

Reforma Normativa en Materia
Distributiva de los recursos públicos
estatales y federales para un auténtico
federalismo y autogestión municipal

Alejandro Armenta Mier

Mariano Velasco Torres

Puebla, septiembre 2007

Introducción

El objetivo de esta ponencia es proponer una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para adecuar las condiciones normativas en materia distributiva de los recursos públicos federales y lograr avances en la construcción de un autentico federalismo en México. Estas adecuaciones están orientadas bajo los principios de equidad y justicia social y con enfoque al desarrollo social integral sustentable. Para el avance hacia un autentico federalismo los gobiernos locales deben asumir su poder de gobierno dentro del sistema federalizado y para ello debe dotárseles de una mayor autonomía hacendaría y capacidad de gestión.

De esta manera, en un primer apartado, se argumenta la construcción teórica del autentico federalismo aclarando algunos aspectos conceptuales, en el segundo se analizan los problemas de las haciendas públicas, mismos que justifican precisamente las reformas a la normatividad en materia distributiva a fin de dotar a las haciendas públicas de una mayor autonomía y recursos y proveer a los gobiernos locales de mayor capacidad de gestión por representar el primer orden de gobierno que conoce la demanda de la ciudadanía mas de cerca, en un tercer apartado se cita la normatividad existente de la forma en que se distribuyen los recursos del Fondo de participaciones y de aportaciones, así como las insuficiencias legales para una distribución equitativa y transparente. Finalmente, para garantizar el cumplimiento normativo tanto de los actores que administran para la distribución, como de los que administran para su aplicación, en el apartado cuatro, se da a conocer la forma en como se fiscalizan, vigilan y controlan los recursos federales.

1. Hacia un autentico federalismo en México

El federalismo en México ha sido un proceso complejo, que implica no solo reformas estructurales sino también de Estado, cuyos sus orígenes se plasman en la constitución de 1857 y 1917, más recientemente en las tres últimas décadas se han tenido avances significativos en materia económica (con las llamadas reformas de primera y segunda generación) que se han concretado en una mayor libertad para consumir y producir, a la par debería implementarse las reformas de estado (dado que hay un desfase de por lo menos una década cuando se inicia las reformas electorales) para consolidar el federalismo en México.

La construcción del federalismo en México implica no solo la transferencia de responsabilidades, normatividad e institucionalización, sino también la forma en cómo se distribuyen los recursos hacia los gobiernos de los estados y los municipios, la descentralización de recursos desde un marco conceptual, se refiere a la descentralización fiscal, el cual ocurre cuando las competencias fiscales (exclusivamente los gastos para nuestro estudio) se desplazan del nivel central (gobierno federal) hacia el inferior (gobiernos estatales y municipales) pero

dirigido desde el nivel central. Por tanto, “una forma de transferir funciones y responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales es mediante un proceso de descentralización que consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará” (CEPAL; 1993).

En ese sentido, dice Arellano y Rivera; 1998, que la llamada descentralización debe implicar precisamente el fortalecimiento de los niveles de gobierno estatal y municipal para resolver problemas de crecimiento y desarrollo social, e incluso los dilemas tradicionales de la relación entre el gobierno y la sociedad en los aspectos de transparencia y democracia. Un gobierno descentralizado también alcanzará un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir, aunque con apego a las reglas que la suministran.

“En un contexto de la agudización de los problemas de legitimidad y crisis fiscal, se vislumbra, dentro del marco de la reforma de Estado, dos procesos básicos que competen a las instancias municipales, las cuales constituyen, las vías institucionales más inmediatas para la canalización de las demandas de la población; nos referimos a la descentralización administrativa acompañada de un proceso de federalización y reconocimiento de los gobiernos locales, lo que se conoce como un nuevo federalismo” (Arellano y Rivera; 1998)

Para beneficiar a los gobiernos locales, se requiere de un federalismo coordinado (auténtico), cuya descentralización debe trascender la relación estado-municipio bajo los principios básicos de justicia y equidad social. Por tanto, el auténtico federalismo se le debe caracterizar como un sistema de organización municipal, estatal y federal, con distribución de poderes y con distribución de funciones y responsabilidades, que asegure bases firmes de desarrollo y autonomía de gobiernos. Luego entonces el federalismo debe estar basado en un sustento social que le de vida democracia y mantenga un equilibrio armónico entre las facultades de los diferentes ordenes de gobierno, esto nos permite acercarnos a un auténtico federalismo. De esta manera, el municipio constituye la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia para la prestación de servicios básicos, un verdadero orden de gobierno promotor del desarrollo local y regional con capacidad de ejercer los recursos aportados desde la federación.

Por tanto, es necesario diferenciar claramente las funciones que deben cumplir cada orden de gobierno, para ello resulta práctico los conceptos de asignación, distribución y estabilización. Respecto a las funciones de distribución y estabilización, la CEPAL (1993) argumenta la conveniencia de su manejo centralizado desde la federación, mientras que la función asignativa (asignación eficiente) dan importancia a la participación de los gobiernos locales. Esto significa que la federación le corresponde la función de administración, distribución y fiscalización, mientras que a los gobiernos locales les corresponde las funciones de proveedores de servicios básicos, ejecutores de gasto público, evaluación,

transparencia, planeación y en menor grado la recaudación de sus propios ingresos.

La función asignativa fortalece a los gobiernos locales (municipios) por que son la primera expresión del ejercicio de una soberanía y la base de una participación ciudadana, por que es el ámbito de gobierno más inmediato a los ciudadanos y el primer vinculo con el sistema de gobierno y el orden jurídico, por tanto el municipio debe ejercer su poder que le corresponde dentro del sistema federalizado. Arellano y Rivera (1998), dicen que para fortalecer en términos reales la figura de la municipalización, es necesario concebir el ámbito local como el punto de partida de las iniciativas, de los proyectos y de la vía de canalización de las demandas ciudadanas y, en este sentido, se requiere de una mayor transferencia de recursos y competencias a los ayuntamientos, una mayor competencia en las decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas municipales.

