	2.42
Hidalgo	2.34
San Luis Potosí	2.19
Querétaro	2.08
Oaxaca	1.96
Guerrero	1.77
Yucatán	1.58
Quintana Roo	1.53
Durango	1.50
Zacatecas	1.49
Morelos	1.40
Aguascalientes	1.19
Nayarit	0.98
Baja California Sur	0.97
Colima	0.82
Campeche	0.78
Tlaxcala	0.76

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D. O. F.

Al igual que los impuestos asignables, las participaciones por la venta final de gasolina y diesel tienen un carácter netamente resarcitorio, ya que a las entidades federativas les corresponden participaciones en la misma proporción en que se consumen dichos productos en su territorio. Es por ello que los estados con economías grandes, como el Estado de México, Jalisco, Distrito Federal, Veracruz y Nuevo León, son lo más beneficiados por este rubro.

En lo relativo a los municipios, la LCF establece que, al igual que el resto de las participaciones, las entidades federativas están obligadas a transferir al menos el 20% de lo que reciban por dicho concepto de la federación, y que la legislación local debe establecer la fórmula de distribución; sin embargo, fija una restricción adicional: que dicha fórmula deberá atender los niveles de población de los municipios en al menos un 70%.

Con relación a las etiquetas de gasto, originalmente la LCF establecía que los recursos que por este rubro recibieran las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberían destinarlo a obras de infraestructura vial, rural, urbana, hidráulica, básica y sanitaria, así como programas ambientales; sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invalidó lo anterior.

Otra peculiaridad de este rubro es que la LCF establece que, al igual que el resto de las participaciones, podrán afectarse para el pago de deuda, pero sin exceder el 25% del total de los recursos.

Fondo de Compensación

Como ya se hizo alusión anteriormente, el Fondo de Compensación surge con el objeto de robustecer el componente solidario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, y dotarles de recursos para que puedan hacer frente a cualquier impacto transitorio derivado de la entrada en vigor de la reforma de 2007.

Este fondo se compone con el 18.2% restante de lo recaudado por la aplicación del impuesto a la venta final de gasolinas y diesel en cada una de las entidades federativas, quienes reintegran dicha cantidad a la Federación para que ésta proceda su distribución entre las 10 entidades federativas con menor Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, lo anterior con base en los datos que proporciona el INEGI.

Fondo de Compensación	
Conformación del monto	18.2% de lo que se recaude en la entidad federativa
Distribución a Entidades Federativas	Su distribución es en función a la inversa del PIB per cápita no minero y no petrolero. Sólo se reparte a las primeras diez entidades.
Distribución a Municipios	Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. La distribución de tal porcentaje deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto*

**Nota: Las etiquetas de gasto que originalmente contemplaba la LCF fueron declaradas inválidas por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Acción de Inconstitucionalidad, DOF 11-07-2008.*

Estructura porcentual del Fondo de Compensación por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Distribución porcentual del Fondo de Compensación
Chiapas	13.68
Oaxaca	11.39
Guerrero	11.26
Tlaxcala	10.92
Zacatecas	10.21
Veracruz	8.93
Puebla	8.58
México	8.44
Nayarit	8.30
Michoacán	8.29
Aguascalientes	0.00
Baja California	0.00
Baja California Sur	0.00
Campeche	0.00
Coahuila	0.00
Colima	0.00
Chihuahua	0.00
Distrito Federal	0.00
Durango	0.00
Guanajuato	0.00
Hidalgo	0.00
Jalisco	0.00
Morelos	0.00
Nuevo León	0.00
Querétaro	0.00
Quintana Roo	0.00
San Luis Potosí	0.00
Sinaloa	0.00
Sonora	0.00
Tabasco	0.00
Tamaulipas	0.00
Yucatán	0.00

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D. O. F.

Como se observa en la tabla, los estados con menor PIB per cápita no petrolero y no minero son quienes reciben este fondo en proporción a su respectivo rezago, destacando el caso de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que en conjunto perciben más del 36% de este fondo de carácter netamente compensatorio.

Con respecto a la distribución a municipios, al igual que las participaciones por la venta final de gasolina y diesel, la LCF establece que estos deberán recibir como mínimo el 20% de lo que perciban sus respectivas entidades federativas, y que la distribución a dicho orden de gobierno deberá contemplar un criterio distributivo (poblacional) en al menos un 70%.

Fondo de Extracción de Hidrocarburos

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos se crea a partir de la Reforma de 2007, con la finalidad de reforzar el Fondo de Compensación y apoyar a aquellas entidades federativas y municipios que han resentido los efectos directos de la extracción de hidrocarburos. Este fondo se encuentra regulado en el artículo 4º.-B de la LCF, en donde se establece que estará conformado con el 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción.

Fondo de Extracción de Hidrocarburos	
Conformación del monto	0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX.
Distribución a Entidades Federativas	<ul style="list-style-type: none"> • 75% en función del valor de la extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI, con relación al valor total de las entidades que formen parte de dicha clasificación. • 25% en función del valor de la producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad, con relación al valor total de las entidades que formen parte de la clasificación del INEGI
Distribución a Municipios	Los estados deben transferir al menos el 20% a sus municipios
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto

El Fondo se reparte sólo entre aquellas entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –que para el caso del ejercicio fiscal 2011 son Campeche, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Chiapas– y los recursos se distribuyen en función de la participación relativa que tengan en la extracción bruta de los hidrocarburos, así como en la producción de gas natural.

Estructura porcentual del Fondo de Extracción de Hidrocarburos por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Distribución porcentual del Fondo de Extracción de Hidrocarburos
Campeche	46.28
Tabasco	27.25
Veracruz	10.86
Tamaulipas	9.54
Chiapas	6.07
Aguascalientes	0.00
Baja California	0.00
Baja California Sur	0.00
Coahuila	0.00
Colima	0.00
Chihuahua	0.00
Distrito Federal	0.00
Durango	0.00
Guanajuato	0.00
Guerrero	0.00
Hidalgo	0.00
Jalisco	0.00
México	0.00
Michoacán	0.00
Morelos	0.00
Nayarit	0.00
Nuevo León	0.00
Oaxaca	0.00
Puebla	0.00
Querétaro	0.00
Quintana Roo	0.00
San Luis Potosí	0.00
Sinaloa	0.00
Sonora	0.00
Tlaxcala	0.00
Yucatán	0.00
Zacatecas	0.00

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D. O. F.

De igual forma, la LCF establece que, de este fondo, los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas mencionadas.

Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN y Tenencia)

Los llamados impuestos asignables sujetos a participación por parte de las entidades federativas son los impuestos federales sobre Tenencia o uso de vehículos, Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Derivado del Convenio de Coordinación Fiscal, la federación da parte (total o parcial, según sea el caso) de la recaudación obtenida de los mencionados impuestos federales a aquellas entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como una forma de resarcir el hecho de que éstas se comprometieron a limitar su capacidad recaudatoria en tales materias.

	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	Tenencia
Conformación del monto	<ul style="list-style-type: none"> •20% cuando se trata de cervezas, bebidas alcohólicas y refrescantes •8% cuando se trata de cigarros labrados 	El monto se conforma con el 100% de lo recaudado en la entidad	El monto se conforma con el 100% de lo recaudado en la entidad
Distribución a Entidades Federativas	Según la proporción que represente la venta de dichos bienes en la entidad respecto al total nacional	100% de lo recaudado en la entidad	100% de lo recaudado en la entidad
Distribución Municipios	Los estados deben transferir al menos el 20% a sus municipios	Los estados deben transferir al menos el 20% a sus municipios	Los estados deben transferir al menos el 20% a sus municipios
Etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto	No existen etiquetas de gasto

Con respecto al IEPS, que grava la venta de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, el artículo 3-A de la LCF establece que las entidades federativas deben recibir el 20% de la recaudación, si se trata de cerveza, bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes; y el 8% si se trata de tabacos labrados. La forma en que se distribuye dicha participación entre las entidades federativas es en función del porcentaje que, con respecto a la enajenación nacional, represente la venta de cada uno de los mencionados bienes en cada entidad.

De forma similar sucede con la tenencia y al ISAN. Al respecto, la LCF señala que aquellas entidades federativas que hayan celebrado convenios de colaboración administrativa con la Federación en tales materias, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de dichos impuestos en cada entidad. Es preciso señalar que en la actualidad todas las entidades federativas cuentan con el mencionado convenio de colaboración administrativa con la federación respecto a estos impuestos.

Estructura porcentual de los impuestos asignables por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Distribución porcentual del IEPS	Entidad	Distribución porcentual de la Tenencia	Entidad	Distribución porcentual del ISAN
Distrito Federal	11.46	Distrito Federal	29.01	Distrito Federal	22.29
México	11.31	México	10.84	México	10.96
Jalisco	9.02	Jalisco	9.78	Jalisco	8.24
Nuevo León	8.10	Nuevo León	9.75	Nuevo León	7.88
Guanajuato	4.76	Veracruz	4.59	Puebla	4.23
Michoacán	4.25	Guanajuato	4.15	Tamaulipas	4.08
Veracruz	3.79	Chihuahua	3.27	Veracruz	3.73
Chihuahua	3.78	Coahuila	3.25	Chihuahua	3.47
Tamaulipas	3.50	Tamaulipas	3.10	Guanajuato	3.46
Puebla	3.35	Michoacán	2.91	Coahuila	3.21
Sonora	3.22	Baja California	2.59	Sinaloa	2.84
Baja California	3.18	Sonora	2.58	Michoacán	2.63
Sinaloa	2.97	Sinaloa	2.50	Sonora	2.52
Coahuila	2.74	San Luis Potosí	2.02	Baja California	2.34
Guerrero	2.29	Tabasco	1.79	Quintana Roo	2.10
Yucatán	2.08	Quintana Roo	1.57	San Luis Potosí	1.62
Oaxaca	2.00	Hidalgo	1.27	Tabasco	1.56
Chiapas	1.94	Morelos	1.17	Chiapas	1.49
San Luis Potosí	1.91	Durango	1.08	Querétaro	1.48
Quintana Roo	1.61	Oaxaca	1.06	Yucatán	1.22
Tabasco	1.56	Zacatecas	0.78	Morelos	1.19
Hidalgo	1.56	Baja California Sur	0.52	Aguascalientes	1.11
Morelos	1.50	Tlaxcala	0.42	Oaxaca	1.10
Zacatecas	1.39	Aguascalientes	0.00	Hidalgo	0.95
Durango	1.31	Campeche	0.00	Guerrero	0.91
Querétaro	1.16	Colima	0.00	Durango	0.71
Nayarit	1.06	Chiapas	0.00	Colima	0.57
Baja California Sur	0.87	Guerrero	0.00	Baja California Sur	0.51
Aguascalientes	0.86	Nayarit	0.00	Campeche	0.48
Colima	0.60	Puebla	0.00	Nayarit	0.40
Campeche	0.56	Querétaro	0.00	Zacatecas	0.40
Tlaxcala	0.32	Yucatán	0.00	Tlaxcala	0.33

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D. O. F.

La forma en cómo se asignan las participaciones derivadas de estos impuestos permite identificar un criterio puramente resarcitorio, puesto que a cada entidad le corresponde lo que en ella se recauda. Así, entidades que sobresalen por su población y economía como el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, son las más beneficiadas por la distribución de estos impuestos; mientras que estados con poca población y economías internas relativamente poco desarrolladas como Tlaxcala, Nayarit, Campeche, Colima y Baja California Sur, son los que menos reciben, proporcionalmente.

Al igual que en los casos anteriores, la LCF deja en claro que son los estados quienes determinarán la forma en que dichos recursos deben distribuirse entre sus municipios, sin embargo, también establece que éstos deben recibir al menos el 20% de lo que los estados perciban por el concepto de los tres impuestos.

Participaciones especiales a municipios fronterizos o con litorales

La LCF contempla que, de manera adicional a los anteriores fondos, una parte de la RFP se va a distribuir entre aquellos municipios que se encuentran ubicados en las fronteras internacionales o litorales, por donde se realicen materialmente la entrada o salida de bienes que se importen o exporten –artículo 2A fracción I de la LCF– ; y que otro tanto se va a distribuir por concepto de derecho adicional sobre la extracción de petróleo a aquellos municipios colindantes con la frontera o litorales, por los cuales se realice materialmente la salida de productos petroleros –artículo 2A fracción II de la LCF–.

Con respecto al primer punto, la LCF señala que el 0.136% de la RFP se destinará a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por donde se importen o exporten bienes, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, y que en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones por este concepto en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La forma de distribución de dicho fondo contempla la tasa de mejora en la recaudación local de predial y de los derechos de agua de un año a otro, ponderado con el coeficiente de

distribución del año inmediato anterior. La inclusión dentro de la fórmula de un coeficiente anterior o histórico, como ya se comentó anteriormente, implica que no sólo se considera la tasa de mejora entre los dos años inmediatos anteriores, sino también el desempeño histórico de la recaudación por municipio.

Con respecto a las participaciones especiales para municipios por concepto del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, la LCF señala que el 3.17% de dicho derecho, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, se deberá distribuir a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. De acuerdo a la LCF, Petróleos Mexicanos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios destinatarios de tales recursos.

Cabe hacer mención de que los montos por ambos conceptos constituyen los únicos casos en los cuales la Federación entrega directamente los recursos a los municipios destinatarios, sin la intermediación de los estados.

Estructura porcentual del DAEP y del 0.136% de la RFP por entidad federativa, estimación 2011

Entidad	Distribución porcentual del DAEP	Entidad	Distribución porcentual del 0.136% de la RFP
Campeche	71.09	Tamaulipas	69.35
Veracruz	15.46	Veracruz	5.04
Tabasco	11.98	Sonora	4.98
Tamaulipas	1.47	Michoacán	4.30
Coahuila	0.00	Chihuahua	4.02
Aguascalientes	0.00	Baja California	3.88
Baja California	0.00	Coahuila	2.42
Baja California Sur	0.00	Colima	2.34
Colima	0.00	Nuevo León	1.79
Chiapas	0.00	Quintana Roo	0.47
Chihuahua	0.00	Yucatán	0.46
Distrito Federal	0.00	Campeche	0.33
Durango	0.00	Sinaloa	0.23
Guanajuato	0.00	Oaxaca	0.14
Herrero	0.00	Chiapas	0.13
Hidalgo	0.00	Guerrero	0.10
Jalisco	0.00	Baja California Sur	0.01
México	0.00	Aguascalientes	0.00
Michoacán	0.00	Distrito Federal	0.00
Morelos	0.00	Durango	0.00
Nayarit	0.00	Guanajuato	0.00
Nuevo León	0.00	Hidalgo	0.00
Oaxaca	0.00	Jalisco	0.00
Puebla	0.00	México	0.00
Querétaro	0.00	Morelos	0.00
Quintana Roo	0.00	Nayarit	0.00
San Luis Potosí	0.00	Puebla	0.00
Sinaloa	0.00	Querétaro	0.00
Sonora	0.00	San Luis Potosí	0.00
Tlaxcala	0.00	Tabasco	0.00
Yucatán	0.00	Tlaxcala	0.00
Zacatecas	0.00	Zacatecas	0.00

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D. O. F.

Como se aprecia en estas tablas, las entidades que reciben estos rubros de participaciones son aquellas que se ubican en la frontera o que tienen litorales. Para el ejercicio 2011, se observa que municipios limítrofes y con litorales de Tamaulipas, son los que mayores participaciones van a recibir, según la estimación, dada la cantidad de exportaciones e importaciones realizadas ahí; mientras que municipios con litorales de Campeche estarán recibiendo la mayor parte de recursos por concepto de derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

Calendarios y mecanismos de rendición de cuentas

De acuerdo al artículo 6° de la LCF, la Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que estas últimas las reciban. La LCF señala expresamente que el retraso dará lugar al pago de intereses y que, en caso de incumplimiento por parte de los estados, la federación hará la entrega directa a los municipios, descontando la participación del monto que corresponda al estado de que se trate.

Calendario de entrega a entidades federativas 2011		
Mes	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal
Enero	25	31
Febrero	25	28
Marzo	25	31
Abril	25	29
Mayo	25	31
Junio	27	30
Julio	25	29
Agosto	25	31
Septiembre	26	30
Octubre	25	31
Noviembre	25	30
Diciembre	26	30

FUENTE: Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal de 2011. Publicado en el D. O. F. el 31 de enero del 2011.

Quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado, los gobiernos estatales deberán publicar en sus respectivos medios oficiales, los mismos datos antes referidos con relación a las participaciones que recibieron, y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, para el caso del Distrito Federal.

La Ley de Coordinación Fiscal señala que las entidades federativas deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.

Fórmulas locales para la distribución de participaciones a municipios.

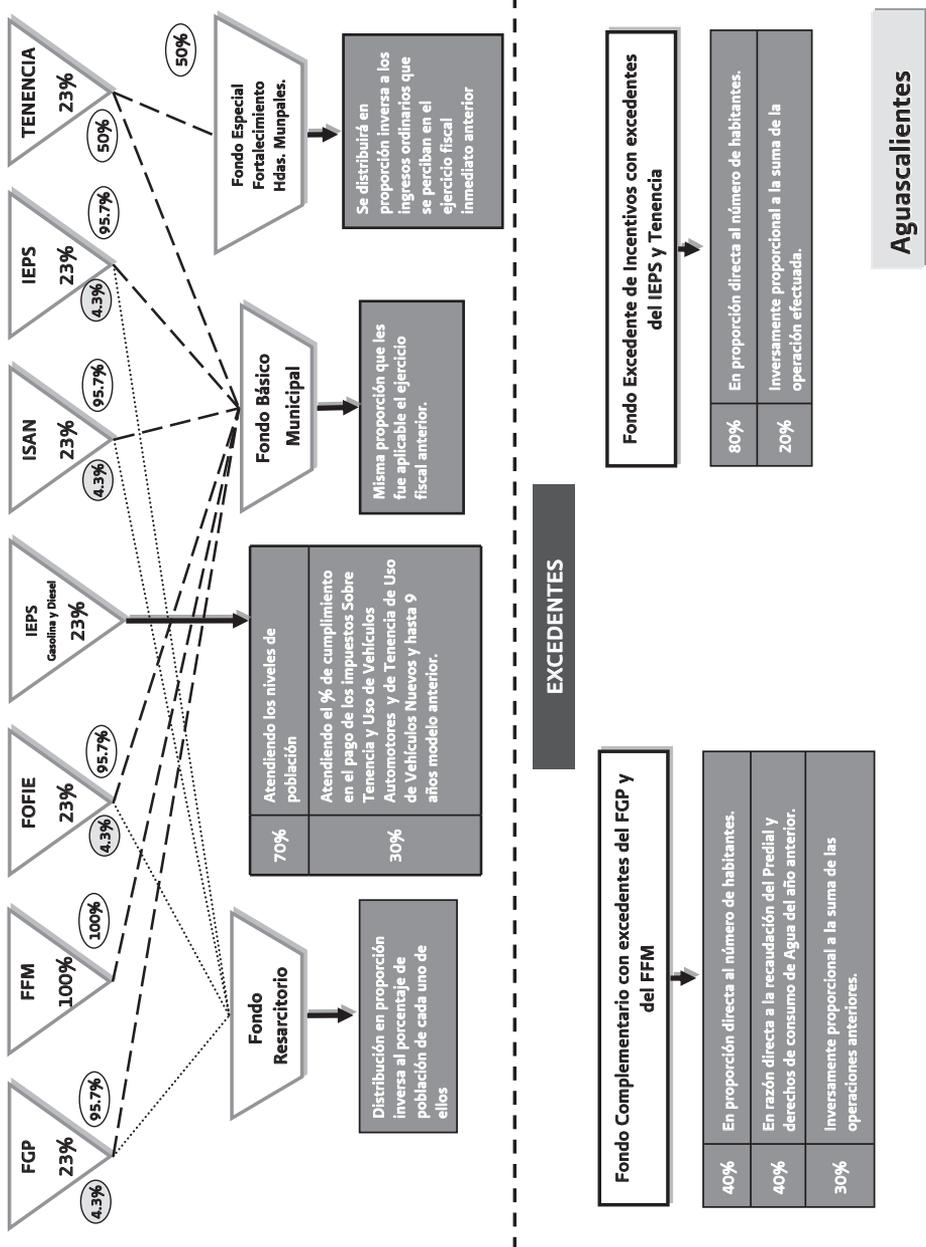
En el presente capítulo se expone una serie de diagramas a través de los cuales se intenta describir, de manera gráfica, cada una de las fórmulas utilizadas en los estados para distribuir a sus respectivos municipios las participaciones federales que les corresponden. En cada caso se menciona si existen fórmulas de distribución individuales para los distintos rubros del Ramo 28, si se integra un fondo común o si se contempla la existencia de fondos parciales en donde se mezclan dos o más rubros. Asimismo, se señalan los criterios de distribución que cada entidad aplica en sus respectivas fórmulas de distribución.

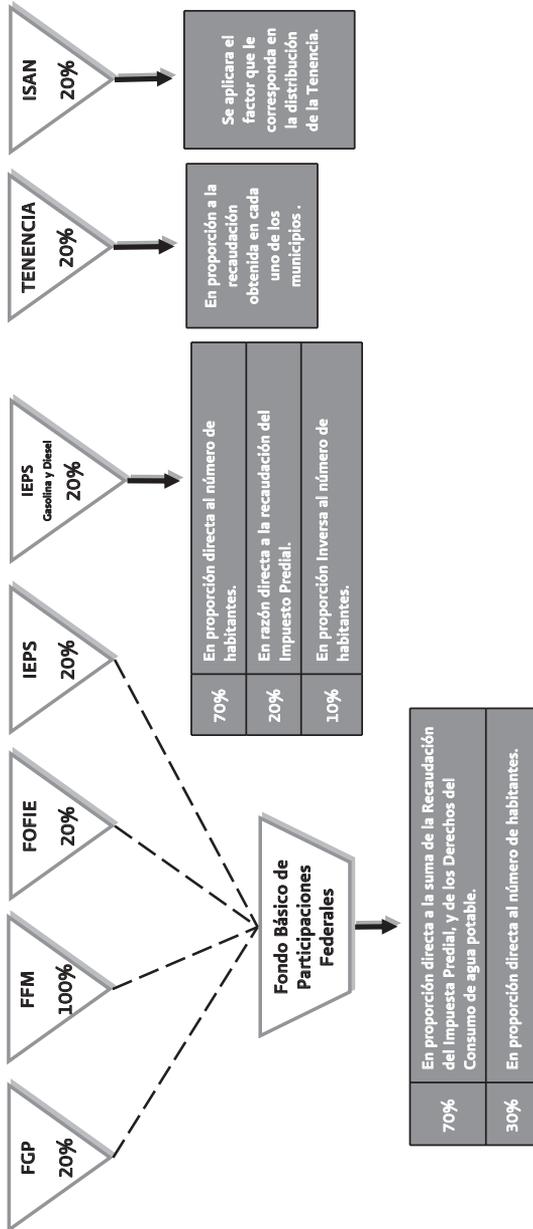
Los documentos que sirvieron como fuente de información se enlistan a continuación.

