

## TRANSPARENCIA EN EL TRASPASO DE LOS FONDOS FEDERALES DE LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS, 2009

**Dra. Flavia Rodríguez Torres**

DIRECTORA DE FINANZAS PÚBLICAS AREGIONAL.COM

### Introducción

Las modificaciones introducidas al Artículo 6º constitucional realizadas en 2007 conforman las bases para el avance en materia de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales. Estas modificaciones permiten utilizar las nuevas tecnologías de la información para mejorar la supervisión y fiscalización en el cumplimiento de las reglamentaciones en estas materias, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a los estados y municipios. En este sentido, el Artículo 3ro transitorio de dicha reforma establece:

***“La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.”<sup>1</sup>***

En el pasado año 2009, se venció el plazo para que las entidades federativas cumplan con los requerimientos necesarios para publicar en los medios electrónicos todo lo referente a la asignación y distribución de los recursos federales que se les transfieren anualmente, incluyendo los destinados a sus respectivos municipios. Por esta razón, se eligió particularmente el año 2009 para evaluar la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades federativas y el Distrito Federal para el traspaso de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); así como de los recursos del Fondo General de Participaciones a sus municipios.

Estos tres fondos se seleccionaron para el análisis porque son los de mayor importancia entre los recursos que la Federación les transfiere a los municipios, a través de las Tesorerías de los estados. Así, la importancia del FAIS radica en que sus recursos están etiquetados para la superación de la pobreza extrema y combate a la marginación. La del FORTAMUN-DF, porque este fondo se destina al cumplimiento de las obligaciones financieras de los municipios, y a la atención de la seguridad pública municipal. Por su parte, las Participaciones Federales son la principal fuente de ingresos para los ayuntamientos.

Debe destacarse que, para la realización del análisis que se hace a continuación sobre los fondos FAIS y FORTAMUN-DF se está partiendo de la reglamentación contenida en el Artículo 48 de la LCF que estipula claramente que ***“los estados y el Distrito***

Dra. Flavia Rodríguez Torres

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

***Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales...publicaran los informes en los órganos oficiales de difusión y los pondrán a la disposición del público en general a través de sus páginas en internet o de otros medios locales de difusión."***

Por consiguiente, el análisis que sigue se basó en la revisión de la publicación de los acuerdos, Leyes estatales de Coordinación Fiscal e informes que respaldan la entrega de las Aportaciones Federales y las Participaciones Federales de los estados a los municipios, publicados en la página web de los gobiernos estatales y en forma electrónica en sus órganos oficiales de difusión.

## 1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El FAIS forma parte del Ramo 33 de Aportaciones Federales y se destina exclusivamente para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Debido a que los recursos del FAIS tienen como objetivo fomentar el desarrollo de los estados y municipios, es particularmente importante contar con información precisa sobre la aplicación de los recursos de este fondo. Esto servirá no sólo para garantizar su uso adecuado, sino que ayudará también a evaluar la efectividad de la aplicación de los mismos en la disminución de la pobreza extrema, a través de la construcción de obras de infraestructura social.

En los Artículos del 32 al 35 de la LCF se encuentran los principales lineamientos que regulan los recursos de este fondo. Así, en el Artículo 33 se estipula el destino de los recursos, de la siguiente manera: ***"Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán 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:..."***

Igualmente en el Artículo referido se reglamentan las obligaciones de los estados y municipios de hacer del conocimiento de los habitantes, los montos que se reciben para las obras y acciones a realizar, su costo, ubicación, meta y beneficiario. Asimismo, se especifica la promoción que deben hacer para la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia y todos los pasos para el seguimiento y evaluación de las obras, así como informar al final del ejercicio, los resultados alcanzados.

Por último, en los Artículos 48 y 49 de la LCF se establece la reglamentación para la fiscalización y rendición de cuentas que deben tener todas las transferencias federales etiquetadas correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales. Así, por ejemplo el Artículo 48 establece: ***"Los estados y el Distrito Federal realizarán***

**informes sobre el ejercicio y el destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, reportando tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquéllas de sus respectivos Municipios, en los fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre.”**

Más aún se especifica que los informes deben publicarse en los órganos locales oficiales de difusión y deben estar a disposición del público en sus páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión.