Por tanto, el autentico federalismo debe reconocer las facultades de los municipios como un verdadero orden del gobierno, con bases justas para construcción de ciudadanía y su capacidad para autogobernarse con responsabilidad dentro del marco constitucional y del sistema federal, teniendo como parte fundamental la soberanía municipal, esto es posible, mediante la institucionalización, la instrumentación y la normatividad para la distribución de los recursos que permitan a los gobiernos locales tener la capacidad de promoción del desarrollo económico en las diferentes regiones del país.

Hay que reconocer que la asignación de los recursos por parte de los gobiernos locales, desde el punto de vista económico, serán más eficientes que si se ejecutan de manera centralizada, máxime cuando la provisión del bien público es el mismo para el gobierno central que el local. Para ello se requieren mecanismos de participación ciudadana que garanticen a la población la administración eficiente de los recursos por parte de los gobiernos estatales y municipales, así como instrumentos y herramientas para mejorar la rendición de cuentas y los resultados obtenidos con los recursos.

2. El problema de las haciendas públicas locales

Uno de los problemas que enfrentan las haciendas públicas locales es la insuficiencia de los recursos para atender las crecientes demandas ciudadanas, pues son los municipios “con poder de gobierno” en el federalismo mexicano los gestores y oferentes de servicios públicos que la federación y el estado no resuelven, aunque con carencias de soberanía en el ámbito de competencia, dado que este poder de las municipalidades quedan marginados a los lineamientos de política fiscal definidos a nivel Federal y Estatal, además, en muchos municipios existen déficit fiscales, por lo que se requiere de transferencias de recursos de aquellos municipios con altas tasas de recaudación hacia municipios donde no existe capacidad recaudatoria por los bajos niveles de ingreso que resultan de la escasez de actividades económicas. En algunos municipios, prácticamente existe

una dependencia de la presupuestación Federal (Fondo general de Participaciones y Fondos de Aportaciones Federales).

La insuficiencia de ingresos se explica, por una parte por la escasez de fuentes de ingreso cuyo porcentaje de recaudación (impuestos a la propiedad, derechos y aprovechamientos) son bajos respecto a las participaciones federales, por otra, el gasto corriente es mayor en comparación con el gasto que se destina a las inversiones de infraestructura para generar servicios básicos.

La insuficiencia de recursos y la dependencia de la presupuestación federal de las haciendas locales justifican el hecho de que los gobiernos locales sean simples administradores y gestores de los recursos, sin que se les permita decidir sobre su óptima aplicación para la atención de las necesidades locales, perdiendo por tanto, su capacidad de gestión como ámbito de gobierno. De acuerdo con el CIDE (2004), “pareciera que el ámbito municipal decrece en beneficio de las entidades federativas y de la federación, pese a que se cuenta con un marco de competencias más específico”.

La forma de resolver las demandas de la ciudadanía desde el ámbito federal o estatal, deja marginada la capacidad de los gobiernos locales, a pesar de que es el ámbito donde se conoce con mayor precisión la demandas ciudadanas y que por tanto, se pueden resolver con una mayor corresponsabilidad entre gobiernos locales y participación ciudadana.

La capacidad de gestión también se manifiesta “en la falta de continuidad de los proyectos y planes de desarrollo de un periodo de gestión a otro y, en esa medida, nos parece urgente redefinir políticas de desarrollo de más largo plazo, que no respondan solo a problemáticas coyunturales, en muchos casos mediáticos, sino al diseño de una política de desarrollo municipal integral que priorice problemas, necesidades y plantee soluciones integrales” (Arellano y Rivera; 1998), aunque el marco normativo para la distribución de los recursos no debiera ser un problema para conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, máxime cuando la distribución se determina por formulas, sí condiciona la aplicación de los mismos al ser etiquedados a fines específicos.

Para resolver el problema de gestión se requiere fortalecer las capacidades de los gobiernos locales mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos de los ayuntamientos, asesorías desde el ámbito central, mayor infraestructura municipal y aplicación de modelos de gestión municipal por objetivos.

3. La normatividad fiscal existente

3.1 Antecedentes

La normatividad del gasto se analiza desde su aspecto funcional, esto es, el gasto utilizado para la gestión gubernamental, el desarrollo productivo y el desarrollo social. Esta clasificación del gasto corresponde al gasto programable definido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría como “las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”, en particular, nos interesa la distribución de la Participación a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28) y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Convenios de Descentralización (Ramo 33).

En 1997 a través de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, que dio origen a los fondos de aportaciones federales (Ramo 33) y que representa actualmente un mecanismo para la descentralización del gasto.

Al considerarse los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el siguiente año (1998), se inicia con ello en México un proceso de descentralización fiscal en materia distributiva de los recursos hacia diferentes niveles de gobierno (Entidades Federativas y municipios) y desde entonces representan la fuente principal de ingreso para estos ámbitos de gobierno.

De acuerdo con CIDE (2004), para 1999 como respuesta al proceso de descentralización de la educación tecnológica (CONALEPS), de la educación para adultos (Instituto Nacional de Educación para Adultos, INEA), así como de las actividades relacionadas con el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), se crearon los Fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para atender dichos procesos de descentralización, respectivamente.

Por decreto en el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, publicada en el diario Oficial de la federación de fecha 27 de diciembre de 2006, se crea el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), decreto mediante el cual se adiciona la fracción VIII del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal correspondiente a este Fondo, en sustitución del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas que se especificaba en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, que desde el año 2000 se incorporaba anualmente por la cámara de diputados en los Presupuestos de Egresos de la Federación. Con este decreto, el FAFEF se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación según el nuevo artículo de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se establece que la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (excluye los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y los impuestos especiales sobre producción y servicios de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal). El Fondo General de Participaciones (Ramo 28) se constituye a partir del 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio y es complementado de acuerdo a convenios de coordinación con impuestos especiales. La distribución del Fondo General de Participaciones se especifica en el artículo 2 y el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal. En el artículo 9, se especifica que las Participaciones a Entidades y Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención.

En el cuadro no. 1 se podrá observar los fines que tiene la distribución de estos recursos, mismos que representan en mayor proporción a las participaciones estatales.

