

Licenciatura en **Contaduría** y **Finanzas Públicas**

6° semestre

Módulo 16

Asignación de recursos federales
a los estados y municipios

Unidad 3

Sistema Nacional de Fiscalización



Contenido



Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

Índice

Introducción.....	3
3.1 Federalismo fiscal	6
3.2 Bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización	6
3.3 Criterios para construir las fórmulas o mecanismos de distribución	12
Referencias de la unidad.....	21



Introducción



Unidad de competencia

Reconoce la asignación de los recursos a partir de la agenda para el desarrollo municipal y el programa de desarrollo institucional municipal que le permita efficientar su uso.

En esta unidad reconocerás la asignación de los recursos a partir de la agenda para el desarrollo municipal y el programa de desarrollo institucional municipal, además de considerar la aplicación de las bases operativas en el funcionamiento del sistema nacional de fiscalización y los criterios para construir las fórmulas de distribución para efficientar el uso de los recursos asignados al ente público.

3.1 Federalismo fiscal

Como bien se acotó en la unidad 2 en el numeral 2.1, el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias –con independencia política entre sí– deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual.

Por su parte, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP) apunta que el federalismo es una forma de organizar dos o más órdenes de gobierno con independencia política recíproca. Por lo general, esta organización es dual: gobierno federal y gobiernos subnacionales (Guillén López, Tonatiuh, 1999). Para que el federalismo funcione adecuadamente es indispensable que haya una coordinación entre ambos órdenes de gobierno (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009).

En la conferencia dictada por Kristobal Miguel Meléndez Aguilar, el 29 de febrero de 2016 en las instalaciones de la Auditoría Superior de la Federación la cual da origen al texto “El Nuevo Federalismo Fiscal”, se destaca que una de las principales tareas de la coordinación entre el gobierno federal y las distintas entidades federativas es determinar cómo se van a distribuir los recursos que le tocan a cada uno de los estados. Las fórmulas de distribución están contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Aunque esta ley contiene sólo las participaciones y aportaciones federales, éstas representan el 81.2 % del gasto federalizado (**Imagen 1**). Las participaciones y aportaciones federales representan el 6.7 % del Producto Interno Bruto y el 27.5 % del

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

Proyecto de Presupuesto de Egresos a la Federación de 2016 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015b).

Imagen 1

Concepto	Monto 2016 (Millones de pesos)	Variación real respecto 2015
Participaciones Federales	\$679,350.2	8.5 %
Aportaciones Federales	\$616,523.3	1.1 %
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$50,173.8	3.8 %
Protección Social en Salud	\$75,437.2	-5.9 %
Convenios de descentralización	\$145,351.2	-15.0 %
Ramo 23	\$28,416.2	-62.1 %
Total Gasto Federalizado	\$1,595,251.9	-0.9 %

Fuente: Elaborado por el CIEP con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015b).

La Ley de Coordinación Fiscal tuvo una reforma importante en 2007 que dio inicio a un nuevo federalismo fiscal. A partir de entonces, uno de los principales objetivos de las fórmulas de distribución es incentivar la recaudación local para que los estados dependan menos de los ingresos de la federación. En 2013, algunos fondos de participaciones y aportaciones se modificaron para fortalecer este nuevo federalismo fiscal.

En este sentido, en su vertiente fiscal el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible. Es preciso mencionar que Fausto Hernández en *Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?* (1997), dice que para lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el principio de la correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el principio de eficiencia recaudatoria, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones.

Sin embargo, recordemos que Cabrero (2007) apunta que el federalismo fiscal tiene como propósito determinar cuál es la forma de organización del sector público que resulta el más eficiente para la prestación y financiamiento de las funciones y servicios que provee el Estado; es decir, en países en donde conviven dos o más órdenes de gobierno –ya sea una federación, una confederación o incluso un estado unitario – el federalismo fiscal establecería qué nivel de gobierno debe realizar qué función, y cómo habrán de financiarse tales actividades. En ocasiones esta asignación de funciones entre órdenes gubernamentales suele generar disparidades entre los ingresos recaudados directamente y las necesidades de gasto ya que, por ejemplo, el ámbito local puede ser más eficiente desempeñando la mayor parte de los servicios públicos, y el ámbito nacional puede ser más eficaz recaudando las contribuciones de mayor magnitud. La existencia de estas brechas o disparidades entre los ingresos y el gasto en un determinado ámbito (local, regional o incluso el nacional), es lo que da origen a las transferencias de recursos entre órdenes de gobierno, permitiendo al nivel receptor financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podría hacer.



