



PRESENTAN

Propuestas Ciudadanas para la Aplicación del
Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social

Con la participación de:

- Alianza Cívica del Estado de Nuevo León
- Frente Cívico Familiar del Estado de Yucatán
- Secretaría Ejecutiva de Alianza Cívica

**México, D.F.
Noviembre de 1999**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
PROPUESTAS	3
1. EL PRESUPUESTO FEDERAL: VALORES Y PRIORIDADES	9
2. ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS ESTATALES	22
3. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FAIS Y FORTAMUN.	31
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	39

En México no existen mecanismos claros para informar a la ciudadanía acerca de la asignación y aplicación de los recursos públicos, favoreciendo con ello que éstos sean utilizados en ocasiones, de manera discrecional y con objetivos distintos para los que fueron destinados.

En 1994, Alianza Cívica estableció el programa “Adopte un Funcionario” el cual se desarrolló en dos vertientes:

- a) La recuperación de información sobre la forma como se manejaban los presupuestos públicos y,
- b) La utilización de medios jurídicos para obligar a los funcionarios a que entregaran información sobre la forma como se gastaban los recursos, o los ingresos que obtenían.

Acciones de este tipo promovieron la incorporación en la Agenda Nacional la idea de que es necesario que los funcionarios rindan cuentas de sus actos y que la ciudadanía tiene la responsabilidad y un papel activo que desempeñar en este sentido. También se demostró que el sistema jurídico puede funcionar para que ciudadanos sin partido exijan a sus gobernantes información sobre la gestión pública.

Durante este año Alianza Cívica, en colaboración con FUNDAR, impulsó el proyecto “Análisis y Seguimiento de Presupuestos Públicos y Generación de Propuestas Ciudadanas” en Yucatán, Nuevo León y a nivel Federal, enfocado al Ramo 33 y de manera especial al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), con la intención de conocer cómo se están aplicando los recursos y elaborar propuestas ciudadanas para su optimización.

Los resultados obtenidos evidencian un vacío normativo en la estructura del FAIS, lo que da un amplio espacio para el uso discrecional de los recursos de este fondo y, por consiguiente, una falta de transparencia en su manejo. Otro aspecto importante es que aun cuando en la Ley de Coordinación Fiscal se establece la participación ciudadana como uno de los elementos de operación de este fondo, no existen mecanismos claros para que esta participación se concrete.

PROPUESTAS

PARA EVITAR LA DESVIACIÓN DE RECURSOS Y OPTIMIZARLOS HACIA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA:

1. Problema: aplicación inadecuada de los recursos del FISM

En algunos municipios monitoreados, parte de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal se está ejerciendo para fines distintos a los que marca la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, no todos los recursos se están destinando a obras de infraestructura social básica y, por consiguiente, no necesariamente benefician a la población en pobreza extrema.

Algunas de las erogaciones que se han encontrado consisten en conceptos como la construcción de capillas, la pintura de bardas de iglesia, el remozamiento de oficinas públicas, la rehabilitación de locales de usos múltiples y, el caso más frecuente, becas y despensas. Si bien estos últimos dos conceptos estaban contemplados por el artículo sexto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, ya no deberían aplicarse en 1999 y, menos aún, en el año 2000, donde abrirían ventanas importantes para el uso electoral de recursos públicos.

Para mayores detalles véase “Análisis de la aplicación de los recursos del FAIS y FORTAMUN”.

Propuesta:

Derogar explícitamente el Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual permite que recursos del FAIS se destinen a apoyos a la educación básica.

2. Problema: subejercicio de recursos destinados al combate a la pobreza extrema

La mayoría de los municipios investigados en Nuevo León y Yucatán registran un subejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Hay municipios en los cuales el porcentaje de recursos no ejercidos llega hasta el 75% en 1998, hecho que llama la atención si consideramos que los recursos del FISM constituyen una de las tres vertientes del combate a la pobreza extrema.

En otros casos, los municipios ni siquiera reportan la totalidad de los recursos y, por lo tanto, tampoco egresos correspondientes.

El ahorro, así como el reporte incompleto de los montos recibidos, son dos tendencias registradas a lo largo de la investigación. Ambas abren amplios márgenes de discrecionalidad, ventanas clientelistas y, potencialmente, aplicación del gasto social con fines electorales.

Para mayores detalles véase “Análisis de la aplicación de los recursos del FAIS y FORTAMUN”.

Propuesta:

Integrar un inciso en la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo 5 artículo 46, que especifique los lineamientos para un potencial ahorro de los recursos del FAIS.

- a) Establecer topes en cuanto a recursos y tiempos de ahorro, para evitar tendencias al ahorro constante.
- b) Obligar a que estados y municipios informen a la ciudadanía de sus ahorros por concepto del FAIS, así como de la justificación y objetivo de los mismos.

ANTE LA FALTA DE TRANSPARENCIA

3. Problema: registro inadecuado de los recursos recibidos por aportaciones federales.

En el estado de Yucatán no aparecen explícitamente los recursos del ramo 33, ni en el presupuesto de ingresos ni en el presupuesto de egresos. Esta situación dificulta dar seguimiento a estos recursos, y por ende, saber si se están destinando a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

De manera similar, en el presupuesto de egresos de Nuevo León tampoco hay información precisa sobre los recursos que la entidad recibe vía las aportaciones federales. Por ejemplo, si bien dentro del presupuesto de egresos del estado existe una función denominada “Desarrollo Social” en la cual se menciona un rubro “Aportación Federal para los Servicios de Salud”, no se profundiza en el destino de dichos recursos, ni se señala la manera en que serán utilizados.

Para mayor detalle, véase “Los presupuestos de egresos estatales”.

Propuesta:

Integrar en la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, artículo 46, segundo párrafo, que los estados y municipios deben registrar en sus presupuestos de ingresos y egresos los recursos que reciban a través del Ramo 33, debiendo reportarlos fondo por fondo.

4. Problema: vacío normativo en la aplicación de los recursos del FAIS

Dado el nuevo federalismo, los estados y municipios tienen el derecho a definir los criterios de operación de los recursos del FAIS. A partir de nuestra investigación se encontró que el estado de Nuevo León tiene un manual llamado “Manual de Control, Supervisión y Evaluación: Ramo 33, Fondo para la Infraestructura Social Municipal”. A diferencia de esto, en el estado de Yucatán no existe un manual operativo para el Ramo 33; aunque a nivel municipal, Mérida tiene su propio manual de operación del FISM.

La falta de mecanismos institucionalizados implica una dificultad para los ciudadanos de acceder y conocer la información, así como su ámbito de competencia.

Para mayor información, véase “Análisis de la aplicación de los recursos del FAIS y FORTAMUN” y “Participación Ciudadana”.

Propuesta:

Integrar a la Ley de Coordinación Fiscal, capítulo V, artículo 33, que estados y municipios deberán elaborar un manual de reglas de operación para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, a publicarse a más tardar el día último del mes de enero, en el cual se especifiquen claramente los mecanismos de participación ciudadana y contraloría social.

5. Problema: falta de transparencia en los criterios de asignación del FAIS

La Secretaría de Desarrollo Social ha puesto en su página de internet la fórmula y la explicación de la metodología según la cual se distribuyen los recursos del FAIS. Si bien con esto se busca avanzar en cuanto a criterios *transparentes y públicos* de asignación para este fondo, la investigación realizada en trono a la normatividad federal encontró dos limitaciones a la transparencia:

1. La Secretaría de Desarrollo Social no pone a disposición del público el valor numérico de los ponderadores de la fórmula, sin los cuales es imposible tratar de replicar el ejercicio de asignación realizados por esta entidad. Esto tampoco se especifica en la Ley de Coordinación Fiscal.
2. La Secretaría de Desarrollo Social tampoco pone a disposición de la ciudadanía los resultados obtenidos de la aplicación de la fórmula: se sabe cuáles son las asignaciones para cada estado, pero no qué tan intensa o grave es la pobreza de sus poblaciones. Es decir, no se sabe la intensidad de las “masas carenciales” calculadas con la fórmula.

Véase “El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”.

Propuesta:

Poner a disposición de la ciudadanía, en la página de Internet de SEDESOL y en el Diario Oficial de la Federación, los ponderadores de la fórmula federal de asignación de los recursos del FAIS, así como los resultados de la aplicación de esta fórmula, en términos de las masas carenciales de cada uno de los estados.

6. Problema: Modificaciones al presupuesto durante el año

Uno de los problemas con que nos enfrentamos a nivel federal, son los cambios que se le hacen al presupuesto a lo largo del ejercicio fiscal correspondiente. Según el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1998, el presupuesto aprobado para el FAIS para 1999 correspondía a 13,933,617,503 pesos. Sin embargo, en la Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto de la Propuesta para el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2000, la cifra que aparece para el FAIS durante 1999 es de 15,380 millones de pesos.

Suponemos que hubo un ajuste después de la aprobación del presupuesto; sin embargo nos queda claro que este ajuste no se transmitió a la ciudadanía, lo cual es importante en el caso de recursos cuyos montos se transmiten por ley a la ciudadanía y en cuyo ejercicio ésta debe estar activamente involucrada.

Propuesta:

Integrar a la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación cualquier ajuste o modificación a los recursos correspondientes al Ramo 33, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación.

PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33:

7. Problema: falta de información oportuna y detallada

En Yucatán no existe información oportuna, completa y detallada de las obras aprobadas y de los recursos a ejercer con cargo al FISM. Los canales de información de los ayuntamientos fallan en lograr que el ciudadano común conozca el trabajo realizado en infraestructura social básica y se involucra en su operación, control y seguimiento.

También en Nuevo León el acceso a la información es difícil y complicado; las publicaciones no incluyen un desglose adecuado del uso de los recursos y los medios de difusión son discrecionales en su contenido, frecuencia y disponibilidad. (véase “Participación Ciudadana”)

Propuesta:

Integrar en la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, artículo 33, párrafo 3, inciso 1, mecanismos de información mensual, cuya difusión deberá ser en lugares públicos - la información indicará obras o acciones programadas, en

proceso, presupuesto aprobado, ubicación, beneficiarios y fechas probables de terminación. Proporcionar información a los ciudadanos que al respecto la soliciten.

8. Problema: falta de mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos que definen el manejo del FISM caen bajo la responsabilidad de diferentes organismos. En algunos municipios, el FISM es manejado por los COPLADES y COPLADEMUNS y en otros queda bajo la responsabilidad de los Consejos de Desarrollo Municipal. A partir de la estructura de estos órganos se puede concluir que la representación que tiene la ciudadanía es limitada.

Por lo general, la capacidad de toma de decisiones de los ciudadanos, al interior de los Consejos de Desarrollo Municipal, está limitada a legitimar el uso de recursos aprobado con anterioridad por el cabildo, el alcalde u otros funcionarios.

Propuesta:

Integrar a la Ley de Coordinación Fiscal en el Capítulo V, artículo 33, párrafo 3, inciso 2, la conformación de órganos ciudadanos plurales y representativos, donde los representantes ciudadanos tengan voz y voto ante los órganos de planeación y programación de los recursos del FAIS.

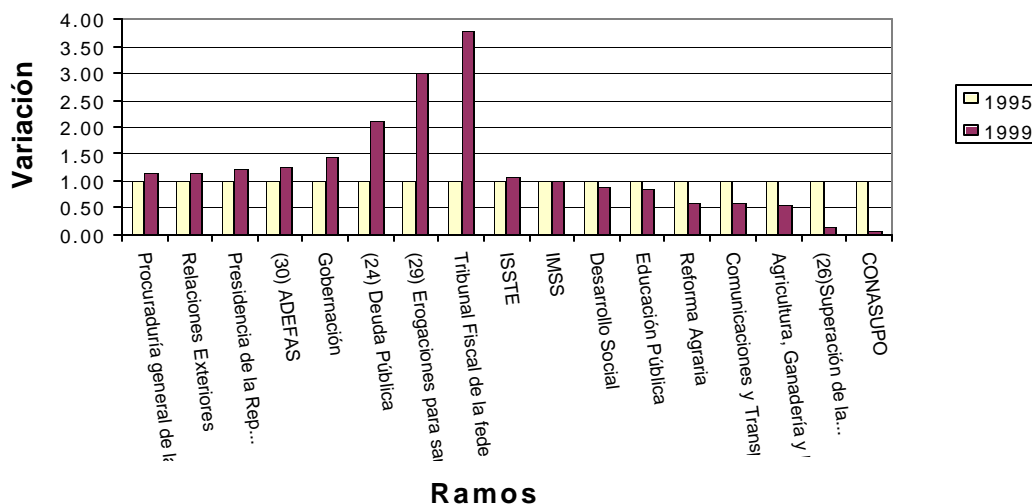
***1. EL PRESUPUESTO FEDERAL:
VALORES Y PRIORIDADES***

Desde hace varios años hemos oído hablar de la austeridad presupuestal. El Gobierno Federal, a través de su Secretario de Hacienda principalmente¹, ha recurrido una y otra vez a complicadas explicaciones que apuntan al hecho de que el nivel de gasto que México tiene corresponde estrictamente al nivel de gasto que puede tener. Dejando atrás antiguas prácticas, se han impuesto criterios de austeridad con el objetivo de tener finanzas públicas sanas.