Por su parte, en el Artículo 49 se detalla cómo se deben fiscalizar los fondos y se reglamenta que en caso de que no se cumplan con los destinos especificados, **“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...serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales y locales, según corresponda conforme a las etapas a la que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.”**

Por su parte, en el Artículo 34 se proporcionan las fórmulas y variables para la determinación de los recursos correspondientes a cada municipio individual de este fondo. Con ella se determinan los niveles de pobreza extrema, utilizando las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de la fórmula establecidos y publicados por la SEDESOL cada año.

De igual forma, en este Artículo se establece que los estados con base a los lineamientos de la SEDESOL deben publicar a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal, las distribuciones del FISM entre sus municipios, así como las fórmulas y respectiva metodología, justificando cada elemento, especificándose en el Artículo 34, que los estados deben comunicar a sus gobiernos municipales y publicar en su órgano de difusión oficial antes del 31 de enero el calendario de distribución de los recursos.

Además de cumplir con las reglas enumeradas, los gobiernos estatales deben también apearse a lo establecido por la SEDESOL, que es el órgano a través del cual, el Ejecutivo Federal, transfiere a los estados, y éstos a los municipios, los recursos correspondientes a este fondo.

En este sentido la SEDESOL establece los lineamientos y formatos de entrega para etiquetar y homologar la información sobre el ejercicio de los recursos del FAIS con el fin de facilitar a las entidades federativas la entrega de reportes trimestrales y la rendición de cuentas de estos recursos.

Por último, en el Artículo 35 de la LCF se establece cómo los estados deben distribuir los recursos del FISM, de conformidad con una fórmula que destaque el carácter redistributivo de estas aportaciones. Asimismo, en este Artículo se especifican muy claramente que los estados deben entregar los recursos del FISM, de conformidad al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados y éstos deben comunicar a los gobiernos municipales el susodicho calendario y publicarse a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

## 1.1 Transparencia en el traspaso de los recursos del FAIS

Para verificar la transparencia de los gobiernos estatales en la transferencia de los recursos del FAIS a sus municipios, se examinó que éstos publicaran en su página web toda la documentación e información que le exige la LCF para el traslado de estos recursos. Para esto se revisó que se tuviera: la metodología que se utilizó para la distribución de los recursos; explicación de la fórmula que se utilizó para estos fines, así como de las variables que entran en dicha fórmula; y si se explicaron los cálculos de las variables. Igualmente se revisó si se publicaron los montos que se debían entregar a cada municipio y si se publicó el calendario de distribución de los recursos. Por último, se verificó si se les habían explicado las reglas de uso de estos recursos a los gobiernos municipales.

Esta última información es de especial relevancia cuando se tienen nuevas autoridades en los ayuntamientos, porque generalmente una buena parte de los nuevos funcionarios no conocen el destino que deben tener los recursos federales etiquetados, por lo que luego no cumplen con los fines perseguidos.

En el cuadro 1 se presentan los resultados que se obtuvieron de la verificación realizada a las páginas web de los gobiernos estatales y a los documentos publicados en forma electrónica de los órganos oficiales de difusión de los estados.

**Tabla 1.** Cumplimiento de las Reglas sobre difusión de la información por los estados sobre Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2009

| Regla Publicación              | Estados que Cumplen | Estados que no cumplen | Otros                                         |
|--------------------------------|---------------------|------------------------|-----------------------------------------------|
| Metodología                    | 27                  | 4                      |                                               |
| Fórmula utilizada              | 27                  | 4                      |                                               |
| Descripción Variables          | 27                  | 4                      |                                               |
| Cálculo de variables           | 14                  | 7                      | 10 explican los cálculos                      |
| Montos a entregar a municipios | 29                  | 2                      |                                               |
| Calendario distribución        | 26                  | 3                      | 2 de acuerdo calendario entrega recursos SHCP |
| Uso de recursos                | 26                  | 4                      | 1 sólo enumera destino de los recursos        |

**Fuente:** **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se aprecia en el cuadro 1, en general hay un buen cumplimiento de todas la reglamentación de la LCF, para la distribución de los recursos del FAIS a los

municipios, siendo la de mayor cumplimiento por los estados la de informar a sus ayuntamiento de los montos que se le entregarán por concepto de este fondo.

