

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES. EL CASO DEL FAIS

Guillermo CEJUDO
Roberto GERHARD

SUMARIO: I. Introducción. II. Aportaciones federales y rendición de cuentas en el sistema intergubernamental. III. Diseño institucional del FAIS. IV. Evolución de los montos. V. Marco legal del ejercicio del FAIS. VI. Marco legal sobre la transferencia de recursos del FAIS. VII. ¿Rendición de cuentas basada en informes? VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En 2009, el Estado mexicano destinó —según el presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados— poco más de 47 000 millones de pesos al programa social más importante del gobierno federal: el programa de desarrollo humano Oportunidades, que busca atender a la población en situación de pobreza. También destinó, por la vía de las aportaciones federales transferidas a los municipios (el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, en su componente municipal, FAISM), 37 000 millones de pesos, al desarrollo de infraestructura básica que ayude a mitigar la marginación.

Sobre Oportunidades, existen datos desagregados sobre beneficiarios y montos; hay reglas de operación precisas que definen requisitos y procesos; se han realizado incontables evaluaciones, nacionales e internacionales, sobre su desempeño e impacto; se han hecho ajustes con base en los resultados de esas evaluaciones y se emiten informes regulares sobre los resultados. Estudios de todo tipo —desde tesis doctorales en universidades de varios países hasta análisis específicos comisionados por el gobierno— dan detalles sobre hacia dónde va el dinero, para qué sirve y qué se logra.

Sobre el FAIS, en cambio, los estudios son escasos y poco concluyentes. Más allá de la Ley de Coordinación Fiscal, no hay reglas precisas sobre su funcionamiento, y hay estados que no cuentan con reglas de operación. Si bien hay requisitos generales sobre el tipo de obras que pueden financiarse, no hay mecanismos para hacerlos valer. Se ha construido un entramado complejo de relaciones entre los municipios y autoridades estatales y federales, en los ejecutivos y en los legislativos, que sin embargo no bastan para que los ciudadanos sepan a dónde va el dinero, qué se logra con él y cómo se ha reducido la marginación. El contraste entre la calidad de la información disponible acerca de los destinos del presupuesto sugiere que la rendición de cuentas intergubernamental no funciona correctamente.

Este texto muestra que el FAIS tiene un déficit serio en materia de rendición de cuentas, pues, tal como opera al día de hoy, es imposible garantizar que quienes deben rendir cuentas lo hagan, que quienes deben vigilarlos cuenten con instrumentos para hacerlo, que se expliquen y justifiquen los resultados del desempeño del FAIS, y, con todo ello, que el ciudadano tenga información y pueda exigir cuentas a los responsables sobre las consecuencias de las decenas de miles de millones de pesos que desde 1998 se han destinado a este fondo.

Para desarrollar dicho argumento, en este documento se analiza el marco legal y funcionamiento de la rendición de cuentas de las aportaciones federales, en concreto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente municipal. En las siguientes páginas se explica brevemente el funcionamiento del FAIS (no se pretende entrar en la discusión sobre su efectividad en reducir la marginación, o en el combate a la pobreza o en el desarrollo de infraestructura),¹ con énfasis en el proceso de transferencia de recursos y en el de rendición de cuentas. El primero servirá para trazar la ruta del dinero —como equivalente a la ruta de la delegación que supone el FAIS: el gobierno federal delega a los estados y municipios el gasto en infraestructura social—. Con base en esa ruta, se identificará la vía de vuelta: cómo se rinde cuentas —desde los municipios hasta la federación y al ciudadano— por las obras de infraestructura realizadas con los recursos federales recibidos.

¹ Al respecto, véanse: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Impacto del FAIS sobre el índice de marginación, 2000-2005*, México, Cámara de Diputados LX legislatura, 2007. Disponible en www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0302007.pdf; Hernández Trillo, Fausto y Jarillo, Brenda, *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México*, México, CIDE, DTE 336, 2007.

La revisión de estas trayectorias muestra que hay dos vías para la rendición de cuentas del ejercicio del FAIS: la rendición de cuentas intragubernamental, cómo cada municipio, estado y la federación rinden cuentas en cada ámbito de gobierno por el ejercicio del fondo, y la rendición de cuentas intergubernamental, cómo el municipio rinde cuentas ante los órganos estatales y éstos a la federación. En la primera, el FAIS debería entrar en los mecanismos genéricos que dentro de cada gobierno existen para rendir cuentas. En la segunda, se crean nuevas relaciones de rendición de cuentas que obligan a los municipios y a los estados a reportar el uso de los recursos; además, se abre la posibilidad de que haya revisiones desde la federación (y desde el estado respectivo) sobre los montos ejercidos y las obras realizadas.

El diagnóstico realizado muestra que, si bien hay una serie compleja de relaciones de rendición de cuentas establecida en torno al FAIS —más compleja que la ruta para distribuir los recursos—, la mayor parte de las relaciones existentes son relaciones de información sobre el uso de los recursos; no hay mecanismos efectivos para llamar a cuentas por los objetivos del Fondo (no sorprende, por tanto, que distintos estudios muestren su poca eficacia) y en ocasiones ni siquiera los hay para exigir la entrega de informes. Además, los controles existentes parecen diseñados para que los órganos federales puedan monitorear el uso de los recursos, pero no para que los ciudadanos sepan qué ocurre con ellos y cómo se atienden los problemas que supuestamente el FAIS debería resolver. En el mejor de los casos, se trata de mecanismos de control del gobierno federal para prevenir la discrecionalidad en el uso de recursos federales por parte de estados y municipios; pero no son mecanismos de rendición de cuentas democráticas, en las que el ciudadano esté como destinatario y el objeto de la rendición de cuentas sea el contenido de la acción gubernamental y no las formas sobre cómo se actúa.

II. APORTACIONES FEDERALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL

La rendición de cuentas en el Estado federal mexicano no se compone sólo de las relaciones de rendición de cuentas *dentro* de cada ámbito de gobierno, pues existe un componente intergubernamental que atraviesa los ámbitos de actuación de la federación, los estados y los municipios y que no está capturado en los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas.

En efecto, el sistema federal, más por evolución histórica que por diseño deliberado, no establece límites fijos en torno a las responsabilidades de política pública de cada ámbito de gobierno. Si bien la Constitución precisa los servicios públicos a cargo de los municipios y las facultades reservadas a la federación, en la práctica se ha creado un sistema intergubernamental basado en políticas públicas, fondos presupuestarios e instrumentos de coordinación entre dos o tres ámbitos de gobierno. Las dimensiones presupuestales de este sistema intergubernamental han crecido considerablemente en los últimos lustros, como lo ha hecho también la lista de responsabilidades gubernamentales que se atienden con la participación de más de un ámbito de gobierno.