Estado	Nombre de la Ley
Aguascalientes	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes
Baja California	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California
Baja California Sur	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur
Campeche	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche
Coahuila	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Coahuila
Colima	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima
Chiapas	Código de la Hacienda Pública para el estado de Chiapas, libro tercero
Chihuahua	Código Fiscal del Estado de Chihuahua
Distrito Federal	Código Financiero del Distrito Federal, título cuarto, capítulo cuarto
Durango	Ley para la administración y vigilancia del sistema de participaciones y la colaboración administrativa en materia fiscal estatal
Guanajuato	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato
Guerrero	Ley del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Guerrero
Hidalgo	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo
Jalisco	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios
México	Código Financiero del Estado de México y sus Municipios, título séptimo
Michoacán	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo
Morelos	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos
Nayarit	Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit
Nuevo León	Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2011
Oaxaca	Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca
Puebla	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios
Querétaro	Ley que Fija las Bases, Montos y Plazos conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales correspondientes a los Municipios del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2011
Quintana Roo	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de San Luis Potosí
Sinaloa	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa
Sonora	Decreto que establece los Factores de Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado para el ejercicio fiscal 2011
Tabasco	Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco
Tamaulipas	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, título décimo quinto
Veracruz	Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave
Yucatán	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán
Zacatecas	Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios

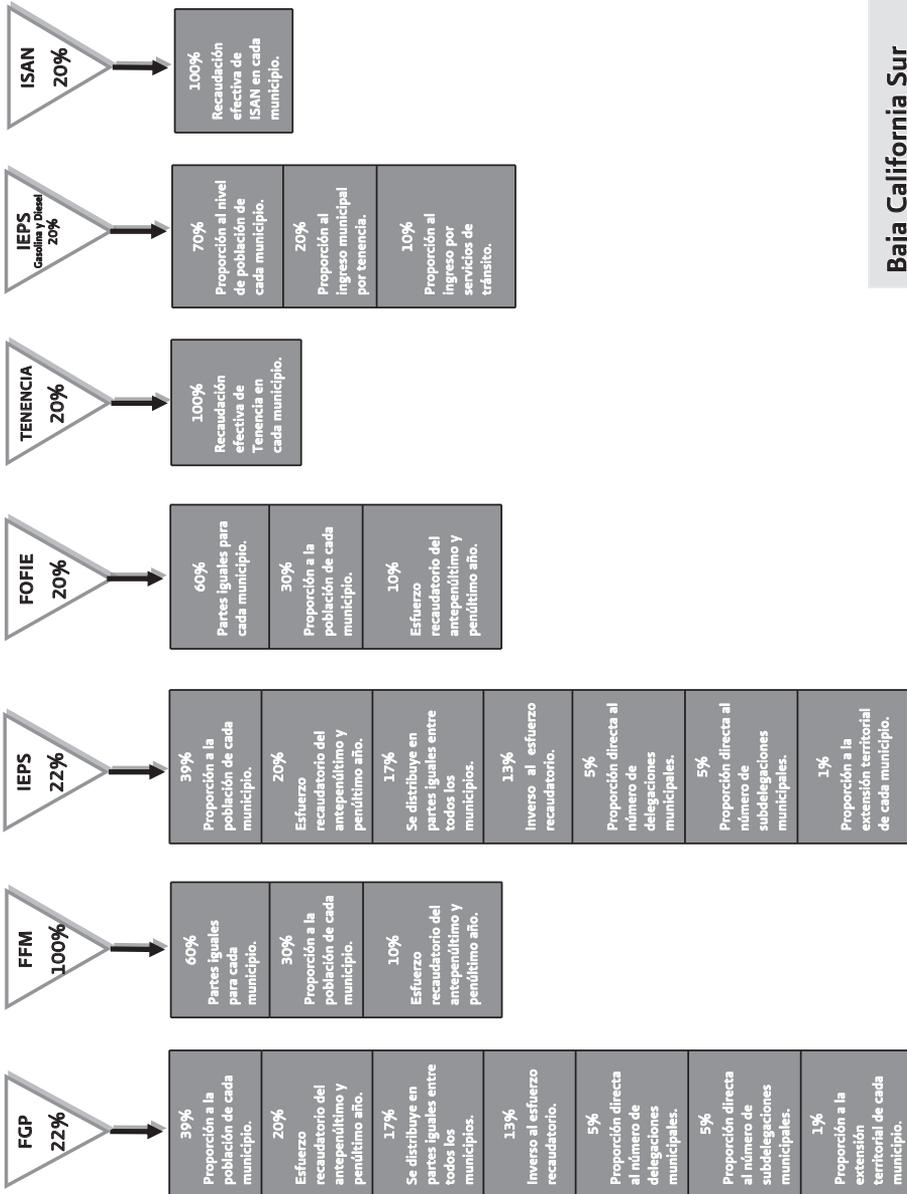
FUENTE: Periódicos, Diarios, Boletines o Gacetas oficiales de las entidades federativas.

Fórmulas estatales para la distribución de participaciones a municipios.

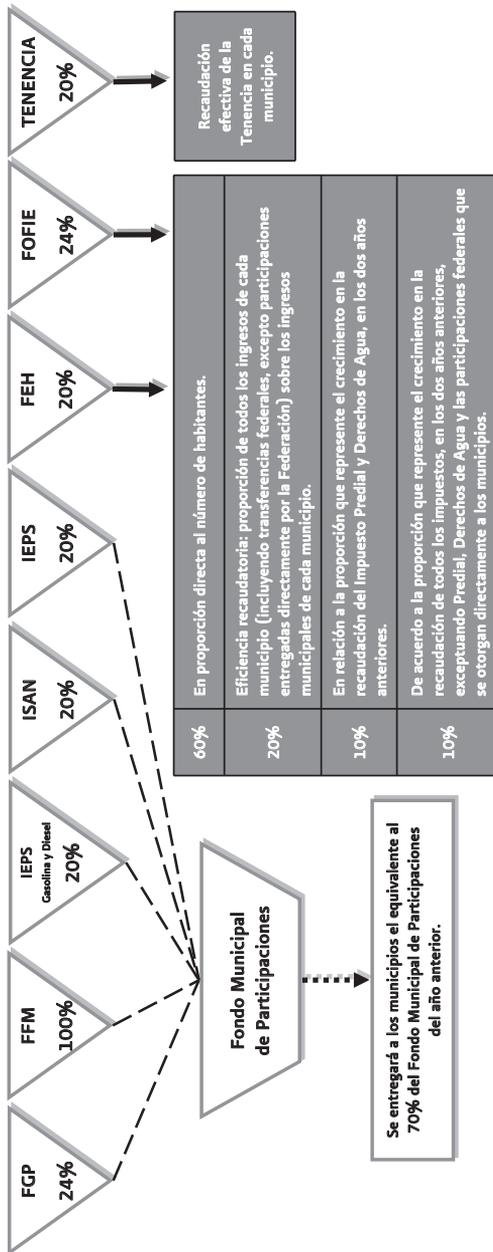




Baja California



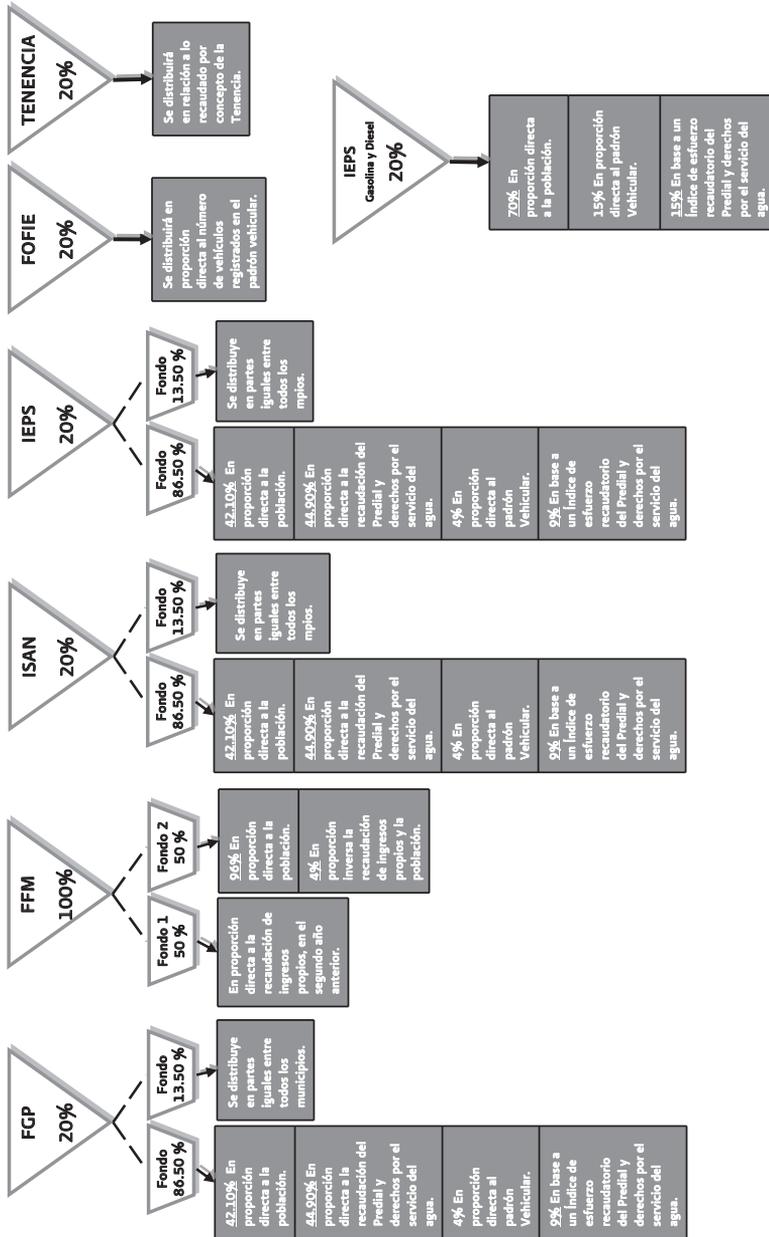
Baja California Sur



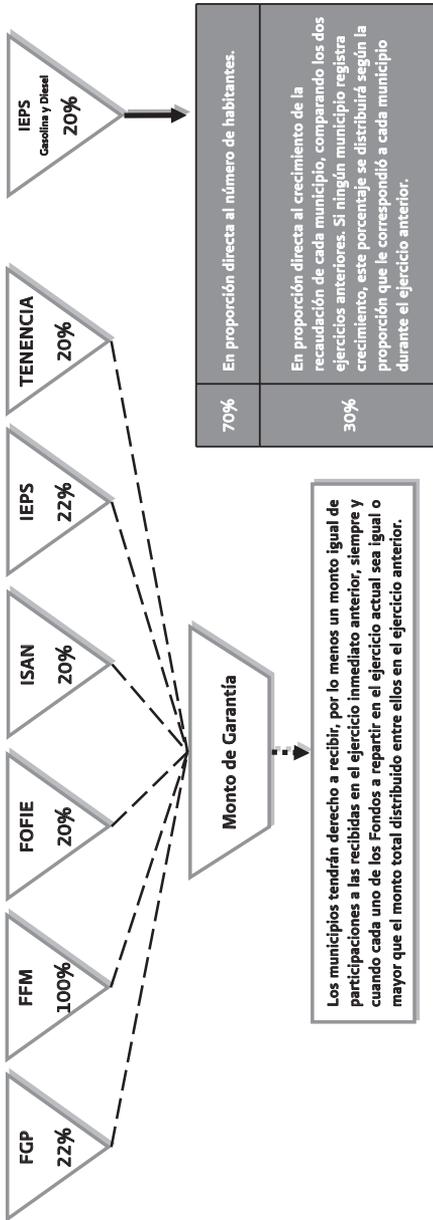
EXCEDENTES

60%	En proporción directa al número de habitantes.
20%	Eficiencia recaudatoria: proporción de todos los ingresos de cada municipio (incluyendo transferencias federales, excepto participaciones entregadas directamente por la Federación) sobre los ingresos municipales de cada municipio.
10%	En relación a la proporción que represente el crecimiento en la recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua, en los dos años anteriores.
10%	De acuerdo a la proporción que represente el crecimiento en la recaudación de todos los impuestos, en los dos años anteriores, exceptuando Predial, Derechos de Agua y las participaciones federales que se otorgan directamente a los municipios.

Campeche



Coahuila

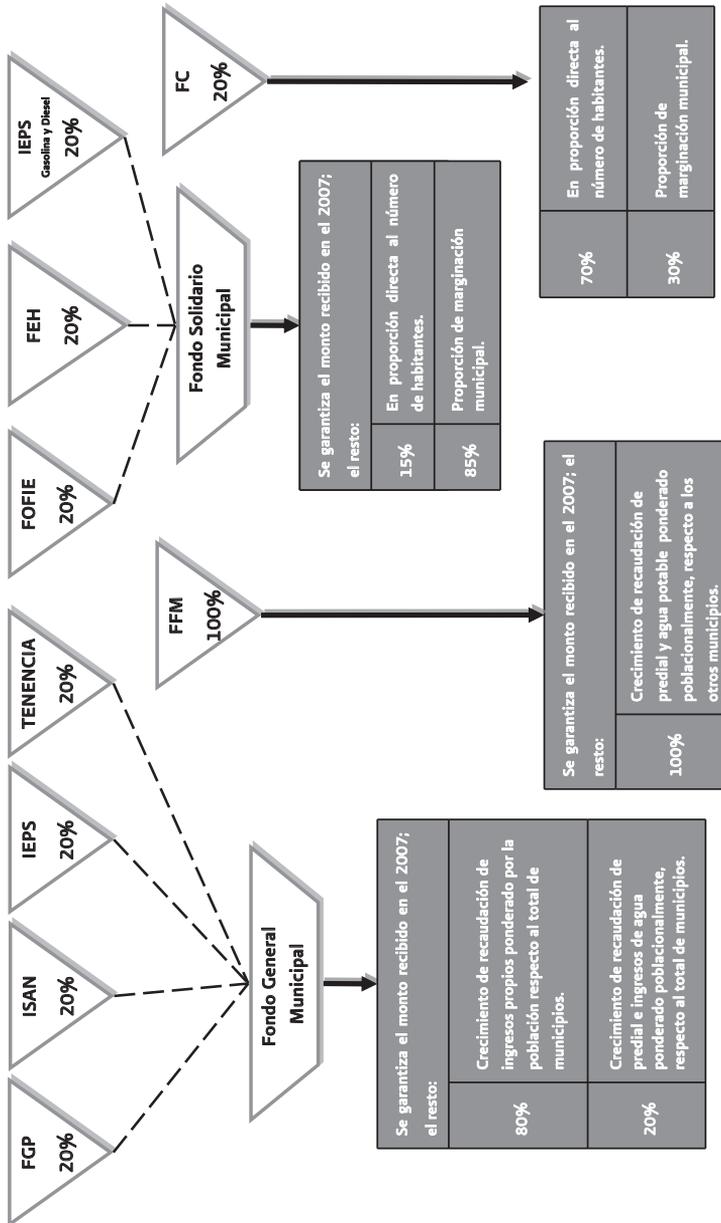


EXCEDENTES

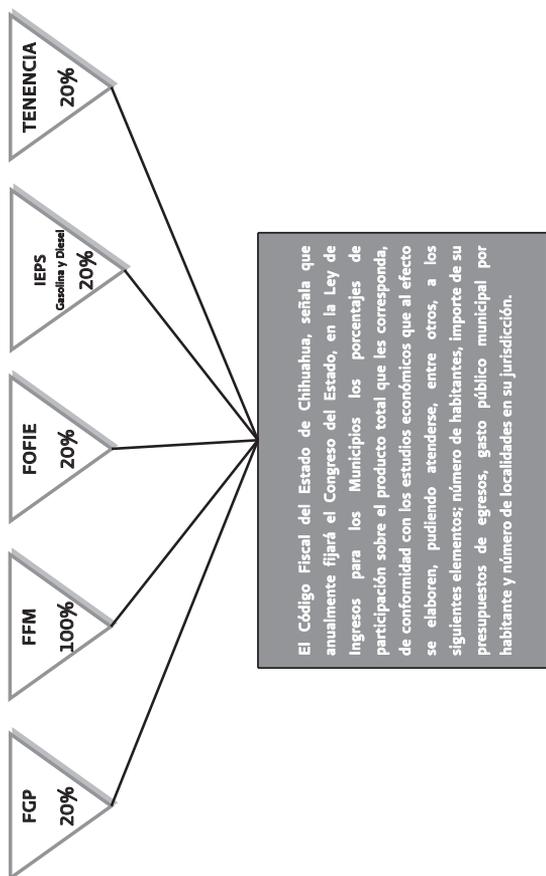
42%	En proporción directa al número de habitantes.
50%	En proporción directa al crecimiento de la recaudación de cada municipio, comparando los dos ejercicios anteriores. Si ningún municipio registra crecimiento, este porcentaje se distribuirá según la proporción que le correspondió a cada municipio durante el ejercicio anterior.
8%	En proporción inversa al número de habitantes.

Si el monto estimado de los recursos es menor al del ejercicio anterior, se constituirá un monto de garantía que será distribuido entre los municipios según la participación porcentual que tuvieron en cada fondo durante el ejercicio anterior. Si hubiera excedentes, estos se distribuirán conforme a las anteriores fórmulas.

Colima

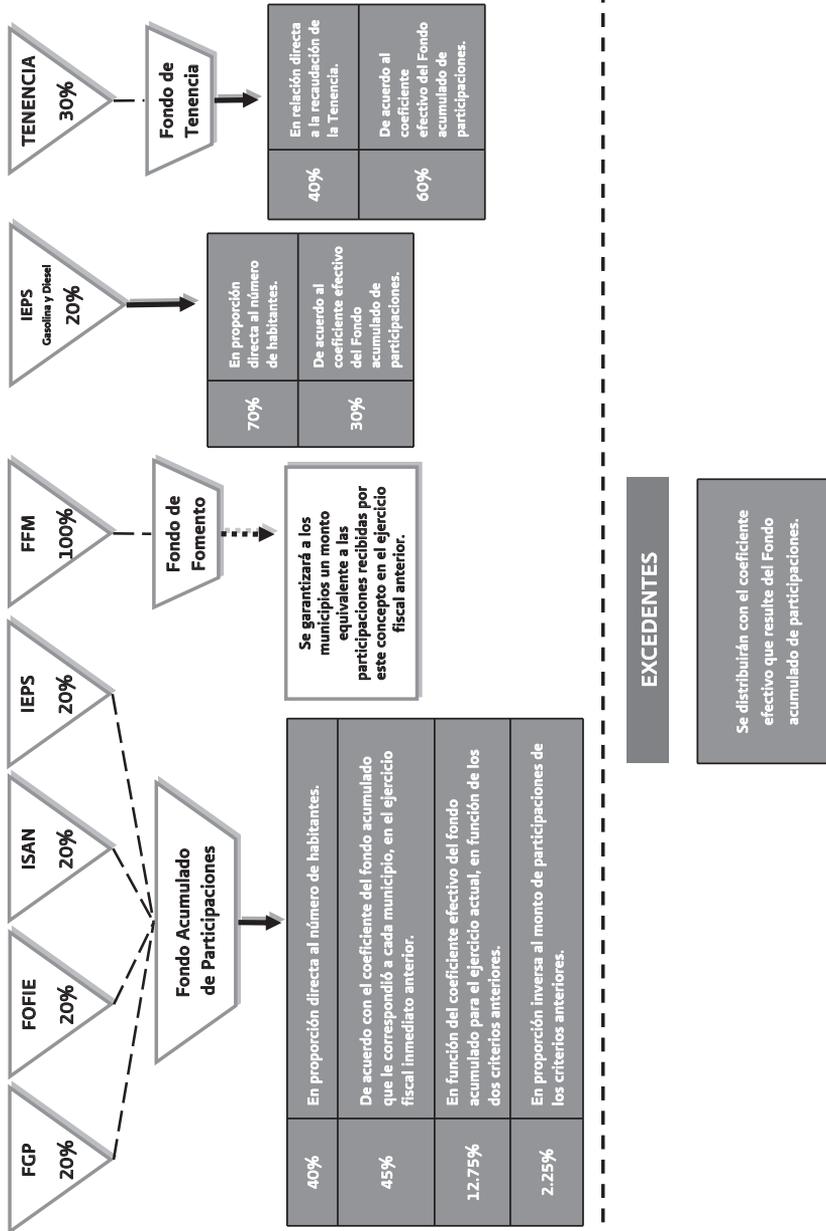


Chiapas

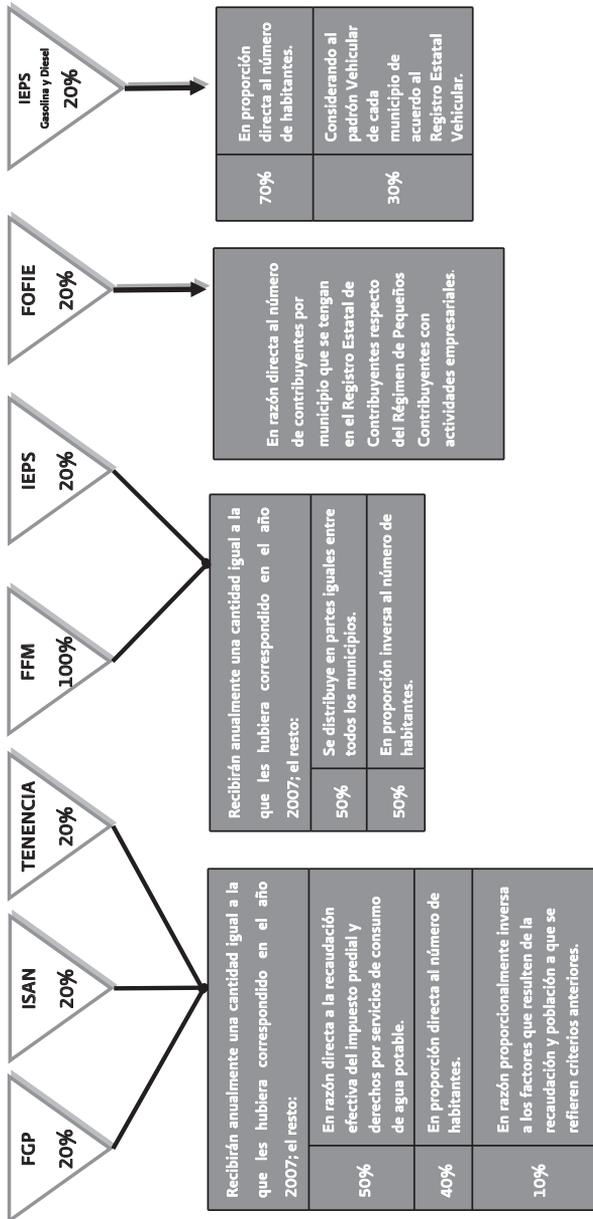


Para la distribución de los recursos, también se consideran los coeficientes para cada municipio establecidos en el Decreto 616-91-III-P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado el 25 de diciembre de 1991.