En el cuadro 2 se presenta el cumplimiento por estado de cada una de las siete reglas que se establecieron para el análisis de la transparencia de los estados en el traspaso de los recursos del FAIS a sus municipios. En este cuadro se puede observar que solamente 15 estados cumplen con toda la reglamentación, mientras que Quintana Roo y Baja California Sur no cumplen con ninguna.

**Tabla 2.** Cumplimiento de los estados con las reglas de publicación del FAIS, 2009

| Regla Publicación                                                                                                        | Número de estados | Entidades Federativas                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estados que cumplen con todas las reglas LCF                                                                             | 15                | Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Guerrero, Tamaulipas, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca* San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz* y Yucatán |
| Estados que cumplen con seis de las reglas LCF, y explican la fórmula pero no la calculan                                | 5                 | Coahuila, Colima, Querétaro, Sinaloa, y Zacatecas                                                                                                                    |
| Cumplen con 6 de las siete reglas, no muestran los cálculos de las fórmulas                                              | 6                 | Estado de México, Guanajuato**, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala                                                                                              |
| Cumple con cuatro reglas: no reporta los cálculos y no incluye regla de uso de los recursos, solo destino de los fondos. | 1                 | Puebla                                                                                                                                                               |
| Cumplen solamente con la publicación de los montos                                                                       | 2                 | Michoacán** y Jalisco                                                                                                                                                |
| No tienen disponible las informaciones ni en su página web ni en su DO en forma electrónica                              | 2                 | Baja California Sur y Quintana Roo                                                                                                                                   |

Nota: \*Oaxaca y Veracruz no incluyen calendario sólo se refieren a que harán la entrega de los recursos, de acuerdo con la entrega de la SHCP.

\*\*no incluye las reglas uso de recursos sólo menciona destino de los fondos.

**Fuente:** [aregional.com](http://aregional.com), con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

En lo que se refiere a la fiscalización, rendición de cuentas y sanciones con respecto a los recursos del FAIS, en el cuadro 3 se muestra que solamente 8 estados cumplen con algunas de las reglamentaciones especificadas en los Artículos 48 y 49 de la LCF, siendo Chiapas, Veracruz y Yucatán los estados de mayor cumplimiento, debido a que publican reglas sobre fiscalización, rendición de cuentas, y las sanciones que se aplican en caso de violación de las reglas.



En cambio, los otros cinco estados sólo reglamentan la publicación y entrega de reportes trimestrales, así como reglas sobre rendición de cuentas, no así de sanciones.

**Tabla 3.** Cumplimiento de las entidades federativas con las reglas de Fiscalización y Rendición de Cuentas del FAIS en la LCF, 2009.

| Reglas Publicadas                                        | Número de estados | Entidades Federativas que cumplen                     |
|----------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------|
| Establecen supervisión, rendición de cuentas y sanciones | 3                 | Chiapas, Veracruz y Yucatán                           |
| Establecen reportes trimestrales y rendición de cuentas  | 5                 | Chihuahua, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco |

**Fuente:** [aregional.com](http://aregional.com), con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

## 2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal, FORTAMUN-DF

En los Artículos 36 al 38, de la LCF, se establecen los lineamientos generales para la regulación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

De la totalidad de los recursos destinados al FORTAMUN-DF, el 90.97 por ciento de los mismos se destina a los estados, con fines de ser distribuidos entre sus respectivos municipios, en proporción directa con el número de habitantes con que cuenta cada uno de ellos.