Al hablar de recursos públicos "insuficientes" parece imperativo analizar los criterios y los valores que definen la distribución de los mismos. Si el Gobierno tiene recursos limitados para expandir o ampliar las capacidades de sectores y programas fundamentales para el desarrollo de las posibilidades de todos y todas las mexicanas, es fundamental tener un balance sobre las prioridades que nuestra política económica refleja.

El siguiente cuadro nos presenta la variación que han registrado algunos de los sectores más importantes del gobierno, mediante una comparación entre los presupuestos aprobados para 1995 (año que tomamos como base) y 1999, a pesos constantes de diciembre de 1994. Hay algunas entidades que, a pesar de la austeridad presupuestal, se han beneficiado de incrementos importantes, al mismo tiempo de que otras han registrado un decremento de recursos. Entre estas últimas destacan CONASUPO, Desarrollo Social, el Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza) e, incluso, la Secretaría de Educación Pública –eje central de la política social de este sexenio.

Variación real entre el Presupuesto Aprobado de 1995 y 1999



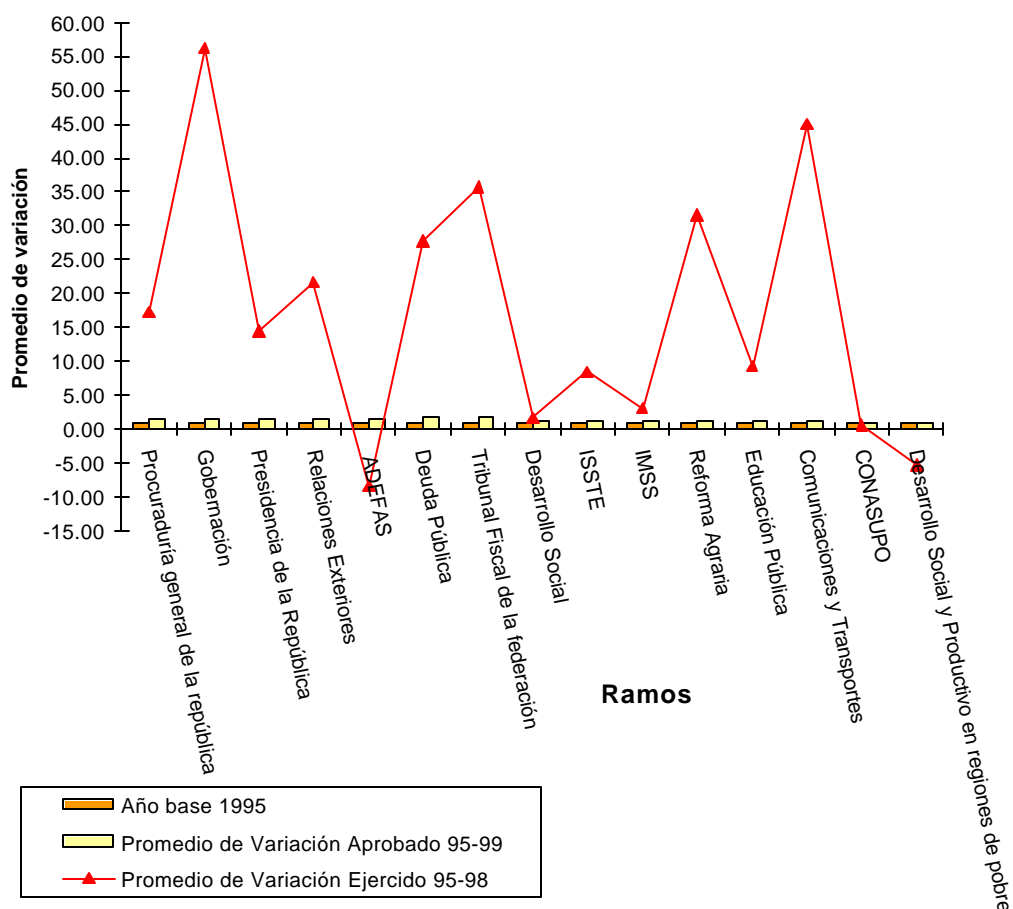
Como siempre al hablar de recursos públicos, las tendencias que nos reflejan los presupuestos son sólo una cara de la moneda: el panorama de la desigualdad en términos de austeridad y distribución de recursos se acentúa cuando se integra a la comparación lo que

¹ Elizabeth Velasco, "En el Presupuesto de Egresos para el 2000 no habrá sorpresas: Gurría", *La Jornada*, 22 de septiembre de 1999.

el gobierno realmente ejerció. Las cifras que nos arrojan las cuentas públicas no apuntan hacia criterios equitativamente austeros de utilización de recursos públicos dentro del Gobierno Federal.

Esto se aprecia en el siguiente cuadro, que nos presenta una comparación de los promedios de variación entre lo aprobado en los presupuestos de 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999 y lo ejercido en 1995, 1996, 1997 y 1998, a pesos corrientes. Algunas entidades no sólo han registrado un incremento real de recursos, sino que han ejercido muy por arriba de esos incrementos. Otras, a pesar de haber reducido o mantenido casi igual su presupuesto en términos reales, registran un ejercicio muy similar a lo presupuestado. Por lo general, estas entidades corresponden a alguna vertiente de gasto social, como Desarrollo Social, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza y CONASUPO, si bien cabe enfatizar el caso de Educación que si ejerce más de lo que se le asigna.

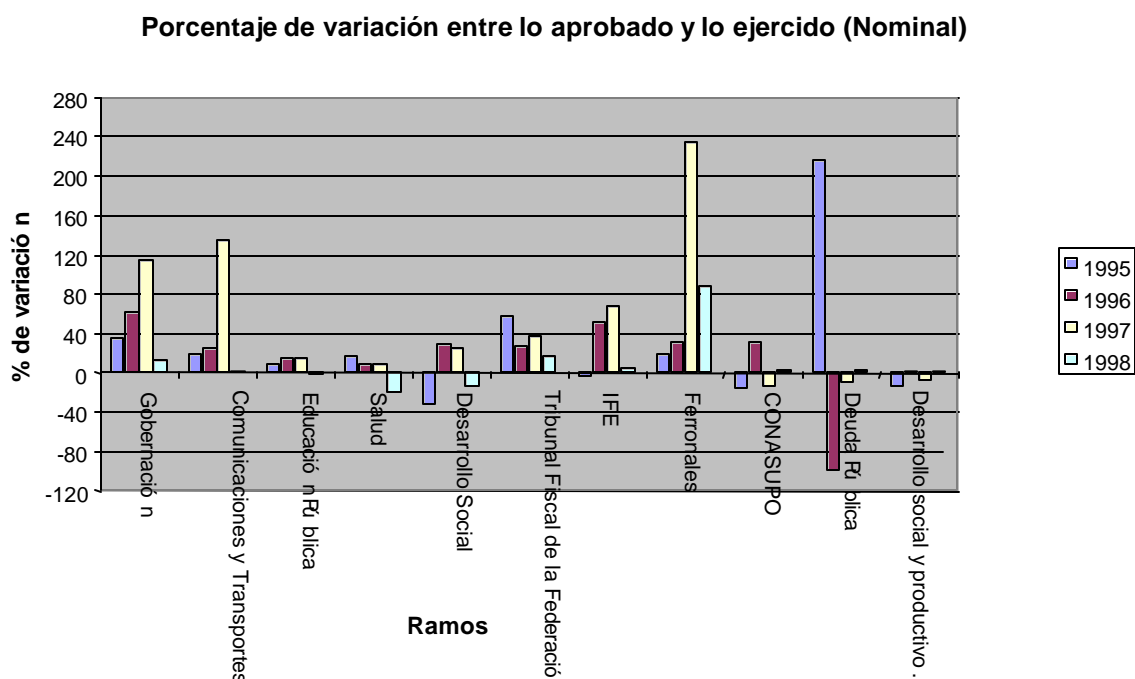
Comparación entre el promedio de variación de lo aprobado y lo ejercido (Nominal)



Desde esta perspectiva –que combina lo presupuestado con lo ejercido—resalta que no todos los sectores del gobierno se ven afectados de la misma manera por la austeridad presupuestal y que, como tal, no todas las entidades reciben la misma atención prioritaria en términos de recursos. La Secretaría de Gobernación, por ejemplo, registra un promedio de variación entre lo aprobado y lo ejercido de 56.2 por ciento; a Comunicaciones y

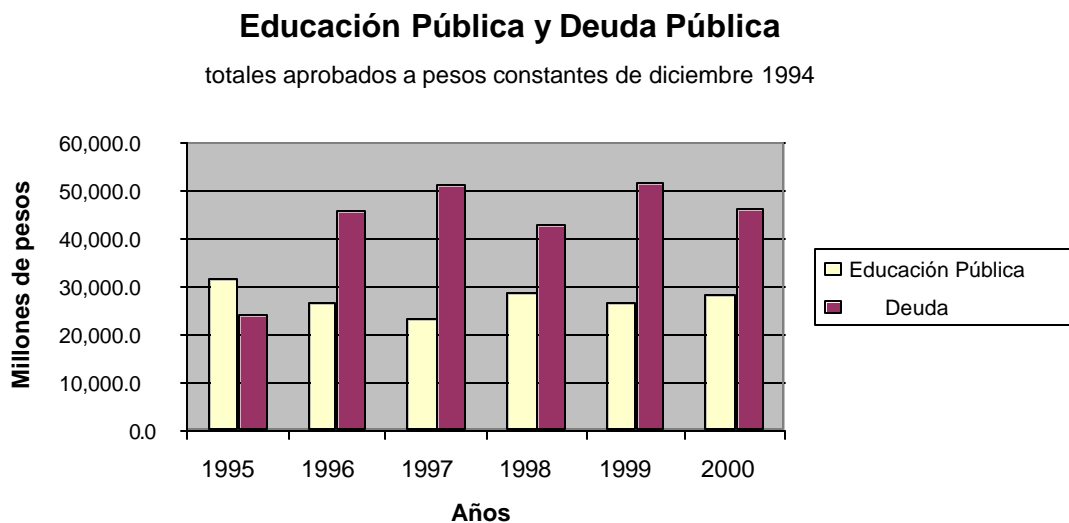
Transportes le corresponde una variación del 45 por ciento; el Tribunal Fiscal de la Federación y Relaciones Exteriores registran una variación de 35.7 y 21.6 por ciento, respectivamente. En comparación con estas variaciones, Desarrollo Social ha tenido un promedio de variación del 15 por ciento entre lo que se le aprueba de presupuesto y lo que ejerce; el IMSS tiene una variación del 3 por ciento, a la vez que CONASUPO ejerce casi con exactitud lo aprobado. El Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, registra un subejercicio que se expresa mediante un promedio negativo de variación del 5.3 por ciento.

Esta comparación nos refleja los valores que caracterizan al presupuesto. En la siguiente gráfica se aprecia con detalle y para cada uno de los años considerados, las fluctuaciones entre lo aprobado y lo ejercido. En el análisis año por año se evidencia que para algunas entidades, la variación entre lo aprobado y lo ejercido oscila entre el 100 y el 200 por ciento.



Lo que nos reflejan las tres gráficas anteriores es que el Gobierno Federal ha sido selectivo en la aplicación de criterios de austeridad. Hay renglones de gasto que, desde la perspectiva gubernamental, ha valido la pena incrementar en presupuesto y ejercicio real a lo largo de este sexenio. Y estos incrementos, dado las restricciones que imponen las capacidades de gasto total, se han traducido en decrementos para otros sectores.

En las siguientes dos gráficas tomamos como ejemplo exclusivo a educación, que ha sido uno de los sectores que han recibido “atención prioritaria” a lo largo del gobierno de Zedillo, y lo comparamos con el gasto anual por concepto de deuda. En estas dos gráficas se incluyen los montos correspondientes a la propuesta para el Presupuesto de Egresos del 2000.