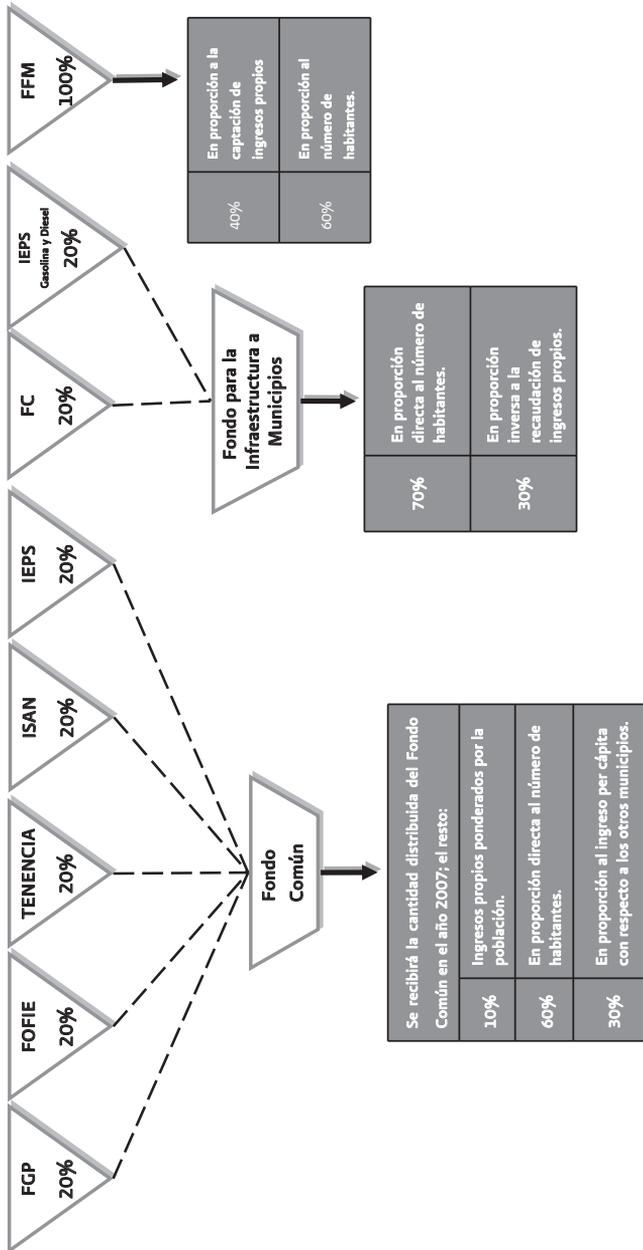
Chihuahua



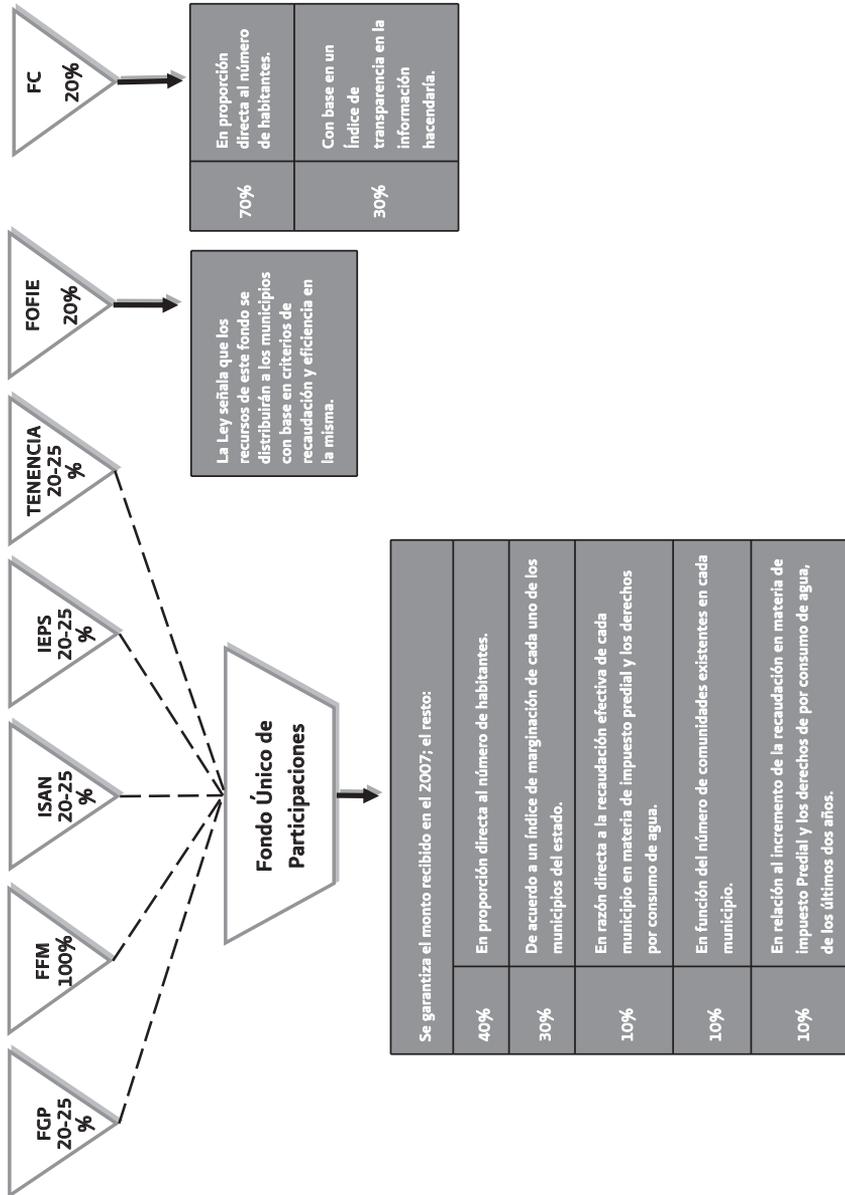
Durango



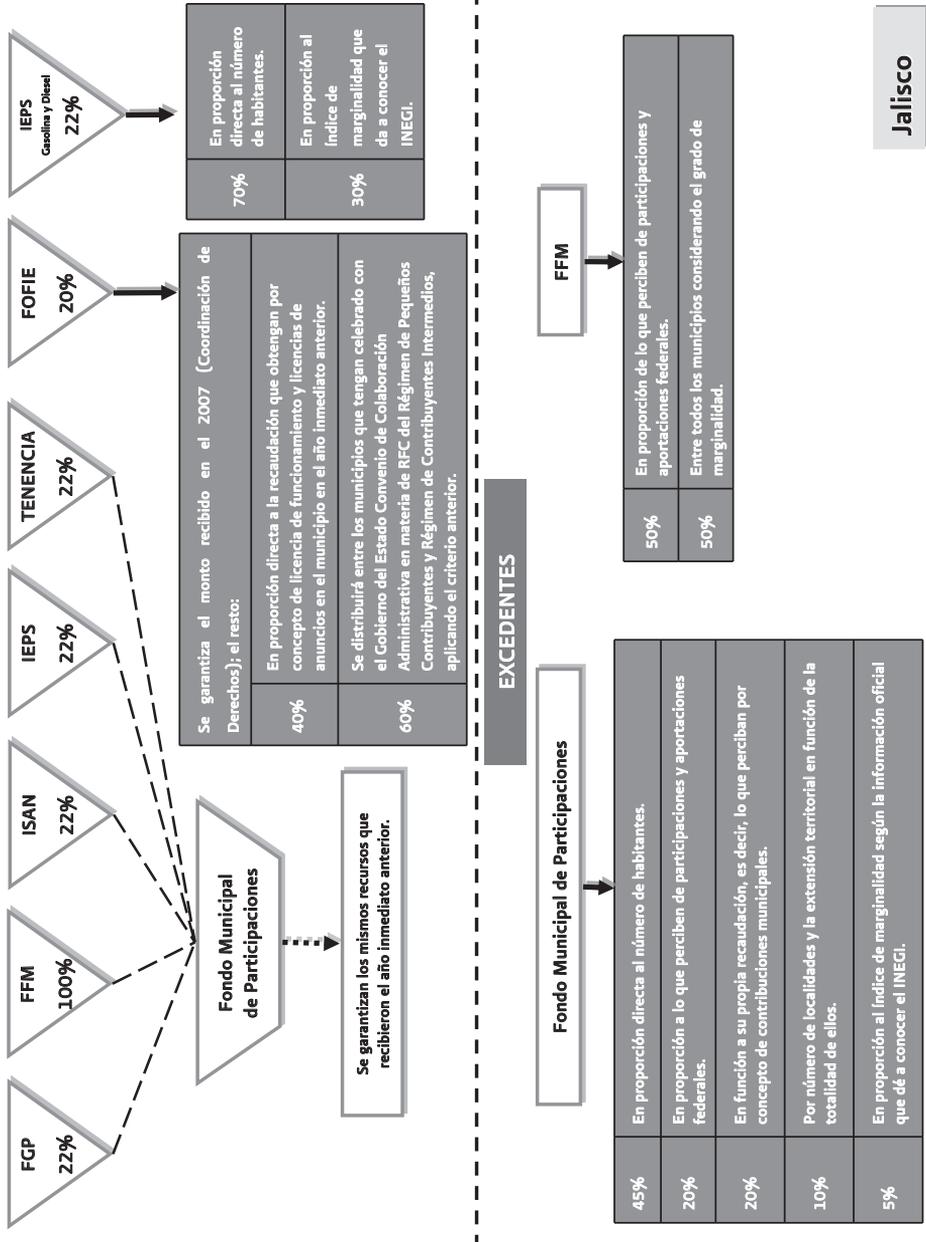
Guanajuato

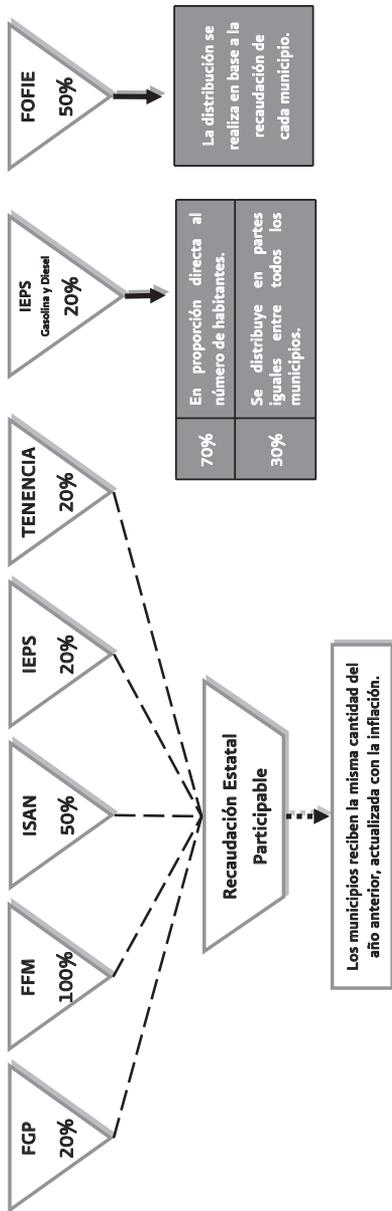


Guerrero



Hidalgo

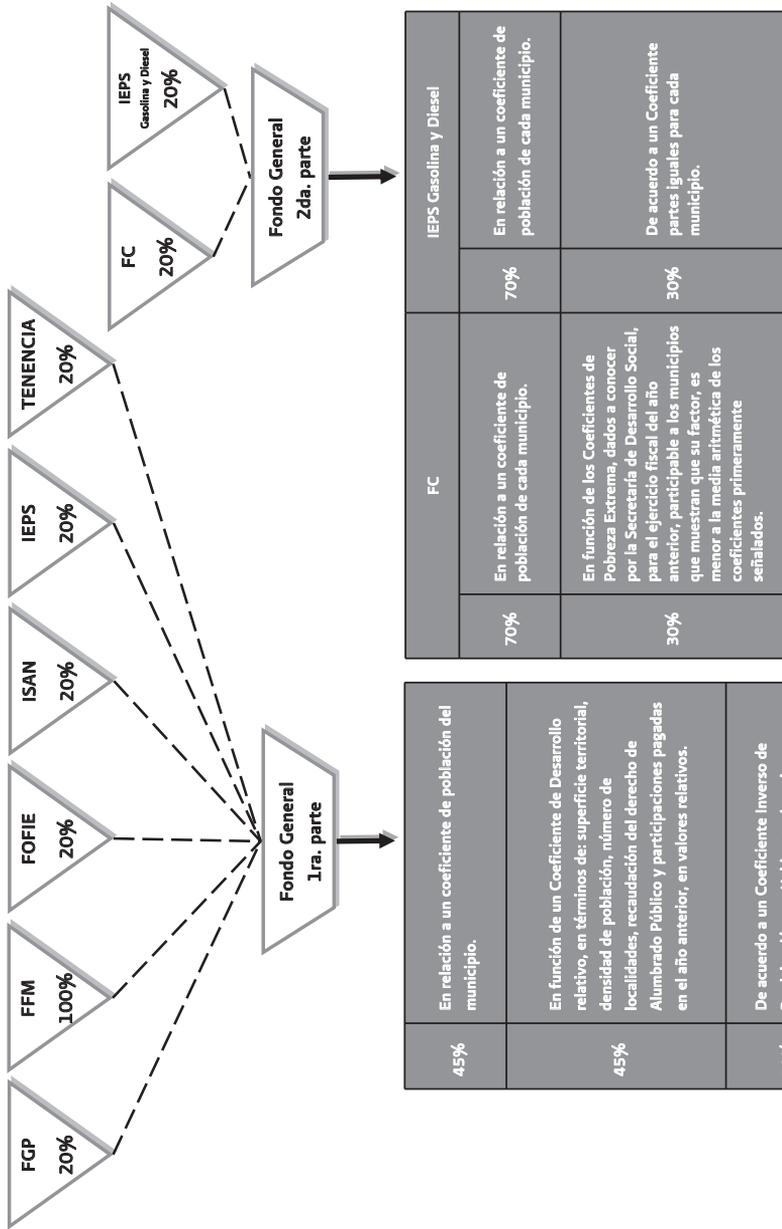




EXCEDENTES

70%	En proporción directa al número de habitantes.
30%	En proporción a la recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje del municipio.

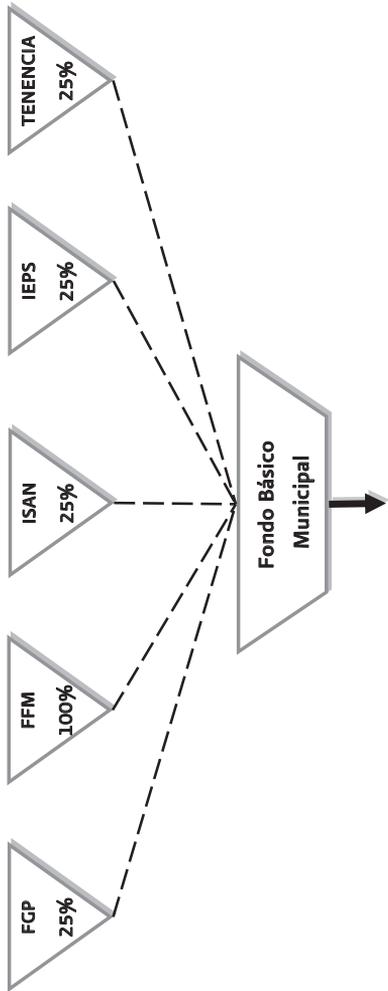
Estado de México



45%	En relación a un coeficiente de población del municipio.
45%	En función de un Coeficiente de Desarrollo relativo, en términos de: superficie territorial, densidad de población, número de localidades, recaudación del derecho de Alumbrado Público y participaciones pagadas en el año anterior, en valores relativos.
10%	De acuerdo a un Coeficiente Inverso de Participación por Habitante de cada municipio.

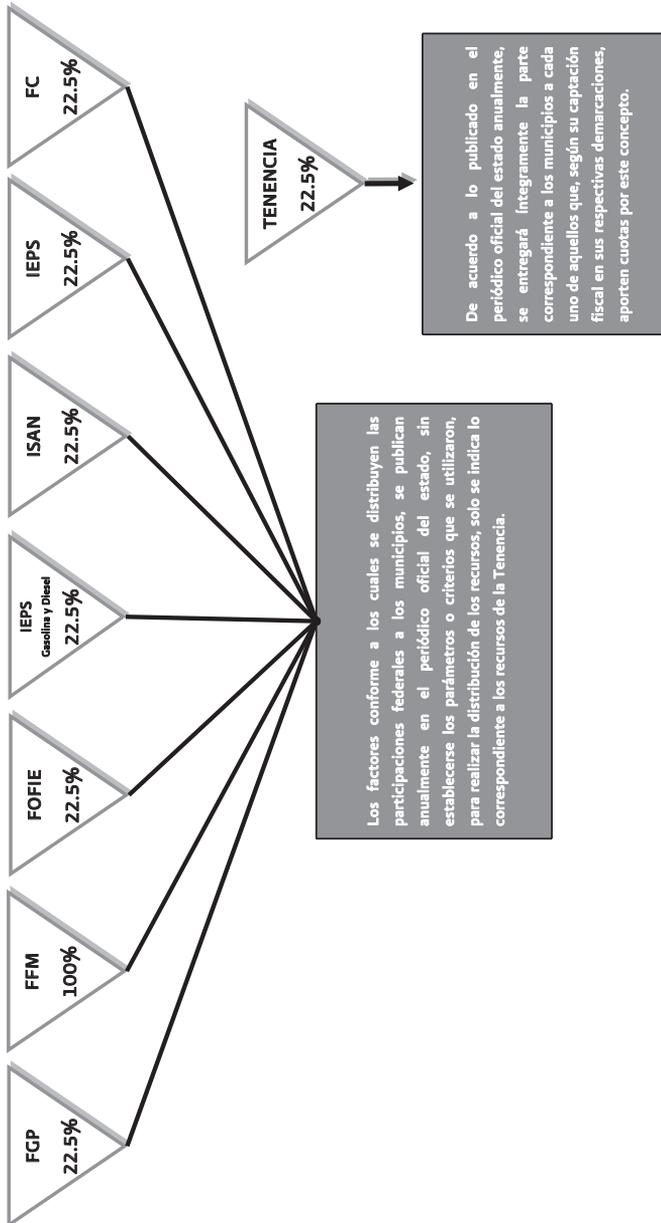
70%	En relación a un coeficiente de población de cada municipio.	70%	En relación a un coeficiente de población de cada municipio.
30%	En función de los Coeficientes de Pobreza Extrema, dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal del año anterior, participable a los municipios que muestran que su factor, es menor a la media aritmética de los coeficientes primeramente señalados.	30%	De acuerdo a un Coeficiente partes iguales para cada municipio.

Michoacán

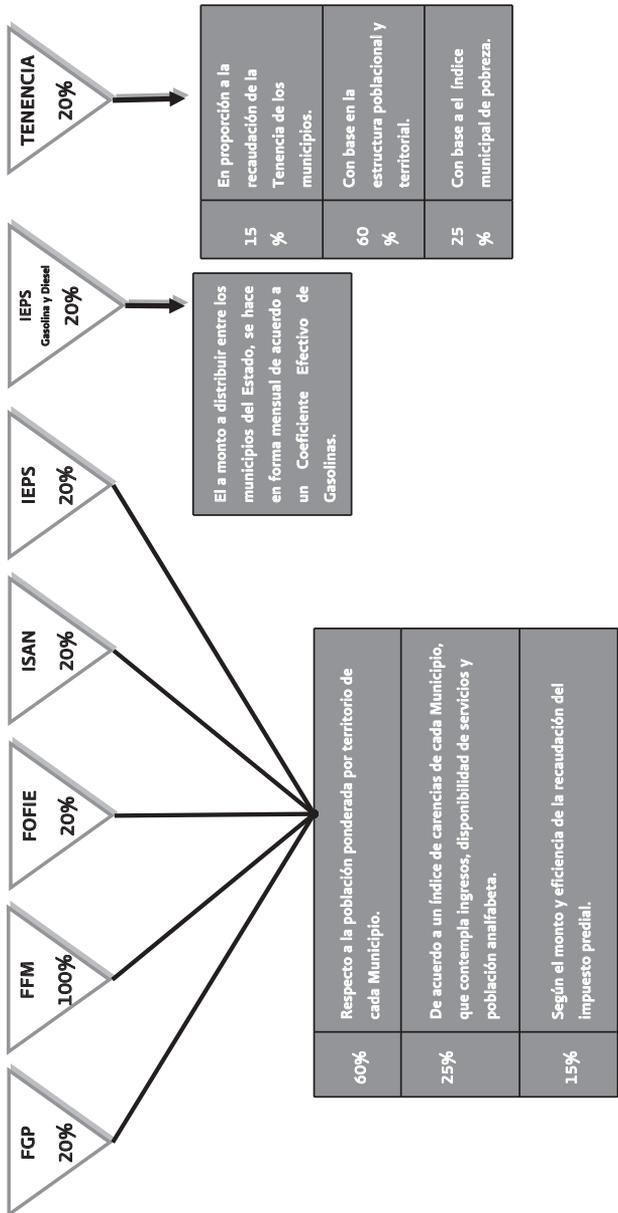


60%	En proporción directa al número de habitantes.
20%	En relación directa al grado de mayor marginalidad que registre cada municipio, de acuerdo a los índices de marginación emitidos en el último informe oficial del Consejo Estatal de Población (COESPO MORELOS)
9%	Proporción directa a la recaudación de ingresos propios municipales respecto del total estatal.
11%	Inversamente proporcional a la suma de los montos anteriores, que obtenga cada municipio por concepto de los criterios anteriores.