Para el caso del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, la Federación le transfiere el 9.03 por ciento de la totalidad de los recursos restantes del fondo citado, de los cuales el 75 por ciento debe ser repartido en función de la población residente en cada demarcación, mientras que el 25 por ciento restante se distribuirá tomando en consideración a la población flotante en cada una de ellas. Tanto las entidades federativas como el Distrito Federal deben utilizar la información poblacional publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la distribución de los recursos.

Tal como se expresó, el marco legal que respalda la entrega de los recursos de este fondo lo constituyen los Artículos 33 al 38 de la LCF. En el 33 se reglamenta hacer del conocimiento de los habitantes de los estados y municipios los montos que se entreguen para las obras y acciones a realizar, el costo, su ubicación, metas y beneficiarios de los programas. Asimismo, se debe publicar al final de cada ejercicio los resultados alcanzados.

En el Artículo 37 se establece que los recursos de este fondo se destinarán al cumplimiento de las obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Por su parte, en el Artículo 38 se regula que las entidades federativas distribuirán los recursos del FORTAMUN-DF que corresponda a sus municipios, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno.

2.1. Transparencia en el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF

Para evaluar la transparencia en el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF desde a los estados a los municipios, se revisaron si estaba publicada la información requerida en los Artículos 33 a 38 de la LCF, en el sentido de que si se publicó la metodología que se establece para la distribución de los recursos; si se especificó la población de cada municipio, en función de la cual se distribuyen los recursos; monto que se debe entregar a cada municipio por este fondo, la calendarización de las entregas; y, por último, si se publicó el destino y uso que deben tener estas transferencias.

Se esperaba que todos los acuerdos e información solicitada en la LCF se encontraran publicados en formato electrónico en las respectivas páginas web de los estados, o por lo menos en la versión electrónica de los diarios oficiales de las entidades federativas. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 4.

Tabla 4. Cumplimiento de las reglas por estado sobre el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF, 2009.

| Regla Publicación                 | Estados que Cumplen | Estados que no cumplen | Otros                            |
|-----------------------------------|---------------------|------------------------|----------------------------------|
| Metodología                       | 24                  | 7                      | 1 tiene una guía                 |
| Población cada municipio          | 18                  | 4                      | 10 usaron estadísticas del INEGI |
| Monto a entregar a cada municipio | 32                  |                        |                                  |
| Calendario distribución           | 29                  | 1                      | 2 de acuerdo calendario SHCP     |
| Uso de recursos                   | 21                  | 4                      |                                  |

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se puede observar en el cuadro anterior, de las 32 entidades federativas, 24 publican la metodología utilizada para realizar el traspaso de los recursos del fondo, aunque sólo 18 cumplen con publicar la información correspondiente a la población que tiene cada municipio. Asimismo, únicamente 10 utilizan la información estadística del INEGI. Igualmente, 4 entidades no cumplen con la publicación del destino que se debe dar a estos recursos.

Esta ausencia de información dificulta a los municipios realizar una adecuada planeación sobre el destino que deben tener los recursos, ya que no cuentan con certidumbre sobre los montos reales de los que podrán disponer. De manera más explícita, el cuadro 5 muestra los resultados obtenidos en la evaluación tomando en cuenta el número de reglas que cumple cada estado. Como puede observarse, de las 32 entidades federativas, únicamente 12 contaron con la totalidad de las cinco reglas mencionadas anteriormente, al comunicar en sus órganos de difusión oficiales y en la versión electrónica de sus Diarios Oficiales la información sobre el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF.

Por otro lado, once entidades federativas cumplieron de manera parcial con las reglas de publicación, omitiendo al menos una de las reglas de publicación establecidas en la LCF sobre la distribución de los recursos de este fondo a los municipios y demarcaciones territoriales.

Es importante señalar que siete estados únicamente hacen referencia a la Ley sin especificar las reglas a las que se apegaron para la distribución de los recursos. Sin embargo, los casos de Quintana Roo y Jalisco son los más preocupantes, debido a que son las dos únicas entidades que no publicaron la información correspondiente a los criterios que utilizaron para distribuir los recursos del fondo entre sus municipios.