Cuadro 1

Criterios de asignación del Fondo General de Participaciones (Ramo 28)

Fondo General de Participaciones	Criterios de asignación y distribución (Artículo 2 de la LCF)
Participaciones Estatales	45.17% en proporción directa al número de habitantes en cada Entidad 45.17% mediante coeficiente de participación determinado por impuestos asignables en ejercicios anteriores sobre tenencia o uso de vehículos, impuestos especiales y sobre automóviles nuevos. 9.66% mediante proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad
Participaciones Municipales	No deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, para ello las legislaturas locales establecerán la distribución entre sus municipios.

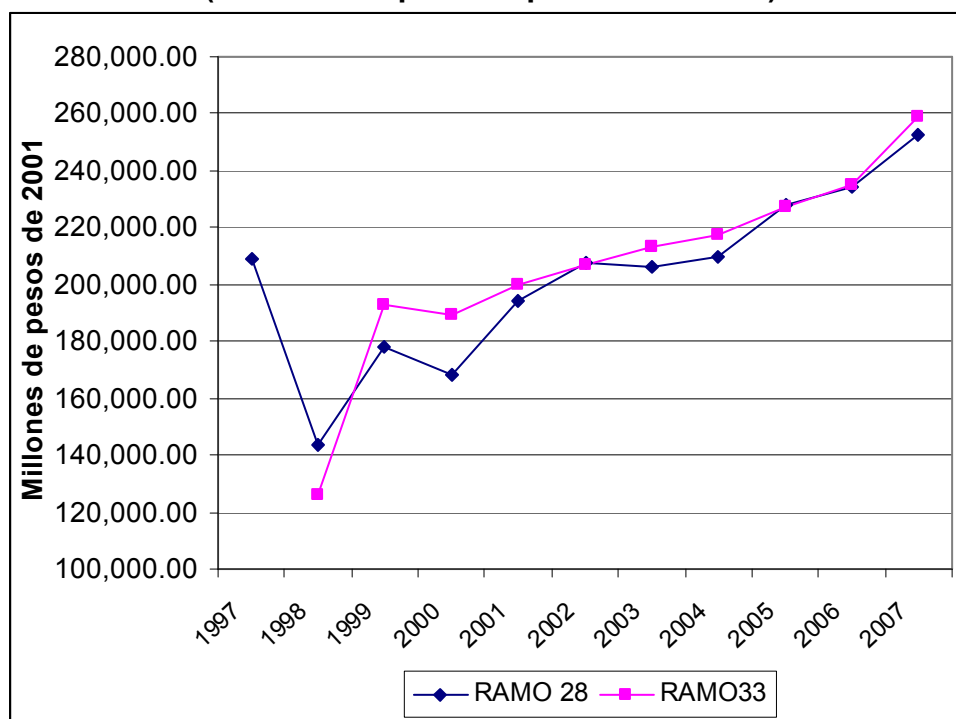
En este caso, la Ley es muy específica para la distribución y no muestra ambigüedades de inequidad distributiva, dado que las formulas están correctamente especificadas bajo el principio de equidad, aunque, esto no se observa a nivel municipal, dado que la distribución es de manera discrecional al especificarse en la Ley que es a libertad de las legislaturas locales.

3.2 Análisis normativo por fondo y propuesta de reforma en materia distributiva

Como se puede observar en la gráfica 1, desde el año 1989 (con excepción de 2005) las Aportaciones Federales (Ramo 33) superan a las Participaciones Federales (Ramo 28), gracias a los convenios de descentralización, actualmente el Ramo 33 entrega a los estados y municipios recursos por cantidades similares a las que se devuelven por concepto de la recaudación federal participable a través del Ramo 28. Para 1996, esa diferencia representa apenas unos 1,000 millones de pesos y para 1997 se incrementa a 8,000 millones de pesos.

A partir del año 2000, tanto las Participaciones como las Aportaciones han registrado un crecimiento regular, pero de manera más significativa en 1997, cuya tasa de crecimiento anual respecto del año anterior fue de 12.62%, la mayor tasa de crecimiento después de los acuerdos de descentralización.

Gráfica 1
Evolución presupuestaria del federalismo
(Millones de pesos a precios de 2001)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los diferentes ejercicios fiscales.

Como ya se mencionó, actualmente el Ramo 33 entrega recursos por cantidades similares a estados y municipios a los del Ramo 28, que en suma superan en los años 2005 y 2006 a los 500,000 millones de pesos y para 2007, estos recursos superan a los 650,000 millones de pesos. De los recursos que se destinan a

estados y municipios mediante el Ramo 33 (superior a los 200,000 millones entre los años 2002 y 2006 y 332,000 millones para 2007) más del 60% se destina al Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (Ver tabla 1), y si agregamos los recursos del Fondo de Aportación a Servicios de Salud, el porcentaje se incrementa a más del 70%, esto es sin duda un avance en la descentralización de los recursos, pero también es importante conocer la forma de asignación de las aportaciones y participaciones.

Tabla 1
Asignación por fondo de aportaciones 2000-2007
(Estructura porcentual)

Fondo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)	60.66	59.05	59.73	60.13	60.34	60.42	60.82	60.16
Fondo de aportación a los Servicios de Salud (FASS)	11.50	12.22	11.85	12.88	13.16	13.37	13.35	13.22
Fondo de aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS)	9.18	9.26	9.65	9.23	9.08	9.83	9.75	10.14
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)	8.63	9.49	9.89	9.46	9.31	9.74	10.00	10.39
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	2.99	3.02	3.14	3.01	2.96	3.49	3.18	3.30
Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1.08	1.26	1.27	1.25	1.23	1.30	1.20	1.20
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	2.97	2.68	1.33	1.03	0.97	1.84	1.71	1.59
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Cálculos propios con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los diferentes ejercicios fiscales.

Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB)

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su artículo 27, establece que el monto total del FAEB se determinará a partir del Registro Común de Escuelas y de la Plantilla de Personal, considerando el monto del ejercicio fiscal anterior al que se presupueste, sumado a las ampliaciones presupuestarias aprobadas durante dicho ejercicio, derivadas de la creación de plazas o del incremento de prestaciones.