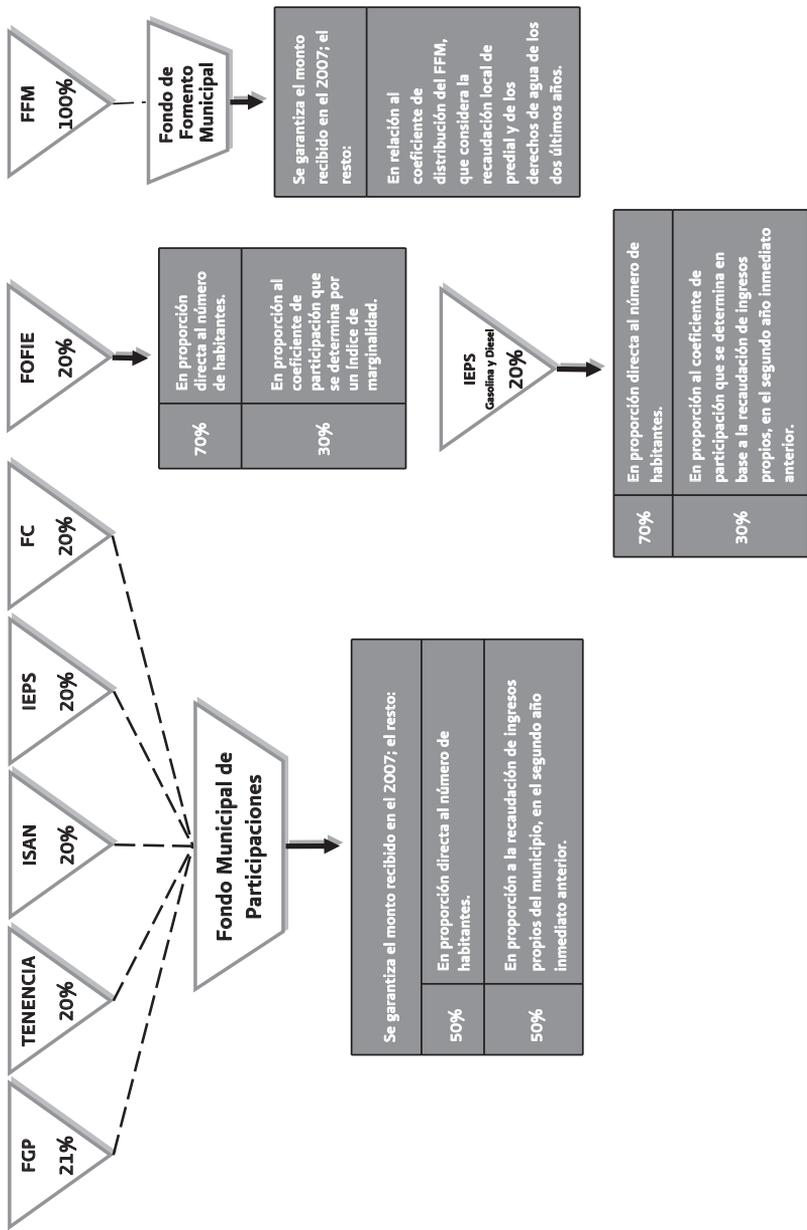
Morelos



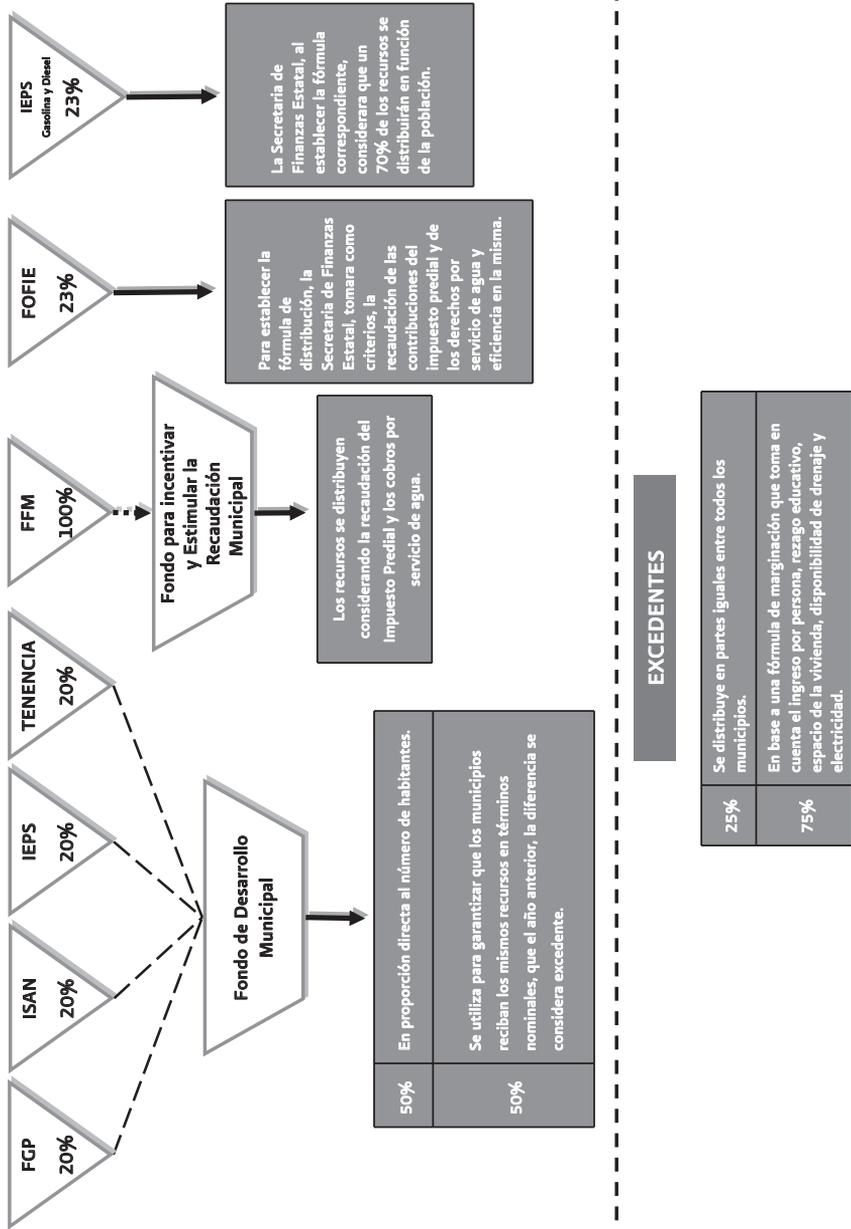
Nayarit



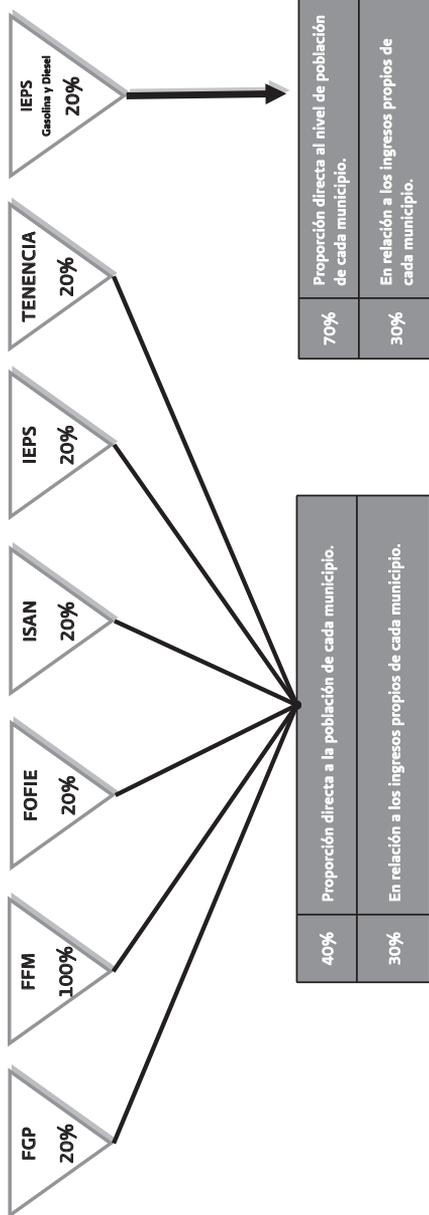
Nuevo León



Oaxaca

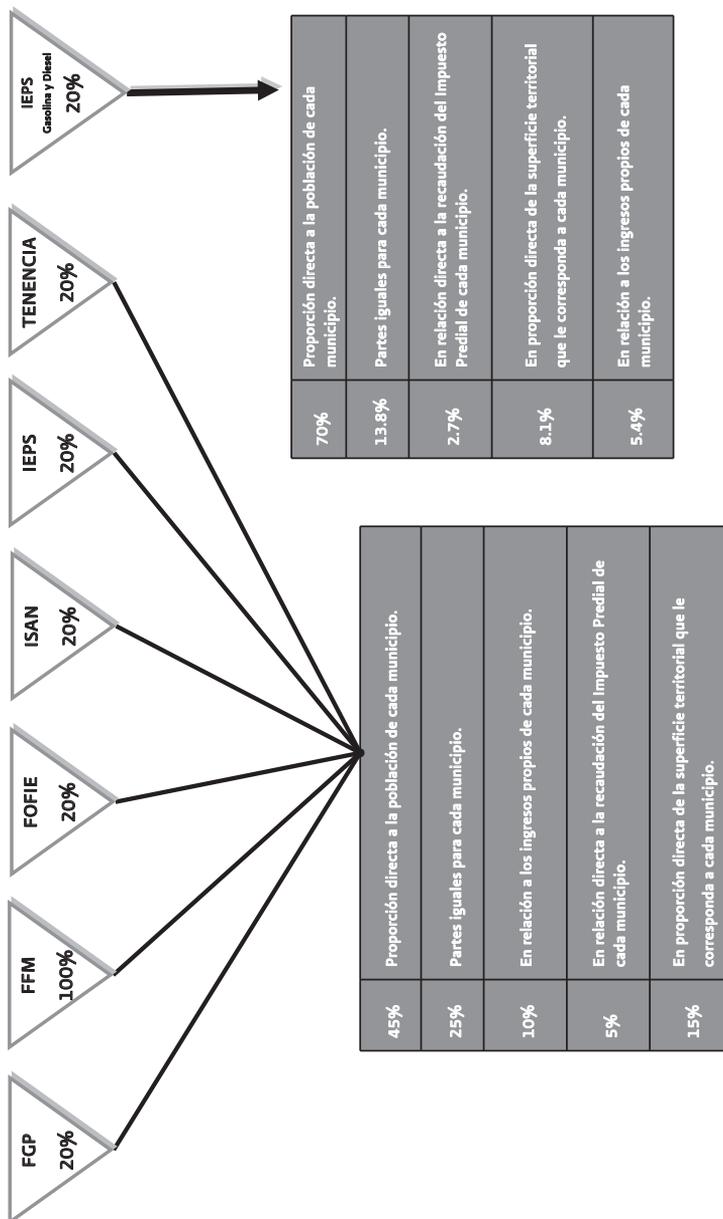


Puebla

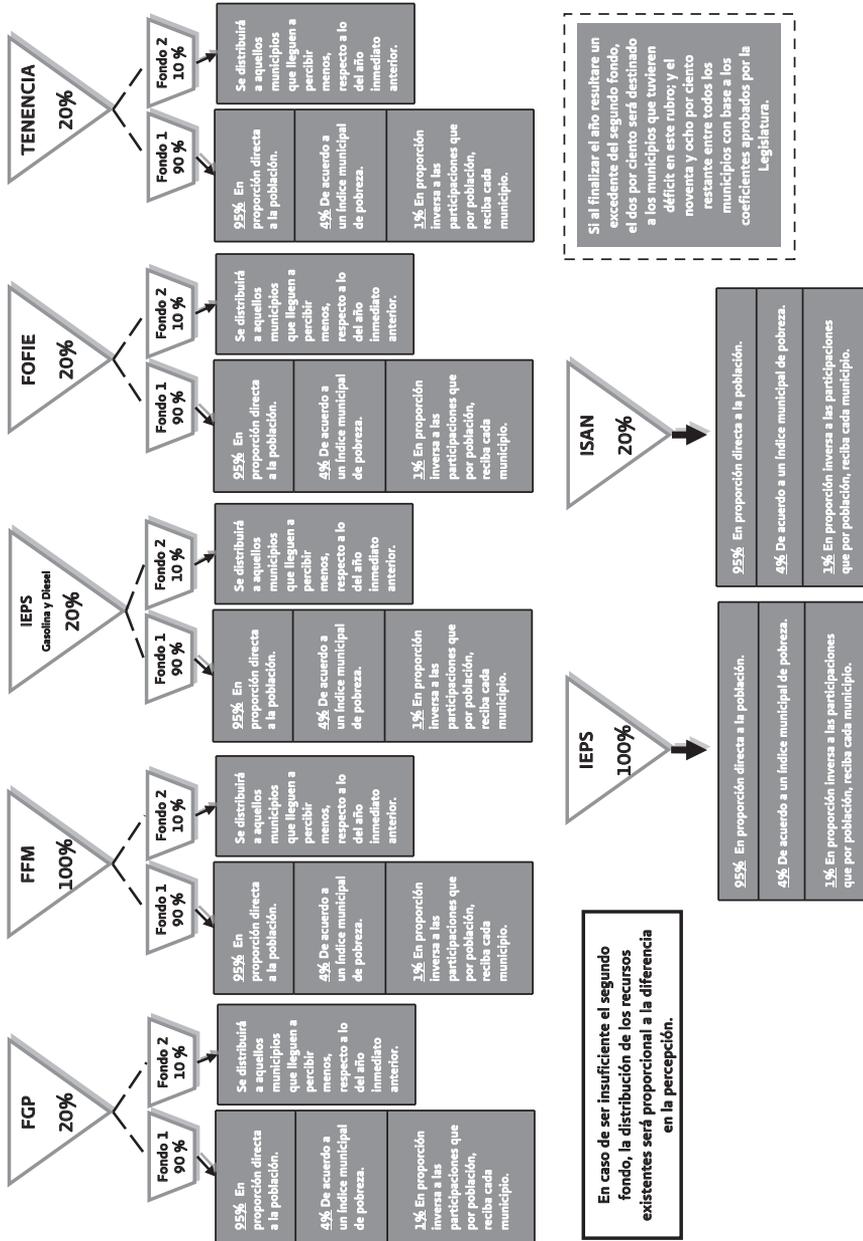


Quando la Legislatura del Estado determine un porcentaje mayor al veinte por ciento del total de las participaciones federales, el excedente será repartido como lo señale la misma, de acuerdo a la Ley de Bases, Montos y Plazos para la Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Querétaro, conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales de cada año.

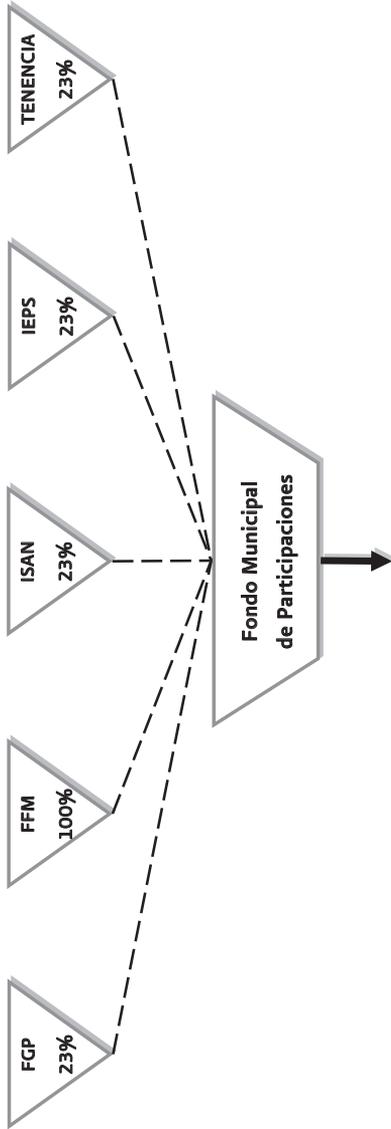
Querétaro



Quintana Roo

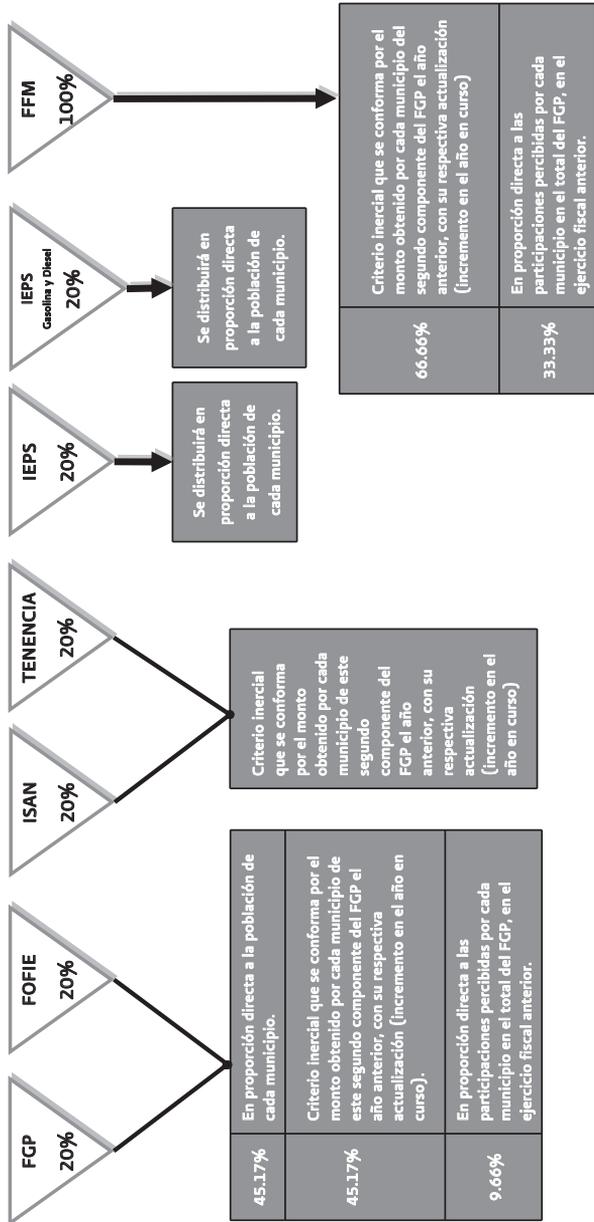


San Luis Potosí

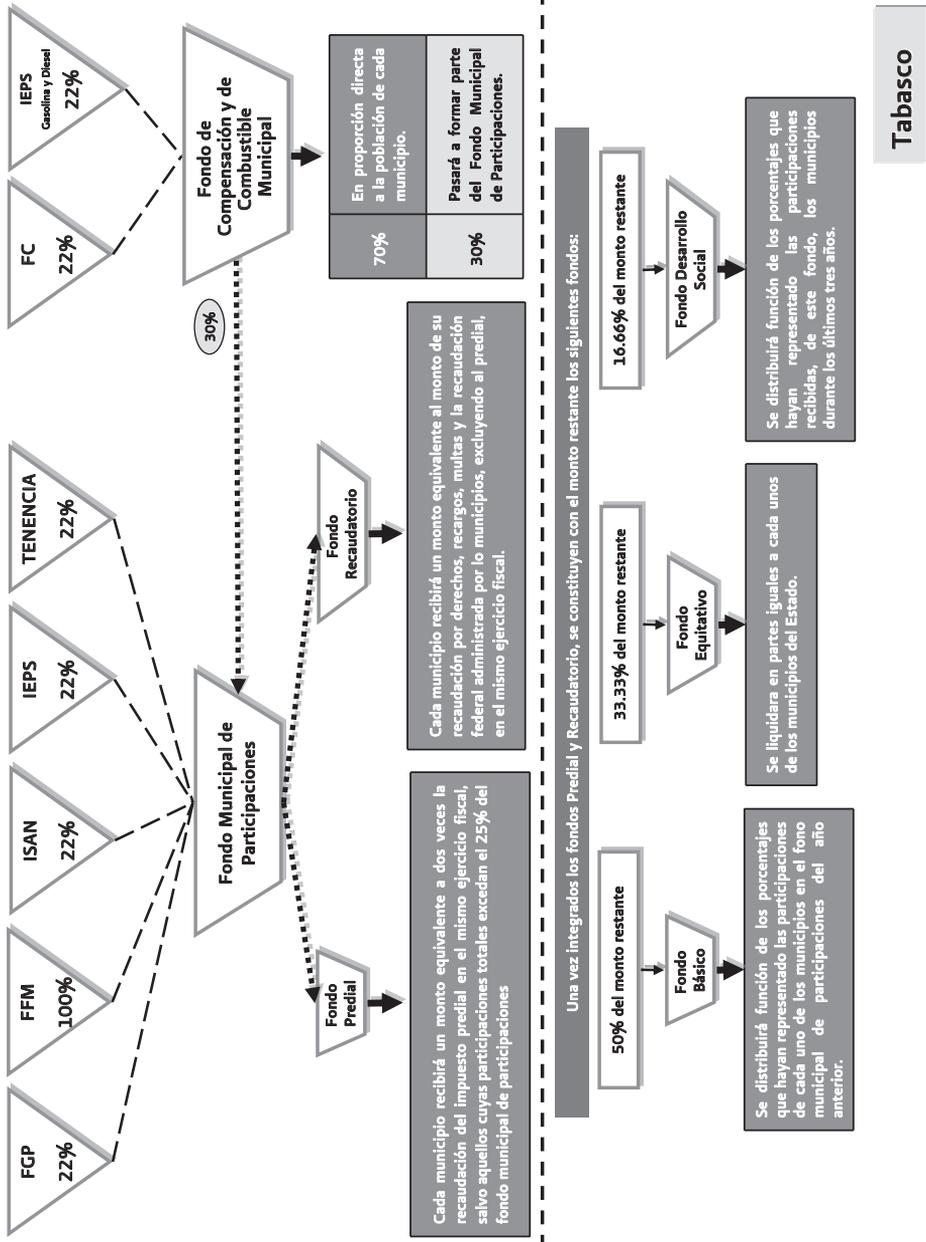


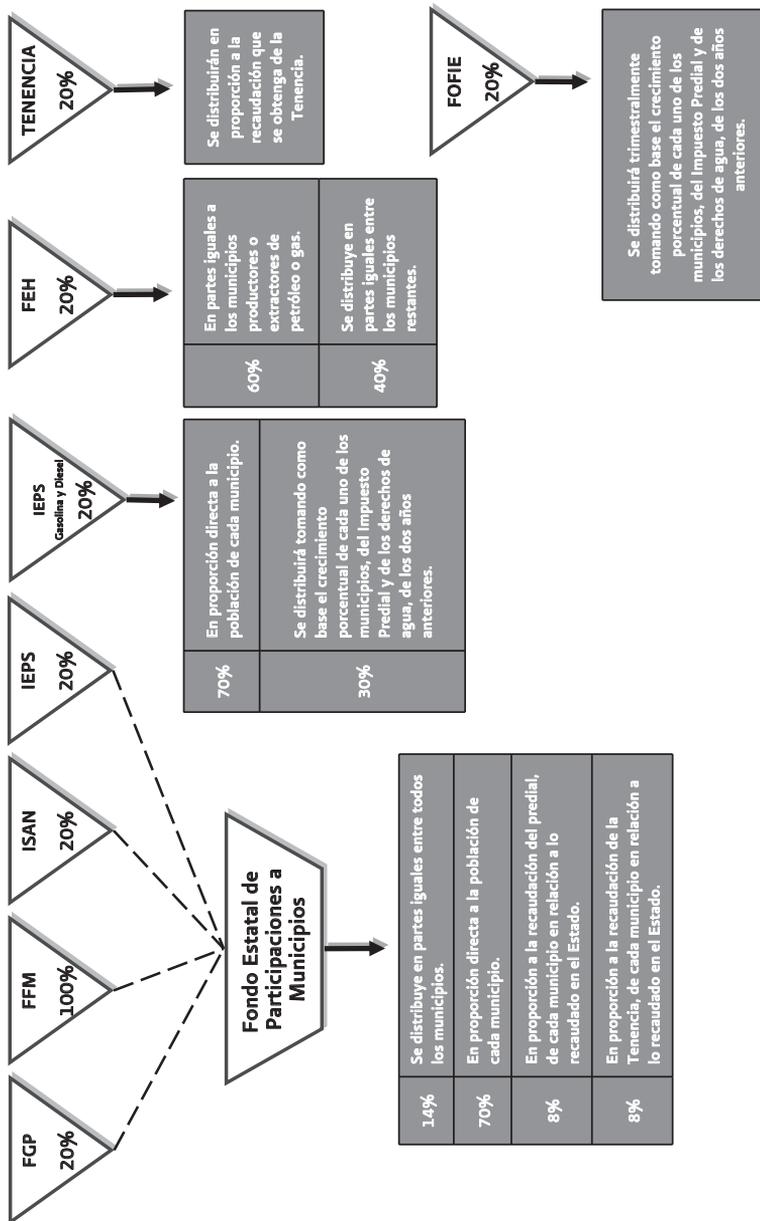
45.17%	En proporción a la población de cada municipio.
45.17%	Variación en captación de ingresos propios municipales y derechos de agua, del antepenúltimo al penúltimo ejercicio fiscal.
9.66%	Proporción inversa a las participaciones por habitantes que resulte de la aplicación de los dos criterios anteriores.