**Tabla 5.** Cumplimiento de estados con las reglas de publicación del FORTAMUN-DF, 2009

| Regla de Publicación               | Número de estados | Entidades Federativas                                                                                                                     |
|------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cumplen con todas las reglas LCF   | 12                | Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala |
| Cumplen con 4 de las reglas        | 7                 | Baja California, Coahuila, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Querétaro y Yucatán                                                                  |
| no incluyen metodología            |                   | Oaxaca y Querétaro                                                                                                                        |
| no incluyen destino recursos       |                   | Puebla y Yucatán                                                                                                                          |
| no incluyen reglas uso de recursos |                   | Baja California y Guerrero                                                                                                                |
| no incluye población               |                   | Coahuila                                                                                                                                  |



|                                                                                      |   |                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------|
| No cumplen con dos reglas o más                                                      | 4 | Distrito Federal, Michoacán, Nayarit y Veracruz                        |
| no incluyen metodología                                                              |   | Michoacán, Nayarit y Veracruz                                          |
| no incluyen población                                                                |   | Distrito Federal y Veracruz                                            |
| no incluyen reglas uso de recursos                                                   |   | Michoacán, Distrito Federal y Nayarit                                  |
| Hacen referencia a la Ley y no especifican las reglas                                | 7 | Colima, Nuevo León, Guanajuato, Puebla, Tamaulipas, Sonora y Zacatecas |
| No tiene disponible información ni en su página web ni en su DO en forma electrónica | 2 | Quintana Roo y Jalisco                                                 |

**Fuente:** **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

En lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones de los Artículos 48 y 49 sobre fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos de este fondo, los resultados de la revisión realizada se muestran en el cuadro 6.

**Tabla 6.** Cumplimiento de las entidades federativa de las reglas sobre fiscalización y rendición de cuentas del FOTAMUN-DF en la LCF, 2009.

| Reglas Publicadas                                       | Número de estados | Entidades Federativas que cumplen      |
|---------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------|
| Establece supervisión, rendición de cuentas y sanciones | 1                 | Chiapas                                |
| Establecen reportes trimestrales y rendición de cuentas | 4                 | Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala |

**Fuente:** **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, solamente cinco estados tienen incluido dentro de sus documentos y acuerdos reglas sobre la rendición de cuentas, cuatro de ellos: Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala especifican que se deben entregar reportes trimestrales sobre la evolución de los recursos, así como la necesidad de rendición de cuentas. Sin embargo, solamente Chiapas establece reglas sobre la fiscalización que debe tener este fondo y establece sanciones en caso de incumplimiento.

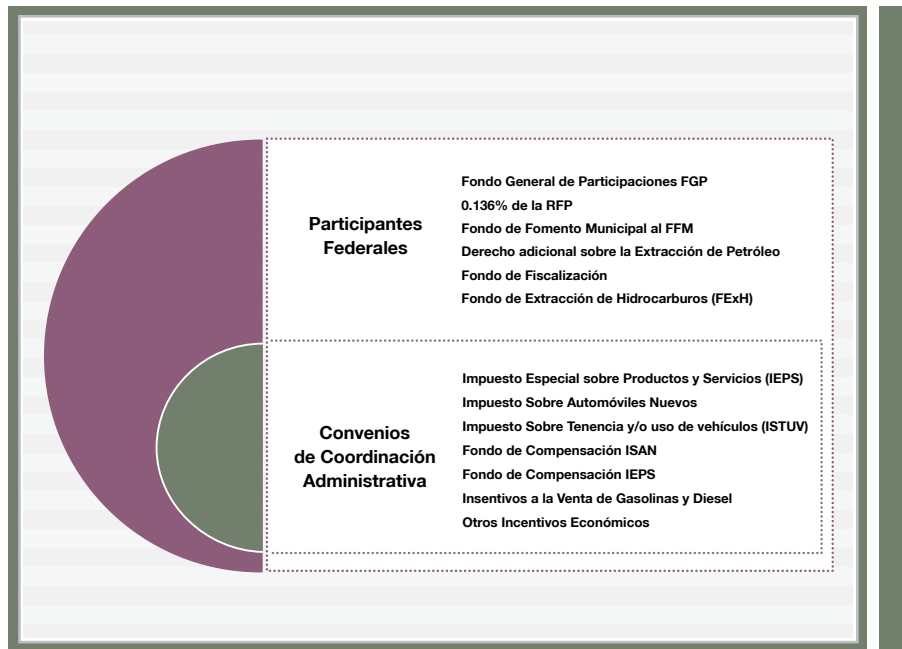
### 3. Ramo 28, Fondo General de Participaciones