Por otro lado, un criterio adicional a los señalados (escuelas, plantillas y ampliaciones) a integrar el monto del fondo es el establecido en el inciso “c” de la fracción II del propio artículo, donde se establece que es necesario considerar “la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación...”; en esta fracción coincidimos no se indica, en primer término, qué institución le corresponde determinar dicha actualización, y en segundo término, no se especifica los criterios de actualización, aspecto que otorga una gran discrecionalidad a favor de la Federación. Esta imprecisión de la Ley también brinda elementos discrecionales a la Federación para definir los montos de asignación correspondiente a este concepto, por lo que el criterio de actualización siempre será debatible (CIDE;2004).

Por otra parte, en el artículo 28 de la LCF, está implícita la equidad distributiva de estos fondos, mismo que son determinados por reuniones periódicas menores a un año entre autoridades federales, estatales y responsables del ejercicio presupuestario. Pero no se indica la forma equitativa de la distribución ni las prioridades regionales para abatir el rezago educativo.

La equidad con principios de justicia social se puede explicar a partir del incremento en la actualización de los fondos por Entidad Federativa, situación que se puede observar en la tabla 2, donde las entidades con mayor rezago educativo como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Puebla son las que registran un mayor crecimiento porcentual en el Fondo en el periodo 2001-2004, sin embargo para el periodo 2004-2007 (Tabla 3), el crecimiento en el fondo es superado por entidades como Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Morelos entre otras, hasta por más de tres puntos porcentuales, por lo que parte de esta desigualdad distributiva puede explicarse precisamente por la discrecionalidad en la actualización en los gastos de operación.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

El artículo 29 de la LCF prevé que los recursos de este fondo deben destinarse como recursos económicos para los Estados y el Distrito Federal para ejercer sus atribuciones que les corresponden conforme a lo establecido en los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

En el artículo 30 la Ley señala que el monto de los recursos del Fondo se determinará en el PEF correspondiente a partir de la infraestructura médica y plantilla de personal (fracción I), recursos con cargo a previsiones para servicios de personal y por recursos para cubrir gastos de operación e inversión (fracción III)

Las imprecisiones que otorgan discrecionalidad a las dependencias federales es en el cálculo de los montos correspondientes a cada estado. Al respecto, en la misma fracción I del artículo LCF señala que los recursos otorgados a cada estado se han concedido en función del monto que originalmente se pactó en el Acuerdo

de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS), por lo que en el caso de que la distribución realizada en aquel momento haya sido inequitativa, ésta se ha mantenido desde entonces, y ésta ha sido la base para calcular la distribución en los ejercicios fiscales subsecuentes en los presupuestos de egresos de la federación.

De acuerdo con el CIDE (p. 38, 2004) en el momento de celebrar el ACDIS una variable considerada para establecer una distribución del Fondo con equidad fue la población abierta, sin embargo, la variable ha cambiado desde entonces, por lo que es una muestra de la inequidad en la distribución de los recursos del Fondo dado que existen estados cuya población abierta se ha incrementado, mientras que en otros ha disminuido.

Lo anterior se deriva de la falta de una fórmula integral en la Ley de Coordinación Fiscal para distribuir los recursos del FASSA entre los estados, aunque en el artículo 31 la Ley prevé una fórmula en su artículo 31, ésta únicamente se aplica para distribuir una parte mínima de los recursos.

La discrecionalidad en la distribución de los recursos entre los estados puede observarse en la tabla 2, donde en el periodo 2001-2004 las entidades más favorecidas en el crecimiento del fondo (un crecimiento mayor al 18% en todo el periodo) son aquellas que tienen el más alto índice de desarrollo humano (Puebla, Oaxaca Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Michoacán y Veracruz) determinado por la Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esta oportunidad en el crecimiento del fondo es significativo para superar los rezagos en materia de salud para estas entidades federativas y cuya participación debería ser creciente en el largo plazo, sin embargo para el periodo 2004-2007 (ver tabla 3), estas mismas entidades apenas crecen en términos reales a una tasa entre 8% (Puebla, Michoacán y Chiapas) y 12% (Oaxaca y Guerrero), para este mismo periodo, el crecimiento es superado por otras entidades tales como Nayarit (10.3%), San Luís Potosí (12.7%), Tamaulipas (12%) y Yucatán (12.1%). En este mismo orden de ideas, los estados que registraron el menor crecimiento respecto a las demás entidades federativas, tanto para el primer periodo como en el segundo fueron: Sonora, Quintana Roo y Jalisco, e incluso el Estado de Jalisco disminuye su tasa de crecimiento para el segundo periodo de 7.3 a 6.8%.

Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS)

La LCF en su artículo 32 establece que este fondo se determina anualmente en el PEF por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable, de este monto el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197% restante al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Como puede observarse, la mayor parte de los recursos del Fondo se destinan a la infraestructura social municipal.

En el artículo 33 de la LCF prevé que los recursos del Fondo “se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población de estados y municipios que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural.

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal”.

El artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la responsable de distribuir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, y que para ello, debe aplicar la fórmula que este artículo establece, considerando las variables de ingreso per capita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

La distribución de los recursos de los estados hacia sus municipios que se prevé en el artículo 35 de la Ley, se puede realizar mediante dos opciones: por un lado la aplicación de la fórmula que contempla el artículo 34, y por otro lado, a falta de información se podrá utilizar las siguientes variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición.

b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;

c) 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

d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

En la segunda forma de distribución, se genera cierta discrecionalidad y una reinterpretación de la metodología de distribución de recursos, con la consecuente imparcialidad en los procedimientos de distribución de recursos y sospechas sobre el manejo de las variables a nivel Entidad Federativa (CIDE; 2004, p. 47). Por ello, es necesario hacer más explícita la Ley y ponderar la distribución entre Entidades

Federativas con base al Índice de Desarrollo Humano cuya institución responsable de elaborar bien pudiera ser el Consejo Nacional para la Evaluación de la Pobreza (CONEVAL) con datos recientes generados por INEGI.