En concreto, las aportaciones federales se definen como los recursos que la federación transfiere a las Haciendas públicas de los estados, el 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 la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).² Estas aportaciones son decididas en el presupuesto federal, que desde 1998 incluye al ramo 33, que se divide en fondos específicos. En 1998, incluía los primeros cinco fondos mostrados a continuación; un año después, en 1999, se incorporaron los fondos VI y VII y, finalmente, por reforma efectuada a la LCF en diciembre de 2006, se adicionó al ramo 33 un octavo fondo para quedar como sigue:³

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

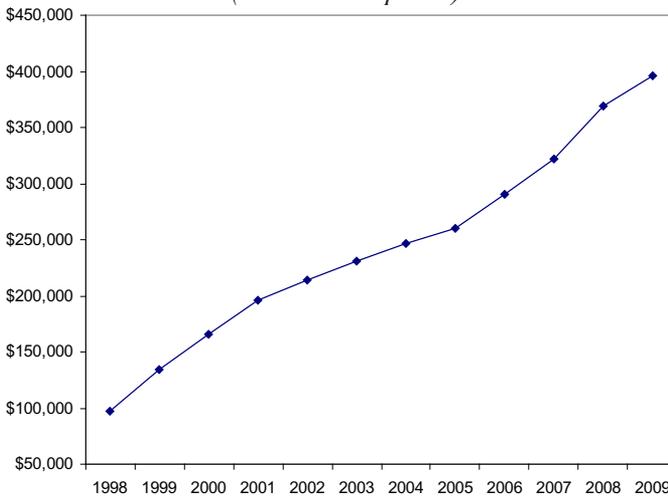
² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 25.

³ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007, p. 38.

Desde su creación, los recursos transferidos a estados y municipios vía aportaciones se constituyeron en una fuente muy importante de ingresos para los gobiernos estatales y municipales. Por ejemplo, en su primer año representaron el 45.6% de los ingresos de las entidades federativas; en 2000, el 46%, y en 2004, el 42.5%.⁴ Dentro del esquema de transferencias federales, las aportaciones del ramo 33 y las participaciones del ramo 28 suman, en conjunto, casi el 90% del total.

Como muestra la siguiente gráfica, las aportaciones federales han tenido una tendencia a la alza desde su aparición en 1998. Para 2006, su incremento real era del 44.5%. En 2007, representaron el 46.17% del gasto federal pagado transferido a las entidades federativas y los municipios.⁵

GRÁFICA 1
Fondo de aportaciones federales para entidades federativas y municipios (ramo 33)
(millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en acuerdos publicados por la SHCP en los *diarios oficiales federación* accesibles en: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/documentos%20hacienda/siha_1_4_1_1.xls.

⁴ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006, p. 178.

⁵ Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón*, México, 2008, p. 116.

Los recursos transferidos a las entidades y municipios vía estos fondos son sustanciales. Lo mismo ocurre con las responsabilidades que conllevan; dado que se trata de aportaciones etiquetadas (a diferencia de las participaciones derivadas del ramo 28, que corresponden a la transferencia de la recaudación tributaria), cada peso lleva consigo una responsabilidad concreta de gasto: para pagar nóminas a maestros de primaria, mejorar las condiciones de los hospitales, construir infraestructura básica, etcétera. Las condiciones pueden ser más o menos laxas, pero en cualquier caso imponen obligaciones para estados y municipios. Crecen así los recursos y las responsabilidades de las entidades federativas y los gobiernos locales.

No se ha construido, sin embargo, la arquitectura institucional equivalente para que este sistema intergubernamental rinda cuentas. La LCF distribuye las responsabilidades de control, evaluación y fiscalización de los fondos federales entre las autoridades de cada ámbito de gobierno, dependiendo de la etapa del ejercicio del gasto. El artículo 49 hace esta distribución:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo 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;

IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que co-

responda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, [...].

Es decir, se pide que el control sobre el ejercicio de los fondos entre como parte de los mecanismos de rendición de cuentas existente en cada ámbito de gobierno. Pero, como se muestra más adelante, la suma de rendición de cuentas en municipios, estados y federación no basta para que haya información, cuentas y responsables sobre el sistema intergubernamental. Esto, desde luego, no es un problema idiosincrático a las relaciones intergubernamentales mexicanas; cualquier sistema federal tiene problemas similares. El caso de la Unión Europea es paradigmático no sólo por la construcción deliberada de un nuevo sistema intergubernamental sino por ser un caso de estudio recurrente sobre la falta de rendición de cuentas y sus consecuencias. Como explica Benz (con referencia a la Unión Europea):

En un arreglo de gobernanza multinivel, las políticas son coordinadas entre niveles [de gobierno], usualmente en negociaciones o redes de ejecutivos y representantes de grupos de interés. Los actores que forman parte de estos arreglos difícilmente pueden ser sujetos de rendición de cuentas por los parlamentos o los ciudadanos.⁶

En México el sistema intergubernamental ha sido construido de manera accidentada: respondiendo a la nueva pluralidad política y a las demandas de descentralización.⁷ Por ejemplo, el proceso y el arreglo institucional derivado de la descentralización educativa son distintos que los de la descentralización de salud: no ha habido un diseño homogéneo que aplique a todas las responsabilidades descentralizadas, sino que se han hecho arreglos casuísticos, política por política.

⁶ Benz, Arthur, "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination", *European Law Journal*, 2007, vol. 13, núm. 4. pp. 505 y 506.

⁷ Cabrero, Enrique *et al.*, "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva", *Federalismo y descentralización*, México, Conago, 2008, pp. 137-180; Merino, Mauricio, "Nuevo federalismo", *Las instituciones y los procesos políticos en los albores del siglo XXI*, México, El Colegio de México (en prensa).

III. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL FAIS

La descentralización de los servicios de salud y educación fueron el inicio de un proceso de fortalecimiento financiero y de las atribuciones de las entidades federativas y los municipios. Este proceso recibió un nuevo impulso cuando, tras las elecciones legislativas de 1997, los partidos de oposición alcanzaron la mayoría en la Cámara de Diputados, que es la encargada de aprobar el presupuesto federal. En la discusión presupuestal hubo dos factores que incidieron en promover la descentralización del gasto social: el interés por acotar el poder del Ejecutivo Federal en la política social —una área donde la discrecionalidad había sido constante, por lo que los legisladores intentaron reducir los recursos que directamente usaba el presidente para gasto social—, y el interés por fortalecer a las entidades federativas al dotarlas de mayores ingresos. En 1998 se reformó el sistema de transferencias federales, para crear un conjunto de fondos de aportaciones federales agrupados en el ramo 33. Se trata de transferencias condicionadas —a diferencia de las aportaciones federales—. La lógica de las transferencias es que se trata de gasto federal que se traslada a los estados y municipios para su ejecución.

En concreto, el FAIS es un fondo del ramo 33 del presupuesto federal que reemplaza a una serie de programas que le antecedieron en el ramo 26. Desde su creación en 1983, este ramo ha pasado por cinco nombres: Promoción Regional (1983-1984), Desarrollo Regional (1984-1989), Solidaridad y Desarrollo Regional (1990-1995), Superación de la Pobreza (1996-1997), y Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (1998). Desde entonces este ramo del presupuesto ha estado orientado a impulsar el desarrollo y combatir la pobreza en las entidades de la república y sus municipios. El FAIS está destinado a acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Para ello, se utilizan criterios compensatorios para transferir más recursos a las entidades con mayores rezagos.⁸

El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5% de la recaudación federal participable y se divide a su vez en el Fondo de Infraestructura Social Estatal, FISE (0.303% de la recaudación) y Fondo de Infraes-

⁸ Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón*, México, 2008, p. 114.

estructura Social Municipal, FISM (2.197% de la recaudación).⁹ El FISE se destina a obras de alcance regional o intermunicipal. Mientras que el FISM se destina a la provisión de servicios de 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; además un 2% de este fondo puede destinarse para programas de desarrollo institucional.