3.2 Bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización

El artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fracción XII establece que el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) es el “conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”.

Así mismo, en el título tercero de dicha ley, en lo que respecta al SNF en su capítulo único correspondiente a su integración y funcionamiento, en el artículo 37, establece que el SNF tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Son integrantes del SNF:

- I. La Auditoría Superior de la Federación (ASF);
- II. La Secretaría de la Función Pública (SFP);
- III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y
- IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Mientras que, en el artículo 38 se establece que para el cumplimiento del objeto a que se refiere el artículo anterior los integrantes del SNF deberán:

- I. Crear un sistema electrónico en términos del título cuarto (Plataforma Digital Nacional) de la presente Ley, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la ciudad de México, y
- II. Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Todos los entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al SNF para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.



En el portal web del Sistema Nacional de Fiscalización se menciona que las *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización* constituyen el marco que permite a los integrantes del SNF orientar su trabajo durante el periodo de diseño, elaboración y aprobación de la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNF como subsistema y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción. En las bases operativas se establecen la composición, objetivos y estructura del SNF, así como las atribuciones de sus integrantes.

En este sentido, en el título primero de dicho documento se incluye la definición e integrantes del SNF:

“El Sistema Nacional de Fiscalización se define como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Además, forman parte del Sistema Nacional de Fiscalización: la SFP; la ASF; las Contralorías Estatales; las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales; los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal y Paraestatal, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos.

Los Órganos Internos de Control a nivel municipal, así como las contralorías de dependencias municipales descentralizadas se integrarán al SNF de manera progresiva”.

En el Título Segundo se abordan los objetivos del SNF, a saber:

1. Propiciar un ambiente de coordinación entre todos los integrantes del SNF.
2. Generar las condiciones para que los integrantes del SNF desempeñen sus funciones bajo los mismos estándares y con capacidades institucionales similares.
3. Establecer, revisar y actualizar las normas profesionales de auditoría gubernamental basadas en las normas internacionales de fiscalización superior de la International Organization of Supreme Audit Institutions INTOSAI, por sus siglas en inglés (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

4. Definir las estrategias, metodologías, políticas y directrices, para la planeación, programación y seguimiento de actividades propias de la auditoría gubernamental.
5. Promover la evaluación de los sistemas de control interno, así como la implementación de las mejores prácticas en la materia.
6. Determinar los mecanismos de creación de capacidades, intercambio de información y generación de conocimiento en materia de auditoría gubernamental entre sus integrantes.
7. Impulsar el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como las de disciplina financiera.
8. Impulsar el funcionamiento efectivo de la participación social en la gestión, seguimiento y vigilancia de los recursos federales transferidos.

La Estructura del SNF y Atribuciones de las Partes se establecen en el Título Tercero, que al texto dice: para cumplir con sus objetivos, el SNF contará en su estructura con un Comité Rector y Cinco Grupos de Trabajo.

El Comité Rector es el órgano supremo del SNF. Encargado de la vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción. Coordina la fiscalización conjunta o paralela, y a los otros Grupos de Trabajo que integran el SNF.

Las actividades previstas para el Comité Rector son:

1. Diseñar procedimientos para la eventual integración de un Programa Anual de Auditorías del SNF.
2. Establecer e instrumentar el debido proceso para la formulación, actualización y aprobación de las Normas Profesionales de Auditoría del SNF.
3. Actualizar periódicamente el análisis de los riesgos que enfrentan los órganos de auditoría en el país respecto a su funcionamiento interno.
4. Consolidar la información a nivel nacional, respecto al análisis de los riesgos que deben ser tomados en cuenta para la determinación del programa anual de auditorías del sistema, así como los considerados para la definición de los planes anuales de auditoría individuales de los integrantes del SNF.
5. Promover políticas de integridad en el sector público nacional.
6. Diseñar y, en su caso, desarrollar una Plataforma Virtual del SNF.
7. Diseñar, coordinar e implementar estrategias de capacitación para los integrantes del SNF.
8. Coordinar la realización de sondeos y encuestas sobre el impacto de la auditoría gubernamental.
9. Realizar reuniones extraordinarias sobre asuntos coyunturales.
10. Promover mecanismos de denuncias y de “informantes”.