Aunque no podemos citar con precisión en que año se muestra inequidad en la distribución por los años que se comparan en nuestros cuadros de información (cuadro 2 y 3), se puede verificar una distribución inequitativa hasta antes de 2004, donde los criterios de rezago social y pobreza extrema no están presentes, pues las entidades con el mayor índice de marginación y pobreza extrema (Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Michoacán y Guerrero) registraron en su mayoría una disminución en Fondo de Aportación (tasas negativas de crecimiento) y solo Oaxaca (27.5%) y Chiapas (29.55) registraron tasas de crecimiento significativas. Para el periodo 2004-2007, nuevamente los criterios especificados por la Ley, no son considerados, pues en todas las entidades se registra la misma tasa de crecimiento (21.6% en promedio), cuando en algunas entidades debería prevalecer el principio de justicia social por los altos índices de marginación y pobreza que registran.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN)

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 36, establece que el fondo se integra por una parte con el 2.35% de la recaudación federal participable, misma que se entrega a los municipios por conducto de los Estados y con el 0.2123% de la recaudación federal participable, que le corresponde al Distrito Federal y sus demarcaciones.

El fin de estos recursos se especifica en el artículo 37, los cuales se destinan exclusivamente al cumplimiento de sus obligaciones financieras de los municipios y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

La forma en como se distribuye el fondo a los municipios se especifica en el artículo 38, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la responsable de distribuir los recursos entre los estados en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa y con el mismo criterio las entidades distribuirán los recursos que le corresponde a los municipios de acuerdo a la estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

Para este caso, solo hacemos referencia al cuadro 3, dado que en este periodo se ajusta la estadística de crecimiento poblacional a partir del Censo de Población y Vivienda del año 2005, en este sentido las entidades que mayor tasa de crecimiento han registrado son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila y Tlaxcala.

En este sentido, no hay forma de precisar alguna inequidad distributiva dado que la asignación esta determinado en relación directa al número de habitantes a nivel entidad y a nivel municipal.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

La LCF en su artículo 39 establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se integra por el 0.814% de la recaudación federal participable. La distribución entre las entidades federativas, se señala en el artículo 41, es de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF.

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

Los destinos de aplicación de estos recursos tienen absoluta discrecionalidad dado que se dejan a criterios de las dependencias federales en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para evitar esta discrecionalidad y garantizar la equidad se propone crear un índice de carencias en la Entidad y por municipios que considere variables reales como: madres solteras, niños de la calle, población mayor de 60 años, población con capacidades diferentes y población que cursa su educación básica.

Dado que no existen reglas claras y tampoco se consideran variables para su distribución, se ha generado una distribución que resulta ilógica e inconsistente en el tiempo, como puede observarse en la tabla 2, en el periodo 2001-2004, en todas las entidades se registran tasas negativas de crecimiento, en la mayoría de las entidades con una tasa de más de 50%, a diferencia del Distrito Federal cuya tasa de disminución fue la mas baja (-12%), para este mismo periodo gran parte de los recursos de este fondo no se distribuyeron dado que en el total del gasto del Fondo se observa una tasa positiva de 6.3%. Para el periodo 2004-2007 se podrá observar que existe una total inequidad en la asignación de los recursos al registrarse una gran disparidad en las tasas de crecimiento, por ejemplo, las tasas más altas se observan en las entidades de Baja California (63.8%), Guanajuato (91.3%), México (77.4%) y Veracruz (62.8), mientras que las entidades que incluso disminuyeron su participación en el fondo fueron Durango (-.8%) y Distrito Federal (-49.1%), Sonora, Nayarit, Aguascalientes apenas mantienen su participación en el Fondo.

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

La LCF prevé en su artículo 43 la forma en que se determinará el monto total del Fondo para cada ejercicio fiscal, el cual establece que se determinará a partir del Registro Común de Escuelas y de la Plantilla de Personal, considerando el monto del ejercicio fiscal anterior, adicionado con las ampliaciones derivadas de creación de plazas o incremento de prestaciones, así mismo, establece que se debe considerar en la actualización los gastos de operación que se determine para el ejercicio que se presupueste.

A este respecto, en la fracción III de este mismo artículo se prevé que la Secretaría de Educación Pública deberá establecer formulas donde se consideren prioridades de distribución del Fondo para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Estas formulas no se han establecido y por tanto no se cumple con los términos de Ley, lo que genera discrecionalidad e inequidad en la asignación y distribución de los recursos del Fondo.

Como se podrá observar en la tabla 2 y 3, la distribución de los recursos determinados con base al monto del ejercicio anterior se cumplen para el segundo periodo donde todas la entidades registraron tasas positivas de crecimiento (ver tabla 3), pero este no es el caso para el periodo 2001-2004 (ver tabla 2), dado que se observan disparidades en la participación de las entidades federativas, que en su mayoría disminuyen su participación en el fondo al registrar tasas negativas, entre las más representativas se encuentra Coahuila (-5.1%), Chiapas (-4.7%), Yucatán (-4.9%) y Veracruz (-4.3%); por otra parte, entre las entidades con un crecimiento encontramos a Baja California Sur (15.9%), Morelos (15.8%) y Quintana Roo (14.6%) .

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

En el tercer párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal con base a criterios del Consejo Nacional de Seguridad, este criterio debe considerar el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal, el índice de ocupación penitenciaria, implementación de programas de prevención del delito, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. Al respecto señalamos que no hay avances en el federalismo en esta materia dado que no se han distribuidos a las entidades y Distrito Federal los recursos del fondo (Obsérvese las tablas 2 y 3), por lo que existe un incumplimiento a esta disposición legal desde la creación del Fondo.

Además, lo que se plantea en la Ley, no garantiza una distribución equitativa, por lo que se propone construir formulas donde se utilicen las variables señaladas con

anterioridad y no dejar a criterio del Consejo Nacional de seguridad, por otra parte, respecto al indicador de avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, se puede comentar que es el indicador que implica mayor discrecionalidad, ya que se desconoce la manera en que se mide el avance del programa. La discrecionalidad que otorga el indicador mencionado y algunos otros factores generan imprecisiones.