*Destino de los recursos del FAIS según el artículo 33
de la Ley de Coordinación Fiscal*

FISM	FISE
<ul style="list-style-type: none"> - Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas - Urbanización municipal - Electrificación rural y de colonias pobres - Infraestructura básica de salud - Infraestructura básica educativa - Mejoramiento de vivienda - Caminos rurales - Infraestructura productiva rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal

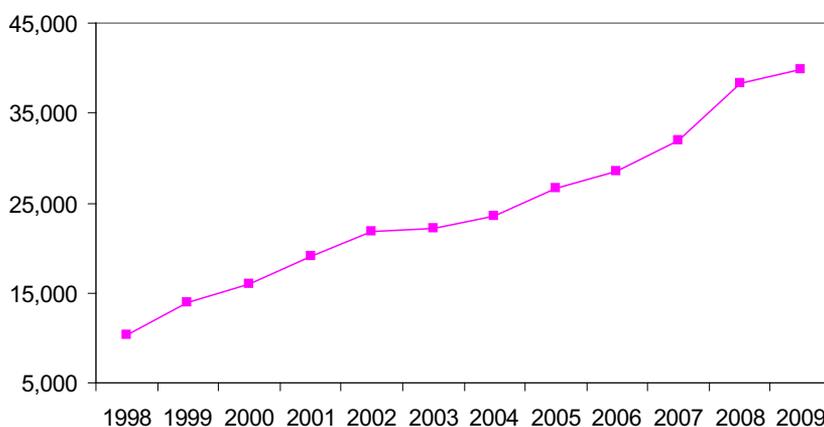
IV. EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS

En términos constantes, los montos asignados al FAIS no siempre han aumentado año con año; sin embargo, el crecimiento porcentual real del fondo desde 1998 a 2006 fue de 45.6%. En 2009, el monto del FAIS fue

⁹ La distribución del FAIS se determina con base en el índice global de pobreza o Masa Carenal de Pobreza de cada entidad que surge de una fórmula que toma en cuenta: ingreso *per cápita*, nivel educativo, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad combustible para cocinar. En el caso de que estos datos no se encuentren disponibles entonces se toman en cuenta los siguientes cuatro criterios ponderados de igual manera: población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos, población ocupada mayor de 15 que no sepa leer o escribir, población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje; y población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

de \$39 881 millones de pesos, equivalente al 10.06% del total de las aportaciones federales a estados y municipios de ese año.¹⁰

GRÁFICA 2
Evolución 1998-2009 de los montos del FAIS
(millones de pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con base en acuerdos publicados por la SEDESOL en el DOF en octubre de cada año. Datos disponibles en: http://www.e-local.gob.mx/work/re-sources/documentos%20hacienda/siha_1_4_1_1.xls.

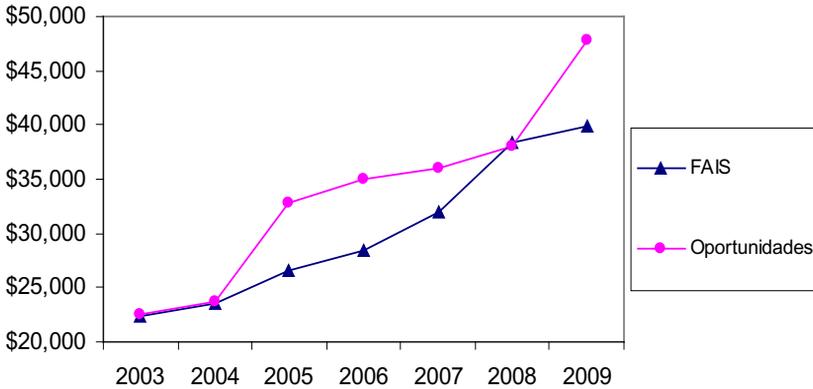
Más allá de los montos agregados, hay datos que muestran la relevancia del FAIS (y, por ende, la importancia de que la rendición de cuentas por su ejercicio sea efectiva). Destaca en primer lugar, que el FAIS representa una gran parte de los ingresos de los municipios del país; los municipios más pobres, en particular, son los más dependientes de los recursos del fondo. Se trata, sin lugar a dudas de uno de los instrumentos más

¹⁰ Cabe señalar que el 16 de mayo de 2008 el Gobierno Federal formalizó la puesta en marcha del Programa de Financiamiento de la Construcción de Infraestructura Social en Municipios —que se había contemplado desde diciembre de 2006—, con el fin de fortalecer las actividades de apoyo a la gestión municipal. Este nuevo programa permite anticipar recursos —vía Banobras— a los municipios del país hasta por el 25% del FAIS, mismos que los municipios podrán comprometer para garantizar o servir las obligaciones financieras que contraigan (Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón*, México, 2008, p. 116).

poderosos del Estado mexicano para abatir la pobreza y la marginación. Los recursos del fondo se han triplicado en tan solo diez años. Para el año 2009 el monto total del FISM (es decir, sólo el componente municipal) es de 37 000 millones de pesos, 10 000 millones menos que el presupuesto para el programa Oportunidades.¹¹

GRÁFICA 3

*Comparación de los montos del FAIS con los de Oportunidades
(millones de pesos corrientes)*



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

V. MARCO LEGAL DEL EJERCICIO DEL FAIS

Para entender cómo los gobiernos del sistema intergubernamental mexicano rinden cuentas por el FAIS, debe partirse de las obligaciones normativas derivadas del marco legal del fondo. El ejercicio del FAIS se encuentra regulado principalmente por la LCF y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como por las disposiciones estatales y municipales aplicables. En estos documentos se puede encontrar quiénes son los sujetos obligados en el proceso de la ejecución del fondo y cuántos

¹¹ Alcántara García, Héctor, *Estudio de los problemas de implementación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal*, Tesina de Maestría en Administración y Políticas Públicas, México, CIDE, 2009.

les son sus responsabilidades. Son estos actores quienes, en un régimen ideal, deberían rendir cuentas —entre sí y hacia la ciudadanía— por el destino del FAIS.