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

11. Coordinar los trabajos con los demás miembros del Sistema.
12. Definir políticas para la incorporación de nuevos miembros del SNF.

El Comité Rector estará conformado por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, quienes ocuparán la Presidencia de manera conjunta, y siete miembros rotatorios, renovables cada dos años, electos por consenso entre la ASF y la SFP. El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el Secretario de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

Los Grupos de Trabajo dentro del SNF son:

1) Grupo de Trabajo sobre Normas Profesionales (GTNP)

Objetivo. Capacitar, concientizar y fomentar la aplicación de los tres primeros niveles de las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, en la labor cotidiana del personal auditor, así como mantener dichas normas actualizadas.

Actividades:

- Implementar el curso de inducción del Marco Normativo del Sistema Nacional de Fiscalización.
- Contar con una plataforma educativa común, en la que se comparta la capacitación relacionada con las Normas Profesionales de Auditoría.
- Iniciar el análisis de la versión actual de normas de nivel cuatro de INTOSAI, y definir aquellas a adaptar y adoptar en el Marco Normativo del Sistema.
- Integrantes. El Grupo de Trabajo estará conformado por un representante de la Auditoría Superior de la Federación, un representante de la Secretaría de la Función Pública y cinco miembros rotatorios de la ASOFIS, los cuáles serán nombrados por el Comité Rector cada dos años.

2) Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo (GTJC)

Objetivo. Formar un solo bloque para la generación y recepción de propuestas en la adopción del Sistema Nacional Anticorrupción.

Actividades:

- Analizar los efectos y retos estructurales derivados de las reformas constitucionales por la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Plantear leyes y reformas relacionadas al Sistema Nacional Anticorrupción
- Proporcionar asesoría permanente en materia jurídica con las actividades que tienen a su cargo los diferentes integrantes del sistema.
- Integrantes. El Grupo de Trabajo estará conformado por un representante de la Auditoría Superior de la Federación, un representante de la Secretaría de la

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

Función Pública y cinco miembros rotatorios de la CPCE-F y de la ASOFIS, los cuáles serán nombrados por el Comité Rector cada dos años.

3) Grupo de Trabajo sobre Control Interno (GTCl)

Objetivo. Generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno, que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno; asegurar la inclusión de la evaluación del control interno de los organismos auditores e identificar los cambios legales estructurales y normativos que permitan fortalecer a los Órganos de Control del Poder Ejecutivo.

Actividades:

- Adaptar y adoptar el marco integrado de control interno
- Promover el control interno y la integridad
- Capacitar en materia de Control Interno en el sector público
- Integrantes: El Grupo de Trabajo estará conformado por un representante de la Auditoría Superior de la Federación, un representante de la Secretaría de la Función Pública y cinco miembros rotatorios de la CPCE-F y de la ASOFIS, los cuáles serán nombrados por el Comité Rector cada dos años.

4) Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Gubernamental (GTcG)

Objetivo. Coadyuvar al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la normatividad emitida en el seno del Consejo Nacional de Armonización Contable; establecer las condiciones para que exista un vínculo entre los organismos auditores y los entes auditados, y proporcionar apoyo y capacitación a municipios en materia de integración de la cuenta pública y otros aspectos de contabilidad gubernamental.

Actividades:

- Coordinar actividades para dar seguimiento al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el marco normativo aplicable.
- Diseñar una estrategia y crear capacidades para los responsables de observar la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ser el vínculo y mantener comunicación continua con el Consejo Nacional de Armonización Contable.
- Integrantes: El Grupo de Trabajo estará conformado por un representante de la Auditoría Superior de la Federación, un representante de la Secretaría de la Función Pública y cinco miembros rotatorios de la CPCE-F y de la ASOFIS, los cuáles serán nombrados por el Comité Rector cada dos años.

5) Grupo de Trabajo sobre Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público (GTPSVGP)

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

Objetivo: Diseñar una estrategia para que los organismos auditores den seguimiento a las acciones de vigilancia de beneficiarios de fondos y programas sociales y, en su caso, emitan recomendaciones orientadas a fortalecer el funcionamiento efectivo de las figuras de participación social.