Tabla 2
Presupuesto de Egresos de la Federación
Resumen por fondo y entidad federativa
(Variación porcentual 2001-2004)

RAMO: 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS									
Entidad Federativa	TOTAL	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM	FASP	FAETA	FAFEF
Total	4.0	3.4	16.4	6.6	7.5	6.3	-61.3	-0.9	
Aguascalientes	-1.4	2.5	9.5	-0.1	7.3	-57.9		9.6	
Baja California	0.1	3.0	12.7	43.8	17.3	-70.9		2.0	
Baja California Sur	-3.5	2.6	11.0	28.7	10.0	-59.2		15.9	
Campeche	-2.8	2.5	15.6	-7.5	6.0	-77.5		-1.6	
Coahuila	-2.0	1.9	13.3	-10.9	4.8	-68.6		-5.1	
Colima	-1.0	1.8	17.9	15.5	11.5	-72.5		4.6	
Chiapas	6.4	4.0	18.7	29.5	7.6	-40.8		-4.7	
Chihuahua	1.9	3.6	20.3	28.5	8.5	-70.2		0.4	
Distrito Federal	-4.2		13.3		6.7	-12.0			
Durango	0.7	3.2	20.4	6.9	1.4	-41.7		4.2	
Guanajuato	1.2	4.2	14.7	1.3	4.8	-58.9		-3.5	
Guerrero	1.7	3.9	16.9	-1.9	4.7	-46.2		-2.8	
Hidalgo	2.9	4.4	32.8	-1.2	4.8	-53.7		0.0	
Jalisco	-0.8	3.9	7.3	-14.0	4.5	-62.0		-2.8	
México	2.3	2.4	12.5	9.9	11.2	-54.0		-1.9	
Michoacán	-0.2	2.6	15.9	-2.5	2.8	-54.8		-3.2	
Morelos	0.7	1.9	13.8	30.6	7.6	-59.2		15.8	
Nayarit	-3.0	2.5	14.4	11.5	2.1	-62.4		2.0	
Nuevo León	-2.2	3.1	12.0	-34.7	6.7	-54.0		-0.3	
Oaxaca	7.0	5.3	26.2	27.5	5.2	-48.0		-3.3	
Puebla	3.2	4.1	33.7	4.8	8.8	-53.6		-3.7	
Querétaro	1.2	3.4	24.3	-2.9	9.8	-55.2		5.0	
Quintana Roo	2.2	7.9	8.7	8.0	18.8	-79.5		14.6	
San Luís Potosí	1.0	3.0	16.9	8.5	3.7	-63.1		-1.1	
Sinaloa	0.6	3.2	14.9	24.4	3.6	-56.8		-2.3	
Sonora	-3.0	2.6	8.4	7.1	5.1	-66.4		2.4	
Tabasco	0.8	3.8	10.0	18.4	6.4	-56.4		1.7	
Tamaulipas	0.8	2.4	12.2	-5.9	35.3	-64.8		-2.5	
Tlaxcala	-0.8	3.1	13.8	1.3	7.0	-54.6		-0.2	
Veracruz	2.0	3.4	29.9	0.3	2.2	-50.1		-4.9	
Yucatán	-3.1	2.6	16.9	-17.2	5.2	-59.1		-4.3	
Zacatecas	2.6	6.0	20.4	5.5	1.2	-56.3		5.2	

Fuente: Cálculos propios con base a Presupuesto de Egresos de la Federación 2001 y 2004

Tabla 3
Presupuesto de Egresos de la Federación
Resumen por fondo y entidad federativa
(Variación porcentual 2004-2007)

RAMO: 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS									
ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM	FASP	FAETA	FAFEF
Total	18.5	8.6	9.5	21.6	20.7	21.6	79.4	5.7	
Aguascalientes	17.5	10.8	9.8	22.2	28.7	3.4		3.7	
Baja California	21.4	8.6	9.1	21.6	19.2	63.8		5.4	
Baja California Sur	14.4	8.0	7.6	21.8	34.6	3.1		6.0	
Campeche	19.1	11.4	8.7	21.8	26.0	56.0		6.4	
Coahuila	19.9	12.2	10.0	22.0	26.8	46.7		4.9	
Colima	17.5	11.2	9.6	22.0	14.9	12.5		8.9	
Chiapas	16.4	7.2	8.7	21.4	24.0	56.9		7.3	
Chihuahua	21.6	10.2	9.5	21.4	19.4	48.1		5.1	
Distrito Federal	32.5		7.1		21.6	-49.1			
Durango	18.5	11.7	9.8	21.5	25.3	-0.8		0.7	
Guanajuato	18.1	7.9	9.8	21.6	22.2	91.3		12.0	
Guerrero	15.8	9.4	12.1	21.4	17.6	37.8		5.6	
Hidalgo	16.4	10.1	9.7	21.7	22.2	17.3		8.0	
Jalisco	19.3	7.0	6.8	21.7	24.2	61.0		5.2	
México	17.6	5.7	9.3	21.9	17.1	77.4		4.4	
Michoacán	14.8	6.7	8.9	21.6	17.6	53.9		6.0	
Morelos	16.0	10.7	8.7	22.0	17.3	22.8		5.6	
Nayarit	15.2	7.6	10.3	21.7	22.9	0.1		6.0	
Nuevo León	22.8	11.0	9.5	21.8	25.7	18.9		10.1	
Oaxaca	16.3	10.4	12.3	21.4	18.2	46.3		3.5	
Puebla	18.8	9.0	8.7	21.7	19.0	60.5		6.8	
Querétaro	18.4	10.2	8.7	21.6	26.8	3.4		6.2	
Quintana Roo	18.2	11.3	8.6	21.8	35.4	60.6		4.7	
San Luís Potosí	17.0	9.3	12.7	21.7	23.4	75.3		3.5	
Sinaloa	16.9	6.8	9.1	21.9	20.5	22.6		5.2	
Sonora	18.5	7.8	8.8	21.9	25.7	2.4		5.9	
Tabasco	17.9	8.8	9.7	21.7	20.4	5.3		4.7	
Tamaulipas	14.8	8.8	12.0	21.9	28.9	29.4		4.9	
Tlaxcala	16.1	9.1	10.5	22.0	26.9	1.1		5.9	
Veracruz	16.7	7.3	8.5	21.7	22.8	62.8		5.5	
Yucatán	20.1	9.6	12.1	22.0	27.3	33.6		6.2	
Zacatecas	16.0	9.0	11.9	21.5	21.4	1.2		4.5	

No distribuible geográficamente	43.3					21.6	79.4		
---------------------------------	------	--	--	--	--	------	------	--	--

Fuente: Cálculos propios con base a Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y 2007

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determina anualmente en el PEF, por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable de acuerdo con el artículo 46, en el párrafo segundo de este mismo artículo se indica que su distribución a las entidades es mediante un porcentaje de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto señalamos que la Ley es imprecisa al no señalar como se determina ese porcentaje de distribución, por lo que implica necesariamente discrecionalidad en la distribución de los recursos, además de que no se indican las prioridades de distribución, para este último caso, se propone que las prioridades deberán estar en función del desarrollo local y regional, fundamentalmente en la constitución de fondos para el financiamiento del desarrollo.