El ejercicio del FAIS está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Sedesol, el Congreso, las secretarías de finanzas estatales y los municipios. Las funciones del ámbito federal pueden resumirse de la siguiente manera: la Sedesol determina la masa carencial de pobreza con base en la cual se distribuirán los fondos, el Congreso aprueba el presupuesto asignado al fondo y la SHCP determina los montos y el calendario de ministración, para que Sedesol los distribuya a los estados.¹² En la federación, entonces, los actores involucrados se encargan de determinar la distribución, aprobarla, calendarizarla y ejecutarla. Todas estas facultades se encuentran basadas en el PEF, en la LCF y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Por su parte, los gobiernos estatales son los intermediarios entre la federación y los municipios en lo que respecta a la ejecución y rendición de cuentas del FAIS municipal. El artículo 35 de la LCF invita a las entidades a que distribuyan el FISM con base en la misma fórmula que usó la Sedesol para distribuir el FAIS entre los estados; pero también acepta que si no se tienen los datos a nivel municipal la entidad opte por otra fórmula que tenga el mismo espíritu progresivo. Una vez determinado el criterio de distribución las secretarías de finanzas están obligadas a publicar en sus medios oficiales de difusión las fórmulas, montos y calendario de ministración para los municipios. De tal suerte que, en el ámbito estatal, el número de actores involucrados se reduce a dos: secretarías de finanzas y congresos locales. La diferencia entre el proceso estatal y el federal es que las secretarías de finanzas asumen las tareas que tienen la SHCP y la

¹² El primer paso dentro del proceso de transferencias a los estados y municipios ocurre cuando la Sedesol publica las fórmulas con las que estima la masa carencial de pobreza de cada entidad y el porcentaje que esta representa del total nacional (lo cual debe hacerse en octubre de cada año). El segundo paso se da cuando la SHCP manda la propuesta del presupuesto de egresos al Congreso, esta contiene el monto que le corresponde al ramo 33, y al FAIS en particular.

Una vez que ha sido aprobado el presupuesto de egresos la SHCP tiene que publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el calendario de entrega, fórmulas y variables utilizadas para estimar los montos que recibirá cada entidad. A pesar de que es la SHCP quien determina los montos y el calendario de ministración corresponde a la Sedesol realizar su distribución durante los primeros 10 meses del año a cada entidad.

Sedesol; de tal forma que concentran y distribuyen los fondos, además de publicar los criterios para su distribución después de aprobarse el presupuesto de egresos. Generalmente los calendarios de ministración estatales coinciden con los de la federación.

Finalmente, los fondos llegan, en diez ministraciones mensuales, a los municipios donde, de acuerdo con la legislación federal mencionada, los gobiernos están obligados a hacer del conocimiento de sus habitantes los recursos recibidos, en qué los van a gastar, dónde se van a realizar las obras, cuáles son sus metas y sus beneficiarios, con lo cual inicia el proceso de rendición de cuentas. El diagrama 1 ilustra el proceso de flujo de los recursos. El recuadro 1, a su vez, presenta un estudio de caso que narra la trayectoria del FAIS de la federación al municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México.

Recuadro 1.

FAIS: de la Federación a Tlalnepantla de Baz

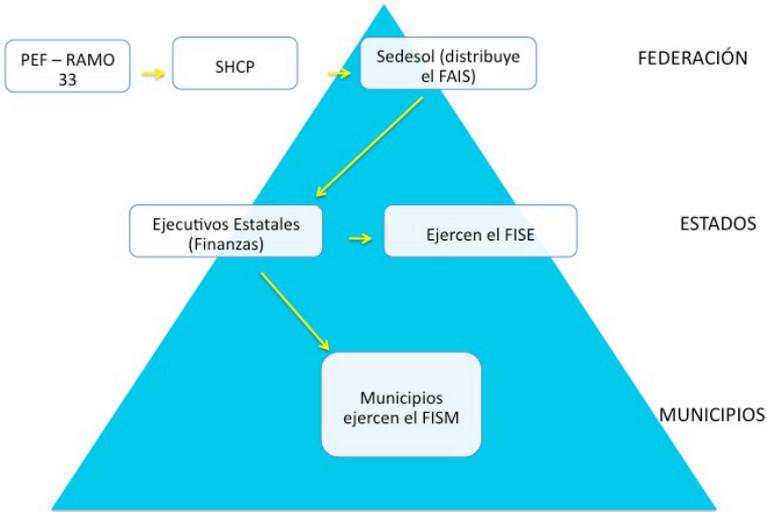
La primera parte del proceso es controlada por los actores a nivel federal, particularmente Sedesol, SHCP y la Cámara de diputados. Este proceso inició el 31 de octubre de 2007 cuando Sedesol, con base en el artículo 34 de la LCF, publicó en el DOF los estimadores de pobreza, así como la masa causal de pobreza que cada estado representa en la federación para efectos de formulación del PEF 2008. A continuación, la Cámara de diputados, con base en artículo 74 de la Constitución Política de los EUM, aprobó y publicó el PEF 2008 el 13 de diciembre de 2007.

El siguiente fue la publicación del calendario de ministración. Este calendario regula los montos y fechas en las que la SHCP depositará los mencionados fondos a las cuentas previamente identificadas por las secretarías de finanzas, o tesorerías, estatales y se publicó el 7 de enero de 2008 en el DOF con base en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 44 de la LFPRH, 7, 62 y 65 del Reglamento Interno de la Secretaría. De acuerdo con éste calendario el FAIS se enteró el último día hábil de cada mes durante los primeros 10 meses del año.

Antes de que los fondos llegaran al Estado de México, la legislatura estatal aprobó el 26 de diciembre la ley de ingresos y el presupuesto egresos del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2008. A pesar de que la ley de ingresos si contabiliza al FAIS como tal, el presupuesto de egresos no menciona el uso que recibirá el FISE en específico, esto se debe a que en el momento que ese fondo llega a la tesorería es etiquetado como recurso estatal.

Siguiendo con el proceso, con base en el artículo 35 de la LCF, el 31 de enero de 2008, la Secretaría de Finanzas del Estado de México, publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México las variables, fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (las fechas en las que el Estado deposita el FISM a cada municipio corresponde al mismo día en que la federación le transfiere los recursos). De acuerdo con el calendario publicado por el gobierno del Estado de México, el municipio de Tlalnepantla de Baz, así como el resto de los municipios mexicanos deberían de haber recibido la primera transferencia por concepto del FISM el 31 de enero de 2008. Por su parte el municipio de Tlalnepantla de Baz publicó el 13 de febrero sus presupuestos de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal del 2008 (por concepto del FISM recibió 53 millones que representa alrededor del 2.6% de su presupuesto de ingresos), con lo cual concluye el proceso sobre como bajan los recursos de la federación al municipio.

DIAGRAMA 1
Cómo bajan los recursos



Fuente: elaboración propia.

VI. MARCO LEGAL SOBRE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FAIS

La ruta prevista en la legislación para la rendición de cuentas es más larga y complicada que la de la transferencia de los recursos. Esto se debe, en primer lugar, a que se tiene que rendir cuentas a varios actores. Esta no tiene que ser una desventaja, si el arreglo satisface distintas necesidades de rendición de cuentas; por el contrario, si simplemente reproduce relaciones de información que no justifican las decisiones, y que no llegan al ciudadano, entonces sí sería un defecto. El proceso de rendición de cuentas está regulado por leyes federales, estatales y municipales —por tanto, la diversidad en las rutas es tanta como la variación en normas estatales y municipales—. Las siguientes generalizaciones deben tomarse con esa precaución en mente. Se utiliza el caso del Estado de México con propósitos ilustrativos. También debe aclararse que esta descripción excluye

los mecanismos intra-gubernamentales de rendición de cuentas, que son estudiados en otros documentos de este proyecto.¹³

1. *Rendición de cuentas a los ciudadanos*

En algunos municipios —como en el Estado de México, véase recuadro 2—, la rendición de cuentas inicia incluso antes de que el municipio termine con el ejercicio de los recursos: al dar a conocer a los beneficiarios los propósitos de las obras.