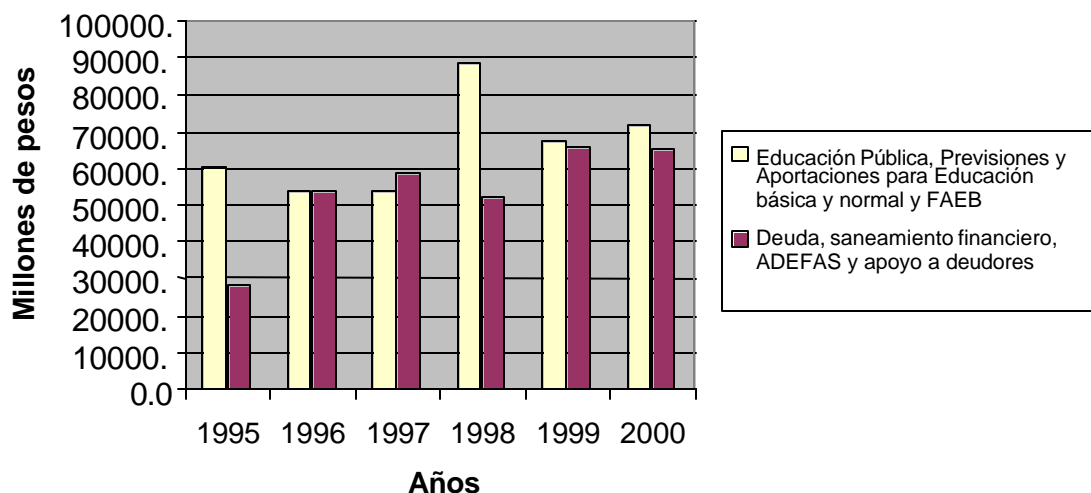


La primera de estas dos gráficas establece una comparación entre la Secretaría de Educación Pública y el gasto correspondiente a Deuda Pública, exclusivamente. De la gráfica se desprende que el gasto de Educación Pública se ha reducido en términos reales a lo largo del sexenio; a pesar de haber registrado cierta recuperación en 1998 y el 2000, todavía no alcanza los niveles que le correspondieron en 1995.

Simultáneamente, el pago de la Deuda Pública se ha visto fortalecido con incrementos anuales, pasando de aproximadamente 24 mil millones de pesos en 1995 a cerca de 52 mil millones de pesos en 1999. A pesar de que registra descensos en 1998 y el 2000, la tendencia de recursos para Deuda Pública sigue manteniéndose en los niveles que alcanzó en 1996. Si incluimos a esta perspectiva el rescate bancario, no hay indicios de que los niveles asignados a deuda se puedan reducir.

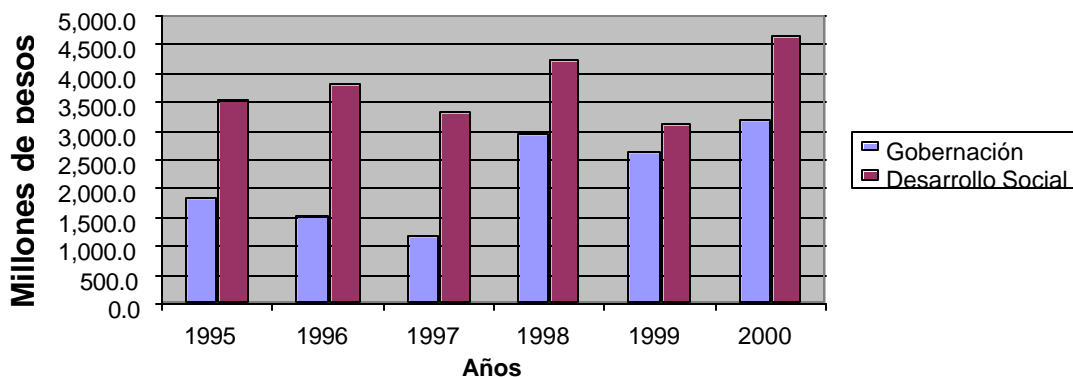
Sabiendo que el sector educación incluye más que la Secretaría de Educación Pública, la segunda gráfica agrupa a aquellos ramos que contribuyen de manera decisiva y mayoritaria al gasto de educación, para compararlos con la agrupación de los cuatro ramos generales destinados al pago de algún tipo de deuda. Si bien en 1998 el gasto de educación tiene un incremento importante —que se debe, principalmente, a la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, del Ramo 33— en 1999 y 2000 vuelve a decaer. En 1999 apenas alcanza a sobrepasar el gasto total que se asigna a las distintas modalidades de deuda del gobierno y en el 2000, si bien vuelve a registrar un incremento, sigue estando muy lejos de la relación que ambos sectores guardaban en 1995, donde el total de los rubros considerados para educación sumaban el doble del gasto de deuda.

Comparación entre las sumas de los ramos 11, 25 y 33(FAEB) y los ramos 24, 29, 30 y 34
 Presupuestos aprobados en pesos constantes de diciembre 1994



Otro ejemplo similar es el que se presenta en la siguiente gráfica, que contrasta los recursos asignados a Gobernación y a la Secretaría de Desarrollo Social, a pesos constantes de diciembre 1994. En esta gráfica queda claro que si en 1995 Gobernación equivalía a la mitad de los recursos manejados por Desarrollo Social, en 1999 el panorama es completamente distinto: Desarrollo Social recibe menos recursos en términos reales que en 1995, a la vez que Gobernación ha incrementado su gasto, principalmente a lo largo de los últimos dos años. La recuperación que registra Desarrollo Social en la propuesta enviada por el Ejecutivo para el año fiscal de 2000 es aparente: se debe, principalmente, a la desaparición del Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” y a la consecuente inclusión de sus recursos en la Secretaría de Desarrollo Social.

Gobernación y Desarrollo Social
 Presupuestos aprobados en pesos constantes de diciembre 1994



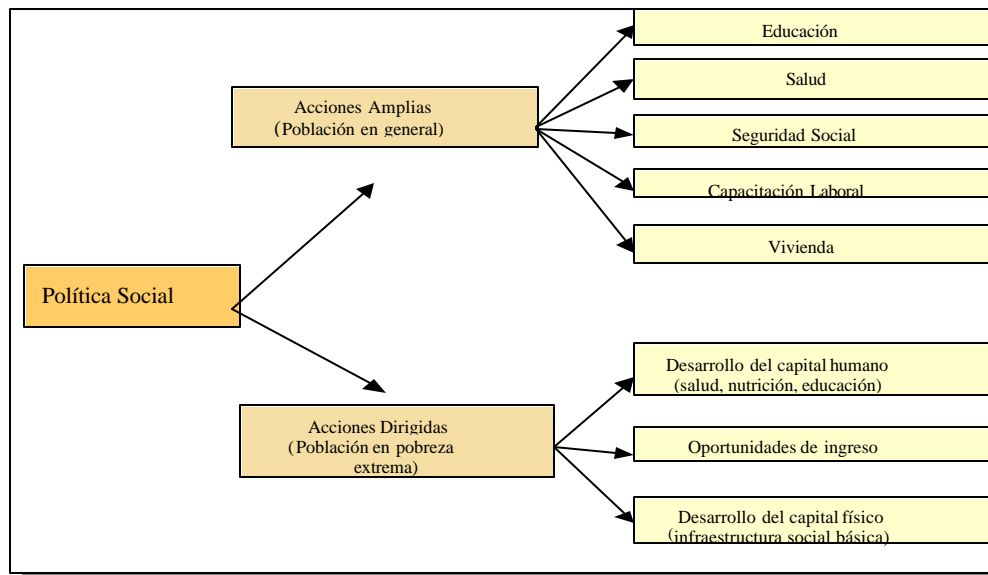
Todas las gráficas anteriores ejemplifican las prioridades del Gobierno Federal y los valores que han caracterizado las tendencias de los presupuestos y del ejercicio del gasto a lo largo

del sexenio. Como ciudadanos, no hemos sido consultados en momento alguno sobre la pertinencia de esos valores, ni hemos podido influir en su determinación. Esto no significa, en momento alguno, que compartamos estos valores y que estemos de acuerdo en que el dinero de nuestros impuestos se reparta en apego a estos criterios.

EL GASTO SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA:

El monto total de presupuesto aprobado para 1999 fue de 1,030,265,300,000.00 De este gran total, el gobierno tenía contemplado invertir 413,964.4 millones de pesos en gasto social. Si bien esta cifra, que representa un 40.2 por ciento del total parece impresionante, la primera parte de este informe ya nos ha dado algunos contrastes y tendencias que demeritan la impresión inicial. Tratando de hacer un análisis más detallado de aspectos específicos del gasto social, el panorama es todavía más desalentador.

A grandes rasgos, la política social del Gobierno Federal se puede resumir en el siguiente esquema²:



Durante 1999, de los 413,964.4 millones destinados al gasto social, 45,742.4 millones han correspondido a las acciones dirigidas a población en condiciones de pobreza extrema. Esto es equivalente a un 11 por ciento del gasto social y a un 4.4% del presupuesto total de la Federación.

Con base en las cifras oficiales, en nuestro país hay “más de 25 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema”³, es decir, en miseria. Según los cálculos que se desprenden de los datos incluidos en la propuesta para el 2000, en 1999 hay 27 millones

² Tomado del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, tomo I, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, p. IV.3.

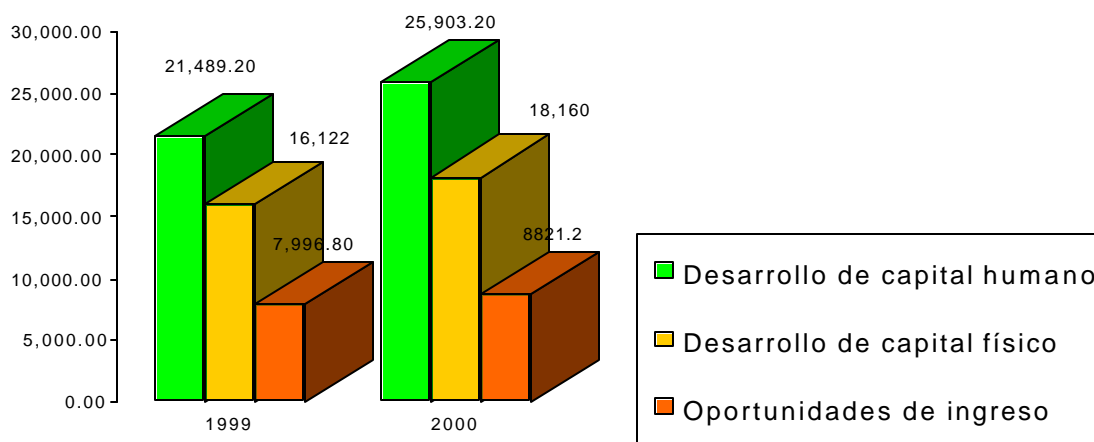
³ Antonio Castellanos, “A pesar de los esfuerzos en política social, persisten altos índices de pobreza: BANAMEX”, *La Jornada*, 19 de octubre 1998.

390 mil pobres extremos en el país.⁴ El Gobierno Federal le está destinando a las necesidades altamente insatisfechas de más de una cuarta parte de la población del país el 4.4 por ciento del gasto, explícitamente 4.57 pesos diarios por persona.

Las cifras que maneja la propuesta para el 2000 dan resultados muy similares: El gasto neto total previsto para el 2000 es de 1,187,819,100,000 pesos. De este total, las acciones amplias de la política social contarán con 438,293.9 millones de pesos; a las acciones dirigidas le corresponderán 52,884.4 millones de pesos. Una vez más, esto equivale a un 4.45 por ciento del gasto para 2000, explícitamente 5.28 pesos diarios por persona, que a pesos constantes de diciembre de 1998 equivalen a 4.79 pesos.

Esta cantidad, que a todas luces resulta insuficiente, se distribuye de acuerdo a las tres principales líneas de acción que el gobierno mexicano ha definido para combatir la miseria. El desarrollo de capital humano contempla subsidios alimentarios, servicios básicos de salud, educación y como componente especial, el PROGRESA (que engloba los tres aspectos anteriores). El desarrollo de capital físico se refiere, principalmente, al desarrollo de infraestructura básica.

**Tres vertientes de combate a la pobreza extrema
(en millones de pesos corrientes)**



Nos interesa resaltar la vertiente de desarrollo de capital físico, porque encierra dos temas que se han discutido ampliamente durante este gobierno: la descentralización y el combate a la pobreza extrema.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS:

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fijó como uno de sus propósitos descentralizar funciones, recursos y programas públicos bajo criterios de eficiencia y equidad, con el objetivo expreso de otorgar mayores ingresos y atribuciones a las entidades federativas. "Un propósito primordial de esta Plan es ampliar los cauces para que las comunidades

⁴ Calculado con base en los millones de hogares en pobreza extrema y el número promedio de personas por hogar. Ambos datos aparecen en la Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2000, tomo I, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, pp. IV.77 y IV.81.