Las Participaciones Federales representan la mayor fuente de recursos para el financiamiento de las haciendas públicas de los gobiernos estatales y municipales. El carácter de libre disposición de estos recursos permite que sean utilizados para el financiamiento de los gastos administrativos y de una buena parte de las necesidades de inversión de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo a los lineamientos de la LCF, El Ramo 28 de Participaciones Federales está integrado por trece fondos, que se dividen en dos grandes grupos: las Participaciones como tales, el Fondo de Fomento Municipal y los fondos que se otorgan por incentivos y convenios celebrados con la Federación. Esta estructura se muestra en el esquema 1.

El primer grupo está conformado por siete fondos, de los cuales los más importantes son el Fondo General de Participaciones (FGP); el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el Fondo de Fiscalización (FOFIE).

**Figura 1.** Estructura del Ramo 28, Participaciones Federales.



**Fuente:** aregional.com, con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado, dentro del segundo grupo conformado por los Incentivos y Convenios, el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV) es el que más recursos genera a las haciendas locales. Finalmente, complementando las Participaciones, se encuentran también los recursos destinados a los municipios en donde se realizan actividades de extracción de petróleo (Derecho Adicional Sobre la Extracción del Petróleo); y los recursos a municipios fronterizos que colaboran con la Federación para combatir la entrada de mercancía extranjera de forma ilegal.

### 3.1. Transparencia y rendición de cuentas en el traspaso de las Participaciones Federales

Los recursos federalizados representan una alta proporción de los ingresos municipales, por esta razón, es de suma importancia que los gobiernos estatales como receptores y redistribuidores de tales recursos se apeguen a los lineamientos que establece de la LCF y al Artículo 3 transitorio del Artículo 6º Constitucional en materia de rendición de cuentas y transparencia. Esto permitirá a los gobiernos locales tener mayor certidumbre sobre los recursos transferidos y sobre el estricto apego a la ley con que debe llevarse esta distribución.

El marco legal que sustenta las reglas a las que deben apegarse los estados para la distribución de Participaciones hacia sus municipios está comprendido en los Artículos 1 al 9 de la LCF. Para los fines de este documento lo establecido en el Artículo 6, es fundamental para poder dar seguimiento al cumplimiento por los estados de todas las reglas establecidas para el traspaso de los recursos de las Participaciones Federales, de los estados a los municipios. Dicho Artículo establece entre otras cosas que:

***“Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley”.***

Siendo lo más importante para los fines de este documento el 4to. párrafo de este Artículo, en el cual se establece que:

***“Los Gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios... También deben publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.”***

Del párrafo anterior se tomaron los lineamientos para verificar si las entidades federativas habían cumplido con las siguientes reglas de publicación para el traspaso de los recursos de las Participaciones Federales correspondientes a sus municipios. Las reglas seleccionadas fueron las siguientes: metodología utilizada para realizar los traspasos; porcentajes de los recursos que les traspasaron a cada uno de sus municipios por concepto del FGP; fórmulas y cálculos utilizados; descripción de las variables utilizadas en las fórmulas; montos traspasados a cada municipio del FGP, FFM y de los demás fondos que componen el Ramo 28; y calendarios de distribución del FGP, FFM y de los demás fondos.

### 3.2 Transparencia en el traspaso de las Participaciones Federales desde los estados a los municipios

Basados en las seis reglas seleccionadas se revisaron los documentos y acuerdos publicados para el año 2009 sobre las Participaciones Federales que los estados reciben de la Federación y de las cuales tienen la obligación de transferir al menos el 20.0 por ciento a sus municipios.