Según la legislación en este estado —que amplía las obligaciones desde la ley federal—, los ayuntamientos deberán hacer del conocimiento de las comunidades beneficiadas las obras y acciones a realizar con los recursos de la federación a favor del municipio, el costo de cada una y su ubicación, metas y beneficiarios, así como cualquier información extra que sea requerida por la comunidad beneficiada. El artículo 223 del Código Financiero del Estado de México (CFEM) obliga a los municipios del Estado de México a que todas las obras o acciones que realicen con recursos federales deberán ser supervisadas por un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia que será constituido por la autoridad municipal, mediante elección en asamblea de tres vecinos de la comunidad beneficiada. Una vez terminada, la obra deberá ser entregada a la comunidad mediante la elaboración de un acta de *entrega-recepción* que recibirá el comité ciudadano de control y vigilancia (artículo 236 del CFEM). Existen, además, los procesos de rendición de cuentas usuales en cada municipio.¹⁴

2. *Rendición de cuentas al gobierno estatal*

La rendición de cuentas entre el municipio y el estado es un ejercicio que involucra al ayuntamiento, la secretaría de finanzas —y, en caso de auditorías *ex post*, el órgano superior de fiscalización (OSF) —. Los municipios deben informar a las secretarías de finanzas acerca de las obras realizadas y los montos utilizados. Las normas varían de estado a estado; usando de nuevo el caso del Estado de México, encontramos que independientemente de la etapa en la que se encuentran las obras que el

¹³ Véase Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, “La rendición de cuentas en los estados de la federación”, incluido en este volumen.

¹⁴ *Idem.*

municipio esté llevando a cabo, el ayuntamiento tiene la obligación, conforme a los artículos 27 del Presupuesto de Egresos del Estado de México (PEEM) y 235 del CFEM, de rendir cuentas mensualmente a la Secretaría de Finanzas sobre la aplicación de los fondos que les sea requerida, así como de reportar cualquier movimiento bancario o financiero, con la finalidad de que la secretaría informe lo conducente a las dependencias estatales y federales.

Recuadro 2.

FAIS: De Tlalnepantla de Baz a la Federación

El marco legal para la rendición de cuentas del FAIS en Tlalnepantla esta compuesto por el CFEM, PEEM 2008 y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (LFSEM). Con respecto al ejercicio de los recursos, de acuerdo al artículo 233 del CFEM toda obra pública que se realice con recursos federales deberá ser supervisada por un comité ciudadano de control y vigilancia, constituido por la autoridad municipal mediante elección en asamblea de tres vecinos de la comunidad beneficiada. Asimismo, el municipio de Tlalnepantla **publicó en su portal de Internet los informes que ha enviado a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado, cumpliendo así** con los artículos 33 y 37 de la LCF.

La Secretaría de Finanzas del Estado de México también está obligada a presentar un informe agregado a la SHCP y a SEDESOL. Con base en el artículo 48 de la LCF la secretaría de finanzas del Estado de México debería de haber publicado en su órgano oficial de difusión el mismo informe que mandó a SHCP 5 días hábiles después de que esta lo entregar al congreso, lo cual quiere decir que a más tardar el 8 de mayo de 2008 deberían de haber hecho pública esta información. (Se contactó a las autoridades de la secretaría de finanzas y respondieron que esa responsabilidad se había adquirido a partir del ejercicio fiscal 2009 y que por lo tanto no se encontraría la información para los años fiscales anteriores en la gaceta de gobierno -entrevista telefónica con el particular del antiguo secretario de finanzas Luis Videgaray Caso).

Por su parte, para la elaboración del informe nacional que realiza la SHCP, la secretaría de Finanzas del Estado de México tuvo que haberle enviado su informe trimestral sobre el ejercicio del FAIS, a más tardar 20 días naturales después de haber terminado el trimestre, esto quiere decir que a más tardar el 20 de abril la SHCP ya debería haber recibido el informe.

Con los datos consolidados a nivel nacional sobre el ejercicio del FAIS, la SHCP y la Sedesol están obligados a enviar al congreso -a la comisión de vigilancia y a la de desarrollo social, respectivamente- sus respectivos informes, así como a publicarlos. Los informes de la SHCP deberán ser publicados el mismo día que entregue la información al congreso, esto es a más tardar el 30 de abril (tienen 30 días naturales después de que terminó el trimestre para enviar sus informes trimestrales).

Todos los informes referidos tuvieron como único insumo la información básica sobre gasto ejercido y avances de obra entregada por el ayuntamiento de Tlalnepantla.

Además de los informes mensuales a la Secretaría de Finanzas del Estado, las tesorerías municipales deben enviar mensualmente, dentro de los primeros 20 días hábiles de cada mes, un reporte al órgano superior de fiscalización del Estado de México para que analice y evalúe la siguiente información:

- 1) Información contable y administrativa.
- 2) Información presupuestal.
- 3) Información de la obra pública.
- 4) Información de nómina.¹⁵

Desde la legislación federal, además, está prevista la obligación de que el municipio prepare reportes sobre el ejercicio de los recursos del FAIS. Estos reportes deben hacerse públicos en cada municipio y enviarse a la Secretaría de Finanzas para que, a su vez, ésta mande los reportes de todos los municipios a la Sedesol.¹⁶

3. *Rendición de cuentas a la federación*

El proceso de rendición de cuentas de los estados a la federación consiste en el envío de informes a la SHCP y la Sedesol. Estos informes, ya concentrados por ambas dependencias, entran en los mecanismos usuales de rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo Federal (hacia el Congreso y hacia el órgano federal de fiscalización).

El proceso inicia desde los lineamientos que definen los reportes que se tienen que presentar, los sujetos obligados a hacerlo y ante quién. Con base en el artículo 33 de la LCF, el 9 de junio de 2005 la Sedesol publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) los lineamientos para el reporte del ejercicio de los recursos del FAIS.¹⁷ El reporte está compuesto

¹⁵ Vale la pena mencionar que tanto los informes mensuales, como la cuenta pública deben ir firmados por el presidente municipal así como por sus síndicos, tesorero y secretario del ayuntamiento. Si alguno de ellos tiene algún comentario que hacer al respecto lo puede hacer por escrito en el cuerpo del documento, debiendo fundar y motivar cada uno de sus comentarios. Por otro lado si no firman el documento se entiende que lo dan por aprobado (LSFEM artículos 47-49).

¹⁶ Estos reportes contienen información sobre el número de proyecto, cuál fue el presupuesto asignado para dicha obra, cuánto se ha gastado, cuál es la unidad de medida principal de la obra y en qué punto de la meta se encuentran.