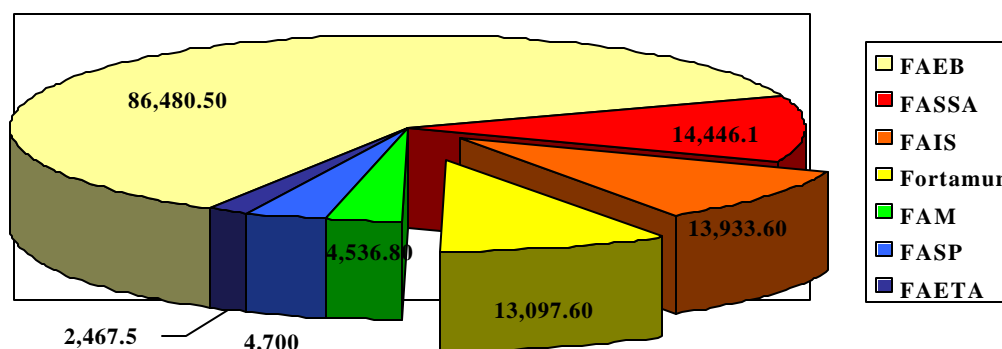
participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente". (PND)

Hasta 1997 el gobierno federal descentralizaba recursos a las entidades federativas y a los municipios mediante dos modalidades: las participaciones y el ejercicio descentralizado del gasto programable federal, ya sea por la vía de los convenios de colaboración o por subsidios y transferencias. A partir de 1998 se agregó una nueva modalidad para la descentralización de recursos: las aportaciones a entidades federativas y municipios (Ramo 33).

En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se señala que "se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley..." Es decir, se trata de recursos que la Federación descentraliza de manera etiquetada y con base en criterios y fórmulas preestablecidas, y que son un porcentaje de la recaudación federal participable.

A partir de 1999, el Ramo 33 estuvo integrado por siete fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Aportaciones para Educación Técnica y de Adultos (FAETA). Los montos de cada fondo según el Diario Oficial de la Federación, publicado de 31 de diciembre de 1998 se aprecian en el siguiente cuadro:

Distribución de los recursos del Ramo 33 en fondos 1999
(millones de pesos)



De los siete fondos que integran el Ramo 33 nos interesa resaltar dos particularmente, por el impacto que generan a nivel municipal: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun).

EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Según la Ley de Coordinación Fiscal, al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios le corresponde el 2.35 por ciento de la recaudación federal participable. El Fortamun se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado y debe ser entregado mensualmente a los municipios, por conducto de los estados. Los municipios destinarán estos recursos "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 de sus habitantes"⁵. Es decir, si bien en el uso de este fondo se le debe *dar prioridad* al cumplimiento de obligaciones financieras y a la seguridad pública, puede destinarse a lo que el municipio juzgue más conveniente.

Más adelante se analizará el peso que la distribución del Fortamun tiene dentro de las finanzas municipales, principalmente para municipios pobres. A nivel de estados, la distribución de este fondo para 1999 se presenta a continuación:

ENTIDAD	MONTO
Aguascalientes	136,683,900
Baja California	334,634,200
Baja California Sur	59,490,900
Campeche	101,796,200
Coahuila	344,399,300
Colima	77,320,100
Chiapas	567,951,000
Chihuahua	442,590,500
Durango	226,837,200
Guanajuato	698,149,000
Guerrero	462,082,600
Hidalgo	334,687,000
Jalisco	949,204,300
México	1,854,936,400
Michoacán	613,234,200
Morelos	228,566,300
Nayarit	142,067,800
Nuevo León	562,457,800
Oaxaca	511,565,900
Puebla	732,655,400
Querétaro	198,117,600
Quintana Roo	111,463,800
San Luis Potosí	348,675,100
Sinaloa	384,308,700
Sonora	330,419,200
Tabasco	277,064,000
Tamaulipas	400,414,000
Tlaxcala	140,043,400
Veracruz	1,067,419,300
Yucatán	246,621,400
Zacatecas	211,746,000
TOTAL	13,097,602,500

⁵ Ley de Coordinación Fiscal, capítulo V, artículo 37.

EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Los antecedentes directos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) fueron el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Solidaridad Municipal, los cuales formaban parte de los programas del Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”. A partir de 1998 el 65 por ciento de este ramo se reasignó al FAIS en el Ramo 33, quedando en el Ramo 26 una serie de programas dispersos que no están enfocados al desarrollo de infraestructura, sino a generar oportunidades de ingreso.

Al FAIS le corresponde el 2.5 por ciento de la recaudación federal participable; de este total 0.303 por ciento integra al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y 2.197 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Este fondo se entrega por partes iguales distribuidas en los primeros diez meses del año, a los Estados por vía de la Federación y a los municipios por parte de los estados.

En 1998 el 31% del FAIS se asignó según un criterio de equidad, por partes iguales a todas las entidades; en 1999 este porcentaje se redujo al 15.5 por ciento y en el 2000 se elimina por completo. El porcentaje restante del fondo se asigna por medio de la aplicación de fórmulas que buscan medir la pobreza de manera multidimensional, con base en la intensidad y la distribución de las carencias individuales, hogar por hogar. Dentro del panorama nacional, los recursos se distribuyen conforme a los niveles de marginación y pobreza extrema de cada estado.

Según el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios destinarán los recursos del FAIS "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 siguientes rubros: [...] agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural".

En el caso de los estados, estos recursos deben emplearse exclusivamente en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Adicionalmente, los municipios podrán destinar hasta un dos por ciento del total de los recursos a programas de

FALTA TRANSPARENCIA CON RESPECTO A LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DEL FAIS

La Secretaría de Desarrollo Social ha incluido la fórmula de distribución del FAIS y la explicación de la metodología en su página de internet, “con la finalidad de que cualquier interesado pueda replicar el ejercicio y comprobar que los resultados corresponden a indicadores socioeconómicos”.

Cabe mencionar que la “réplica del ejercicio” no se puede hacer, debido a que la información pública no incluye el valor numérico de los ponderadores que se utilizan en la fórmula, sin los cuáles no es posible obtener los valores de las brechas que se están tratando de medir.

También es importante señalar que la fórmula se aplica con base en datos de 1990 y 1995, lo que apunta a una desactualización de la información. Por último, debido a la ausencia de información desglosada e integrada hogar por hogar a nivel municipal, los estados utilizan una versión muy diluida de la fórmula original para distribuir los recursos entre sus municipios. Por tanto, el esfuerzo de la fórmula federal se pierde en la distribución hacia los municipios, que es donde se aplica la gran mayoría de los recursos del FAIS.

desarrollo institucional, y tanto los estados como los municipios podrán destinar hasta un 3 por ciento de los recursos a gastos indirectos resultantes de las obras.

En la siguiente tabla se aprecia la distribución de los recursos del FAIS para 1999, según los montos aprobados en el D.O.F. ya 2000, según los totales mencionados para cada estado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las diferencias en la distribución son producto de la eliminación del porcentaje de equidad.

Distribución de los Recursos del FAIS

Entidad	1999			2000		
	FISM	FISE	Total FAIS 1999	FISM	FISE	Total FAIS 2000
Veracruz	1,275,783,117	198,231,064	1,474,014,181	1,640,900,000	226,300,000	1,867,200,000
Chiapas	1,034,904,320	158,916,655	1,193,820,975	1,315,400,000	181,400,000	1,496,900,000
Guerrero	942,460,462	143,828,670	1,086,289,132	1,190,500,000	164,200,000	1,354,700,000
Oaxaca	892,042,071	135,599,762	1,027,641,833	1,122,400,000	154,800,000	1,277,200,000
México	888,847,252	135,078,328	1,023,925,580	1,118,100,000	154,200,000	1,272,300,000
Puebla	887,726,034	134,895,332	1,022,621,366	1,116,600,000	154,000,000	1,270,600,000
Michoacán	650,663,938	96,203,855	746,867,793	796,300,000	109,800,000	906,200,000
Guanajuato	610,694,949	89,680,420	700,375,369	742,300,000	102,400,000	844,700,000
Jalisco	471,629,881	66,983,275	538,613,156	554,500,000	76,500,000	630,900,000
Hidalgo	422,892,366	59,028,707	481,921,073	488,600,000	67,400,000	556,000,000
San Luis Potosí	417,738,648	58,187,557	475,926,205	481,600,000	66,400,000	548,100,000
Yucatán	342,537,926	45,913,866	388,451,792	380,100,000	52,400,000	432,500,000
Tabasco	311,356,974	40,824,747	352,181,721	337,900,000	46,600,000	384,500,000
Zacatecas	262,553,862	32,859,473	295,413,335	272,000,000	37,500,000	309,500,000
Tamaulipas	252,839,575	31,273,981	284,113,556	258,900,000	35,700,000	294,600,000
Chihuahua	238,510,165	28,935,244	267,445,409	239,500,000	33,000,000	272,500,000
Durango	229,983,070	27,543,516	257,526,586	228,000,000	31,400,000	259,400,000
Nuevo León	224,007,112	26,568,165	250,575,277	219,900,000	30,300,000	250,200,000
Querétaro	214,467,453	25,011,175	239,478,628	207,000,000	28,600,000	235,600,000
Sinaloa	205,863,669	23,606,930	229,470,599	195,400,000	26,900,000	222,400,000
Campeche	176,264,085	18,775,911	195,039,996	155,400,000	21,400,000	176,900,000
Coahuila	161,439,696	16,356,387	177,796,083	135,400,000	18,700,000	154,100,000
Sonora	160,872,015	16,263,734	177,135,749	134,600,000	18,600,000	153,200,000
Morelos	158,410,234	15,861,941	174,272,175	131,300,000	18,100,000	149,400,000
Tlaxcala	151,814,159	14,785,379	166,599,538	122,400,000	16,900,000	139,300,000
Nayarit	145,234,985	13,711,577	158,946,562	113,500,000	15,700,000	129,200,000
Quintana Roo	133,640,145	11,819,155	145,459,300	97,800,000	13,500,000	111,300,000
Baja California	117,712,210	9,219,518	126,931,728	76,300,000	10,500,000	86,800,000
Aguascalientes	103,000,463	6,818,378	109,818,841	56,400,000	7,800,000	64,200,000
Colima	84,539,089	3,805,253	88,344,342	31,500,000	4,300,000	35,800,000
Baja California Su	74,442,293	2,157,330	76,599,623	17,900,000	2,500,000	20,300,000
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total nacional	12,244,872,218	1,688,745,285	13,933,617,503	13,978,400,000	1,927,800,000	15,906,500,000

A diferencia del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios, el FAIS está mucho más definido, acotado y con objetivos y usos del gasto bien establecidos. Por mucho, corresponde a una de las tareas más importantes que la Federación ha descentralizado hacia los municipios, sobre todo si se toma en cuenta que pretende integrar una de las tres vertientes de combate a la pobreza a nivel federal.

“Dentro de las tres líneas de acción de la estrategia global [de combate a la pobreza extrema], la participación de los gobiernos estatales y municipales adquiere importancia

creciente en lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura física. La descentralización permite que las decisiones sobre la construcción y ubicación de escuelas, clínicas de salud, caminos, drenaje, electrificación y agua potable, entre otras, sean tomadas directamente por estos órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades”.⁶

Como tal, una de las características más importantes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es que debe involucrar a la población, en el destino, aplicación, vigilancia, programación, ejecución, control seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realicen con sus recursos.

A pesar de que esta normatividad parece estar bien definida y, de esta manera, promover esquemas de participación, no necesariamente se concreta en hechos. Todo parece indicar que hay un vacío normativo entre lo que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal a nivel federal y los esquemas operativos en los municipios. Los efectos y modalidades de este vacío se analizarán posteriormente.

⁶ Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2000, tomo I, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, p IV.119.

2. ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS ESTATALES

Parte de este proyecto consistió en analizar los presupuestos de ingresos y egresos de los estados de Nuevo León y Yucatán, resultando conclusiones muy divergentes en cuanto a la presentación de la información y el acceso de los ciudadanos a la misma. No obstante estas diferencias, en ambos casos resalta la falta de transparencia y la ausencia de criterios unificados con respecto a la información presupuestal.

LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS ESTATALES

Una de las principales diferencias que se detectaron al comparar los análisis realizados en Nuevo León y Yucatán es con respecto a la forma en que se presentan los presupuestos al público, el grado de detalle o desglose que los caracteriza y el acceso a la información.