En el 2009, el cumplimiento de la reglamentación en el traspaso de estos recursos por parte de las entidades federativas fue muy disímil. En el cuadro 7 se presentan los resultados de la revisión realizada al cumplimiento de las reglas por parte de los estados.

**Tabla 7.** Cumplimiento de los estados de las reglas sobre participaciones federales, 2009.

| Regla Publicación                    | Estados que Cumplen | Estados que no cumplen | Otros                           |
|--------------------------------------|---------------------|------------------------|---------------------------------|
| Metodología                          | 20                  | 12                     |                                 |
| Porcentaje a municipios FGP y FFM    | 28                  | 4                      |                                 |
| Fórmula y cálculos                   | 17                  | 15                     |                                 |
| Descripción Variables utilizadas     | 22                  | 10                     |                                 |
| Monto a c/municipio FGP              | 27                  | 4                      | 1 Agregado todos los fondos     |
| Montos a c/municipio FFM             | 27                  | 5                      |                                 |
| Monto a c/municipio Otros Fondos     | 21                  | 10                     | 1 Solo IEPS a gasolina y diesel |
| Calendario distribución FGP          | 26                  | 5                      | 1 Agregado todos los fondos     |
| Calendario distribución FFM          | 26                  | 6                      |                                 |
| Calendario distribución Otros Fondos | 22                  | 10                     |                                 |

**Fuente:** **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se puede observar en el cuadro anterior, de las 32 entidades federativas, 28 publican los porcentajes que corresponden a sus municipios como parte del FGP y el FFM, 27 publican los montos a repartir correspondientes a los mismos fondos, mientras que sólo uno publica de manera agregada la cantidad transferida como parte de todos los fondos.

Sin embargo, en doce entidades no se publica la metodología utilizada para realizar la distribución de los recursos, mientras que quince omiten la información correspondiente a las fórmulas y los cálculos en los que basaron dicha distribución. Esto es preocupante, porque significa que la información más necesaria para los municipios, para reconfirmar y calcular correctamente cuánto le corresponden de los recursos del FGP, alrededor del 50 por ciento de los estados no la publican.

De manera más explícita, el cuadro 8 muestra los resultados obtenidos en la evaluación, tomando en cuenta el número de reglas que cumple cada estado:

**Tabla 8.** Cumplimiento de los estados de las reglas de publicación para la distribución de Participaciones Federales a los municipios, 2009.

| Regla de Publicación                                                               | Número de estados | Entidades Federativas                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Estados que cumplen con todas las reglas de la LCF                                 | 8                 | Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Michoacán y Sonora |
| Información faltante referida a otros documentos                                   | 3                 | Distrito Federal, Chihuahua y Zacatecas                                           |
| Metodología                                                                        |                   | Chihuahua                                                                         |
| Otros fondos                                                                       |                   | Distrito Federal y Zacatecas                                                      |
| No cumplen con una de las reglas                                                   | 6                 | Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Puebla, Veracruz y Guanajuato                 |
| No cumplen con 2 o 3 reglas                                                        | 4                 | Baja California, Nayarit, Querétaro y Tamaulipas                                  |
| Metodología, fórmulas y descripción de las variables                               |                   | Tamaulipas                                                                        |
| Formulas y descripción de variables                                                |                   | Baja California y Nayarit                                                         |
| Metodología y fórmulas                                                             |                   | Querétaro                                                                         |
| No cumplen con cuatro o más reglas                                                 | 7                 | Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Yucatán             |
| Metodología, fórmulas, descripción de variables y calendarios                      |                   | Quintana Roo                                                                      |
| Montos y calendarios                                                               |                   | Oaxaca                                                                            |
| Metodología, fórmulas, descripción de variables y otros                            |                   | Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco y Yucatán                                   |
| No tiene información en su página web ni en su diario oficial en forma electrónica | 4                 | Baja California Sur, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala                          |

**Fuente:** **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como puede observarse, de las 32 entidades federativas únicamente ocho tomaron en cuenta en su totalidad las reglas de publicación utilizadas para esta evaluación al comunicar en sus páginas web y/o en la versión electrónica de sus Gacetas Oficiales la información más importante sobre los criterios utilizados para el traspaso de las Participaciones Federales hacia los municipios en 2009.