¹⁷ A partir de junio de 2005, se publicaron los Lineamientos para el Reporte del Ejercicio de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el *Diario Oficial de la Federación*, y para facilitar la homologación de la información acerca de la aplicación de los recursos del FAIS, la Sedesol desarrolló el Sistema de Información del FAIS (SIFAIS). A partir de esta fecha se ha informado el uso de los recursos del FAIS a la Sedesol, a través de este medio o por algún otro permitido. En el Decreto de Presupuesto de Egresos 2007 y en las modificaciones realizadas en la Ley de

por: recursos asignados, obras en las que se van a usar dichos recursos, qué monto y porcentaje de los recursos se van a destinar por cada obra, el monto y porcentaje de recursos devengados y porcentaje de avance de la obra.¹⁸ Para fines prácticos las secretarías de finanzas estatales concentran los reportes municipales y los envían a Sedesol.

El 31 de enero de 2007, la SHCP publicó en el DOF el acuerdo por el que se dio a conocer a las entidades federativas y el Distrito Federal el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales.¹⁹ Esta disposición no significó anular la atribución de Sedesol de requerir información a los estados y municipios, de tal manera que se debe informar a ambas secretarías.

En el siguiente paso, con fundamento en el artículo 107 de la LFPRH, la SHCP entregó a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el informe mensual acerca del pago de las participaciones y aportaciones a las entidades federativas. Esto debe hacerse a los 15 días naturales después de haber concluido el mes. La SHCP publicó el primer informe mensual —puramente financiero— de 2008 el 29 de febrero. Y

Coordinación Fiscal en diciembre de 2006, se establece como obligación que los estados y municipios informen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del uso que hagan de los recursos federalizados que reciben. En esta categoría se encuentran los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 33). Para cumplir con esta atribución, la SHCP creó un formato único de reporte que se encuentra disponible en una plataforma web y que se conoce como Sistema de Formato Único (SFU). La Sedesol con la finalidad de no duplicar la tarea de los estados y municipios ha trabajado en conjunto con la SHCP para que se integre al SFU el catálogo de obras y acciones del FAIS. Esta integración estará disponible a partir del primer trimestre de 2008. En virtud de lo anterior, en el reporte del primer trimestre de 2008 se debe utilizar el SFU como único medio de reporte al Poder Ejecutivo Federal. http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/upri_fais.htm.

¹⁸ Las claves para cada obra y acción ejecutada con el FAIS deberán constar de 7 dígitos compuestos de la siguiente manera:

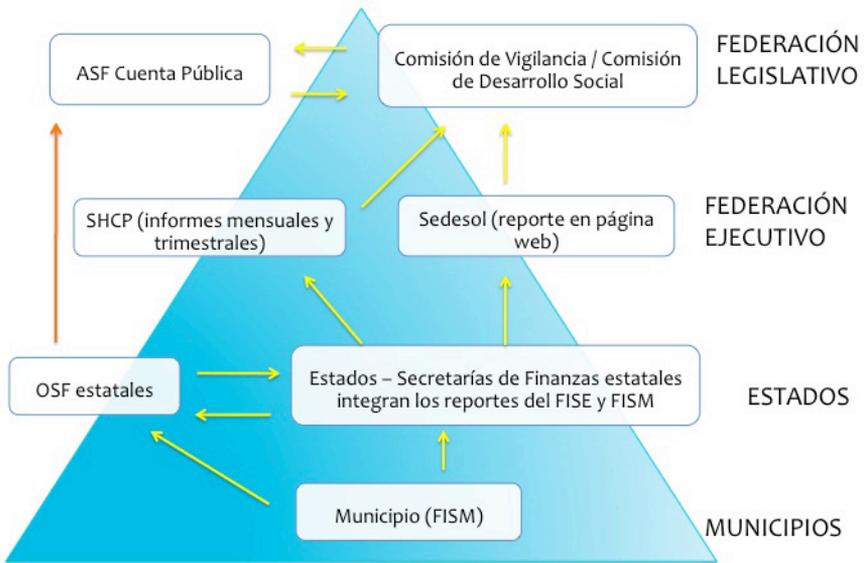
Dos dígitos para el programa o etiqueta, dos dígitos para el sub programa o etiqueta, un dígito para la acción y dos dígitos para la sub-acción.

Ejemplo: 0411103: corresponde a la etiqueta de urbanización municipal, al sub-programa referente a calles y caminos, a la acción de construcción y a la sub-acción de adoquinamiento y empedrado.

¹⁹ Este reporte tiene información sobre los recursos que van a recibir el estado y el municipio, qué obras van a hacer, cuántos recursos van a dedicar a esa obra, cuántos han recibido, cuánto han gastado y en qué estado se encuentra la obra.

conforme a los artículos 3o. y 48 de la LCF, y 107 de la LPRH, la SHCP tiene que entregar al Congreso de la Unión sus informes trimestrales a los 30 días naturales de que haya terminado el trimestre de que se trate.²⁰ Asimismo, está obligada a hacer públicos estos informes a través de su página de Internet y deberá actualizar la información a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes (se deduce que a más tardar el 30 de abril deben actualizar la información del primer reporte). El diagrama 2 ilustra el proceso de rendición de cuentas descrito.

DIAGRAMA 2
Cómo se rinden cuentas



Fuente: elaboración propia.

²⁰ Además de los reportes mensuales, la SHCP también está obligada a presentar ante el Congreso de la Unión informes trimestrales sobre la situación económica del país, dichos informes deben llevar un apartado sobre el ejercicio de los fondos que la federación transfiere a los estados. Para elaborar este informe Hacienda debe concentrar primero toda la información concerniente al ejercicio del FAIS en cada entidad.

VII. ¿RENDICIÓN DE CUENTAS BASADA EN INFORMES?

La compleja trama de flujos de información de municipios a estados y de éstos a la federación podría dar la apariencia de un régimen de rendición de cuentas sofisticado que garantiza que los ciudadanos sepan que la autoridad delegada y los recursos entregados a los gobiernos sirven para construir infraestructura social básica que contribuya a abatir la marginación. Lo cierto, sin embargo, es que la información objeto de dicho flujo no sirve para ello.

La revisión del funcionamiento de la rendición de cuentas en torno al FAIS muestra que se trata, en realidad, de relaciones de información, en las que una autoridad envía a otra información en formatos preestablecidos, que son agregados, procesados y publicados por distintas autoridades, pero que nunca pasan por una revisión crítica, que permita volver a los gobiernos locales con preguntas concretas sobre el gasto federal ejercido por ellos y los resultados alcanzados.

Respecto al gasto federal asociado al FAIS, se rinde cuentas no por las mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, por los resultados alcanzados en materia de marginación, o la calidad de las obras de infraestructura construidas en cada localidad. Se rinde cuentas por los montos ejercidos y los avances de obra. Los reportes entregados por los municipios a las secretarías de finanzas estatales, y por ellas a la Sedesol y a Hacienda están estructurados para arrojar datos sobre el tipo de obra y la localidad donde se realiza, la inversión aprobada y ejercida y los avances en la construcción.