Sinaloa

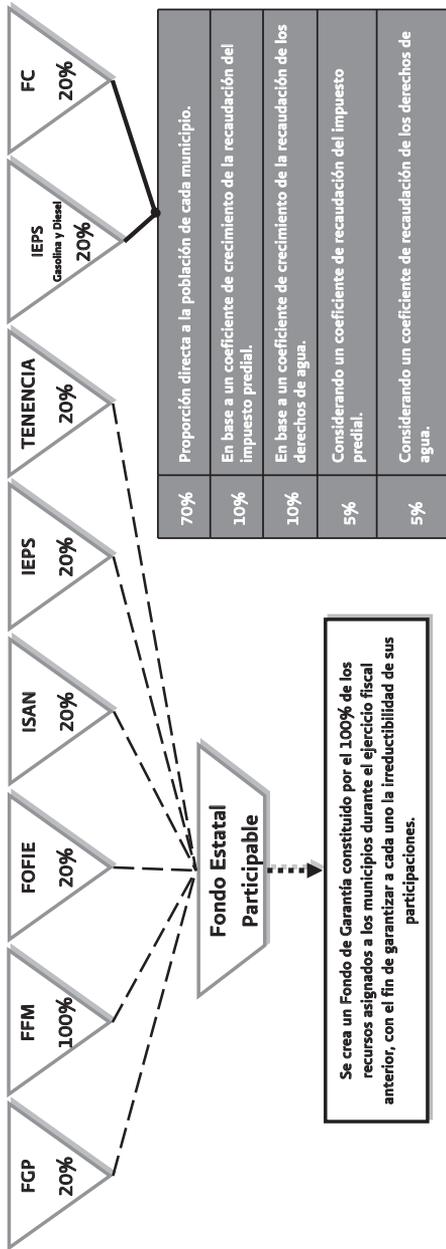


Sonora





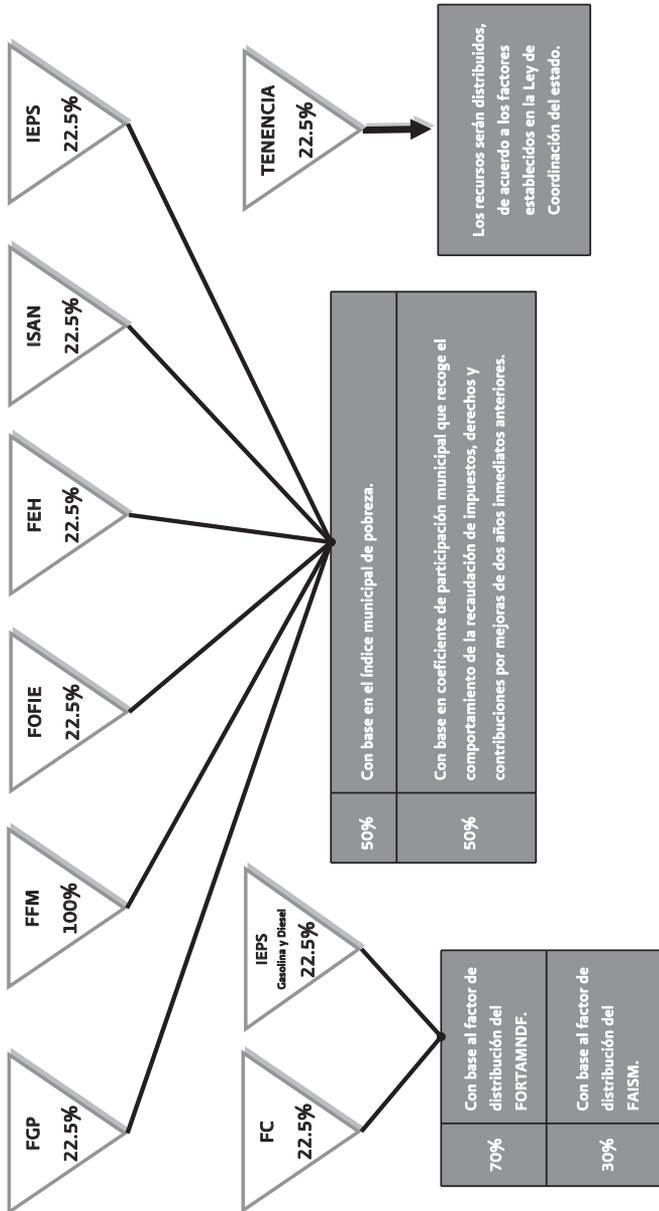
Tamaulipas



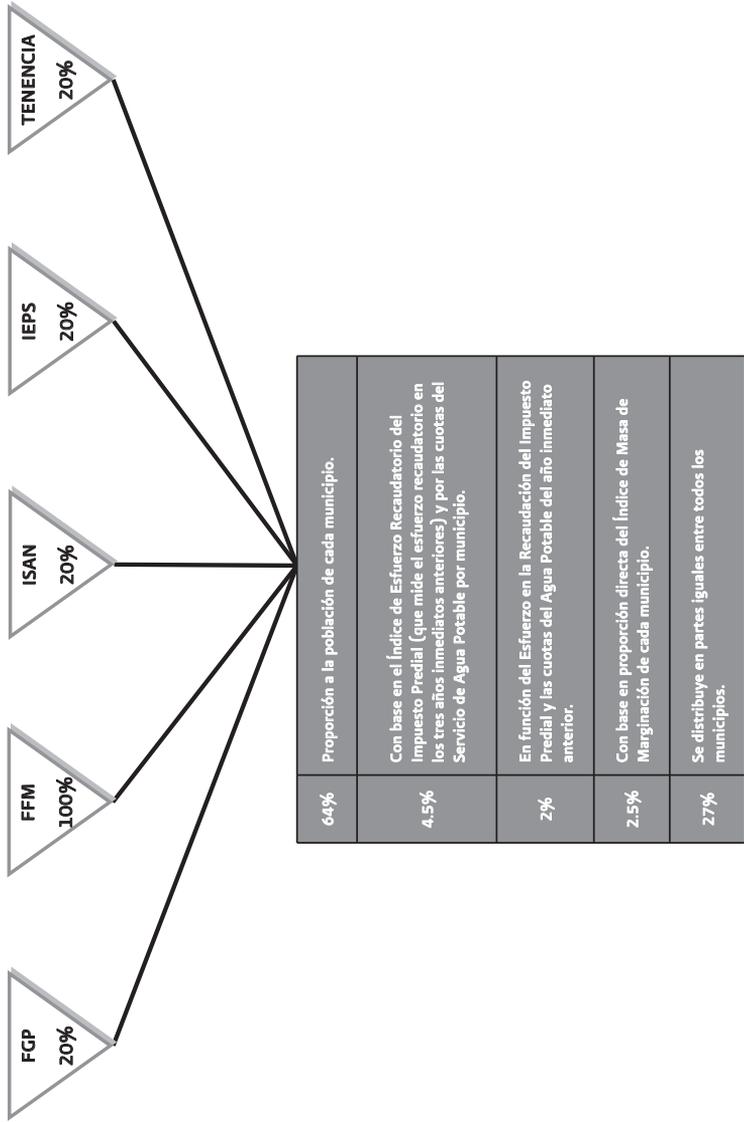
Diferencia ente el Fondo Estatal Participable y el Fondo de Garantía.

20%	Proporción directa a la población de cada municipio.
25%	Con base a la dinámica de la recaudación del Impuesto Predial, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior (Fondo Recaudatorio Predial).
25%	Con base a la dinámica de la recaudación de los Derechos de Agua, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior (Fondo Recaudatorio Derechos de Agua)
10%	La diferencia entre el Fondo Estatal Participable y el Fondo de Garantía, multiplicada por el coeficiente de recaudación determinado con base en el esfuerzo recaudatorio de cada municipio correspondiente al ejercicio inmediato anterior (Fondo de Estabilización a la Recaudación del Impuesto Predial)
10%	La diferencia entre el Fondo Estatal Participable y el Fondo de Garantía, multiplicada por el coeficiente de recaudación determinado con base en el esfuerzo recaudatorio de cada municipio correspondiente al ejercicio inmediato anterior, (Fondo de Estabilización a la Recaudación de los Derechos de Agua)
10%	Se constituirá como resultado de la misma diferencia, y se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Municipio.

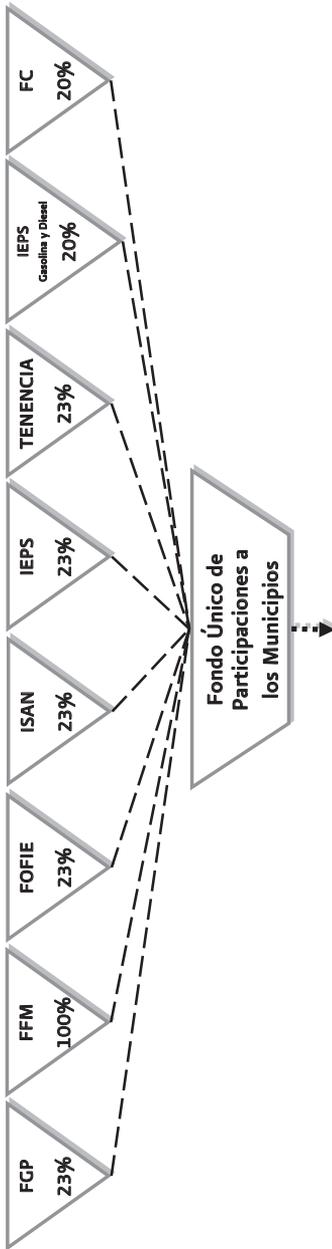
Tlaxcala



Veracruz



Yucatán



Los Municipios del Estado recibirán como "Fondo de Garantía" una cantidad igual al 80% del importe que les haya sido asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato anterior al que corresponde el cálculo; siempre y cuando el recurso del fondo único de participaciones presupuestado sea igual o superior al del ejercicio fiscal inmediato anterior.

EXCEDENTES

40%	Proporción directa a la población de cada municipio.
25%	Con base a un índice de dispersión.
5%	En base a la recaudación municipal considerando para su medición, la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de cada Municipio, sin considerar la recaudación del Impuesto Predial y derechos del agua potable.
10%	En proporción directa a la recaudación del impuesto predial.
10%	En proporción directa a la recaudación de los derechos de agua potable.
10%	Se distribuirá en proporción inversa a las participaciones que por habitante haya obtenido cada Municipio por los conceptos anteriores.

Zacatecas

Distribución de las Aportaciones Federales, Ramo 33.*

Origen

La creación del Ramo 33 implicó la consolidación, bajo un solo concepto, de una serie de recursos que previamente correspondían a distintos rubros y que se habían descentralizado a las entidades federativas y municipios durante los primeros años de la década de los noventa. Así pues, con la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en 1997, se sistematizó la transferencia de diversos recursos que anteriormente se asignaban a los gobiernos estatales bajo métodos discrecionales e inciertos.

En este sentido, a lo largo de la década de los noventa se inició un amplio proceso de descentralización de competencias y recursos de la Federación a los estados y municipios, de modo adicional a las participaciones federales que ya se analizaron en el capítulo anterior. A continuación se mencionan algunos de los antecedentes del Ramo 33.

La descentralización de los servicios educativos comenzó en 1992, con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, lo que implicó la transferencia de la operación de los servicios de educación básica y normal a los estados. Dicho proceso se vigorizó durante el periodo 1995-2000, con la descentralización de la construcción de escuelas, la educación profesional técnica, la infraestructura deportiva y la promoción de la cultura.

* En el presente capítulo se contó con la colaboración de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL.

Por su parte, la “federalización” –término que se utiliza como sinónimo de “descentralización”– del sector salud comenzó en la década de los ochenta, con la descentralización de los servicios de salud para la población abierta. A partir de entonces se integraron orgánicamente los servicios federales de salud con sus contrapartes locales en casi el 50% de las entidades federativas. En el transcurso de 1996 se firmó el *Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud* y los acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, por lo que la consolidación de las facultades y funciones descentralizadas se concretaría en los años subsecuentes.

En el tema de combate a la pobreza también existen antecedentes importantes previos a la creación de los fondos de aportaciones federales. A comienzos de la década de los noventa, el gobierno federal había acordado la transferencia a estados y municipios del manejo del 23% de los recursos del Ramo 26, “Solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997. Estos recursos estaban destinados esencialmente al combate a la pobreza. De hecho, en el año de 1996 el ramo 26 cambió su denominación a “Superación de la Pobreza”⁸.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la LCF que adicionaría el Capítulo V referente a las aportaciones federales o Ramo 33, cuya distribución comenzaría en el ejercicio fiscal de 1998. Con la nueva LCF, e iniciada ya la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para diversas materias y políticas públicas.

Una vez creado el Ramo 33, las aportaciones fueron la vía para transferirle recursos del presupuesto federal a los estados, para destinarse al financiamiento de aquellas responsabilidades que la Federación les había trasladado con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como para que los estados pudieran asumir las responsabilidades conferidas al reformarse la LCF. En las aportaciones se incluyeron igualmente recursos que antes eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, en el año de 1999 se añadieron a las aportaciones otros dos fondos, FASP y FAETA, para canalizar recursos a la atención de problemas de seguridad pública, y de

⁸ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006. CEFP/036/2006

educación tecnológica y de adultos, respectivamente. Y en el año 2000 se agrega el FAFEF, destinado a la inversión en infraestructura física y al saneamiento de las finanzas de las entidades federativas, entre otros.

Con estas reformas se logró que en el Ramo 33 quedasen integrados e institucionalizados algunos conceptos de gasto social desconcentrado, federalizado o en proceso de desconcentración, que previamente estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

Por tanto, puede decirse que esta descentralización ocurrió en un marco de mayor certidumbre para las entidades federativas y municipios, ya que en la mencionada Ley se incluyeron aspectos relativos a la conformación de los montos, a los mecanismos de distribución y diversas medidas de transparencia que ya no serían cambiantes en cada ejercicio fiscal, y que permitirían a los gobiernos subnacionales una mejor planeación financiera.

De este modo, se pasó de un sistema de transferencias federales basado exclusivamente en participaciones, cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales bajo un espíritu solidario o compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

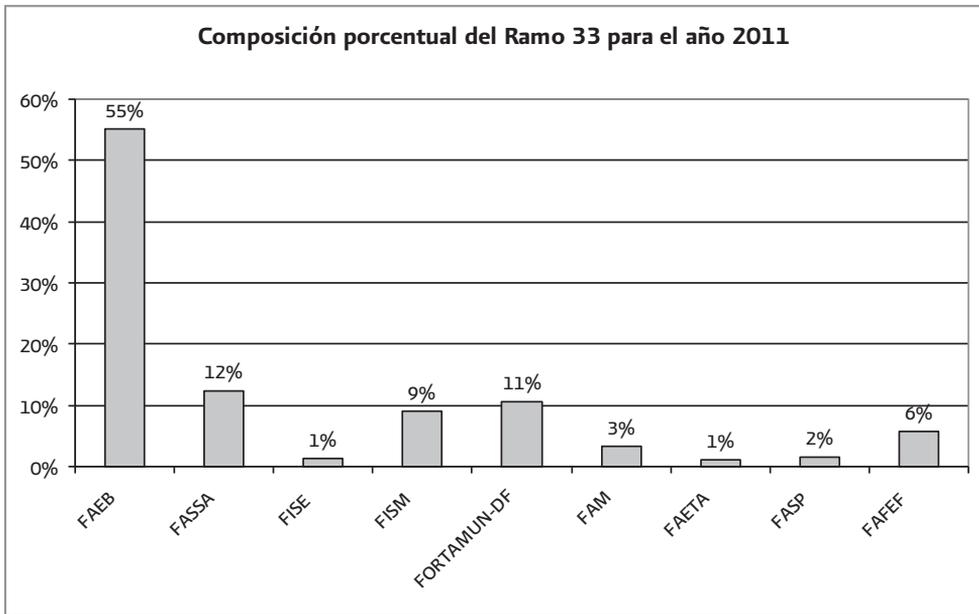
Concepto

Las aportaciones federales, también conocidas como Ramo 33 por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras específicas establecidas en el Capítulo V de la LCF. Se trata pues de los recursos necesarios para atender las competencias previamente descentralizadas, como es el caso de educación básica y salud, o para realizar aquel tipo de obra que los municipios podrían llevar a cabo con mayor eficiencia que el gobierno federal. Sin embargo, los recursos transferidos por concepto de aportaciones están condicionados o etiquetados para su ejercicio, en el entendido que los gobiernos estatales y municipales sólo administran unos recursos con los que se pretenden atender prioridades y objetivos nacionales. En todo caso, las etiquetas de gasto están debidamente señaladas en la LCF para cada uno de los fondos que integran las aportaciones.

Después de la inclusión de 3 fondos adicionales a los 5 que originalmente componían al Ramo 33, las aportaciones federales están formadas actualmente por 8 fondos, 6 de los cuales corresponden a las entidades federativas y 2 para los municipios. Los fondos de aportaciones federales son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FISM)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y,
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF)

En este documento no se describen a detalle los mecanismos de conformación de los montos, ni de distribución de los recursos relativos a los 6 fondos de aportaciones federales que se transfieren a las entidades federativas. Sólo van a revisarse los fondos que competen a los municipios. En cuanto a los fondos para los estados, baste mencionar que, en términos generales, conforman su monto a partir de los registros con que cuentan diversas dependencias federales sobre las necesidades de gasto en cada entidad federativa en materia de educación y salud, y que en su distribución se utilizan criterios eminentemente históricos o inerciales. Para observar los montos distribuidos a cada entidad federativa de 1998 a 2010 y conocer más información sobre estos fondos, se puede consultar el sitio de internet del INAFED: www.inafed.gob.mx, eligiendo la sección de "Servicios", "Sistemas de Información y Consulta" e "Información Hacendaria Municipal".



FUENTE: Elaboración propia con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre del 2010 en el Diario Oficial de la Federación. Los porcentajes están redondeados.

Como puede apreciarse, más de la mitad de los recursos del Ramo 33 en su conjunto se concentran en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, mientras que el segundo fondo en importancia, por su monto, es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Si se acumulan todos los fondos de aportaciones, es posible concluir que cerca del **80.4%** de los recursos se transfieren solamente a los gobiernos de estatales, mientras que el **19.6%** restante se distribuye al conjunto de los municipios del país, vía el FISM y el FORTAMUNDF. Si bien estos datos corresponden a lo estipulado en el Acuerdo de distribución para el ejercicio 2011, la composición porcentual del Ramo 33 prácticamente no ha variado en los últimos años, y los recursos del FAEB siempre han representado más de la mitad del total de las aportaciones federales.

Los fondos de aportaciones federales para municipios

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Este fondo fue creado para consolidar y brindar mayor transparencia a los recursos que se transferían anteriormente a los municipios por medio del Ramo 26, para el financiamiento de infraestructura básica municipal. El FAIS está regulado en los Artículos 32, 33, 34, 35, 48, 49 y 50 de la LCF, así como el Artículo 9, fracción V del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Allí se establece el modo en que deben conformarse los montos, los esquemas de distribución de los recursos a las entidades federativas y a los municipios, además de la obligación de los gobiernos locales de informar trimestralmente sobre el uso de los mismos.

De acuerdo con el Artículo 33 de la LCF, el FAIS debe destinarse exclusivamente **“al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”**.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fondo III del Ramo 33)		
Vertiente	Estatal	Municipal
Subfondos	Fondo de Infraestructura Social Estatal	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Conformación respecto a la Recaudación Federal Participable	0.303%	2.197%
Conformación respecto al FAIS	12.200%	87.800%

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal

Del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se desprenden dos vertientes, una estatal: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y una para municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). La primera de ellas se conforma a partir del 0.303% de la Recaudación Federal Participable y la segunda con el 2.197%. Los recursos del FISM llegan a los municipios por conducto de los estados, quienes deben trasladarlos a los gobiernos locales. En ambos casos se utiliza una fórmula que toma en cuenta criterios eminentemente compensatorios o solidarios.

Distribución de los recursos del FAIS a los Estados Artículo 34 de la LCF	
Fórmula	Índice Global de Pobreza
Variables de la fórmula	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita del hogar • Nivel educativo promedio por hogar • Disponibilidad de espacio de la vivienda • Disponibilidad de drenaje • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar
Correspondiente a cada Estado	Estas variables se miden y se ponderan a nivel hogar para después obtener a través de una fórmula los recursos que le corresponden a cada Estado

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal

Una vez que los estados reciben los recursos del FAIS, retienen el 12.2% que les corresponde por concepto de la vertiente estatal del Fondo (FISE) y, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, distribuyen entre los municipios de la entidad el resto, atendiendo los criterios descritos en la fórmula del Artículo 34 de la LCF:

Distribución del FISM a los Municipios			
Fórmula	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;">Índice Global de Pobreza (Artículo 34)</td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;">Índice Municipal de Pobreza (Artículo 35)</td> </tr> </table>	Índice Global de Pobreza (Artículo 34)	Índice Municipal de Pobreza (Artículo 35)
Índice Global de Pobreza (Artículo 34)	Índice Municipal de Pobreza (Artículo 35)		
Variables	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita del hogar • Nivel educativo promedio por hogar • Disponibilidad de espacio de la vivienda • Disponibilidad de drenaje • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> • Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; • Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición. </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita del hogar • Nivel educativo promedio por hogar • Disponibilidad de espacio de la vivienda • Disponibilidad de drenaje • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar 	<ul style="list-style-type: none"> • Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; • Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita del hogar • Nivel educativo promedio por hogar • Disponibilidad de espacio de la vivienda • Disponibilidad de drenaje • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar 	<ul style="list-style-type: none"> • Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; • Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición. 		

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal

Sólo en aquellos casos en que no se pueda disponer de información suficiente para calcular la fórmula del Artículo 34 se utilizará la del Artículo 35, dándole la misma ponderación a cada una de las variables. Un caso para la utilización de esta fórmula sería la creación de nuevos municipios.

Según el Artículo 35 de la LCF, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar quince días después del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado. De igual forma, los estados publicarán en sus órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, la distribución municipal del FISM, así como la metodología empleada y su justificación.

Queda claro que, a diferencia de las participaciones, la fórmula para distribuir los recursos del FAIS entre los municipios está señalada desde la propia LCF y no depende de la legislación local.

Es importante señalar que las fórmulas de distribución del FAIS están diseñadas para favorecer a los estados y municipios con altos índices de rezago y un mayor número de personas en pobreza extrema.

Distribución del FISM por Estado en el año 2011			
Estado	Monto FISM (millones de pesos)	Participación % FISM	FISM Per cápita (pesos)
Aguascalientes	159	0.39%	134
Baja California	300	0.74%	95
Baja California Sur	64	0.16%	100
Campeche	397	0.97%	483
Coahuila	338	0.83%	123
Colima	102	0.25%	157
Chiapas	4,599	11.26%	959
Chihuahua	832	2.04%	244
Durango	662	1.62%	405
Guanajuato	2,055	5.03%	375
Guerrero	3,149	7.71%	929
Hidalgo	1,330	3.26%	499
Jalisco	1,313	3.22%	179
México	3,416	8.37%	225
Michoacán	2,125	5.21%	488
Morelos	479	1.17%	269
Nayarit	349	0.85%	321
Nuevo León	398	0.98%	86
Oaxaca	3,878	9.50%	1,020
Puebla	3,216	7.88%	556
Querétaro	551	1.35%	302
Quintana Roo	291	0.71%	220
San Luis Potosí	1,433	3.51%	554
Sinaloa	676	1.66%	244
Sonora	402	0.98%	151
Tabasco	1,101	2.70%	492
Tamaulipas	676	1.66%	207
Tlaxcala	347	0.85%	297
Veracruz	4,530	11.09%	593
Yucatán	878	2.15%	449
Zacatecas	782	1.92%	525
Total	40,829	100.00%	395

FUENTE: Elaboración propia con base en el Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D.O.F.

Un aspecto muy importante a considerar en el caso del FAIS es que, al igual que todos los fondos del Ramo 33, los estados y municipios no pueden hacer libre uso de los recursos que reciben por ese concepto, sino que cuenta con etiquetas de aquellos rubros en los cuales puede erogarse.

Etiquetas de Gasto del FAIS	
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Infraestructura productiva rural

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal

En el año 2007 se añadió un rubro más de gasto para los recursos del FISM a los ya establecidos en el Artículo 33 de la LCF, enunciados en el diagrama anterior. De acuerdo al Artículo 50 de la misma Ley, ahora los recursos que reciban los municipios por concepto del FISM podrán:

“ Afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda , ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.”

Con esta reforma se autoriza pues a los municipios hacer uso de los recursos del FISM que les correspondan para garantizar el pago de deudas, o incluso para pagarlas. Sin embargo, la Ley establece algunas acotaciones importantes al respecto:

- 1) Sólo puede utilizarse un 25%, como máximo, para dicho fin.
- 2) Los recursos que se obtengan por el financiamiento debe destinarse exclusivamente a la realización de obras y/o acciones etiquetadas en el Artículo 33 de la propia Ley, (enlistadas en el diagrama anterior), en tanto **“beneficien directamente a sectores de su población (...) en condiciones de rezago social y pobreza extrema.”**
- 3) Como se exige para todo crédito, debe cumplirse con los procedimientos y requisitos que exige la ley en la materia exige.

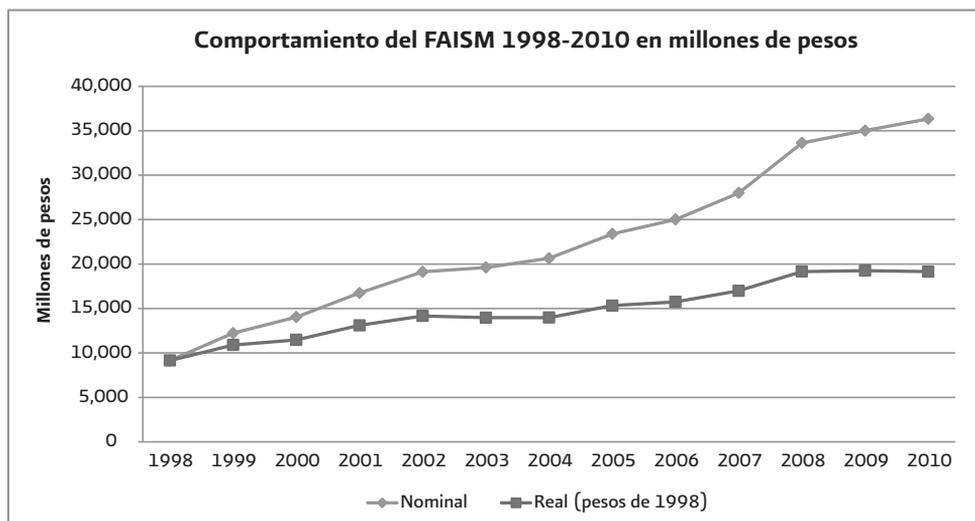
Adicionalmente, el Artículo 33 de la LCF indica que los municipios podrán disponer de hasta un **2%** del total de recursos del FISM que les correspondan, para un **Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM)**, mismo que será convenido entre la Secretaría de Desarrollo Social, el estado y el municipio.