Asimismo, en dicho cuadro se muestra de manera explícita que la regla que menos se cumple es la de la información sobre la metodología, las fórmulas utilizadas y la descripción de las variables que componen la fórmula. Es decir, las más necesarias para determinar correctamente cuál debe ser el monto que se le debe transferir a cada municipio.

Dentro de los que no cumplen con algunas de las reglas citadas se encuentran Baja California, Nayarit, Querétaro y Tamaulipas, estados que cumplieron de manera parcial con las reglas de publicación y que omitieron al menos una de las reglas citadas anteriormente.

Por otro lado es importante destacar que 7 entidades federativas no cumplieron con publicar al menos el 40 por ciento de la información requerida sobre las reglas a las que se apegaron para la distribución de los recursos, incluyendo las que más nos preocupan, metodología y formulas utilizadas. Entre los casos que más preocupan se encuentran los de Baja California Sur, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala, porque no publican ninguna de las informaciones requeridas en las leyes que nos ocupan, en todo lo que se refiere al traspaso de los recursos a los municipios, al menos no se encuentran ni en su página web, ni en sus diarios oficiales.



Fuente: Archivo InfoDF

## Conclusiones

En el año 2009, más de la mitad de las entidades federativas incumplieron con las disposiciones establecidas en la LCF, y en el Artículo 3 Transitorio que se realizó al Artículo 6 Constitucional para la transparencia y la rendición de cuentas sobre el traspaso de los recursos federales desde las entidades federativas hacia sus respectivos municipios.

La información proporcionada por las ocho entidades que cumplieron con lo establecido en la LCF en cuanto al traspaso de Participaciones Federales de los estados hacia sus municipios el pasado año, son ejemplos a seguir sobre la transparencia en la información.

La falta de transparencia en la que incurren la mayoría de las entidades federativas al transferir a sus municipios las Participaciones Federales que les corresponden causa a los Ayuntamientos diversas dificultades para la toma de decisiones en materia del gasto que se financiarán con estos recursos.

La falta de cumplimiento de la reglamentación debe llevar a sanciones específicas a las entidades federativas, en la medida en las que éstas no se apeguen a los lineamientos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, y el Artículo 6º Constitucional. Para esto se requiere, además, que se avance en la supervisión y rendición de cuentas de los recursos federales por parte de los gobiernos estatales, ya que es precisamente en esta área donde menos se cumplen las reglas.

A este respecto, sólo siete entidades federativas especifican las reglas para la fiscalización y rendición de cuentas sobre las transferencias federales y únicamente Chiapas especifica sanciones para la falta de cumplimiento con la reglamentación para la distribución de las Aportaciones Federales, mientras que Veracruz y Yucatán sólo establecen esta última regla en relación con la distribución de los recursos del FAIS.

Se considera que se requiere de un esquema claro y preciso sobre el destino y uso de los fondos federales, así como una reglamentación transparente y sencilla sobre las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento, ya que esto permitirá un uso más racional y eficiente de los escasos recursos públicos.

En este sentido se recomienda contar una mayor coordinación entre las autoridades a los tres niveles de gobierno basada en un Plan Nacional de Desarrollo que contemple las prioridades existentes en estos tres niveles de gobierno en el ejercicio de los recursos, especialmente de los del fondo FAIS y FORTAMUN-DF.

Por último, y no menos importante para los fines de la transparencia en el manejo de los recursos federales, se considera que a las autoridades estatales y municipales que inician funciones se les debe capacitar en relación con todos los fondos federales que se les transfieren, especialmente en su uso y destino y muy especialmente sobre las reglas que se deben de cumplir en relación con cada uno de los recursos de estos fondos.