YUCATÁN

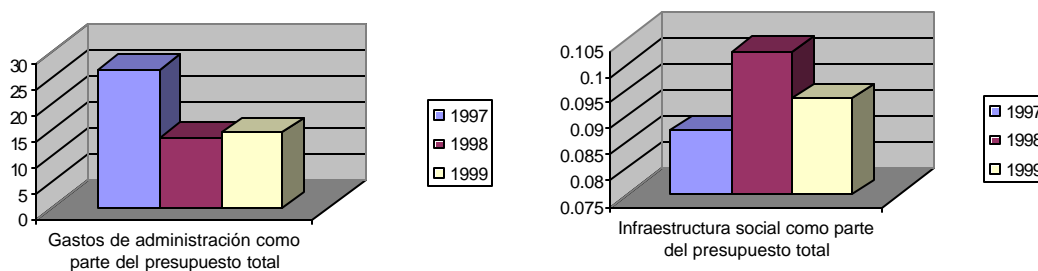
En Yucatán, la única información a la cual los ciudadanos tienen acceso es aquella que se publica en el Diario Oficial de la entidad. El nivel de desglose de la información presupuestal en este medio es insuficiente, ya que si bien identifica los totales de cada ramo o entidad, así como los programas que lo componen, no presenta un análisis más detallado. No se especifican rubros del gasto, objetivos, metas y actividades institucionales relacionadas con los programas; tampoco hay indicadores del desempeño.

Existen agregaciones ambiguas como “gastos administrativos”, que carecen de mayor profundidad o explicación y bajo las cuales se pueden agrupar un sinnúmero de actividades que no necesariamente tienen impacto directo en la eficiencia del gobierno. A pesar de que la ausencia de mayor especificidad dificulta los análisis independientes, es posible identificar que este rubro de “gastos administrativos” representa porcentajes importantes de los recursos asignados a cada ramo en el presupuesto estatal.

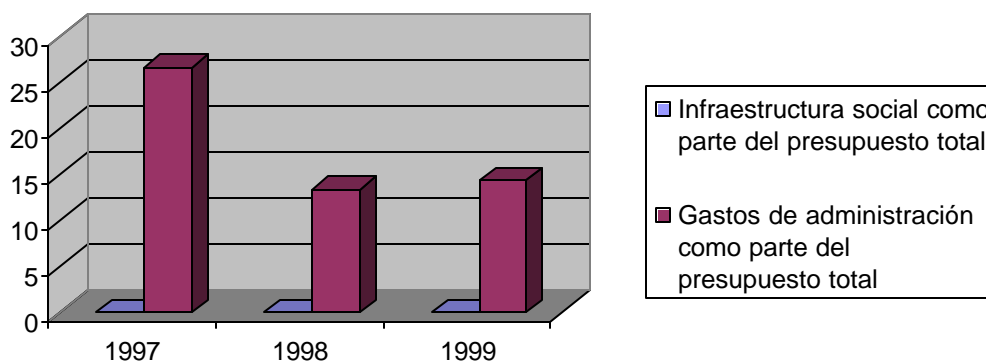
Por ejemplo, en la Secretaría de Desarrollo Rural, en 1999, los “gastos administrativos” son el 61 por ciento del presupuesto total de la entidad; llama la atención que estos gastos absorban un porcentaje tan alto del presupuesto de una dependencia que debe tener un papel primordial en el desarrollo de Yucatán, un estado con niveles altos de población rural y marginación (según la clasificación por zonas de la Secretaría de Desarrollo Social).

Independientemente de lo que represente el “gasto administrativo”, es evidente que difícilmente se podría clasificar como gasto con impacto directo en la población. En última instancia, esto no se puede saber debido a la falta de una explicación más detallada de las funciones que el gobierno está agrupando bajo gastos de administración.

A raíz de esto se realizó un análisis más profundo de las prioridades que refleja el presupuesto de egresos del gobierno de Yucatán. A continuación se presentan algunos gráficos que ilustran dichas prioridades.

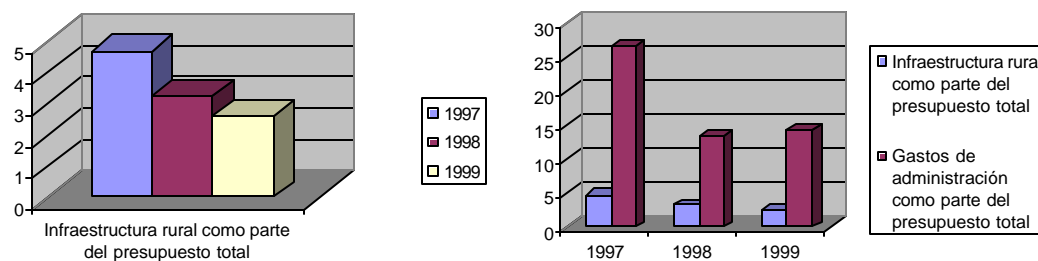


Comparando estas dos prioridades en una misma gráfica, la disparidad se hace evidente:



La comparación entre lo que representan los gastos de administración con respecto al presupuesto total y lo que representan los gastos de infraestructura social arroja resultados alarmantes. A pesar de que tampoco podemos saber qué incluye el rubro de infraestructura social –debido a la falta de desglose en este presupuesto estatal—es altamente probable que sus objetivos tengan mayor contenido social que la “administración”.

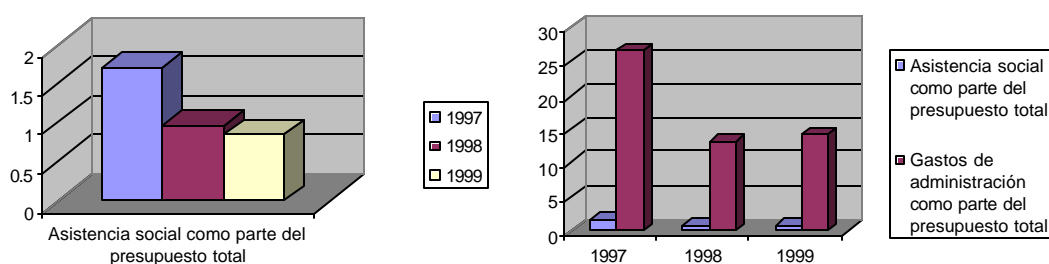
Una situación similar se desprende de las dos gráficas siguientes, que establecen una relación entre los recursos destinados a infraestructura rural y los que tienen fines “administrativos”:



La diferencia entre los gastos de administración y los de infraestructura rural también es significativa. Hay dos aspectos adicionales que resaltar al respecto. Por un lado, es en las comunidades rurales donde se concentra la población que vive en condiciones de pobreza y

donde, a la vez, las condiciones de la pobreza suelen ser más intensas por la falta general de servicios. Ante esta perspectiva, la proporción que representan los recursos destinados a infraestructura rural en el presupuesto estatal no refleja que el gobierno esté dando prioridad a este gasto. Por otro lado, se detecta una tendencia decreciente en el gasto de infraestructura rural, que apunta a su pérdida de importancia dentro de las prioridades del gobierno, o a una canalización por otras vías no identificadas. Debido a la falta de un mayor desglose y de una estructura verdaderamente programática, esto es imposible de saber.

El caso de la asistencia social reúne características de los dos casos anteriores, pues la diferencia entre este programa y los “gastos de administración” es considerable, a la vez de que la proporción de la asistencia social en el presupuesto total del estado registra una tendencia decreciente, a lo largo de los últimos tres años.



Otro aspecto importante a resaltar del análisis del presupuesto de Yucatán es que ni en el presupuesto de ingresos, ni en el de egresos, aparecen explícitamente los recursos provenientes del Ramo 33. En el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las aportaciones del ramo 33 “serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en [la misma ley]”.

Siendo que las aportaciones recibidas por concepto de los distintos fondos del Ramo 33 no aparecen explícitamente en ninguna parte del presupuesto de egresos, es imposible darles seguimiento y, por ende, saber si se están destinando a los fines establecidos. Esta situación cuestiona fuertemente la transparencia en el manejo de los recursos.

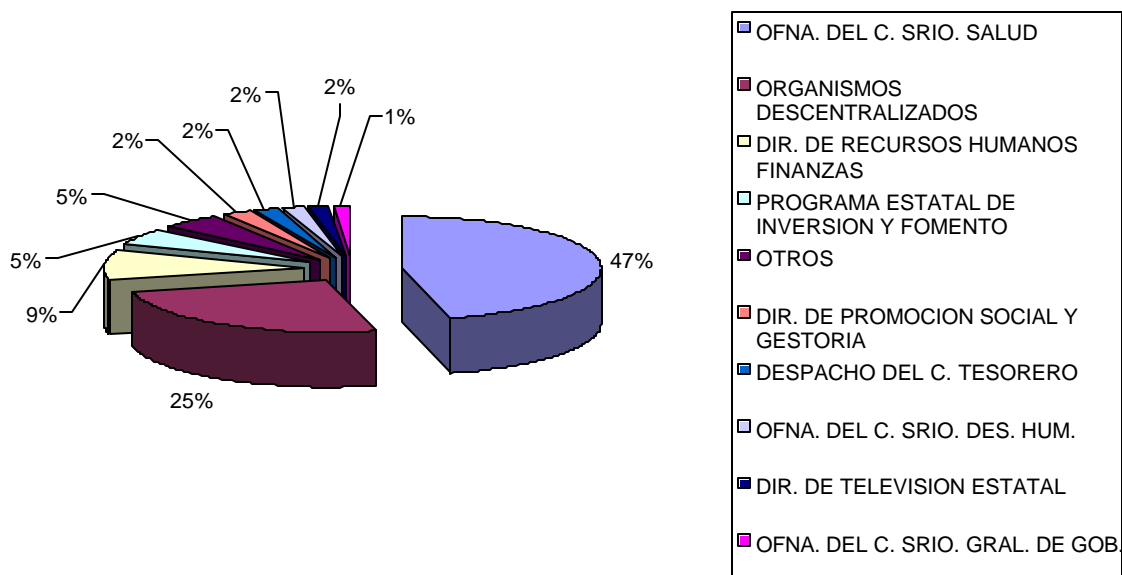
Nuevo León

Al contrario de lo que sucede en Yucatán, el presupuesto de egresos en Nuevo León presenta un nivel inmanejable de desglose. A partir de 10 funciones básicas de gobierno, se desprenden aproximadamente 3,900 renglones que especifican la entidad, la unidad responsable u oficina y el concepto del gasto.

Si bien en este presupuesto se puede encontrar cuánto se gasta en salarios, celulares e incluso artículos de oficina, no permite establecer una relación entre estos montos y los objetivos concretos de su aplicación. No hay un análisis programático de las funciones del gobierno, que indique las actividades institucionales que se realizarán, así como sus metas; tampoco hay indicadores que permitan medir la eficiencia en la aplicación de recursos.

Más aún, a pesar del nivel de desglose que caracteriza al presupuesto de egresos de Nuevo León, tampoco hay información precisa sobre los recursos que la entidad recibe vía las aportaciones federales (Ramo 33). Tomemos el ejemplo de las entidades que ejercen recursos destinados a la función denominada “Desarrollo Social”. Dentro de esta función, la oficina del Secretario de Salud ejerce la mayor parte de los recursos, específicamente el 46.2 por ciento.

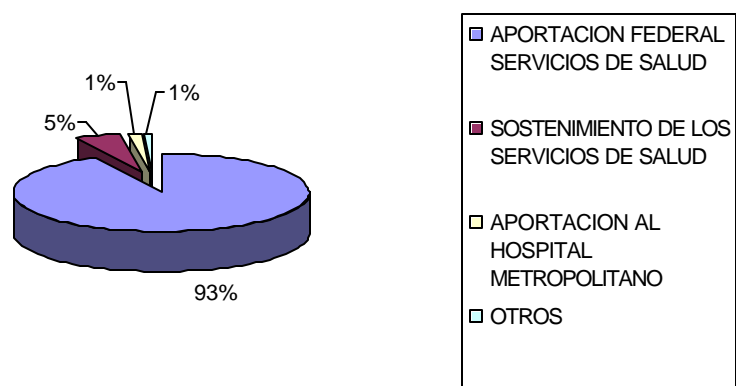
Programa 06: Desarrollo Social – Presupuesto de Egresos de Nuevo León



Al analizar el presupuesto de egresos de dicha oficina, se encuentra un rubro denominado “Aportación Federal para Servicios de Salud”, al que le corresponde el 92.78 por ciento del presupuesto de la oficina. Por un lado, si bien se puede suponer que este rubro representa los recursos del Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA), como tal debería aparecer en los ingresos, no como egreso. Por el otro lado, al englobar el 92.78 por ciento del presupuesto de la oficina del Secretario de Salud en este concepto, no se profundiza en

el destino de dichos recursos, ni se señala de qué manera serán utilizados. Esto, de nueva cuenta, imposibilita su seguimiento.

Presupuesto de la Oficina del Secretario de Salud



Este ejemplo nos ilustra que a pesar de tener un grado de desglose infinitamente superior al de Yucatán, no es posible hacer un análisis sólido de los programas y objetivos del gobierno de Nuevo León. Como tal, tampoco se puede realizar seguimiento de la aplicación de los recursos del ramo 33. Esto abre espacios de discrecionalidad en ambos estados.