El PRODIM se diseñó con el objetivo de incrementar las capacidades institucionales de los municipios a través de impulsar mejoras normativas y administrativas, tales como la creación de un Plan de Desarrollo Municipal, la eliminación de procedimientos burocráticos que agilicen la tramitología o la actualización del catastro que coadyuve a una mayor recaudación. Además, con este Programa se pretende que los municipios incrementen sus capacidades de gestión administrativa para que sean cada vez menos dependientes de otros niveles de gobierno.

Asimismo, los estados y municipios podrán destinar hasta el **3%** del total de recursos del FAIS que les correspondan, para **gastos indirectos** en la realización de las obras permitidas.

En lo referente al reporte de los recursos, la LCF menciona en su Artículo 48 que los Estados, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informarán al ejecutivo sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS, tanto estatales como municipales y enviarán la información consolidada a más tardar 20 días naturales después de la terminación de cada trimestre. De igual forma, el Presupuesto de Egresos de la Federación, en su Artículo 9, fracción V, estipula que la Secretaría de Desarrollo Social informará trimestralmente a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados sobre el ejercicio y destino de los recursos del FISM.

Respecto a la evolución de los recursos se puede decir que el FISM se ha venido incrementando de manera consistente, en términos nominales, desde la creación del Ramo 33; pero en términos reales (es decir, sin inflación), se registra un estancamiento a partir de la crisis de 2008.



FUENTE: Elaboración propia, con base en la información publicada en el portal de Internet de la SHCP, sección "Estadísticas oportunas de finanzas públicas"; así como en el Índice de Precios al Consumo, del Banco de México.

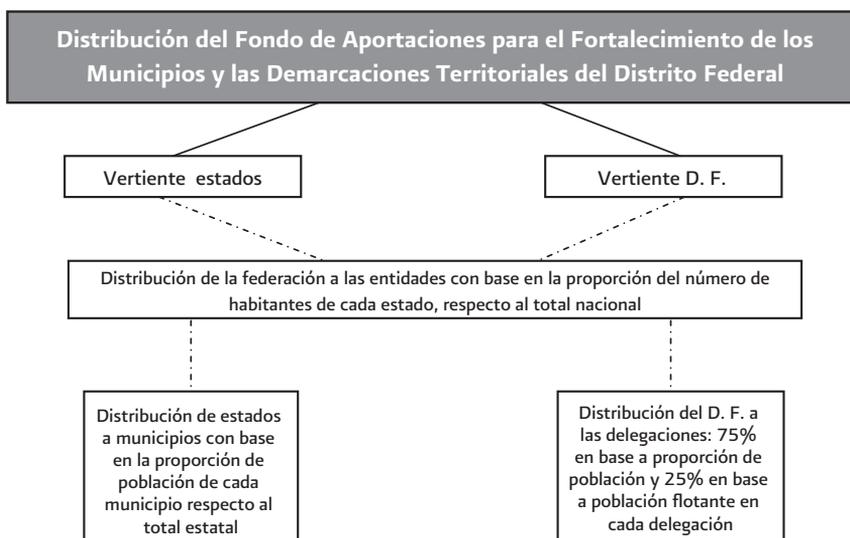
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF

A diferencia del FISM, el FORTAMUNDF no fue creado para financiar alguna función específica, sino para apoyar las finanzas de las haciendas municipales. Este Fondo constituye una transferencia federal distribuida en un 100% a los municipios y las delegaciones del Distrito Federal, en la que los gobiernos de las entidades federativas sólo funcionan como "cajeros", para asignar íntegramente entre los municipios los recursos que reciben. La conformación del monto, así como los esquemas de distribución de los recursos de este Fondo entre las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF, se encuentran establecidos en los Artículos 36, 37 y 38 de la LCF Federal.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del (Fondo IV del ramo 33)			
Vertiente	<table border="1"> <tr> <th>Estados</th> <th>Distrito Federal</th> </tr> </table>	Estados	Distrito Federal
Estados	Distrito Federal		
Conformación respecto a la RFP	<table border="1"> <tr> <td>2.35%</td> <td>0.2123%</td> </tr> </table>	2.35%	0.2123%
2.35%	0.2123%		
Distribución	<table border="1"> <tr> <td>Ese porcentaje se distribuye en un 100% entre los Estados y a su vez estos los distribuyen entre sus municipios</td> <td>Ese porcentaje se distribuye en un 100% entre las Delegaciones del DF.</td> </tr> </table>	Ese porcentaje se distribuye en un 100% entre los Estados y a su vez estos los distribuyen entre sus municipios	Ese porcentaje se distribuye en un 100% entre las Delegaciones del DF.
Ese porcentaje se distribuye en un 100% entre los Estados y a su vez estos los distribuyen entre sus municipios	Ese porcentaje se distribuye en un 100% entre las Delegaciones del DF.		

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal

Para la distribución del FORTAMUNDF entre las entidades federativas, la LCF establece un criterio puramente distributivo, ya que sólo considera la proporción de habitantes en cada estado respecto al total nacional. En su segunda etapa de distribución, es decir, de las entidades federativas a los municipios y delegaciones, se presenta una ligera variación en la fórmula de distribución. Los 2,441 municipios del país reciben los recursos del FORTAMUN-DF en base a la proporción de población que representa su municipio, respecto al número total de habitantes en su estado; mientras que las delegaciones del DF, reciben el 75% de los recursos a partir de la proporción de población, y el 25% restante respecto a la población flotante de cada delegación.



Se trata entonces de recursos asignados bajo criterios meramente distributivos, aunque varían ligeramente al transferirse del Distrito Federal a sus delegaciones. En este caso, el FORTAMUNDF constituye el único fondo de transferencias federales que llega de forma directa a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En lo que toca a las etiquetas de gasto, debe mencionarse que los rubros establecidos en la ley, para el FORTAMUNDF, no son tan específicos como en el caso del FISM. Al respecto, el Artículo 37 de la LCF establece lo siguiente:

“Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el FORTAMUN-DF, reciban los Municipios a través de los Estados, y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la Seguridad Pública.”

Este Artículo se presta pues para ser interpretado de distintos modos, ya que los “requerimientos” de los municipios pueden ser muchos y las “prioridades” que cada uno establezca para los rubros de obligaciones financieras y seguridad pública, pueden ser muy diversos. A diferencia de lo que sucede con el FISM, entonces, las etiquetas de gasto del FORTAMUNDF no están fijas con toda claridad, ni se refieren a un rubro específico de inversión.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el FISM y el FORTAMUNDF pertenecen a un tipo de transferencias consideradas “compensatorias”, es decir, aquellas que están pensadas para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes entre regiones, estados y municipios, así como para apoyar a los gobiernos locales más rezagados, económicamente hablando. (Cfr. Watts, 2006; Hernández, 2003; Monroy y Peña, 2007) De este modo, es de esperar que los gobiernos municipales y las delegaciones utilicen los recursos del FORTAMUNDF, en particular, para incrementar su capacidad de inversión, y en programas y acciones que propicien el desarrollo en su demarcación, y no necesariamente para el gasto corriente.

Por otro lado, a partir de la reforma de 2007 se contempla que, dada la problemática que representa el rezago en el pago de derechos y aprovechamientos por suministro de agua, las aportaciones que reciban los municipios y demarcaciones territoriales del D.F. por

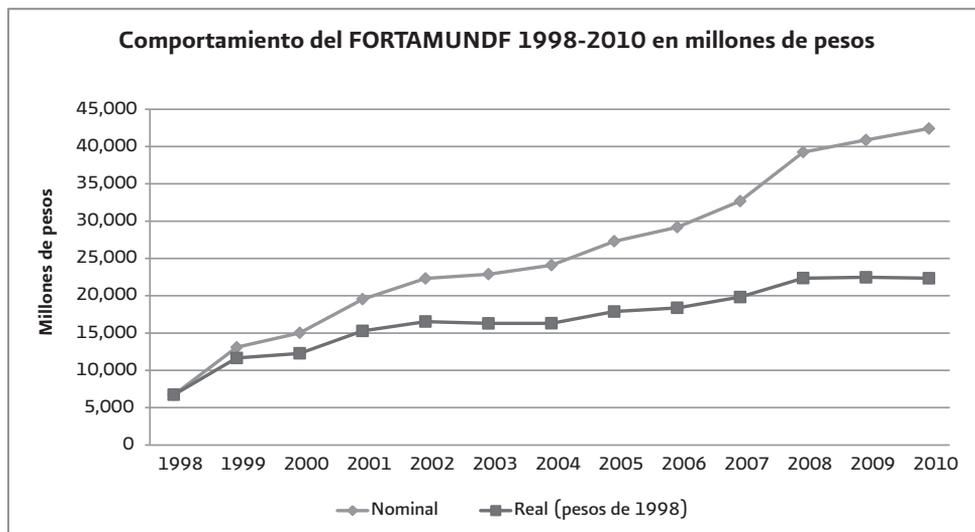
concepto del FORTAMUNDF podrán afectarse como garantía del cumplimiento de dichas obligaciones, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 51 de la LCF.

De presentarse el supuesto anterior, la afectación se dará de la siguiente forma:

“En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del FORTAMUN-DF que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate”

Los recursos del FORTAMUNDF han tenido un incremento sostenido desde su aparición en 1998, incluso en términos reales. No obstante, su asignación por estado ha sido diferenciada debido al criterio poblacional que se utiliza para su distribución, dadas las variaciones experimentadas en la población de cada entidad federativa y municipio. Las entidades federativas y municipios que se benefician más de este fondo son aquellas que experimentan los mayores incrementos en el número de habitantes, aunque los datos de población del INEGI que se utilizan para distribuir el recurso se actualizan cada 5 años, lo que hace que, en los territorios de alta inmigración, los efectos de la distribución se perciban con varios años de atraso.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento del FORTAMUNDF de 1998 a 2010, representada en millones de pesos, tanto en términos nominales como reales, a precios de 1998. Al igual que el FISM, se verifica un constante incremento en los recursos, pero queda también consignado el impacto que tuvo la crisis económica global de 2008.



FUENTE: Elaboración propia, con base en la información publicada en el portal de Internet de la SHCP, sección "Estadísticas oportunas de finanzas públicas"; así como en el Índice de Precios al Consumo, del Banco de México.

Algunas medidas de transparencia de los fondos de Aportaciones Federales para municipios

La LCF establece que los Fondos de Aportaciones Federales para municipios deberán entregarse mensualmente, a los estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados. Dicho pago deberá realizarse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a las etiquetas establecidas en la propia Ley. En el caso del FISM se contemplan 10 ministraciones mensuales fijas, durante los meses de enero a octubre. En tanto que por FOTAMUNDF se harán 12 pagos fijos, uno en cada mes del año.

Para tal efecto, la federación está obligada a publicar un Acuerdo en el que informe sobre la distribución y el calendario de pago de los recursos del Ramo 33. La obligación de publicar dicho Acuerdo recae sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cosa que comúnmente cumple a finales del mes de diciembre del año previo a cada ejercicio.

En el caso específico del FISM, la LCF indica que la Secretaría de Desarrollo debe publicar, en el mes de octubre de cada año, las normas establecidas para necesidades básicas y los valores

para el cálculo de la fórmula de distribución, además de una estimación de los porcentajes de participación porcentual por Estado. Lo anterior, a fin de coadyuvar en la elaboración del Presupuesto de Egresos. Adicionalmente, la misma Secretaría de Desarrollo debe publicar, esta vez en los primeros quince días de cada ejercicio fiscal, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado, con el fin de apoyar a los estados en la elaboración y aplicación de las fórmulas de distribución de los recursos del FISM a los municipios.

A continuación se presenta el calendario de entrega de los fondos del Ramo 33 destinados a municipios, publicado el 27 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

Ramo general 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios Calendario de pago para el año 2011		
Mes	FAIS	FORTAMUNDF
Enero	31	31
Febrero	28	28
Marzo	31	31
Abril	29	29
Mayo	31	31
Junio	30	30
Julio	29	29
Agosto	31	31
Septiembre	30	30
Octubre	31	31
Noviembre		30
Diciembre		14

FUENTE: Acuerdo de distribución publicado el 27 de diciembre de 2010 en el D.O.F.

Las entidades federativas, por su parte, están igualmente obligadas a publicar en sus órganos oficiales de difusión **las fórmulas, criterios y factores de distribución utilizados para distribuir los recursos de los dos fondos municipales del Ramo 33, así como los calendarios y montos de entrega para cada municipio.** Por tanto, los municipios deben estar atentos a esta publicación para saber el monto y los tiempos en que deben recibir los recursos por concepto de aportaciones federales, así como de las fórmulas, para

corroborar que se apeguen estrictamente a lo establecido en la LCF. La publicación de estos datos debe hacerse **a más tardar el 31 de enero de cada año**.

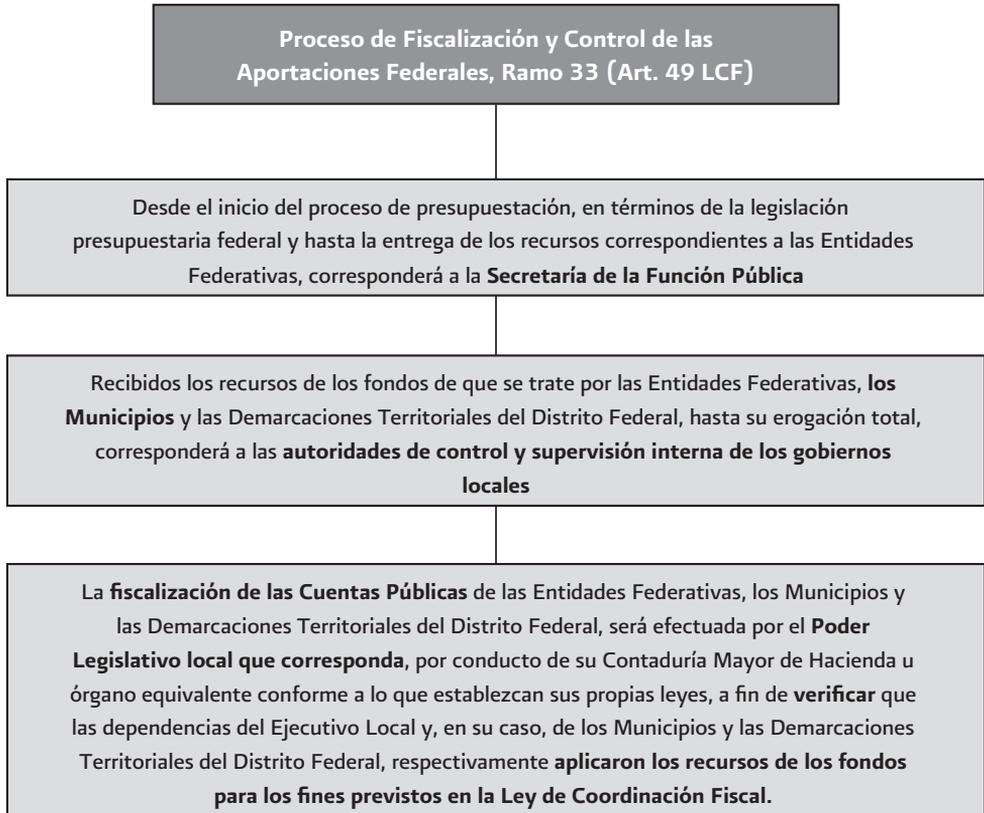
En lo que respecta a los municipios, y atendiendo al Artículo 33 de la LCF, éstos tienen la obligación de cumplir con las siguientes disposiciones en el caso del FISM:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, las metas y los beneficiarios;
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que vayan a realizar;
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- IV. Proporcionar a la SEDESO la información que les sea requerida en relación a la utilización del FISM. Esto último, los municipios lo harán por conducto de los estados, y
- V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Mientras que, en el caso del FORTAMUNDF, los municipios y las delegaciones del Distrito Federal deben atender también los numerales I y III de la lista anterior.

Es importante destacar lo que señala el Artículo 49 de la misma LCF, en cuanto a que las aportaciones federales habrán de administrarse y ser ejercidas por los municipios y las delegaciones del Distrito Federal conforme a sus propias leyes. Por tanto, tienen que registrarse como ingresos propios, aunque deben destinarse específicamente a los rubros ya mencionados anteriormente.

En el tema de la fiscalización de estas transferencias federales, la LCF estipula varias etapas en el control de los recursos, conforme van siendo transferidos de la Federación a las entidades federativas y a los municipios. El proceso de fiscalización de los recursos del Ramo 33 se verá con mayor detalle en los próximos apartados del presente Manual. Sin embargo, una presentación resumida se presenta en el siguiente gráfico:



Adicionalmente, en el mismo Artículo 49 se asienta que el ejercicio de los recursos del Ramo 33 debe sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esto significa que, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de los fondos del Ramo, los resultados del ejercicio de recursos deben evaluarse con base en indicadores, y por parte de instancias técnicas independientes. Luego, los municipios y delegaciones tienen que difundir lo que resulte en dichas evaluaciones.

En este marco, las autoridades correspondientes de los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidad en el control y fiscalización de las transferencias federales provenientes del Ramo 33. La LCF también señala que, cuando las autoridades de control de los municipios y de las demarcaciones territoriales del DF identifiquen que los recursos del FISM o del FORTAMUNDF no han sido aplicados en alguno de los rubros etiquetados, deben hacerlo

del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública federal. Y cuando los órganos superiores de fiscalización de los congresos locales detecten que los recursos de los mismos fondos no han sido bien aplicados, deberá informarse de ello a la Auditoría Superior de la Federación.

Marco jurídico sobre la fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Auditoría Superior de la Federación.*

La fiscalización superior es un elemento sustantivo en el proceso de rendición de cuentas; su objetivo es la revisión externa de la gestión pública, como expresión del equilibrio de poderes que debe prevalecer en un estado democrático. Es una actividad independiente de los controles propios de los entes públicos.

La fiscalización superior es una atribución del Poder Legislativo, que vigila de manera corresponsable a los otros dos poderes, para impulsar una gestión pública que observe la ley, que sea transparente y que esté sujeta a un efectivo proceso de rendición de cuentas.

En el caso Federal, la fiscalización superior es una atribución constitucional del Poder Legislativo, en particular de la Cámara de Diputados, quien en su carácter de representación popular vigila el modo en que se administran y utilizan los recursos públicos federales.

El marco jurídico federal sobre la fiscalización de los recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal,

* Auditoría Especial del Gasto Federalizado, Dirección General de Investigación y Evaluación.

está conformado fundamentalmente por las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Pero la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal contienen, igualmente, ordenamientos en la materia.

Las modificaciones constitucionales de mayo de 2008 fortalecieron de manera significativa el marco jurídico de la fiscalización superior, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, que sustituyó a la anterior Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En lo que sigue se presentan las disposiciones relevantes de este marco jurídico:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 74.

La Constitución establece en este artículo que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre otras:

- Fracción VI, revisar la Cuenta Pública del año anterior, para evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar que se ajustó a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas.
- La Cámara de Diputados realizará la revisión de la Cuenta Pública a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación, si en el examen aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, en relación con los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Artículo 79.

La Constitución dispone en este artículo que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad

y confiabilidad, y que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo, entre otras, las funciones siguientes:

- Fracción I, 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, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.
- También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.
- Fracción II, entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Artículo 116.

En este artículo constitucional se establece que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas siguientes, entre otras:

- Fracción II. Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

Esta ley reglamenta los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. De sus disposiciones cabe destacar lo siguiente:

Artículo 1.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 4.

La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo al término de cada ejercicio fiscal. Tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.

Artículo 37.

La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales. Asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que

se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el párrafo anterior y en términos de la fracción XIX del artículo 15 de la presente ley, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con objeto de que colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación.

Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Esta ley también forma parte del marco jurídico de la fiscalización, principalmente por lo que establece su artículo primero.

Artículo 1.

La presente ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta ley deberán asegurarse de que los recursos públicos federales se administren con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la observancia de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

El PEF de cada ejercicio, en su artículo primero, establece invariablemente que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regulará el ejercicio del gasto público federal. Específicamente, para el año 2011 el Decreto del PEF señala en su artículo 1 que el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en las disposiciones que, en el marco de dicha ley, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en el Presupuesto de Egresos.

Como se dijo anteriormente, esta ley establece que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará el cumplimiento de las disposiciones de este ordenamiento.

Igualmente, el PEF 2011 señala en su artículo 8, Fracción IV, último párrafo, que los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán fiscalizarse por la Auditoría Superior de la Federación con el objeto de verificar que se hayan aplicado a los destinos para los cuales fueron otorgados. Asimismo, se deberá verificar que se haya cumplido con los plazos y condiciones establecidos para la aplicación de los referidos recursos.

CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

En el marco de las disposiciones del artículo 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y con el fin de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, la Auditoría Superior de la Federación suscribió con cada una de las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales (EFSL) un convenio de coordinación y colaboración a principios de 2010, sustituyendo los acuerdos que se habían suscrito la década pasada.

Al amparo de esos convenios, la ASF y las EFSL coordinan acciones para fiscalizar los recursos federales que la Federación transfiere a las entidades federativas y municipios. Esta estrategia ha permitido fortalecer el alcance de la acción fiscalizadora y será una base relevante para impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización.

En el ámbito local, el marco jurídico para la fiscalización lo constituye fundamentalmente la Constitución Política de cada entidad federativa, en su articulado correspondiente, y la ley de fiscalización, equivalente a la existente en el ámbito federal.

Mecanismos de rendición de cuentas para los recursos federales transferidos a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.*

El marco jurídico federal prevé diversos mecanismos para apoyar la rendición de cuentas de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Aquí se comentan algunos de ellos.

a. Disposiciones para la entrega a la SHCP, de la información sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Con el fin de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos federales, y en el marco de la reforma hacendaria integral propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2007, se establecieron obligaciones de información sobre el ejercicio y resultados de dichos recursos, para que la población en general y los órganos públicos dispusieran de los registros sobre su aplicación, y la eficiencia y eficacia de los programas correspondientes, en los tres órdenes de gobierno. Para tal efecto se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

* Este apartado se elaboró conjuntamente con la Dirección General de Investigación y Evaluación, de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, de la Auditoría Superior de la Federación.

Particularmente hablando de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, se modificó la ley para establecer disposiciones específicas que están contenidas en su Título Cuarto, "Del Gasto Federal en las Entidades Federativas", Capítulo III, "De la Transparencia e Información Sobre el Ejercicio del Gasto Federalizado". También se hicieron modificaciones en el mismo sentido a la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que las entidades federativas deberán remitir al Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, un informe trimestral sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del Ramo General 33 transferidos en cada periodo.

Se establece también que la información que entreguen las entidades federales deberá incluir la que corresponda a los fondos municipales de aportaciones federales (FAISM y FORTAMUNDF), que tendrá que proporcionarse a más tardar 20 días naturales después de terminado cada trimestre.

La SHCP la entregará al H. Congreso de la Unión y, adicionalmente, la publicará en su página de internet. A su vez, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales deberán publicarla en sus órganos locales oficiales, páginas de internet y en otros medios de difusión.

Para tal fin, la SHCP emitió los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008. Asimismo, el 25 de febrero de 2008 publicó los Lineamientos para informar sobre el ejercicio destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, donde se precisan los formatos, tiempos y mecanismos que las entidades federativas y municipios deberán utilizar para cumplir con su obligación legal de informar sobre los recursos federales transferidos.

Para facilitar la entrega oportuna de los informes, la SHCP creó un sistema que se encuentra en la página web <http://www.sistemas.hacienda.gob.mx>, de modo que las entidades federativas y los gobiernos municipales tengan acceso a los formatos que corresponda. En dicha página se puede cargar, modificar y consultar la información, además editar informes para su impresión, difusión y publicación en internet.

El sistema incluye una serie de catálogos precargados que permiten elegir diferentes opciones para el llenado de los campos referentes a la información que debe proporcionarse (tipo de recursos, ejecutor, destino y ejercicio de los recursos, rendimientos financieros, metas alcanzadas e información complementaria).

Para acceder al sistema, el funcionario municipal responsable de cargar la información deberá registrar un nombre de usuario y una clave o password, que tramitará mediante el formato denominado "Alta de Usuario de Gobierno Locales", el cual contendrá los datos del funcionario municipal, como nombre completo, Registro Federal de Contribuyentes (incluyendo homoclave), nombre del municipio y de la entidad federativa, así como el correo electrónico del funcionario a donde se enviarán los datos del usuario y clave. Este formato se remite a la SHCP.