En el cuadro número 2, se podrá leer la finalidad de estos fondos, donde se indica la inversión en infraestructura física y fondos para proyectos de infraestructura, por ello, debe agregarse a ley los criterios sobre el desarrollo regional.

Cuadro 2
Criterios de asignación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Criterios de asignación y distribución (Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal)
Corresponde a 1.4% de la Recaudación Federal Participable	Las asignaciones tienen diferentes finalidades: <ul style="list-style-type: none"> a) Para inversión en infraestructura física y su equipamiento, así como para la realización de estudios del proyecto de la obra. b) Saneamiento financiero y de pensiones c) Modernización de sistemas de recaudación d) Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico e) Sistema de protección civil f) Apoyo a educación pública g) Fondos para proyectos de infraestructura

3.3 Propuestas adicionales en materia distributiva de los recursos

Con la descentralización del gasto asignado a salud, educación y seguridad pública, cuya distribución se realiza a partir de parámetros proporcionales a plantilla de personal, infraestructura física y población de cada Entidad Federativa, se tienen avances en materia distributiva, sin embargo, se requiere avances en materia de vivienda.

Al respecto, en el ramo 33 no existe un Fondo de Aportaciones que se distribuya a entidades y municipios para la construcción y el mejoramiento de vivienda, cuya finalidad sea atender el rezago en vivienda para la población marginada y en extrema pobreza, esta asignación debe basarse en criterios poblacionales que los caractericen como carentes de vivienda digna. Para ello, se propone la creación de un fondo con este objeto como parte de las Aportaciones Federales señaladas en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el avance en la construcción del autentico federalismo, se propone, la recaudación de mayores impuestos (derechos y aprovechamientos, impuestos especiales, cuotas de carreteras locales, etc.) a nivel estatal bajo la coordinación federal que puedan ser complementarios al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) dada la insuficiencia de recursos. Esta recaudación deberá ser Estatal por que a nivel municipal no existe capacidad recaudatoria, además de que se carece de infraestructura y de una normatividad de coordinación fiscal a nivel municipal.

Lo anterior permitirá impulsar la inversión en infraestructura con impacto regional, por lo que se propone también que los impuestos especiales que se indican en el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en vez de asignarse al Fondo General de Participaciones, deberán señalarse como complementarios o compensatorios al Fondo de Aportaciones señalados con anterioridad. Esta propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal se justifica a partir de las múltiples necesidades y la insuficiencia de recursos destinados a estos fines a nivel municipal.

Respecto al asignación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), además del criterio de considerar a la población en extrema pobreza y sus necesidades básicas señalados en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, deberá especificarse en este mismo artículo, las prioridades definidas en los lineamientos del Plan Estatal y Municipal de Desarrollo de cada periodo en materia de desarrollo sustentable, índices de marginación y población en alguna línea de pobreza, lo que daría cierta autonomía a los municipios para el ejercicio de los recursos.

4 Transparencia y fiscalización

No es suficiente la distribución de los recursos en materia distributiva con equidad y transparencia mediante formulas y prioridades, sino que es necesario vigilar su correcta aplicación en los fines que se persiguen en la distribución. De esta forma, mientras que el Ramo 33 otorga recursos a los estados para que los ejerzan en un proceso de descentralización, administrados en su distribución por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Ramo 28 distribuye recursos cuyas participaciones son considerados como recursos locales una vez recibidos por los estados.

En este sentido, se justifica la participación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) como órgano de control interno del Ejecutivo Federal en la integración del Ramo 33 por dos razones: 1) los recursos nunca dejan de ser federales; 2) el control presupuestario del Ramo 33 está a cargo de la SHCP.

De esta manera, la SFP le corresponde vigilar que la SHCP de cumplimiento en su administración para la distribución del Ramo 33, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

A nivel local, la administración para la aplicación de los recursos se vigilará, de acuerdo con la LCF en su artículo 49, segundo párrafo, por los órganos de control interno y supervisión interna de los gobiernos locales, por que en este mismo artículo, señala que los ingresos que reciban las entidades federativas y en su caso los municipios deberán registrarse como ingresos propios.

Para la fiscalización de los recursos, la LCF, en su artículo 49, fracción III, establece que “La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que le corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a los que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley”.

En caso de que durante el análisis de la Cuenta Pública las contadurías mayores de hacienda estatales identifiquen desviaciones, se deberá hacer de conocimiento a la Auditoría Superior de la Federación, por tanto los recursos provenientes del Ramo 33 se reportan tanto en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal como en la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal, ya que se integran en los presupuestos de egresos estatales conforme a lo dispuesto en la LCF.

En las primeras instancias que le corresponde identificar los desvíos y malos manejos de estos recursos, conforme a lo previsto en el LCF, existen carencias institucionales en dicha materia, por lo que ha sido difícil identificar los desvíos de recursos del Ramo 33. Asimismo, se presume una falta de control por parte de las

contralorías estatales y municipales, identificándose incluso que no existen contralorías en algunos municipios, lo que evidentemente imposibilita la fiscalización en dichos niveles de gobierno. Lo anterior se puede superar con la participación ciudadana en el ejercicio directo de los recursos mediante un esquema de organización que le permita corresponsabilidad con los gobiernos locales.

Conclusiones

El avance hacia un autentico federalismo en México requiere de profundas reformas estructurales de estado a través de un consenso entre los diferentes actores políticos, ordenes de gobierno e instituciones. Reformas que resuelvan de fondo las diferencias sociales de los gobiernos locales, de las regiones y de las entidades federativas, una reforma que este orientada bajo los principios de equidad y justicia social, una reforma con desarrollo integral sustentable.