Los responsables de generar esta información son los municipios, y ésta es la única información que da sustancia al resto de las relaciones de rendición de cuentas en torno al FAIS: es decir, la información que las secretarías de finanzas entregan a las legislaturas locales, a los órganos de fiscalización, a las autoridades federales y éstas a la Auditoría Superior de la Federación están basadas en su totalidad en los datos generados originalmente por los municipios. Los reportes así elaborados, permiten identificar algunos problemas en el ejercicio de los recursos: retrasos de obras o subejercicios, pero poco más.²¹

²¹ En algunos estados los municipios además entregan reportes mensuales o trimestrales a los órganos fiscalizadores con información agregada de sus gastos (incluyendo el FAIS).

Como parte de esta investigación, se realizaron solicitudes de acceso a la información a las secretarías de finanzas de varios estados. En las respuestas, se encontró que no se realizan revisiones de los montos del FAIS ejercidos por los municipios, con el argumento de que son fondos federales o que los órganos fiscalizadores en cada estado son los únicos responsables. Se ignora complementemente la disposición legal que indica que son precisamente los mecanismos de rendición de cuentas estatales los encargados de control, evaluación y fiscalización de estos recursos. Las entidades de fiscalización en cada estado son entonces los únicos responsables de revisar los montos, y suelen hacerlo también con base en los reportes realizados, salvo auditorías especiales.

En el nivel federal la situación no es mejor: tanto la Sedesol como Hacienda utilizan los informes para elaborar reportes agregados que se publican en Internet o se envían al Congreso. No hay mecanismos para verificar la información, exigir explicaciones sobre los reportes y evaluar la calidad del gasto o el impacto del fondo.

Se trata, en suma, de un sistema de rendición de cuentas basado exclusivamente en informes. Pero estos informes contienen información sólo sobre montos financieros y avances de obra.

El problema es aún más grave cuando encontramos que ni siquiera estos informes son realizados con la regularidad debida. Dado que Sedesol es el órgano responsable del fondo, acudimos a ella para solicitar datos sobre los informes entregados por los gobiernos estatales desde la creación del fondo a la fecha. Sobre los informes previos a 2003 recibimos una respuesta que vale la pena citar en extenso:

Respecto a su solicitud general quisiera precisar que [la] Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios y la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales [de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol] cumple trimestralmente con la obligación de requerir, a través de sus delegaciones estatales, a los gobiernos estatales, y por su conducto a los gobiernos municipales, ponga a disposición de esta Dirección General los informes trimestrales correspondientes, no obstante el reporte de uso de recursos es aún insuficiente y la Secretaría *no tiene atribuciones* para aplicar medidas correctivas al respecto ... me permito informarle, con fundamento en el artículo 70 fracción V del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gu-

bernamental, que la presente administración *no cuenta con registro documental de los reportes trimestrales FAIS previos al 2003*.²²

A partir de ese año, hay registros enviados por los estados, pero siempre incompletos.²³

Encontramos entonces que, si bien hay un entramado complejo de responsables en la rendición de cuentas del FAIS, las relaciones de rendición de cuentas están basadas exclusivamente en información; que tal información está contenida en reportes con base en los cuales no hay suficiente evidencia para comprender si los objetivos del fondo se han logrado; que dichos reportes no siempre se entregan; que las autoridades no tienen mecanismos (más allá de medidas de apremio) para exigir dichos informes, y que la no presentación de informes no tiene consecuencias.²⁴

²² Resolución de inexistencia emitida por el Honorable Comité de Información de la Secretaría de Desarrollo Social en relación a la solicitud de acceso con número de folio 0002000053009, con fundamento en los artículos 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70, fracción V, de su reglamento, de 20 de mayo de 2009. Cursivas añadidas.

²³ Véase el anexo A, que recupera la información consolidada de registros enviados por municipios en poder de Sedesol. Disponible en www.rendiciondecuentas.cide.edu.

²⁴ Este flujo de información ahora estará automatizado, con el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), que sirve como mecanismos de recuperación y sistematización de la información de ejecutores del gasto. Los lineamientos de su funcionamiento (emitidos el 27 de abril de 2007) especifican que los municipios seguirán siendo los principales responsables de generar la información. A ellos corresponde:

- “- Capturar y validar la información de su ámbito de competencia.
- Revisar la información correspondiente a sus municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda.
- Atender las observaciones de las dependencias o entidades competentes, en los términos establecidos en el numeral 23, de los presentes Lineamientos, a efecto de asegurar la calidad de la información.
- Responsabilizarse de la información de su competencia que se entregue al H. Congreso de la Unión, a través del Sistema, para la integración de los Informes Trimestrales y para su publicación en su órgano oficial y su portal de Internet”.

Artículo 15 de los Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. A los estados corresponde revisar la calidad de la información, y a la Secretaría de Hacienda concentrar la información y generar reportes. El proceso de transmisión de información se ha automatizado; pero la calidad de la información no ha mejorado.

No en vano, cuando la Secretaría de Desarrollo Social informa (en su informe de labores 2008) lo relativo a sus atribuciones en torno al FAIS, sólo puede informar la generación del cálculo que determina la distribución de recursos y, más adelante, de gestiones para que los gobiernos locales entreguen informes:

En relación al cumplimiento de las atribuciones de la SEDESOL en torno al FAIS, se realizó y publicó el cálculo de la distribución porcentual estatal del Fondo. Asimismo, se brindó asesoría técnica y se convino con los estados el cálculo de la distribución a nivel municipal del mismo. Adicionalmente, se han reforzado mecanismos que aseguren una mejor comunicación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno involucradas con el Fondo, con el objeto de lograr una mejor gestión, entre los que se encuentran: clarificar, hacer más efectivo y sencillo el procedimiento para el reporte del uso de los recursos (a través de una plataforma informática provista por la SHCP), brindar asesoría sobre temas específicos de la asignación, ejecución y reporte del uso de los recursos del FAIS a las autoridades locales y ciudadanos que así lo soliciten, así como la transmisión de capacitación a través de la Red Nacional de Teleaulas sobre el Fondo dirigida a funcionarios estatales y municipales. Finalmente, la Sedesol participó como entidad coordinadora en la definición de los indicadores del FAIS a los que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la realización de talleres con representantes de los gobiernos estatales y de comunicación oficial.²⁵

En pocas palabras, la Sedesol no puede rendir cuentas sobre los resultados del Fondo. Puede explicar su papel al inicio del proceso de transferencias, y puede dar datos sobre actividades accesorias (capacitación, generación de indicadores) pero no rinde cuentas sobre el destino del fondo ni logra explicar sus efectos. Hacienda, por su parte, emite informes mensuales, trimestrales y anuales sobre las transferencias federales, donde incluye datos agregados sobre el FAIS. Dicha información, sin embargo, se reduce a mostrar los montos agregados entregados a cada entidad federativa.

²⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Segundo informe de labores*, México, 2008, p. 64.