Los ingresos: Yucatán y Nuevo León

El análisis de los presupuestos estatales de ingresos de Nuevo León y Yucatán arrojó observaciones interesantes, particularmente sobre el nivel de dependencia de cada estado con respecto a los recursos federales.

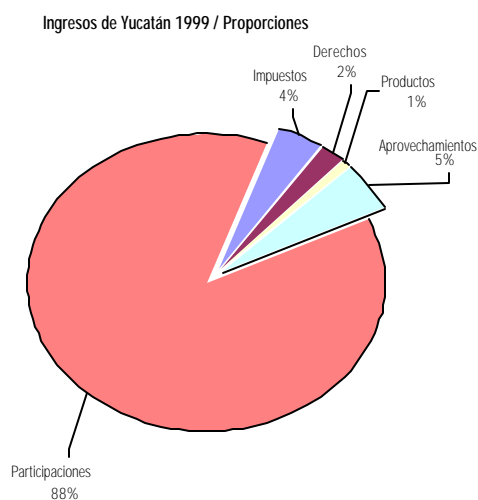
Yucatán

Del análisis del presupuesto de ingresos de Yucatán se desprende que este estado depende en un 87 por ciento de las participaciones federales. En promedio, el ingreso por participaciones es 5.63 veces mayor que los ingresos propios. Lo más alarmante es que esta tendencia va a la alza, pues en 1996 el ingreso por participaciones era 2.4 veces mayor que los ingresos propios, mientras que en 1999 la importancia de las participaciones en el presupuesto de egresos ha aumentado hasta hacerlas 6.9 veces mayores que los ingresos propios. A continuación se presenta una tabla que detalla la situación descrita.

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE YUCATÁN

	1996	1997	1998	1999	Promedio
Ingresos propios	385,423,614	188,610,429	279,777,128	307,754,841	
Participaciones	952,281,454	1,345,332,789	1,676,574,153	2,138,290,577	
TOTAL	1,337,705,068	1,533,943,218	1,956,351,281	2,446,045,418	
Representatividad de participaciones	71.2%	87.7%	85.7%	87.4%	83%
Comparación entre ingresos propios y participaciones	2.47	7.13	5.99	6.94	5.63

Traducida a un lenguaje visual, la dependencia de Yucatán con respecto a la Federación queda aún más clara:



Nuevo León

En contraste con la situación de Yucatán, el presupuesto de egresos de Nuevo León depende, en promedio para 1999, en un 68.8 por ciento de las participaciones y aportaciones federales. Sin bien esto no es sorprendente, debido a los altos índices de industrialización de la entidad, es fundamental examinar más de cerca los ingresos de los municipios, que reflejan disparidades notorias.

El caso extremo es el de Mier y Noriega, municipio cuyos recursos dependen en un 99.1 por ciento de ingresos federales; General Zaragoza, Doctor Arroyo y Aramberri le siguen con niveles de dependencia del 98, 97.5 y 97 por ciento, respectivamente (véase tabla inferior). Lo que es aún más significativo es que entre el 46 y el 62 por ciento de los ingresos de estos municipios están constituidos por aportaciones federales, es decir, por el Fondo de Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. En los cuatro casos mencionados, el FAIS representa más del doble o el triple que los recursos correspondientes al Fortamun.

Municipios	Ingresos propios	Participaciones	FISM	Fortamun	suma aportaciones	Ingresos totales	% ingresos propios	% participaciones	% aportaciones
Apodaca	59,250,000	64,893,830	8,804,330	34,721,226	43,525,556	167,669,385	35.3	38.7	26.0
Aramberri	498,474	5,747,957	7,753,518	2,485,984	10,239,502	16,485,933	3.0	34.9	62.1
Dr. Arroyo	718,526	10,044,513	12,110,608	5,919,559	18,030,167	28,793,206	2.5	34.9	62.6
García	4,908,502	12,321,545	6,780,476	3,799,399	10,579,875	27,809,922	17.7	44.3	38.0
Sn. Pedro Garza García	118,974,235	103,950,627	2,850,622	19,156,697	22,007,319	244,932,181	48.6	42.4	9.0
Gral. Zaragoza	163,457	3,822,954	3,191,066	930,640	4,121,706	8,108,117	2.0	47.1	50.8
Guadalupe	125,760,839	197,770,387	22,479,147	98,059,861	120,539,008	444,070,234	28.3	44.5	27.1
Mier y Noriega	67,324	4,093,181	2,351,618	1,223,267	3,574,885	7,735,390	0.9	52.9	46.2
Monterrey	440,938,000	481,052,086	42,763,398	172,398,550	215,161,948	1,137,162,034	38.8	42.3	18.9
Rayones	84,472	3,445,179	1,475,559	442,189	1,917,748	5,447,399	1.6	63.2	35.2
Sn. Nicolás de Garza	119,785,000	174,482,072	11,180,296	77,303,617	88,483,913	382,750,985	31.3	45.6	23.1
Sta. Catarina	31,785,214	70,669,391	10,617,433	32,028,328	42,645,761	145,100,366	21.9	48.7	29.4

La situación es radicalmente diferente para municipios como San Pedro Garza García: casi la mitad de sus recursos provienen de ingresos propios; reciben 42.4 por ciento de su presupuesto vía participaciones y las aportaciones representan el 9 por ciento de su ingreso total. Cabe mencionar que de este 9 por ciento, el Fondo de Infraestructura Social Municipal sólo representa el 12.9 por ciento.

Estas disparidades tan radicales entre los municipios resaltan aspectos importantes, sobre todo con respecto a las capacidades municipales existentes para hacerle frente a las carencias y necesidades insatisfechas de la población. En casos como Doctor Arroyo, donde el 62.6 por ciento de los ingresos proviene de aportaciones federales —y dos terceras partes de este subtotal corresponden al FISM— las capacidades de acción de los municipios son

limitada. Es decir, debido a que las aportaciones son etiquetadas, las capacidades de decisión en la asignación de recursos se reducen.

Por otro lado, estas disparidades también nos ilustran las deficiencias del sistema de coordinación fiscal. Los municipios más ricos, que tienen mayores posibilidades para generar ingresos propios, también son los que más contribuyen a la recaudación fiscal participable. Por consiguiente, reciben mucho más en participaciones que los municipios pobres. Los municipios pobres, en contraste, reciben poco por concepto de participaciones, en comparación con las aportaciones etiquetadas. De esta manera se perpetua la desigualdad y se crea un círculo perverso en el que los municipios que no pueden generar recursos propios, reciben, a final de cuentas menos dinero para su desarrollo.

**3. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS
DEL FONDO DE APORTACIONES PARA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y
FONDO DE APORTACIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

Debido a la importancia que tiene el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social dentro del contexto del combate a la pobreza extrema, y a las capacidades que este fondo y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios transfieren a los municipios, se realizó un monitoreo sobre la aplicación de estos recursos.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En Yucatán, se eligieron 8 municipios de entre 106 que hay en la entidad. Entre los municipios seleccionados hay 5 gobernados por el PRI, 2 por el PAN y uno sin partido (Seyé). La mayoría de los municipios son pequeños con la excepción de Hunucmá que es mediano, y Mérida que es grande. También se eligieron municipios que pudieran representar diferentes estratos socioeconómicos, de esta manera, en la muestra encontramos 5 municipios pobres, 2 de posición media y uno rico. El total de población comprendida en los municipios analizados es de 704,987 habitantes, de los 1,556,622 habitantes del estado de Yucatán.

En Nuevo León se monitorearon 11 de 51 municipios. Entre los municipios seleccionados hay 5 gobernados por el PRI, 5 por el PAN y uno por el PRD. De los 11 municipios 4 son urbanos, 5 son rurales y 2 corresponden a la zona metropolitana. También en este caso se eligieron municipios que representan diferentes estratos socioeconómicos; de esta manera, en la muestra encontramos 5 municipios pobres, y 6 municipios ricos, de los cuales dos forman parte de la zona metropolitana. El total de población comprendida en los municipios analizados es de 2,824,769 habitantes, de los 3,550,000 habitantes del estado de Nuevo León. Es importante mencionar que en uno de los municipios seleccionados –General Zaragoza—fue imposible obtener información, a pesar de que ésta se solicitó de manera formal.

La investigación que se realizó en ambos estados consistió, básicamente, en la realización de entrevistas a distintas autoridades municipales, la recopilación de informes de gobierno municipales, la identificación de los mecanismos y esquemas de participación prevalecientes en los municipios, y el análisis de la aplicación y el uso de los recursos. Algunas de las tendencias que se detectaron fueron similares para Yucatán y Nuevo León; sin embargo, cada uno de los estados tiene sus propias particularidades con respecto a la aplicación de los recursos, especialmente en lo que se refiere al FISM.

1. REPORTE INADECUADO DE LOS MONTOS RECIBIDOS:

Dentro del universo de diecinueve municipios monitoreados en ambos estados se encontraron diferencias importantes en la manera de reportar los ingresos recibidos por concepto de estos dos fondos. Una primera dificultad que ambos estados comparten es que prácticamente no hay reportes que abarquen la totalidad del año fiscal. En algunos casos sólo se tienen reportes de los primeros meses, en otros, los reportes abarcan más de la mitad del año.

Teniendo en cuenta las especificidades temporales de los reportes de cada municipio, y adecuando los montos de los diarios oficiales a éstas⁷, resultó que en Nuevo León casi

⁷ Cabe mencionar que en el caso de Yucatán, el ciclo municipal abarca de julio a junio, por lo que se hizo el cálculo del monto correspondiente a la cifra oficial para cada uno de los fondos. En Nuevo León hay algunos municipios que

todos los municipios reportan de manera adecuada y consistente con las cifras oficiales los ingresos recibidos por estos dos fondos. La excepción fueron Doctor Arroyo en 1998 y Aramberri en 1999. Las tablas que se presentan a continuación detallan los montos establecidos en los diarios oficiales y los montos reportados por los ayuntamientos monitoreados –en sus informes de gobierno— así como los grados de concordancia.

Ingresos reportados en Nuevo León: 1998

Municipios	Presupuesto en Periódico del Estado (para ciclo municipal)		TOTAL oficial	Presupuesto según Municipio (para ciclo municipal)		TOTAL reportado	Grado de concordancia entre lo oficial y lo reportado
	FAISM	FORTAMUN		FAISM	FORTAMUN		
Sta. Catarina	9,037,162.00	14,929,354.00	23,966,516.00	9,379,462.04	15,693,734.80	25,073,196.84	100%
Apodaca	7,493,917.00	16,184,594.00	23,678,511.00	6,541,752.00	14,165,834.00	20,707,586.00	87%
Dr. Arroyo	10,308,097.00	2,759,282.00	13,067,379.00	no reportado	no reportado	no reportado	0%
Aramberri	6,599,505.00	1,158,791.00	7,758,296.00	6,599,508.00	1,158,792.00	7,758,300.00	100%
García ^(a)	5,771,288.00	1,771,013.00	7,542,301.00	3,861,838.00	1,180,672.00	5,042,510.00	67%
Guadalupe ^(b)	14,350,057.50	34,281,458.25	48,631,515.75	14,397,503.00	34,281,459.00	48,678,962.00	100%
San. Nicolás de los Garza ^(b)	7,137,187.50	27,025,132.50	34,162,320.00	7,137,000.00	27,025,000.00	34,162,000.00	100%
Rayones	1,255,941.00	206,117.00	1,462,058.00	1,393,826.00	228,021.00	1,621,847.00	111%
San. Pedro Garza García	2,426,343.00	8,929,505.00	11,355,848.00	2,712,274.00	9,167,020.00	11,879,294.00	105%
Monterrey	36,398,606.00	80,360,080.00	116,758,686.00	44,430,000.00	92,718,000.00	137,148,000.00	117%
Mier y Noriega	2,001,609.00	570,201.00	2,571,810.00	2,006,574.00	570,204.00	2,576,778.00	100%

- a) La cantidad que aparece en el Periódico del Estado se adecuó al reporte del municipio que va de enero a agosto.
 b) La cantidad que aparece en el Periódico del Estado se adecuó al reporte del municipio que va de enero a septiembre.