Los partidos políticos como los principales actores generadores de propuestas, son los que deben promover los cambios normativos para que la distribución de recursos sea de una manera equitativa y transparente, la equidad debe considerar indicadores y no aspectos situacionales, por tanto las variables que son considerados en los indicadores están relacionadas directamente con las características de la población y reflejan el aspecto dinámico de las entidades federativas y de los gobiernos locales.

Los gobiernos en sus tres órdenes, deben definir claramente con esta reforma su campo de acción y ejercer su poder de gobierno dentro del sistema federalizado. Los gobiernos locales son el primer orden de gobierno que esta más inmediata para conocer, recibir y canalizar las demandas ciudadanas, pero además no se les debe considerar como simples ejecutores del gasto de las aportaciones y participaciones federales, sino que también deben ejercer su poder de gobierno (lo que caracteriza a un autentico federalismo) para generar propuestas para la asignación de gasto y considerarse a nivel central, deben ejercer su capacidad de gestión para solucionar las demandas ciudadanas con corresponsabilidad social y por tanto, no solo se les debe atribuir el papel de proporcionar servicios públicos a nivel local.

Las entidades federativas por su parte, además de fiscalizar los recursos del ramo 33 y firmar convenios de coordinación fiscal con la federación, debe fortalecer su capacidad recaudatoria para generar ingresos complementarios a los federativos, dado que a nivel municipal no existe capacidad recaudatoria (solo de los servicios públicos que se ofrecen) por la inexistencia de la infraestructura municipal en algunos casos y por falta de actividades económicas en otros casos.

Las entidades federativas deben ser las promotoras del desarrollo regional en el ejercicio de los recursos, por lo que deben desarrollar obras de infraestructura social con impacto regional. Para ello debe firmarse convenios de coordinación, tanto para la inversión en infraestructura social, como para el fortalecimiento municipal y fiscalización con los gobiernos locales y esto a su vez con los ciudadanos.

Los gobiernos de las entidades federativas deben procurar para que se normative e institucionalice la distribución de los recursos y sean estas las que evalúen el cumplimiento de los fines por lo que se destinan. A partir de ello, atender prioridades en el ejercicio del gasto hacia las demandas ciudadanas.

A nivel entidad federativa se debe ejecutar el gasto con atención en aquellos servicios que requieren de economías de escala para llevar los servicios en donde lo demandan los ciudadanos, por supuesto a partir de obras de infraestructura social de calidad y que garanticen un desarrollo social sustentable.

La federación cumple también con funciones que se realizan a nivel entidad federativa como la administración para la distribución y la fiscalización, esto es así, por que los recursos nunca dejan de ser federales, aunque en algunas asignaciones la normatividad especifique que las entidades o municipios deben considerarlo como ingresos propios, es a nivel federal donde se recauda y por tanto, también debe vigilar que se cumplan los fines que señalan los términos normativos tales como LCF, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La federación también asume la responsabilidad para que el gasto descentralizado cumpla con los principios de equidad y prioridades sociales, por lo que se requiere formular políticas para el ejercicio del gasto que resuelvan de fondo el problema social y no políticas de contenido asistencialista.

La administración de la distribución, la recaudación de los ingresos, las transferencias y la asignación de los fondos de aportación y participación deben garantizar una estabilidad macroeconómica, generar empleos y crecimiento económico, por tanto, es un papel fundamental de la federación.

De esta manera, para el avance en la construcción de un auténtico federalismo, se requieren reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, de manera particular, se requiere de la creación de un nuevo fondo que descentralice recursos para el fortalecimiento de la vivienda, dado que es una de las necesidades prioritarias en los gobiernos locales tanto en comunidades urbanas como rurales.

Se requiere también una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para eliminar los criterios discrecionales en la asignación de las aportaciones y de los fondos, tal es el caso de la distribución del Ramo 28 de las entidades hacia los municipios, dado que la Ley especifica que esta es a libertad de las legislaturas locales. Aunque esto genera cierta autonomía a nivel entidad en la asignación de los recursos, no

garantiza una distribución equilibrada o con prioridades sociales. Por lo que se requiere especificar en la Ley, una formula donde considere los criterios de asignación, y de esta manera, otorgar mayores capacidades de gestión por parte de los municipios.

Otra de las deficiencias de la Ley en materia distributiva, es que no se especifica responsabilidades para la actualización de los fondos, en particular del FAEB al no especificarse en la ley quien hará dicha actualización, el monto para la asignación y actualización de los estados del FASSA y el FAFEF al señalarse un porcentaje de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, esta presente también la discrecionalidad en la distribución de los Fondos de aportación, esta se presenta en la distribución del FASSA al considerarse un monto originalmente pactado y a partir de ello su actualización, FAIS cuando se tiene la opción de considerar variables a falta de información para aplicar la formula distributiva, FAM al considerarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación criterios de las dependencias federales, FAETA al no establecerse una formula, FASP al considerarse criterios del Consejo Nacional de Seguridad y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad, y el FAFEF al no señalarse como se determina el porcentaje en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otra carencia de la Ley es la forma de distribuir los recursos de manera equitativa, tal es el Caso del FAEB al no señalarse la forma equitativa en las reuniones entre autoridades federales, estatales y responsables del ejercicio de los recursos, FAETA al no establecerse la formula por mando de Ley para la distribución a los Estado por parte de la SEP.

Bibliografía

Arellano Gault David y Liliana Rivera, 1998, Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social, CIDE, Documentos de trabajo.

CEPAL, 1993, Descentralización fiscal: Marco conceptual, CEPAL, Santiago de Chile, Serie política fiscal no. 44.

CIDE, 2004, Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México, CIDE, México

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2001

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2002

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2003

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2006

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2007

Guzmán Tamayo Federico y Gabriel Gutiérrez Gonzáles, 2007, La reelección municipal como una necesidad institucional e instrumento para el fortalecimiento de los municipios.

ILPES, 2001, Evolución y reforma del estado en México a inicios del nuevo milenio, Santiago de Chile, Boletín no. 8.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley de Coordinación Fiscal

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría

Maldonado Mercado, Mario, 2007, Fundamentación de la soberanía municipal, eje de equilibrio para el sistema federativo y municipal (Propuesta de reforma de estado, junio de 2007)