La primera vez que el usuario acceda al sistema se le pedirá que cambie su clave y se le informará que ésta tiene una vigencia de 60 días naturales a partir del cambio.

En suma, las obligaciones de los municipios para atender esta responsabilidad son las siguientes:

- Capturar y validar la información que les corresponda.
- Poner a disposición del sistema la información de su ámbito de competencia, en los plazos establecidos.
- Atender las observaciones de los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de asegurar la calidad de la información.
- Responsabilizarse de la información de su competencia que se entregue al H. Congreso de la Unión, por medio del sistema, para la integración de los informes trimestrales y para su publicación en su órgano oficial y su portal de internet.

Por lo que respecta a la información de los municipios, los gobiernos de las entidades federativas deberán revisar la información capturada por los municipios y demarcaciones territoriales del DF. Posteriormente, la SHCP concentra la información de todo el país, entrega el informe al Congreso de la Unión y lo publica en su sitio de internet.

Cuando los municipios enfrenten alguna contingencia técnica que les impida enviar la información, las entidades federativas acordarán lo conducente con ellos, a efecto de que se cumpla con los lineamientos.

En cualquier caso, los municipios no podrán exceder el plazo de 20 días naturales para capturar la información en el sistema, la cual deberá incluir ya las observaciones de los gobiernos de las entidades federativas. Por tanto, los municipios y demarcaciones territoriales del DF deberán capturar la información en los 15 días posteriores a cada trimestre, con lo que tendrán 5 días para procesar posibles observaciones de las entidades. El informe debe estar completo a más tardar 20 días naturales después de terminado cada trimestre.

La SHCP elaborará los reportes correspondientes y los integrará en los informes trimestrales, a más tardar a los 25 días naturales de concluido el trimestre que se reporta. La entrega al H. Congreso de la Unión será a más tardar a los 30 días naturales posteriores al cierre del mismo periodo.

Los informes previstos por la normativa se integran por los denominados Formato Unico y el Formato de Nivel Fondo, así como por la Ficha Técnica de Indicadores o indicadores de desempeño.

En el Formato Unico se reporta con detalle el destino del gasto, por cada obra o acción (programa o proyecto), y se especifica el municipio/delegación, localidad e institución ejecutora, el monto de los recursos presupuestarios, anuales, el monto ministrado, el programado y el ejercido. Asimismo, se reportan los avances alcanzados; los rendimientos financieros generados y ejercidos; las metas programadas y alcanzadas; así como la información complementaria que el municipio crea conveniente.

El formato para la presentación de reportes se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero del 2007, y puede consultarse en la página web siguiente:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2007/format_unico_dof_013107.pdf

El formato Nivel Fondo se reporta desde 2009 por disposición del PEF de ese año, que ha permanecido en los de 2010 y 2011. En este formato se reportan los recursos totales, ministrados, pagados y comprometidos, así como la diferencia de la suma de estos dos últimos respecto al monto ministrado, que es la disponibilidad de recursos que se tiene al trimestre reportado. Asimismo, en este formato se establece la fecha de la publicación,

en el periódico oficial, del calendario para la distribución de los recursos correspondientes a los municipios, y para los fondos cuyo destino es el pago de servicios personales. Por este medio se debe informar sobre las acciones que se han efectuado para transparentar y homologar el pago en servicios personales.

Finalmente, en los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se establece que los indicadores para resultados a partir de los cuales las entidades federativas y los municipios deberán rendir cuentas de los recursos transferidos por la Federación, serán definidos de común acuerdo entre la SHCP, los gobiernos estatales y las dependencias coordinadoras de los fondos, que en el caso del FAISM es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en el del FORTAMUNDF es la propia SHCP. Por su parte, las entidades federativas deben integrar la participación de sus municipios en la definición de tales indicadores.

Los indicadores de resultados acordados se aplicarán de forma homogénea y general en todo el país, a fin de que puedan servir de apoyo al seguimiento y la evaluación. Estos instrumentos de medición deberán orientarse a la evaluación de resultados de los programas que se financien con las aportaciones federales.

Una vez que las entidades federativas y las dependencias federales coordinadoras de los fondos acuerden los indicadores, los gobiernos locales (es decir, las propias entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del D. F.) reportarán en un formato electrónico el ejercicio de los recursos y la evaluación de los resultados de cada uno de los fondos de las aportaciones federales.

En este formato, denominado ficha técnica de indicadores, los municipios deben definir su línea base y sus metas planeadas. Así, de acuerdo con la periodicidad de cálculo de los indicadores, se reporta el avance de dichas metas.

La entrega a la SHCP de los informes trimestrales sobre el ejercicio y resultados de los recursos federales transferidos a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de los indicadores para resultados o indicadores de desempeño, ha sido notoriamente deficiente, ya que un alto número de municipios no los proporcionan, como se muestra en la siguiente tabla.

Trimestre	Número de municipios que no entregaron los informes		
	Formato Único	Formato Nivel Fondo	Indicadores
FAISM			
Primer trimestre 2010	1,536	1,589	*
Segundo trimestre 2010	1,190	1,637	*
Tercer trimestre 2010	1,032	1,645	*
Cuarto trimestre 2010	1,155	1,803	2,163
Primer trimestre 2011	1,585	1,741	2,268
FORTAMUNDF			
Primer trimestre 2010	1,429	1,589	*
Segundo trimestre 2010	1,256	1,748	*
Tercer trimestre 2010	1,242	1,656	*
Cuarto trimestre 2010	1,323	1,767	2,093
Primer trimestre 2011	1,450	1,804	2,281

FUENTE: Sistema de Información de la SHCP.

*NOTA: Para estos trimestres no se revisó la entrega de los indicadores.

Además, cuando se entregan los informes, a menudo su contenido no corresponde con los registros contables y presupuestarios, ni se requisitan adecuadamente los indicadores solicitados.

Lo anterior afecta sobremanera la transparencia y la rendición de cuentas de estos recursos.

b. La difusión de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

Los informes proporcionados a la SHCP deben difundirse entre la población, mediante la publicación en los medios oficiales de difusión de los municipios, en sus páginas de internet o en otros medios locales.

Adicionalmente, de acuerdo al artículo 33, fracciones I y III, de la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios deberán difundir entre su población al inicio del ejercicio, el monto recibido de los fondos (FAISM y FORTAMUNDF), las obras y acciones por realizar, su costo, metas y beneficiarios y, al final del ejercicio, los resultados alcanzados.

El cumplimiento de esta disposición ha sido también muy bajo, lo que afecta la efectividad y el alcance de la rendición de cuentas de esos recursos. En la revisión de la Cuenta Pública 2009 se consigna que el 74.6% de los municipios auditados por la ASF no proporcionó a su población, al inicio del ejercicio, la información prevista por la normativa, mientras que el 67.6% no lo hizo al final del mismo.

c. Disposiciones generales para la evaluación de resultados de los recursos federales transferidos a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

El artículo 134 constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, habrán de administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79.

En el marco de las anteriores disposiciones constitucionales, el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y el 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen la obligación de evaluar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del D. F., con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Las entidades federativas solicitarán a los gobiernos municipales o, en su caso, a las demarcaciones territoriales del D. F., la información de los indicadores, para que las primeras coordinen lo relativo a la evaluación y al reporte de la información correspondiente.

Es preciso señalar que la evaluación del desempeño a la que hace referencia el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, habrá de llevarse a cabo por instancias técnicas independientes, designadas por las entidades, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de las aportaciones federales.

Una vez que se practiquen las evaluaciones, los estados y municipios deben hacer público y difundir los resultados de las mismas, por distintos medios. Asimismo, deberán entregar a la SHCP los informes de evaluación correspondientes.

El marco jurídico de las entidades federativas establece también disposiciones para la rendición de cuentas sobre la gestión gubernamental.

En los hechos, sin embargo, los municipios no han realizado estas evaluaciones, ya que no se ha desarrollado esta práctica en las administraciones municipales, ni parece disponerse de las capacidades para ello. En tal sentido, esta desatención a la norma también representa un vacío importante en el proceso de rendición de cuentas, puesto que limita a los ciudadanos el conocimiento de los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos transferidos.

d. Entrega de las cuentas públicas a los congresos locales.

La elaboración de la Cuenta Pública y su entrega a los congresos locales constituye otro mecanismo fundamental de rendición de cuentas por parte de los municipios. En los documentos que la integran también se incluye lo correspondiente a los recursos federales transferidos.

En tal sentido, resulta esencial que los municipios elaboren su cuenta pública adecuada y oportunamente, en los términos que establezca el marco jurídico local, y que se entregue a la legislatura estatal según lo previsto por la ley en cada entidad.

En este sentido, a más tardar el 31 de diciembre de 2012, la estructura, formato y contenido de las cuentas públicas municipales deberán observar las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, lo que significará un gran avance en el proceso de rendición de cuentas, ya que permitirá que esos documentos proporcionen información objetiva, homologada, comparable y transparente.

e. Leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Así como en el ámbito federal existe la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en las entidades federativas existen leyes de esta naturaleza, cuya promoción y observancia por las autoridades de esas entidades y los municipios coadyuva también al proceso de rendición de cuentas.

Su vigencia se manifiesta mediante la promoción y apoyo al desarrollo en la sociedad, de una cultura en esa materia y en el interés por los asuntos públicos, particularmente en la gestión municipal.

Varios estudios recogen que hay insuficiencia en el cumplimiento, por parte de los municipios, de las disposiciones de las leyes locales de transparencia y acceso a la información, por lo que es importante que las autoridades municipales observen este tipo de ordenamientos y difundan su ejercicio entre la ciudadanía, como un esfuerzo para hacer realidad la rendición de cuentas.

f. La Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por último, la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es un hecho trascendental, pues constituye un hito en la administración pública y representa una de las medidas adoptadas más relevantes, que establece bases técnicas que apoyen la efectiva rendición de cuentas.

Esta ley permitirá disponer de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes, algunos atributos que van a posibilitar un proceso efectivo de rendición de cuentas.

Por ello, resulta estratégica la adecuada implementación de sus disposiciones en los tres órdenes de gobierno, especialmente en el caso de los municipios.

Disposiciones normativas básicas para el manejo del FAISM y del FORTAMUNDF

Auditoría Superior de la Federación.*

En este apartado se presentan las disposiciones legales mínimas aplicables al FAISM y al FORTAMUNDF, particularmente las contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

Disposiciones para ambos fondos en la Ley de Coordinación Fiscal.

- Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban mediante los fondos, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- Enviar a la SHCP los informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los fondos de aportaciones federales. Los municipios y las demarcaciones territoriales presentarán la información relativa a los fondos, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

* Auditoría Especial del Gasto Federalizado, Dirección General de Investigación y Evaluación.

- Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal publicarán los informes enviados a la SHCP en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general en sus respectivas páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha en que dichos informes se entreguen por la SHCP al H. Congreso de la Unión (esta entrega será a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate).

Disposiciones para ambos fondos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

- Informar, conforme a las disposiciones aplicables, a los órganos de control y fiscalización locales y federales, sobre la cuenta bancaria específica en la que recibirán y administrarán los recursos del respectivo fondo de aportaciones federales. Contarán únicamente con una cuenta por cada fondo.
- Abrir una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos del fondo correspondiente y sus rendimientos financieros. La cuenta específica relativa a los recursos del fondo correspondiente y sus rendimientos financieros no podrá incorporar remanentes de otros ejercicios ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.
- Mantener registros específicos de cada fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido. Dicha documentación se presentará a los órganos competentes de control y fiscalización que la soliciten.
- Abstenerse de transferir recursos entre los fondos y hacia cuentas en las que se disponga de otro tipo de recursos.
- Cancelar la documentación comprobatoria del gasto con la leyenda "Operado" o como se establezca en las disposiciones locales, e identificarla con el nombre del fondo o programa respectivo.

- El registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos de los fondos de aportaciones del Ramo General 33 deberá realizar conforme a la normativa.
- Iniciar los programas necesarios para que las tesorerías locales realicen los pagos relacionados con recursos federales directamente en forma electrónica, mediante abono en las cuentas bancarias de los beneficiarios, a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

Adicionalmente, cada uno de los fondos municipales tiene sus propias disposiciones en estos mismos ordenamientos, lo que se expone a continuación.

Disposiciones sobre el FAISM en la Ley de Coordinación Fiscal.

Como se sabe, los recursos del FAISM deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros siguientes:

- a) Agua potable.
- b) Alcantarillado.
- c) Drenaje y letrinas.
- d) Urbanización municipal.
- e) Electrificación rural y de colonias pobres.
- f) Infraestructura básica de salud.
- g) Infraestructura básica educativa.
- h) Mejoramiento de vivienda.
- i) Caminos rurales.
- j) Infraestructura productiva rural.

Por otro lado, los municipios podrán disponer de hasta un 2.0% del total de recursos de este Fondo para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio.

Asimismo, los municipios podrán destinar hasta el 3.0% de los recursos asignados, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras que se realicen con este fondo.

Otras disposiciones:

- Los municipios deberán promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- Tienen que proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de los estados, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal les sea requerida.
- Han de procurar que las obras que realicen con los recursos del fondo sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Según la misma Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones del FAISM pueden afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban, a petición de los municipios, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior, sin embargo, únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el mismo artículo 33 de esta ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

En este caso, debe tenerse en cuenta que los municipios que contraigan obligaciones al amparo del artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto del fondo, para servir dichas obligaciones.

Disposiciones sobre el FAISM en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

En el PEF se establece que los municipios deben informar a las instancias de evaluación y fiscalización de los ámbitos federal y local, en los términos de sus respectivas competencias, sobre la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en las obras y acciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema.

Dichas instancias, por su parte, evaluarán el avance alcanzado en los aspectos en los que se destinen los recursos, en relación con los elementos o variables que se utilizan en la fórmula para la distribución de los recursos de este fondo en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Disposiciones sobre el FORTAMUNDF en la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones federales que reciban los municipios y las demarcaciones territoriales del DF con cargo al FORTAMUNDF, deben destinarse a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Estos recursos también pueden afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LCF.

Disposiciones sobre el FORTAMUNDF en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

En este caso, el PEF 2011 establece que los municipios y delegaciones han de reportar en los Informes Trimestrales que se entreguen a la SHCP, el destino de los recursos del FORTAMUNDF, especificando cada una de las obligaciones financieras solventadas, los pagos de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y de las acciones realizadas para atender las necesidades vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Por otro lado, en el mismo PEF se indica que el Consejo Nacional de Seguridad Pública promoverá que por lo menos el 20% de los recursos del FORTAMUNDF, se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

Otros aspectos a considerar.

Cabe advertir que, adicionalmente, los municipios deben atender las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en los términos y plazos que dicha ley establece.

En materia de obra pública y adquisiciones se considerarán además las leyes locales, salvo en el caso de que se mezclen recursos del FAISM o del FORTAMUNDF con recursos de otros programas federales. En este supuesto, aplicarán las leyes federales, cuando así lo prevea la normativa.

Recomendaciones para incidir, con un carácter preventivo, en las observaciones más recurrentes en las auditorías del FAISM y del FORTAMUNDF

Auditoría Superior de la Federación.*

En este apartado se formulan algunas recomendaciones que podrían incidir, con un carácter preventivo, en la atención de las principales y más recurrentes observaciones que se determinan en las auditorías de los fondos del Ramo 33 operados por los municipios.

Estas recomendaciones son adicionales a las que se plantean con un carácter más genérico en la siguiente sección 10 del presente texto, y que buscan coadyuvar a una gestión más adecuada del FAISM y el FORTAMUNDF, así como al logro de una mayor calidad del gasto y transparencia en su manejo.

En un primer momento revisaremos observaciones relacionadas con un probable daño patrimonial o un desvío de recursos en cada uno de los fondos. Posteriormente, tocaremos otro tipo de observaciones, más bien relativas a la calidad del gasto y de sus resultados, la transparencia y el cumplimiento de las normas, metas y objetivos de carácter general.

* Auditoría Especial del Gasto Federalizado, Dirección General de Investigación y Evaluación.

Una recomendación elemental es que se conozca adecuadamente y se observe la normativa que regula ambos fondos: la Ley de Coordinación Fiscal (Capítulo V), las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y la norma local en materia de obra pública y adquisiciones, principalmente.

RECOMENDACIONES PARA EL FAISM.

En la experiencia de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, las principales y más recurrentes observaciones al practicar auditorías al FAISM, son las siguientes:

En el caso del FAISM, las observaciones que implicaron un probable daño patrimonial o el desvío de los recursos, mismas que se desglosan a continuación, representaron un 28.2% de la muestra auditada en el ejercicio 2009.

a. Obras que no benefician a población en rezago social y pobreza extrema.

En la revisión de la Cuenta Pública 2009 esta irregularidad significó el 28.5% del monto observado.

Recomendaciones:

- Es necesario reiterar la observancia de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo referente a que los recursos del FAISM deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras y acciones que beneficien directamente a población en rezago social y pobreza extrema.
- Conviene disponer de información actualizada sobre las condiciones sociales del municipio; cobertura de atención y déficits en los servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación); déficits de infraestructura educativa y de salud; mapas de pobreza; polígonos de hábitat. Contar con un sistema de información para apoyar la planeación de las inversiones del FAISM y la evaluación de sus resultados e impactos (mínimamente debería disponerse de la información sobre las colonias y localidades sin servicios básicos y el número de habitantes afectados). Igualmente,

sería conveniente tener un inventario de obras e infraestructura con sus condiciones constructivas y de operación.

- Aprovechar los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 para integrar el sistema de información municipal que apoye el proceso de selección de las obras por realizar con los recursos del FAISM.
- Verificar en campo las solicitudes de obras y acciones: visitar a las localidades, colonias y barrios, y realizar entrevistas con los beneficiarios, para constatar que por sus condiciones de pobreza pueden ser apoyados con el FAISM.
- Programar las inversiones con la participación de los habitantes. Asimismo, informarles y sensibilizarlos sobre la importancia de observar la normativa en el manejo del fondo.
- Difundir entre la población las condiciones sociales del municipio, para que se sepa que la prioridad con los recursos del FAISM son los grupos más pobres, particularmente en materia de servicios básicos: agua, drenaje o letrinas, electrificación, entre otros.
- Implantar mecanismos para captar las necesidades y demandas de la población más pobre, que suele tener menos posibilidades para gestionar sus solicitudes, dada su propia condición de rezago.

b. Obras y acciones no comprendidos en los rubros programáticos que define la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta irregularidad significó el 28.4% del importe observado en las auditorías del FAISM, en la revisión de la Cuenta Pública 2009.

Recomendaciones:

- Ajustarse a la relación de los 10 rubros que establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su artículo 33; no existe otro ordenamiento que sustituya o complemente sus disposiciones al respecto.

- Para obras o acciones que sean prioritarias y no estén en los rubros previstos por la LCF, buscar otras fuentes de financiamiento.
- La mezcla de recursos del FAISM con otros programas es factible, si se respeta la apertura programática del fondo, prevista en la LCF, y las obras y acciones benefician directamente a población pobre. Asimismo, se deberá disponer de la documentación comprobatoria del gasto financiado con el FAISM.
- En el concepto de Urbanización que prevé la LCF no considerar grandes obras viales, edificios públicos, glorietas, monumentos, auditorios, proyectos suntuarios ni, en general, obras que no se vinculen con la atención de las necesidades prioritarias, inmediatas y de beneficio directo de los grupos en pobreza, en materia principalmente de acciones como pavimentación de calles, arreglo o mejoramiento de calles, empedrados, banquetas, guarniciones y puentes peatonales, entre otras.
- En el renglón de infraestructura básica educativa, considerar únicamente obras en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. El equipamiento de las aulas, para ser financiable por el fondo, debe formar parte de un proyecto integral de infraestructura, no como una acción aislada, exclusiva de equipamiento.
- En el concepto de infraestructura básica de salud, considerar sólo obras en unidades médicas vinculadas al primer nivel de atención. En materia de equipamiento, observar el mismo criterio que para la infraestructura básica educativa.
- Respecto del renglón de infraestructura productiva rural, no se deben incluir en el mismo la adquisición de insumos, la compra de ganado u otras especies, ni el equipamiento de proyectos, sino únicamente la inversión en infraestructura.

Es importante señalar que la ASF reconoce que la apertura programática del FAISM debe revisarse y ampliarse porque ya no se corresponde con la realidad y los requerimientos actuales de los municipios; en ese sentido, ha promovido su revisión. No obstante, mientras no se modifique, han de observarse las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal al respecto.

c. Traspaso de recursos a otros programas o cuentas del municipio. Los recursos se reintegraron sólo parcialmente a la cuenta del fondo o no se efectuó el reintegro de los intereses correspondientes.

Esta observación representó el 21.2% del importe observado.

Recomendaciones:

- No traspasar recursos del FAISM a otros programas, ni siquiera con un carácter temporal.
- Llevar una cuenta bancaria única para el fondo y registros contables y presupuestarios exclusivos. No registrar operaciones que no correspondan al fondo.
- Hacer eficiente la administración programática y financiera del municipio, para que cada fondo o programa municipal tenga su previsión presupuestal y no surja la necesidad de efectuar préstamos temporales entre fondos y programas.
- Establecer controles adecuados para evitar que se destinen recursos a préstamos temporales o se realicen transferencias a otros programas.
- Capacitar a los servidores públicos municipales responsables del manejo del fondo sobre la normativa de su operación y concientizarlos sobre el impedimento para que realicen préstamos temporales o transferencias definitivas, con recursos del fondo, a otros programas.
- Elaborar estados contables y financieros objetivos y veraces, enviarlos al Cabildo y difundirlos entre la sociedad municipal. La transparencia en el manejo del fondo inhibe prácticas que contravienen la normativa.

d. Falta de documentación comprobatoria del gasto.

Esta irregularidad representó el 13.3% del monto que se observó en la revisión de la Cuenta Pública 2009.

Recomendaciones:

- Tener controles para verificar la disponibilidad de la documentación comprobatoria del gasto, y que ésta cumpla con los requisitos fiscales y demás normativa.
- Capacitar al personal responsable, sobre los requisitos que debe cumplir la documentación comprobatoria del gasto.
- Asegurarse de que, antes de pagar las estimaciones u otros documentos, los contratistas o proveedores entreguen la documentación justificativa correspondiente y que ésta cumpla con todos los requisitos previstos por la ley.
- Antes del pago de las estimaciones, verificar que se ejecutaron los trabajos de obra pública y se corresponden con lo que señalan los documentos, que se entregaron las adquisiciones o que se proporcionaron los servicios.
- Tener un expediente unitario por obra, debidamente integrado. En este expediente debe estar toda la documentación de la obra o acción correspondiente.
- Capacitar al personal responsable y gestionar asistencia técnica para la integración de los expedientes y documentación generada en la operación del fondo.
- Designar un área coordinadora responsable de la integración y resguardo de los expedientes unitarios de las obras y acciones financiadas con el fondo. Evitar que cada área de la administración municipal tenga una parte de la documentación, e integrar un solo expediente.
- Asignar un área específica que reúna las condiciones necesarias para conservar y resguardar adecuadamente la documentación.
- Verificar que la documentación comprobatoria del gasto cumple con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación (artículos 29 y 29 A).

e. Recursos ejercidos por encima de los límites establecidos para los gastos indirectos o el renglón de Desarrollo Institucional, así como pagos improcedentes en estos conceptos.

Aunque esta observación significó solo el 3.2% del monto observado, se presentó en más del 50% de los municipios auditados.

Recomendaciones:

- Llevar un adecuado control y registro de los recursos ejercidos en gastos indirectos y desarrollo institucional para que sus montos no rebasen el equivalente al 3.0% y al 2.0%, respectivamente, del importe asignado al municipio por concepto del FAISM.
- Verificar que los recursos por ejercer en estos conceptos se apliquen efectivamente en renglones que correspondan con los fines de los gastos indirectos y el desarrollo institucional.
- Los gastos indirectos apoyarán fundamentalmente la supervisión de las obras.
- En cuanto a desarrollo institucional, los conceptos en que se apliquen los recursos deben contribuir efectivamente al fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, organizativas y otras, de los municipios, específicamente para apoyar el mejor manejo del FAISM: asistencia técnica, capacitación, equipo de cómputo, formulación de manuales, estudios que apoyen la reorganización de la administración municipal, entre otros.

f. Irregularidades vinculadas con obra pública: conceptos pagados no ejecutados, anticipos no amortizados, penas convencionales no aplicadas, obras de mala calidad y otras.