Ingresos reportados en Nuevo León: 1999

Municipios	Presupuesto en Periódico del Estado (para ciclo municipal)		TOTAL oficial	Presupuesto según Municipio (para ciclo municipal)		TOTAL reportado	Grado de concordancia entre lo oficial y lo reportado
	FAISM	FORTAMUN		FAISM	FORTAMUN		
Sta. Catarina ^(a)	7,432,203.10	18,683,191.33	26,115,394.43	6,398,689.80	16,429,372.75	22,828,062.55	87%
Apodaca ^{(a)(b)}	5,282,598.00	17,360,613.00	22,643,211.00	5,282,598.00	17,360,538.00	22,643,136.00	100%
Dr. Arroyo ^(a)	7,266,364.80	2,959,779.50	10,226,144.30	8,131,834.00	3,189,590.00	11,321,424.00	111%
Aramberri	4,652,110.80	1,242,992.00	5,895,102.80	no reportado	no reportado	no reportado	0%
García ^(c)	2,034,142.80	949,849.75	2,983,992.55	2,034,144.00	949,851.00	2,983,995.00	100%
Guadalupe ^(c)	6,743,744.10	24,514,965.25	31,258,709.35	6,743,745.00	24,515,004.00	31,258,749.00	100%
San. Nicolás de los Garza ^{(c)(d)}	3,354,088.80	19,325,904.25	22,679,993.05	3,354,000.00	19,326,000.00	22,680,000.00	100%
Rayones ^{(a)(e)}	885,335.40	221,094.50	1,106,429.90	1,002,719.91	232,616.60	1,235,336.51	112%
San. Pedro Garza García ^(a)	1,995,435.40	11,174,739.92	13,170,175.32	2,116,908.26	11,504,416.14	13,621,324.40	103%
Monterrey ^{(a)(f)}	25,658,038.80	86,199,275.00	111,857,313.80	30,943,000.00	100,051,000.00	130,994,000.00	117%
Mier y Noriega ^(a)	1,410,970.80	611,633.50	2,022,604.30	1,410,972.00	611,679.00	2,022,651.00	100%

- a) Cifras del Periódico del Estado adecuadas al primer semestre de 1999.
 b) Reporta intereses acumulados de \$1,064,753.14 por lo ahorrado del FISM y Fortamun de 1998 y 1999.
 c) Montos del Periódico del estado adecuados al ciclo enero-marzo de 1999.
 d) Reporta intereses para los ahorros de FISM y Fortamun de enero a septiembre de 1998 por \$229,000.00 y \$912,000.00 respectivamente. Para el periodo enero-marzo de 1999, reporta intereses de \$148,000.00 por el FISM y de 1,029,000.00 por el FORATMUN.
 e) Lo reportado es para el primer semestre. Las cantidades de ingresos reportadas por los municipios incluyen intereses de lo ahorrado del año anterior. Para el FISM los intereses son de \$117,383.91; para el FAFM son de \$11,570.60.
 f) Lo reportado es para el primer semestre. Las cantidades de ingresos reportadas por los municipios incluyen intereses de lo ahorrado del año anterior.

presentan casos similares, más no uniformes; en cada uno se hicieron los cálculos correspondientes, mencionando los ciclos que se están cubriendo.

El seguimiento de los municipios en Yucatán, en cambio, apunta hacia una situación muy diferente. Por lo general, en el caso de esta entidad se reportan montos menores a las sumas publicadas en el diario oficial. En Xocchel, por ejemplo, no se reporta ingreso alguno por vía del FISM y del Fortamun; en Cuzamá sólo se reportan ingresos por el Fortamun. Tanto en el caso de Huhí, como en Mérida durante 1998 no se desglosa lo que le corresponde a cada fondo; sólo se presenta un total que es por mucho inferior a los totales recibidos por ambos fondos.

La siguiente tabla detalla los montos establecidos en los diarios oficiales y los montos reportados por los ayuntamientos en sus informes de gobierno, así como los grados de concordancia. Como se puede apreciar, salvo dos excepciones, los ayuntamientos reportan ingresos muy inferiores a los montos establecidos en los diarios oficiales.

Yucatán: ciclo julio 1998 - junio 1999

Municipios	Presupuesto en DOE (para ciclo municipal 1998-1999 *)		TOTAL oficial	Presupuesto según Municipio (para ciclo municipal 1998-1999)		TOTAL reportado	Grado de concordancia entre lo oficial y lo reportado
	FAISM	FORTAMUN		FAISM	FORTAMUN		
Sevé	2,228,911.00	948,882.00	3,177,793.00	690,397.00	948,881.54	1,315,677.79	41%
Xocchel	884,732.00	339,368.00	1,224,099.00	No reportado	No reportado		0%
Chicxulub Pueblo	772,609.00	397,555.00	1,170,164.00	772,609.00	397,554.00	1,170,163.00	100%
Cuzamá	1,093,195.00	476,415.00	1,569,610.00	No reportado	422,257.00	422,257.00	27%
Huhí	1,447,823.00	495,230.00	1,943,053.00	No desglosado	No desglosado	722,273.00	37%
Mérida 1998 ^(a)	58,894,114.00	47,985,959.00	106,880,074.00	No reportado	48,088,366.00	53,542,443.00	50%
Mérida 1999 ^(b)	46,035,206.00	51,472,741.00	97,507,947.00	No desglosado	No desglosado	97,507,946.00	100%
Hunucmá	5,389,409.00	2,841,071.00	8,230,480.00	No reportado	No reportado		0%
Tekit ^(c)	2,572,782.00	914,504.00	3,487,286.00	905,456.00	No reportado	905,456.00	26%

* El ciclo municipal abarca de julio a junio del siguiente año.

(a) En Mérida ambos años tienen el mismo monto y no se reporta como ciclo municipal.

(b) Estos montos son para el primer semestre de 1999.

(c) Tekit reporta solamente el segundo semestre de 1998 y solamente para el FAISM.

Por lo tanto, el análisis de los reportes municipales de los montos recibidos por concepto del FAIS y del Fortamun se desprenden dos tendencias:

1. Por un lado, hay algunos municipios que sí reportan adecuadamente, en términos de montos. Sin embargo, por lo general estos municipios no tienen reportes actualizados. Llama la atención que en Nuevo León haya municipios que en el último trimestre de 1999 tengan reportes que abarcan exclusivamente los primeros tres meses del año.
2. Por el otro lado, hay municipios que reportan ingresos inferiores a los recibidos. Ambas situaciones hacen que sea muy difícil darle seguimiento a los fondos municipales del Ramo 33, ya sea por que no hay información oportuna o por qué la información sea incorrecta.

2. SUBEJERCICIO DE RECURSOS DESTINADOS AL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA:

La falta de concordancia entre los datos oficiales y lo reportado por los municipios de Yucatán se vuelve más compleja al analizar los egresos. Seyé reporta egresos por más del doble que su reporte de ingresos, acercándose a la cifra oficial de lo recibido por ambos fondos. Xocchel sí reporta egresos, equivalente a un 63 por ciento de lo recibido, a pesar de no haber reportado ingreso alguno de manera explícita. Chicxulub Pueblo, que sí reportó

ingresos equivalentes al 100 por ciento del monto oficial para el municipio, registra egresos muy menores. Huhí reporta egresos muy similares a los ingresos que especificó, pero que no llegan ni al 40 por ciento del total recibido. Lo anterior se aprecia en la siguiente tabla:

Yucatán, ejercicio julio 1998 – junio 1999

Municipios	Egresos reportados por el municipio		TOTAL	Porcentaje total de recursos ejercidos del Ramo 33 respecto al total oficial	Presencia de ahorro de recursos
	FAISM	FORTAMUN			
Seyé	2,114,416.00	751,177.00	2,865,593.00	90%	No se sabe
Xocchel	478,132.00	297,942.00	776,074.00	63%	No se sabe
Chicxulub Pueblo	374,030.00	269,479.00	643,509.00	55%	No se sabe
Cuzamá	420,079.00	422,257.00	842,336.00	52%	No se sabe
Huhí	564,790.00	201,534.00	766,324.00	38%	No se sabe
Mérida 1998 ^(a)	37,899,008.00	48,088,356.00	85,987,364.00	80%	No se sabe
Mérida 1999 ^(b)	20,494,396.00	48,920,061.00	69,414,457.00	71%	No se sabe
Hunucmá	1,575,227.00	650,910.00	2,226,137.00	27%	No se sabe
Tekit	962,096.00	No reportado	962,096.00	28%	No se sabe

Una vez más, el caso de Nuevo León es distinto. Durante 1998 sólo tres municipios reportaron egresos similares a la totalidad de sus ingresos por concepto del FISM y del Fortamun. Llama la atención que Rayones, uno de los municipios más pobres de la entidad, haya ejercido el 25 por ciento de sus recursos del Ramo 33. En 1999, sin embargo, Rayones se nivela y gasta más de sus ingresos correspondientes al año; García y Doctor Arroyo, en cambio, registran porcentajes bajos de recursos del FISM y Fortamun ejercidos con respecto a los montos que se les asignaron.

Egresos reportados en Nuevo León: 1998

Municipios	Egresos reportados por el municipio		TOTAL	Porcentaje total de recursos ejercidos del Ramo 33 respecto al total oficial	Presencia de ahorro de recursos
	FAISM	FORTAMUN			
Sta. Catarina	9,110,393	12,572,678	21,683,071	90%	No se sabe
Apodaca	5,383,000	7,750,000	13,133,000	55%	si
Dr. Arroyo	No reportado	No reportado	No reportado	No se sabe	No se sabe
Aramberri	6,134,946	1,158,792	7,293,738	94%	No se sabe
García ^(a)	3,561,670	1,310,871	4,872,542	64%	No se sabe
Guadalupe ^(b)	12,703,715	20,226,913	32,930,628	67%	No se sabe
San. Nicolás de los Garza ^(b)	7,190,000	17,070,000	24,260,000	71%	si
Rayones	252,168	112,625	364,794	25%	si
San. Pedro Garza García	2,425,766	9,166,082	11,591,848	102%	No se sabe
Monterrey	29,120,000	25,555,000	54,675,000	47%	si
Mier y Noriega	No reportado	No reportado	No reportado	No se sabe	No se sabe

a) Los egresos reportados abarcan de enero a agosto.

b) Los egresos reportados abarcan de enero a septiembre.

Egresos reportados en Nuevo León: 1999

Municipios	Egresos reportados por el municipio		TOTAL	Porcentaje total de recursos ejercidos del Ramo 33 respecto al total oficial	Presencia de ahorro de recursos
	FAISM	FORTAMUN			
Sta. Catarina ^(a)	3,381,778.74	22,599,265.19	25,981,043.93	113%	No se sabe
Apodaca	No reportado	No reportado	No reportado	No se sabe	si
Dr. Arroyo ^(a)	3,882,033.26	2,005,467.18	5,887,500.44	58%	No se sabe
Aramberri	No reportado	No reportado	No reportado	No se sabe	No se sabe
García ^(b)	317,381.62	600,200.51	917,582.13	31%	No se sabe
Guadalupe ^(b)	687,361.00	6,275,642.00	6,963,003.00	22%	No se sabe
San. Nicolás de los Garza ^(b)	323,000.00	11,127,000.00	11,450,000.00	50%	si
Rayones ^(a)	1,224,254.84	156,189.84	1,380,444.68	124%	si
San Pedro Garza García ^(a)	1,370,510.00	6,604,724.72	7,975,234.72	61%	No se sabe
Monterrey ^(a)	12,218,000.00	63,908,000.00	76,126,000.00	68%	si
Mier y Noriega ^(a)	No reportado	No reportado	No reportado	No se sabe	No se sabe

a) Los egresos reportados abarcan el primer semestre de 1999.

b) Los egresos reportados abarcan el primer trimestre de 1999.

De las tablas anteriores se desprende que, salvo algunas excepciones, la mayoría de los municipios registran un subejercicio de los recursos. En el caso de Nuevo León, el porcentaje de recursos no ejercidos llega hasta el 75 por ciento en 1998 (Rayones) y al 69 por ciento en los reportes parciales de 1999 (García). Aunado a esto se encuentra el hecho de que en varios municipios se reportan intereses generados de los recursos el FISM y Fortamun –intereses de 1998 reportados en 1999 y recursos del 98 utilizados en junio del 99—lo cual definitivamente significa que los recursos no están siendo aplicados de forma inmediata para la satisfacción de necesidades y carencias urgentes. Apodaca, San Nicolás y Santa Catarina reportan intereses generados de los recursos del FAIS y Fortamun.

Queremos hacer hincapié en que los recursos del FISM constituyen una de las tres vertientes del combate a la pobreza extrema, y que su finalidad inmediata es tratar de cerrar la brecha de las necesidades insatisfechas de infraestructura social básica. El ahorro –sin que haya explicaciones fundadas en proyectos mayores que requieran de acumulación de recursos—así como el reporte incompleto de los montos recibidos, abren amplios márgenes de discrecionalidad.

Es muy difícil saber para qué se utilizan los porcentajes no reportados de los fondos; el seguimiento de su aplicación se complica enormemente al no poderlos ubicar y vincular con las acciones para las que están destinados. A la vez, los ahorros y la falta de transparencia en el manejo de los recursos abren ventanas clientelistas y, potencialmente, de gasto social con fines electorales.