VIII. CONCLUSIONES

En general, los objetivos de las aportaciones del fondo analizado son alinear las prioridades y objetivos del gobierno federal con las de los gobiernos subnacionales para atender las desigualdades regionales por medio de la construcción de infraestructura social básica. Desde un punto de vista normativo, el diseño institucional del sistema de transferencias debe contemplar mecanismos efectivos de supervisión del desempeño de los gobiernos y establecer sanciones para corregir el incumplimiento de acuerdos. Por lo tanto, para que las transferencias funcionen apropiadamente, el gobierno federal debería vigilar sistemáticamente que las entidades federativas utilicen los fondos conforme a lo estipulado y que las transferencias no sustituyan recursos propios que los gobiernos subnacionales hubiesen invertido en las áreas para las que las transferencias fueron otorgadas.²⁶ Además, el ciudadano debería ser destinatario de las relaciones de rendición de cuentas.

El diagnóstico presentado en este texto muestra que el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas no satisface estos criterios. Se ha mostrado cómo la mayor parte de la relaciones de rendición de cuentas se basa en flujos de información simple sobre montos ejercidos, obras realizadas o materiales adquiridos. Sabemos muy poco sobre los resultados de los fondos.

Al respecto, en un documento elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, se declara: “Los aspectos relacionados con la evaluación de resultados obtenidos con la aplicación de los diferentes fondos del Ramo 33 [...] no son desarrollados [...] debido a que *no se cuenta con la información básica* de referencia que permita efectuar un análisis integral y cualitativo de este rubro del gasto federalizado”. Y continúa: “Lo anterior obedece fundamentalmente al hecho de que *se carece de la información y datos* sobre el impacto y la eficiencia con que se contribuye al cumplimiento de las metas de las dependencias federales, lo que limita la instrumentación de herramientas de análisis

²⁶ Ahmad, Ehtisham, “Intergovernmental Transfers: An International Perspective”, en Ahmad, Ehtisham (ed.), *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, p. 7.

para perfeccionar, reprogramar o corregir los programas y recursos aplicados a través de los fondos de aportaciones federales”.²⁷

La única autoridad que entra a la sustancia de los fondos, la Auditoría Superior de la Federación, muestra un diagnóstico preocupante:

La revisión de la Cuenta Pública 2005 reveló que las entidades federativas y municipios del país, mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la aplicación de los recursos federales, tales como pagos efectuados con fines distintos a los establecidos, multas y recargos por pagos extemporáneos, pagos por estímulos no autorizados, falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores, incumplimiento de estándares establecidos en sistemas de calidad, otorgamiento de anticipos superiores a los previstos, obras que no benefician a grupos en rezago social, adjudicaciones indebidas de contratos, sobrepagos en el pago de estimaciones, obra pagada no ejecutada, falta de documentación comprobatoria del gasto y falta de reintegro de recursos no utilizados o aplicados extemporáneamente, entre otras.²⁸

Debe decirse, para concluir, que hay indicios de que algunas de las fallas identificadas en este diagnóstico han cambiado o están por hacerlo, en la última reforma a la LCF del 31 de diciembre de 2008, se precisó en el artículo 49:

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se

²⁷ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *op. cit.*, 2007, p. 43. Cursivas añadidas.

²⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano. Oportunidades de mejora*, 2008, p.23.

Disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Areas_Opacidad.pdf.

señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

También la aún más reciente (29 de mayo de 2009) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que amplía las posibilidades de la ASF de fiscalizar el gasto federalizado, exigir información y fincar responsabilidades resarcitorias directamente a funcionarios estatales o municipales. Se ha agregado, además desde el artículo 73 constitucional, la obligación de no sólo revisar el aspecto financiero de los fondos, sino también la “verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales”.

Se abren así varias vías para mejorar la rendición de cuentas: la obligación de realizar revisiones del desempeño (y no sólo auditorías financieras); la instrucción de evaluar los fondos (y que estas evaluaciones sean hechas por organismos técnicos y autónomos); la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales sin importar quién los haya ejercido, y se especifica a los responsables de iniciar procedimientos de sanción. Los efectos de estas reformas no serán automáticos: habrán de reformarse leyes estatales y, sobre todo, habrán de transformarse muchas prácticas arraigadas en materia de control, evaluación y fiscalización.²⁹ Será necesario también mejorar la calidad de la información con que se rinde cuentas (que no sean simplemente reportes de avances de obras o de gasto). Lo que aún no tiene perspectiva de solución, sin embargo, es la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos se enteren del desempeño del FAIS más allá de las obras en su comuni-

²⁹ Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

dad. Así, el componente democrático de la rendición de cuentas intergubernamental está por construirse aún.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA GARCÍA, Héctor Francisco, *Estudio de los problemas de implementación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal*, Tesina de Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE, 2009.
- BENZ, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007.
- CABRERO, Enrique *et al.*, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, *Federalismo y descentralización*, México, Conago, 2008.
- CEJUDO, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.
- y RÍOS, Alejandra, “La rendición de cuentas en los estados de la federación”, en este volumen.
- EHTISHAM, Ahmad, “Intergovernmental Transfers: An International Perspective” en Ehtisham Ahmad (ed.), *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company, 1997.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto y JARILLO, Brenda, *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México*, CIDE, DTE 336, 2007.
- MERINO, Mauricio, “Nuevo federalismo”, *Las instituciones y los procesos políticos en los albores del siglo XXI*, México, El Colegio de México (en prensa).
- SCOTT, John, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política*, vol. 13, núm. 3, 2004.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Impacto del FAIS sobre el índice de marginación, 2000-2005*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0302007.pdf.

Documentos oficiales

Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano. Oportunidades de mejora*, 2008, http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Areas_Opacidad.pdf.

Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno del presidente Felipe Calderón*, 2008, <http://www.informe.gob.mx/>.

Secretaría de Desarrollo Social, *Segundo informe de labores de la Secretaría de Desarrollo Social*, 2008, http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/2informre_2008.pdf.

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2007, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/html/diagnostico.html>.

———, *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2006, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/html/diagnostico.html>.

Leyes federales

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Coordinación Fiscal.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2008 de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 participaciones a entidades federativas y a municipios, y 33 aportaciones federales para entidades y municipios en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2008.

- , Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social, Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a los dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2008, en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 2007.
- , Acuerdo por el que se emiten y publican los Lineamientos para el Reporte del Ejercicio de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2005.

Solicitudes de información

- Solicitud de información a la Dirección General de Planeación y Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social enviada el 13 de abril de 2009 a través de Infomex; número de folio 0002000053009.
- Solicitud de información a la Auditoría Superior de la Federación enviada el 13 de abril de 2009 a través de Infomex.
- Solicitud de información a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal enviada el 16 de abril de 2009 a través de Infomex; número de folio 0104000012709.
- Solicitud de información a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Morelos enviada el 13 de abril de 2009 a través de Infomex; número de folio 00168209.
- Solicitud de información a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco enviada el 14 de abril de 2009 a través de Infomex; número de folio 03823/2009.
- Solicitud de información a la Secretaría de Finanzas del Estado de México enviada el 18 de abril de 2009 a través de Infomex; número de folio 203240000/101/2009.