Estas irregularidades representaron únicamente el 4.0% del importe observado, pero estuvieron presentes en la mayoría de los municipios, por lo que es importante atenderlas con un carácter preventivo.

Recomendaciones:

- Integrar un área de obras públicas con las capacidades necesarias, dentro de las posibilidades de cada municipio, es decir: personal suficiente y con las competencias adecuadas, medios de trabajo, procesos claros y documentados. Es fundamental que el personal conozca la normativa, que tenga un perfil profesional y experiencia en construcción y supervisión de obra pública.
- El personal de mando en el área de obras públicas debe cubrir perfiles adecuados a las funciones que desarrolla.
- Las áreas jurídica y de obras públicas del municipio deberán estar atentas a las modificaciones que registre la normativa en materia de obras públicas y adquisiciones y, cuando sea el caso, informar al personal y capacitarlo.
- Implementar sistemas y controles adecuados para el desarrollo eficiente de los procesos de licitación, contratación, supervisión, ejecución y finiquito de las obras, así como de las adquisiciones. En ese contexto, es necesaria también una fluida coordinación entre el área jurídica y la de obras públicas, a fin de observar la normativa en todos los procesos.
- No fraccionar obras o adquisiciones para evitar licitarlas en los términos previstos por la normativa.
- Supervisar adecuada y oportunamente las obras; verificar los trabajos efectuados antes de su pago. Realizar una supervisión de calidad, que realmente sirva para controlar los procesos constructivos.
- Redactar los contratos conforme a la normativa, con apoyo del área jurídica del municipio, precisando claramente los aspectos relativos a las modificaciones contractuales y la aplicación de penas convencionales.
- Disponer de los proyectos de obra, debidamente elaborados, antes de aprobar las obras. Hay que tener en cuenta que este es uno de los aspectos más críticos que explican el retraso en el ejercicio de los recursos.

- Capacitar al personal sobre el llenado, manejo y contenido de la bitácora de obra.
- Capacitar al personal supervisor para que pueda identificar los casos de aplicación de retenciones, sanciones y los métodos para calcularlas.
- Las especificaciones de construcción deben anexarse físicamente a los contratos y no sólo como un enunciado.
- Incorporar la participación organizada de la sociedad en el seguimiento y vigilancia de las obras, para que sea un apoyo estratégico en la administración municipal. Al respecto, es importante capacitar a los comités de obra, representantes del COPLADEMUN y otras organizaciones. Es conveniente también proporcionarles información sustantiva de las obras y acciones que se realizan, para que apoyen en la vigilancia.
- Realizar un adecuado registro y control de los anticipos otorgados a los contratistas.
- Entregar sólo los montos pactados en los contratos, que deberán ajustarse a la ley; efectuar adecuadamente su amortización. No finiquitar contratos cuando no se haya amortizado totalmente el anticipo.
- Aplicar efectivamente las pruebas de calidad en las obras.
- Constituir y reglamentar, de acuerdo con la ley, los comités de obras y adquisiciones.
- Hacer transparentes los procesos de licitación y adjudicación de los contratos, incorporando representantes y testigos sociales en dicho proceso.
- Promover que las áreas de construcción satisfagan adecuadamente el requisito de la validación de impacto ambiental de las obras, pues con frecuencia se desconoce qué obras lo requieren o qué instancia debe emitir el dictamen correspondiente, o bien, no lo gestionan.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTAMUNDF.

En este fondo, las principales y más recurrentes observaciones que implican un probable daño patrimonial o desvío de recursos son las siguientes.

a. Transferencia de recursos a otras cuentas y programas.

Esta observación representó el 39.6% del monto observado.

b. Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones o que no cumple con los requisitos fiscales.

Esta observación significó el 35.9% del importe observado.

Recomendaciones:

- Respecto de las dos observaciones anteriores, se sugiere considerar las mismas recomendaciones que se formularon en el caso del FAISM.

c. Recursos no entregados al municipio o ministrados con retraso, sin los intereses correspondientes.

Esta observación significó el 11.6% del monto observado en las auditorías de este fondo, realizadas en la Cuenta Pública 2009.

Se trata de una irregularidad con un monto reducido, pero su incidencia se presentó en varios municipios, particularmente respecto del desfase en la ministración de los recursos, que también ocurre con el FAISM.

Recomendaciones:

- Designar un responsable de verificar que los recursos de los fondos de aportaciones federales se entreguen al municipio en las fechas publicadas en el periódico oficial del estado, y que los montos ministrados sean los correctos.

- Capacitar al personal encargado de la actividad anterior, sobre las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de entrega de los recursos de los fondos a los municipios, por parte de los gobiernos de las entidades federativas.
- Efectuar conciliaciones sistemáticas de los registros bancarios, contables y presupuestales, para verificar la entrega oportuna y adecuada de los recursos de los fondos al municipio.
- Realizar gestiones ante los gobiernos de las entidades federativas en cuanto se conozcan las irregularidades en la ministración de recursos.

d. Pagos indebidos al personal de seguridad pública (faltas, suspensiones, pagos realizados después de la baja, prestaciones sin sustento, entre otras).

Esta observación representó únicamente el 4.0% del importe observado, pero es frecuencia en los municipios.

Recomendaciones:

- Establecer un adecuado sistema de control para la gestión de los recursos humanos, a fin de evitar pagos indebidos.
- Disponer de tabuladores y plantillas autorizadas por el Cabildo.
- Capacitar al personal responsable de los pagos y del control del personal, en los temas correlativos a esta materia.
- Fortalecer las acciones de supervisión para verificar la aplicación efectiva de los controles establecidos.

Observaciones que no implican un probable daño patrimonial.

En las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación al FAISM y al FORTAMUNDF, en el proceso de revisión de la Cuenta Pública 2009, se determinaron otras

observaciones que, si bien no implicaron un probable daño patrimonial, afectan la calidad del gasto y de sus resultados, la transparencia de la gestión de los fondos, la observancia de la normativa y el cumplimiento de sus metas y objetivos. Tales observaciones son, entre otras, las siguientes:

- a. Débiles sistemas de control interno:** la ASF encuentra sistemas de control interno con fuertes debilidades, lo que contrasta con el insuficiente aprovechamiento de los recursos que están previstos en el FAISM para apoyar el desarrollo institucional de los municipios.

- b. Insuficiencias en los sistemas de contabilidad de los fondos:** se carece o es inadecuado el registro contable y presupuestario de las operaciones; hay desfase en el registro de las operaciones; diferencias entre la información reportada por diferentes áreas del municipio; falta de una cuenta bancaria específica para el manejo de los recursos del fondo y sus rendimientos financieros; productos financieros no registrados en la contabilidad del fondo; no es sistemática la conciliación de cifras contables y presupuestarias; diferencias entre las cifras contables y presupuestarias, con las manifestadas en la Cuenta Pública.

Por otro lado, en un importante número de municipios no se lleva una contabilidad patrimonial; hay diferencias entre los registros contables y presupuestarios, con la información reportada a la SHCP; documentación comprobatoria del gasto no cancelada con el sello de operado, que identifique además el nombre del fondo.

- 1. Baja implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental:** se registra un avance insuficiente en la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Al respecto, debe considerarse que los municipios deberán emitir información periódica y elaborar su Cuenta Pública conforme a lo dispuesto en esta ley a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

- 2. Obras que no operan o que lo hacen con deficiencias:** en las auditorías realizadas al FAISM en la Cuenta Pública 2009, sólo una parte reducida de las obras revisadas (3.1%) no operaban o lo hacían con deficiencias. No obstante, es conveniente destacar esta observación a fin de que los municipios adopten las medidas necesarias para que todas las obras que se realicen con el fondo operen y generen los beneficios previstos.

- 3. Concentración de las inversiones del FAISM en pavimentos:** existe una enorme concentración de los recursos del FAISM en acciones de pavimentación y obras similares (35.6% del total ejercido por los municipios auditados en la Cuenta Pública 2009), lo que contrasta con asignaciones menores en servicios básicos prioritarios como agua, drenaje y letrinas, y electrificación, en los que sólo se aplicó el 6.6%, 5.2% y 5.8%, respectivamente, del gasto total.
- 4. Retraso en el ejercicio de gasto del FAISM:** falta de oportunidad en el ejercicio de los recursos en el caso del FAISM. Existen pues subejercicios, lo que afecta la generación oportuna de los beneficios previstos, la transparencia de la gestión y la fiscalización del gasto. O bien, sucede que los ejercicios del gasto se empalman.
- 5. Poca participación social:** como se sabe, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la población beneficiaria del FAISM participe en la planeación, programación, ejecución, vigilancia, seguimiento y evaluación del fondo; en esto radica uno de sus elementos estratégicos fundamentales. Hay avances en esta materia, pero aún es insuficiente el cumplimiento pleno, según lo muestran los siguientes datos: el 33.4% de las obras de la muestra de auditoría no disponía de solicitud de la comunidad para su ejecución, lo que supone que las obras se decidieron al margen de los beneficiarios. Por otro lado, en el 29.0% de los municipios auditados, el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal sesionó solamente una vez al año, y en el 4.8% no sesionó. Adicionalmente, hay evidencias de que este organismo opera básicamente para integrar el programa de inversión del fondo, y en mucho menor medida para realizar su seguimiento. Esto hace suponer que los resultados del FAISM y del FORTAMUN no están siendo evaluados por la ciudadanía, pues el comité no sesiona para dicho fin.
- 6. Inobservancia de la normativa en los procesos de licitación, adjudicación y contratación de las obras y adquisiciones:** en este caso, los municipios suelen fraccionar las obras y adquisiciones para evadir el procedimiento de licitación establecida por la ley. Ocurre también que se adjudican contratos sin observar la modalidad de licitación prevista por la ley. Del mismo modo, se registra la falta de garantías, montos garantizados incorrectos o entregas con retraso. A veces falta la bitácora de obra, es mal llenada o hay un manejo inadecuado de la misma. Hay expedientes unitarios inadecuadamente integrados y, por último, existen contratos con insuficiencias en su elaboración. También ocurre que hay trabajos

adicionales ejecutados sin existir convenios modificatorios de los contratos.

7. En el caso del FORTAMUNDF, las insuficiencias en la calidad del gasto giran en torno a lo siguiente: **una proporción mayoritaria del fondo se destina al financiamiento de gasto corriente** (pago de personal de seguridad pública, pasivos de operación y otros gastos operativos). En este caso, es muy poco significativa la inversión en proyectos de elevado impacto en el desarrollo municipal.
8. Hay, asimismo, **incumplimiento de las obligaciones fiscales**: impuestos no retenidos, impuestos retenidos no enterados al SAT y retenciones calculadas incorrectamente.
9. **Deficiencias de evaluación**: no se ha desarrollado en los municipios la práctica de la evaluación de los fondos, por lo que no se conocen sus logros y resultados, así como sus insuficiencias, para retroalimentar su operación en el siguiente ejercicio. En ninguno de los municipios auditados se realizó el ejercicio de evaluación previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por la misma Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el apartado siguiente se hacen recomendaciones para incidir, también con un carácter preventivo, en estas observaciones.

Recomendaciones generales para apoyar una mayor calidad en la gestión y los resultados de los fondos operados por los municipios, su transparencia y rendición de cuentas.

Auditoría Superior de la Federación.*

En este apartado se plantean algunas propuestas para apoyar un mejor logro de los objetivos del FAISM y del FORTAMUNDF; algunas son de carácter estratégico y otras son más operativas; ambas, en conjunto, pueden coadyuvar a la implementación más satisfactorio de estos fondos.

Las propuestas se derivan de la experiencia de fiscalización de la ASF respecto de estos fondos. Lo que se recomienda es lo siguiente:

1. Aumentar la asignación del FAISM y del FORTAMUNDF, particularmente la del primero, que constituye el programa institucional más importante del Estado para aumentar la cobertura de servicios básicos prioritarios (agua, drenaje, electrificación, pavimentaciones y demás) en los municipios rurales, que son la gran mayoría en el país.

* Auditoría Especial del Gasto Federalizado, Dirección General de Investigación y Evaluación.

Incrementar, asimismo, la asignación del FORTAMUNDF, pero asociada al establecimiento y cumplimiento de metas, así como a un mayor esfuerzo recaudatorio local, especialmente en materia de impuesto predial y derechos de agua.

2. Revisar la LCF para adecuarla a las nuevas circunstancias de la vida municipal. Falta igualmente, reglamentarla, emitir Reglas de Operación del Ramo General 33 o emitir una nueva ley de presupuesto y gasto federalizado.

En caso de que se hagan modificaciones, se sugiere tomar en cuenta lo siguiente, para el caso del FAISM y el FORTAMUNDF:

- Que los mecanismos de distribución estimulen la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Actualmente, la distribución de los recursos tiene un carácter significativamente inercial y no considera esos elementos.
 - Revisar la fórmula de distribución del FAISM, incorporando elementos donde no perjudiquen, como actualmente sucede, a municipios que han mejorado sus condiciones de pobreza, en virtud de los esfuerzos realizados. Actualmente, a medida que un municipio mejora sus condiciones de bienestar, recibe menos recursos, dado la fórmula de distribución.
 - Valorar la permanencia en el FAISM de municipios cuyas condiciones socioeconómicas y de otra naturaleza pueden no estar justificarlo. Si fuese el caso, habría que contemplar otro tipo de apoyo financiero para ese tipo de municipios.
 - Precisar que los recursos del FAISM han de orientarse exclusivamente al beneficio de grupos de población en pobreza extrema y rezago social. Al respecto, es importante definir los indicadores y las características mínimas de los grupos que podrían beneficiarse con este fondo. Hecho esto, los municipios tendrían que verificarlos al momento de seleccionar las obras e integrar sus programas de inversión.
3. Adecuación de la apertura programática del FAISM. Es preciso definir una apertura programática por tipo de municipios (urbanos, semiurbanos y rurales), adecuada a las circunstancias actuales y a las demandas de la sociedad. El espíritu, en este

punto, es ampliar las obras y acciones susceptibles de realizarse con el FAISM, respondiendo a las necesidades de los municipios.

Adicionalmente, deben precisarse con claridad las obras y acciones susceptibles de realizarse con el fondo, para que cumpla satisfactoriamente con el destino de los recursos. La ambigüedad actual en este punto ha propiciado un desvío significativo de la inversión en renglones que no corresponden con los fines del FAISM.

Particularmente, es conveniente precisar las obras y acciones factibles de realizar en los rubros de urbanización, infraestructura básica educativa, infraestructura básica de salud e infraestructura productiva rural.

4. Es conveniente fijar un límite de referencia al porcentaje de recursos del FAISM que podrían aplicarse en la cabecera municipal, según el tipo de municipio (urbano, semiurbano y rural).
5. Habría que definir un límite, también como referencia, para la asignación de recursos del FAISM en el rubro de pavimentaciones y obras similares, cuyas elevadas asignaciones se han traducido en la inversión de menores proporciones de recursos para servicios básicos prioritarios, como agua, drenaje, electrificación e infraestructura educativa y de salud. En este caso, sin embargo, tiene que tomarse en cuenta una tipología de los municipios.
6. Se propone asignar un porcentaje del FAISM (tentativamente el 8.0% de la asignación de cada municipio), para acciones de conservación y mantenimiento preventivo de las obras ejecutadas con el FAISM en ejercicios anteriores. Esta es una cultura que no se ha desarrollado en la administración pública con el alcance necesario, ya que se ha privilegiado la ejecución de obras nuevas, desatendiendo el rubro de la conservación y la operación eficiente.
7. Establecer la obligatoriedad de que los municipios cuenten con sistemas para disponer de la información actualizada referente a sus localidades y colonias con carencia de servicios básicos, así como de la población afectada, para apoyar en la planeación de las inversiones del FAISM y en el proceso de integración de los programas de inversión del fondo.

Se adolece de esta información en casi todos los municipios, aunque se trata de un elemento básico tanto en la planeación como en la evaluación de lo que se hace con el FAISM.

8. También es recomendable tomar en cuenta los resultados alcanzados por los municipios, como un factor importante para determinar las nuevas asignaciones de recursos. Sin embargo, debe pensarse en la heterogeneidad en las capacidades técnicas y administrativas de las administraciones municipales.
9. Hace falta precisar, en términos operativos, el principio de anualidad para evitar el retraso en los ejercicios. De lo contrario, puede seguirse afectando la generación oportuna de los beneficios previstos y la transparencia en la gestión de los fondos. El mes de febrero del siguiente año sería un límite razonable para ejercer los recursos ministrados.

En dado caso, los recursos no ejercidos, tendrían que reintegrarse a la Tesorería Federal, y ser redistribuir entre aquellos municipios que los ejercen de manera adecuada y oportuna.

10. Implementar una vigorosa estrategia de concientización, promoción, capacitación y asistencia técnica a los municipios, para que entreguen de forma oportuna y con la calidad, los informes sobre el ejercicio, destino y resultados de los fondos a la SHCP, así como de los indicadores de desempeño, además de difundirlos entre la población.
11. De modo complementario, la ley tendría que prever sanciones ante la falta de entrega de dicha información trimestral a la SHCP, pues de ello depende que se informe también al Congreso de la Unión. Hasta ahora, dicho proceso ha sido deficiente. En contraparte, cabría estimular el cumplimiento de la disposición.

Lo anterior también aplica por la falta o insuficiencia de difusión de los recursos, acciones y resultados de los fondos.

12. Se propone prohibir de manera explícita, y sancionar, la transferencia de recursos hacia otros fondos y programas, así como establecer una cuenta única y productiva para el manejo de los recursos, y la prohibición de depositar en ella los remanentes de otros ejercicios o de otras fuentes.

13. Hace falta apoyar y estimular a los municipios para que cumplan lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a fin de favorecer una gestión cada vez más eficiente y transparente de los fondos.
14. Se propone definir e implementar una política nacional de desarrollo institucional municipal, que apoye el fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y organizativas de los municipios.

Una política en este sentido tendría que articular los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, con una expresión estatal, para que cada entidad formule e instrumente un programa de desarrollo institucional de sus municipios.

Al respecto, sería pertinente constituir un subcomité de desarrollo institucional municipal en los COPLADES, para que allí se formule, implemente y evalúe un programa en esa materia.

En apoyo de lo anterior, convendría volver obligatoria, en la Ley de Coordinación Fiscal, la aplicación de recursos para el desarrollo institucional municipal que prevé el FAISM y que actualmente son de uso opcional. Esto podría fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios, así como formular programas adecuados en esa materia.

15. Es preciso desarrollar una cultura de evaluación de ambos fondos, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Al respecto, tendría que darse asistencia y capacitación a los municipios, y estimular a los que realicen actividades de evaluación.

Sobre este particular, tendría que ser explícito en la LCF que la SEDESOL y la SHCP, como instancia coordinadoras de los fondos, realicen evaluaciones anuales coordinadas sobre los resultados e impactos de los mismos, y los remitan al Congreso de la Unión.

Esta práctica de evaluación debiera promoverse también entre los estados y los municipios, con el fin de propiciar la retroalimentación sistemática de la política y estrategia del FAISM y el FORTAMUNDF.

También aunado a lo anterior, es conveniente que las dependencias federales coordinadoras de los fondos revisen y, en su caso, actualicen y amplíen los indicadores de resultados establecidos, para facilitar los ejercicios de evaluación.

16. Hace falta que los municipios definan metas anuales y de mediano plazo en la cobertura de los servicios básicos. Esto sería un elemento de apoyo en la planeación de inversiones del FAISM y su orientación preferente hacia dichos rubros.
17. Se recomienda impulsar la integración de los Consejos de Armonización Contable en las entidades federativas, incluyendo en ellos a los municipios, a las entidades fiscalizadoras locales y los colegios de contadores, para coadyuvar en el proceso de implementación de los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable.
18. Se sugiere definir e implementar estrategias que fortalezcan el proceso de rendición de cuentas de los municipios respecto del FAISM y del FORTAMUNDF.

En este asunto, es conveniente que la Cuenta Pública municipal presente la información suficiente y con el detalle necesario, que permita el conocimiento adecuado del ejercicio, destino y resultados del fondo. Por otro lado, dicho documento debe hacerse público y facilitar su acceso a la población en general, así como promover su conocimiento y consulta por parte de la ciudadanía.

19. Impulsar entre la población el desarrollo de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Para tal efecto, es conveniente promover entre la población lo que dispone la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública. Por otro lado, debe trabajarse para que los mecanismos de consulta sean ágiles y accesibles. La ciudadanía debe contar con elementos para someter a los gobiernos a un proceso efectivo de rendición de cuentas.

Hay otra serie de medidas generales recomendables, para incidir en el mejor ejercicio y aplicación de los fondos municipales:

- Efectuar procesos adecuados de entrega-recepción de las administraciones municipales.
- Institucionalizar y documentar los procesos de trabajo para evitar el rompimiento de la operación en los cambios de administración. Es decir, evitar la reinención de las formas de trabajo en cada nueva administración.

- Minimizar la sustitución de personal en los cambios de administración para no afectar la continuidad operativa y que no se pierda la experiencia acumulada.
- Impulsar el establecimiento del sistema civil de carrera de los servidores públicos municipales, por lo menos en el caso de posiciones operativas estratégicas.
- Junto con los responsables de la operación del FAISM y del FORTAMUNDF, identificar los problemas sustantivos que afectan el desarrollo adecuado en cada una de las etapas operativas del fondo y, con base en esta información, definir una estrategia para la atención de la problemática detectada.
- Efectuar en cada municipio un seguimiento sistemático del ejercicio del fondo, para identificar insuficiencias y problemas, y adoptar las medidas oportunas para su atención.
- Integrar oportunamente el programa de inversión del fondo y disponer también con oportunidad de los proyectos para las obras y acciones. Iniciar oportunamente los procesos de licitación, contratación y ejecución de las obras y acciones. En muchos municipios, el periodo entre la fecha de aprobación del programa de inversión del FAISM, a cargo del COPLADEM y el Cabildo, y la fecha de inicio de las licitaciones, es excesivo.
- Promover la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para que los recursos del FAISM se entreguen en menos ministraciones; en lugar de 10 podrían ser 8, de enero a agosto). No obstante, debe subrayarse que este aspecto no es una causa fundamental del acentuado desfase en el ejercicio de gasto en el FAISM.
- Impulsar la participación organizada de la población en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del FAISM. Para ello debieran constituirse comités comunitarios o la figura que prevea la normativa. Entre tanto, es preciso que los municipios integren los órganos de planeación participativa que prevé la ley y hacer efectivo su funcionamiento y participación en todas las fases de operación de los fondos.

- Conviene también hacer efectiva la aplicación de las penas convencionales por incumplimiento de los plazos contratados con la iniciativa privada, asegurando la incorporación de estas penas en los contratos correspondientes y en los términos que establezca la normativa local.
- En el caso del FORTAMUNDF, los municipios deben cumplir oportuna y adecuadamente con sus obligaciones fiscales, respecto de la retención de los impuestos y otras contribuciones del personal pagado con el fondo, así como de su entero al SAT y a otras instancias previstas por la ley.
- Por último, sería conveniente que los municipios conozcan los programas de la administración pública federal que implican la participación del gobierno municipal. No debiera olvidarse que los municipios siguen siendo un espacio natural para la política social y para la formación de ciudadanía.

La producción y edición editorial de “**Manual de Transferencias Federales para Municipios**” se terminó de imprimir en los talleres de I.A.G. en Color, S.A. de C.V., ubicado en Gral. Enrique Torroella No. 19, Col. Ampl. Daniel Garza, C.P. 11840, México, D.F., en el mes de septiembre de 2011.

Consta la presente edición de 3,000 ejemplares.



ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

www.gobiernofederal.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.inafed.gob.mx