3. APLICACIÓN INADECUADA DE LOS RECURSOS DEL FISM Y FALTA DE DESGLOSE:

Otra tendencia que se detectó, principalmente en algunos municipios de Yucatán, es que parte de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal se están ejerciendo para fines distintos a los que marca la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, no se están aplicando en obras de infraestructura social básica y, por consiguiente, no necesariamente benefician a la población en pobreza extrema.

En el municipio de Huhí se reportaron gastos del FISM para la rehabilitación de un local de usos múltiples. En Mérida se reportaron conceptos como el remozamiento de edificios públicos, la construcción de una capilla, de bardas de iglesia y de canchas, entre otros. En varios municipios, incluyendo los de Nuevo León, se reportaron cantidades importantes para becas de estudiantes y despensas. Si bien estos últimos dos conceptos estaban contemplados por el artículo sexto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, ya no deberían estarse aplicando en 1999.

La siguiente tabla desglosa el tipo de obra para la que se utilizaron los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal en los municipios monitoreados en Yucatán, así como el porcentaje de aplicación sobre el total.

**Yucatán: aplicación de los recursos del FISM
según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal
(ejercicio de julio 1998 a junio de 1999)**

Municipios	AGUA	DRENAJE	LETRINAS	URBANIZACIÓN MUNICIPAL	ELECTRIFICACIÓN RURAL	INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	INFRAESTRUCTURA DE SALUD	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	CAMINOS RURALES	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	OBRA PÚBLICA	SERVICIOS COMUNITARIOS	ESTÍMULOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA	PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	FOMENTO PRODUCTIVO RURAL	GASTOS INDIRECTOS	Porcentaje ejercido en lo dispuesto por la LCF (del total oficial)
Seyé	-	-	-	<	<	<	-	-	<	<	-	-	-	-	-	-	94%
Xocchel	<	-	-	-	<	<	-	-	<	<	-	-	-	-	-	-	54%
Chicxulub Pueblo	-	-	-	-	<	<	-	-	<	<	-	-	-	-	-	-	48%
Cuzamá	<	-	-	<	<	-	-	-	<	<	-	-	<	-	-	-	38%
Huhí	-	-	<	<	<	<	-	-	<	<	<	-	<	-	-	-	29%
Mérida 1998	<	<	-	<	<	<	-	-	<	<	<	-	<	-	-	<	64%
Mérida 1999	<	-	-	<	<	-	-	-	<	<	-	-	<	-	-	-	45%
Hunucmá	<	-	-	<	<	-	-	-	<	-	-	-	-	-	-	-	29%
Tequit	-	-	-	<	<	<	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35%

En el caso de Nuevo León, la falta de desagregación y especificidad de la aplicación de los recursos hace difícil su seguimiento. Hay municipios que sólo reportan gastos de “obra pública”, sin mayor detalle. La tabla que se presenta a continuación desglosa los rubros reportados por cada municipio, a la vez de incluir el porcentaje de aplicación de los recursos según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, sobre el monto total predeterminado para el municipio en el diario oficial.

Nuevo León: aplicación de los recursos del FISM según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal

MUNICIPIOS	AGUA	DRENAJE	LETRINAS	URBANIZACIÓN MUNICIPAL	ELECTRIFICACIÓN RURAL	INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	INFRAESTRUCTURA DE SALUD	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	CAMINOS RURALES	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	OBRA PÚBLICA	SERVICIOS COMUNITARIOS	ESTÍMULOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA	PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	FOMENTO PRODUCTIVO RURAL	GASTOS INDIRECTOS	Porcentaje ejercido según lo dispuesto en la LCF (del total oficial)
Sta. Catarina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No se sabe
Apodaca ^(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	72%
Dr. Arroyo ^(b)	-	-	-	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	54%
Aramberri ^(a)	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	93%
García ^(c)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	16%
Guadalupe ^(d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	57%
San. Nicolás de los Garza ^(d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	✓	100%
Rayones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No se sabe
San Pedro Garza García ^(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	-	100%
Monterrey ^(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	✓	80%
Mier y Noriega	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No se sabe

- (a) 1998
- (b) 1er. Semestre 1999
- (c) 1er. Trimestre 1999
- (d) enero septiembre 1998

La falta de información y desglose adecuado del uso de los recursos del FISM y del Fortamun, su posible aplicación incorrecta, su ahorro durante meses y años, y la manera incompleta de reportar sus montos indican una falta de transparencia que se vincula, de manera directa, con la falta de mecanismos claros de participación ciudadana.

Si bien la Ley de Coordinación Fiscal establece la participación ciudadana como uno de los elementos de operación del FISM, no hay mecanismos institucionalizados o claros para que esta participación se concrete. La información no se pone a disposición de la ciudadanía, ya que en algunos casos ni siquiera es considerada como pública. Si partimos de la premisa de que los sectores más pobres y marginales también son los menos organizados o participativos, esta falta de mecanismos y criterios de participación se vuelve más importante.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) contempla la participación ciudadana como un aspecto fundamental en la toma de decisiones; “la sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos”.

En el capítulo V, artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que, con respecto al FAIS en sus dos modalidades, los estados y municipios deberán:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y 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 se vayan a realizar.

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados”.

Dentro del contexto del nuevo federalismo, los estados y municipios tienen el derecho y la obligación de definir criterios de participación ciudadana con respecto al FAIS. Dependiendo del caso que se examine, esta participación se está llevando a cabo en el marco de los Convenios de Desarrollo Social y/o con base en los Manuales de Operación del Ramo 33 que algunos estados han desarrollado. Sin embargo, cabe mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal no contempla ni los Convenios de Desarrollo Social, ni otros instrumentos o mecanismos, como marco normativo para el FAIS.

Este vacío normativo, que se desprende de la naturaleza misma de las aportaciones federales –determinadas y etiquetadas por el Gobierno federal, pero ejercidas con grados altos de libertad por los estados y municipios—ha hecho que los mecanismos de operación del FAIS varíen de un estado a otro. En algunos estados, el FAIS y particularmente el FISM son manejados o reglamentados por el COPLADE y los COPLADEMUNS; en otros estados el FISM queda bajo la responsabilidad de los Consejos de Desarrollo Municipal. Por lo general, la estructura de estos órganos sólo permite la representación limitada de la ciudadanía.

Sin embargo, existen mecanismos de participación ciudadana más directa dentro del marco de los Comités Comunitarios. Estos comités son estructuras organizadas a nivel local, constituidas por los residentes de las cuadras, localidades, barrios, colonias y ejidos, entre otros. En el estado de Nuevo León, por ejemplo, el Manual de Operación del Ramo 33 le atribuye responsabilidades concretas al Comité Comunitario dentro de la participación social:

“Es responsabilidad del Comité Comunitario analizar y priorizar las necesidades de la infraestructura social básica de la localidad. El Comité Comunitario propondrá y gestionará ante el Consejo de Desarrollo Municipal las obras y acciones que la comunidad considere de carácter prioritario”.

No obstante, este mismo manual falla en establecer normas claras que apunten hacia la obligación que tiene el Consejo de Desarrollo Municipal para incorporar y tomar en cuenta las propuestas gestionadas por el Comité Comunitario, a pesar de indicar que las obras que se realicen con recursos del FISM deberán ser ejecutadas preferentemente por los Comités Comunitarios. Lineamientos similares se contemplan en los Convenios de Desarrollo Social establecidos entre la Federación y los estados.

Es importante mencionar que en los manuales a los que se tuvo acceso se observó, en general, un uso débil del lenguaje. Al hacer referencia a las funciones de los Comités Comunitarios, por ejemplo, se habla de lo que *podrán* aplicar o hacer, en lugar de lo que *deberán* aplicar. Por consiguiente, las provisiones para asegurar la participación ciudadana en la aplicación, vigilancia, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social son insuficientes. La norma establecida por la Ley de Coordinación Fiscal no necesariamente encuentra expresión en los estados y municipios, en donde por lo general operan estructuras en las cuales la participación ciudadana es sumamente limitada.

Las investigaciones de campo que se realizaron en los municipios seleccionados en Yucatán y Nuevo León confirman esta impresión.

En Nuevo León los presidentes de los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) tienen amplia libertad para seleccionar a los ciudadanos que forman parte de los mismos, sin tomar en cuenta la representación de los sectores sociales ni de las zonas geográficas del municipio. Además de los alcaldes, también los consejeros (vocales y secretarios) de los CDM ocupan puestos en la estructura de gobierno del municipio.

Por consiguiente, la capacidad ciudadana de influir en la toma de decisiones de los Consejos de Desarrollo Municipal se limita a legitimar el uso de los recursos, que es formalmente aprobado por el cabildo, el alcalde u otros funcionarios municipales. De manera similar, la capacitación está restringida al Vocal de Control y Vigilancia, quedando fuera el resto de los consejeros.

La ciudadanía ha desempeñado papeles más activos en la proposición, autorización, vigilancia y verificación de las obras municipales. Sin embargo, éstas funciones no se han extendido más allá de la supervisión de la obra física: no incluyen funciones de vigilancia y comprobación de los costos de las obras y de los egresos en general.

En Yucatán la situación es diferente, debido a que no hay un manual de operación para los recursos del Ramo 33. No existen lineamientos operativos para el ejercicio del FISM y del Fortamun, por lo que, en general, es el COPLADE quien toma las decisiones, determina qué obras se van a realizar y, en ocasiones, dispone de los recursos. Parte de este esquema incluye, en algunos casos, que el estado haya impuesto la supervisión por parte del COPLADE mediante convenios, lo cual no es un requerimiento para la aplicación de los recursos del FAIS y Fortamun.

Una situación cualitativamente diferente se identificó en Mérida, donde el ayuntamiento elaboró un reglamento de lineamientos operativos para ambos fondos. En este municipio

hay un Consejo de Desarrollo Municipal –contemplado en la Ley Orgánica del Municipio—y Comités Comunitarios que supervisan las obras que se están llevando a cabo. El marco operativo establecido en Mérida para los fondos del Ramo 33 incluye de manera amplia la participación ciudadana y el control social.

Partiendo de la obligación que tiene los estados y municipios de hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, uno de los aspectos más importantes de las investigaciones de campo fue el acceso a la información y la transparencia.

En Yucatán se aplicó una encuesta en 14 municipios, logrando entrevistar a 50 regidores, de los cuales el 42 por ciento pertenecen al PAN, otro 42 por ciento es del PRI y el 16 por ciento restante del PRD. El resultado de esta encuesta fue que únicamente el 68 por ciento de los entrevistados respondieron afirmativamente a la pregunta: “¿Se ha informado a la población los montos del Ramo 33?” El 28 por ciento de los regidores entrevistados respondieron negativamente y el 4 por ciento no sabía.

Cabe mencionar que esta entrevista se realizó después de la presentación de los informes municipales, que fue el único medio de información identificado por el 48 por ciento de los regidores que respondieron en forma afirmativa. De la encuesta también se desprende el desconocimiento general del FISM y Fortamun; ni los ciudadanos, y en algunos casos, ni las autoridades conocen las especificidades de estos fondos.

En Nuevo León se efectuaron entrevistas en 7 municipios, encontrando poca disposición por parte de las autoridades y dificultades para obtener información. Se llegó a la conclusión de que es sumamente complejo dar seguimiento a las obras realizadas –en forma de constatación física—y a los recursos invertidos. También se advirtió que uno de los principales problemas para acciones por parte de la ciudadanía, es la falta de acceso a la información y el desconocimiento de los mecanismos que existen para estos fines.

En casi todos los municipios se encontró que la publicación de informes no incluye un desglose adecuado del uso de los recursos, debido a que no se especifican los fondos utilizados. A pesar de que el Manual de Operación para el Ramo 33 señala que el municipio debe difundir, a más tardar el día 30 de abril de cada año, el listado de obras a realizar, y que esta difusión se tiene que realizar en lugares visibles de la cabecera municipal, en las comunidades beneficiadas y en un medio impreso de alta circulación⁸, la mayoría de la población desconoce estos medios de divulgación.

De las experiencias de ambas entidades es claro que las autoridades no están cumpliendo cabalmente la obligación de informar a la ciudadanía sobre la existencia y disposición de los recursos del FAIS y el Fortamun. Esta deficiencia obstaculiza la participación de los ciudadanos en el proceso de priorización y monitoreo de los egresos en general, minimiza sus capacidades de evaluación y vigilancia de los fondos y, por consiguiente, abre espacios de discrecionalidad y falta de transparencia.

⁸ La publicación deberá contener; el monto de los recursos asignados al Municipio, la relación de obras que serán ejecutadas, costo aproximado, ubicación, metas, cantidad de beneficiarios, modalidad de ejecución de los proyectos.