Actividades:

- Generar un marco integral jurídico y metodológico de figuras de participación social y vigilancia del gasto público.
- Definir alternativas para vincular a las figuras de participación social y vigilancia del gasto público con el proceso de fiscalización.
- Compilar buenas prácticas de participación social y vigilancia del gasto público.
- Crear una red de recepción de denuncias y quejas ciudadanas, la cual implique un procedimiento de atención y respuesta de manera coordinada y eficiente.
- Evaluar y dar seguimiento de la estrategia de participación social y vigilancia del gasto público.
- Integrantes. El Grupo de Trabajo estará conformado por un representante de la Auditoría Superior de la Federación, un representante de la Secretaría de la Función Pública y cinco miembros rotatorios de la CPCE-F y de la ASOFIS, los cuáles serán nombrados por el Comité Rector cada dos años.

Los Grupos de Trabajo se reunirán dos veces al año, con posibilidad de llevar a cabo más reuniones si así lo requieren. Estas reuniones tienen como fin presentar los avances de las actividades realizadas hasta el momento y acordar acciones sobre los temas prioritarios que demandan su atención.



3.3 Criterios para construir las fórmulas o mecanismos de distribución

Uno de los principales retos que enfrentan en la actualidad los gobiernos municipales es la incorporación de mecanismos que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Y en este sentido resulta trascendente la coordinación de los tres niveles de gobierno, es decir, con el estado y la federación a fin de recibir y ejercer de manera eficiente el erario público. Asimismo, el municipio debe incorporar un sistema de indicadores que muestre el nivel y calidad del rendimiento de su operación cotidiana. Esto permitirá una mejor rendición de cuentas para que el ciudadano ejerza y emita un juicio sobre el desempeño de sus autoridades.

A saber, al municipio le corresponde las funciones y servicios públicos siguientes, como lo establece el artículo 115 constitucional, en su fracción III:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Es así que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las respectivas

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

legislaturas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario podrán celebrar convenios con el Estado, de manera directa o a través del organismo correspondiente, para que éste se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En su fracción IV el mismo artículo constitucional establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Mientras que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

y deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

En la fracción V se establece que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

En este sentido, como ya se mencionó en la unidad 2, por lo regular se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen seis clases de criterios que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución.

1. Criterios resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos. También se considera como resarcitorio el esquema de distribución que considera los costos que tiene que asumir un municipio como parte de su desarrollo económico, tales como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios “ricos”, donde se recauda más y donde se cuenta con economías más dinámicas.

2. Criterios distributivos: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los recursos. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.
3. Criterios compensatorios: son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con dichos esquemas de distribución se trata de “compensar” a los estados y municipios con más rezagos, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorece a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.
4. Criterios históricos o inerciales: son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, asegurando a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales previos.

5. Criterios de incentivos a avances programáticos: son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían con este criterio son aquellos que estén en las mejores condiciones y tengan mayores capacidades para desempeñarse adecuadamente en un programa específico.
6. Criterio equitativo: la distribución en partes iguales puede considerarse como una sexta forma de asignación. La fórmula es por lo tanto más sencilla, ya que resulta de dividir el monto total entre el número de receptores. A lo largo de este texto se le considera una forma alterna y se le denomina criterio equitativo.

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

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

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

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

De cualquier modo, es importante tener en cuenta los criterios distributivos pues resulta cierto que los municipios más poblados tienen más habitantes que atender, y que

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

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

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

El texto Agenda para el desarrollo municipal, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), señala que las administraciones públicas municipales de hoy requieren herramientas que les ayuden a alcanzar resultados óptimos en la ejecución de sus atribuciones, por lo que es necesario contar con la voluntad política de sus autoridades en la realización de diagnósticos serios sobre el estado que guardan sus estructuras administrativas y establecer objetivos claros de desarrollo que puedan ser medidos rigurosamente por instancias parciales.

En este sentido el INAFED, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, implementó desde el 2004 una herramienta denominada *Agenda desde lo Local* hoy conocida como *Agenda para el Desarrollo Municipal*, que no sólo contempla un sistema de indicadores confiables, objetivos y comparables, también orienta a los gobiernos municipales a llevar a cabo una administración eficaz a partir de dos niveles: la gestión, definida como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; y el desempeño, entendido como los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas.

Lo anterior, claro está, en el marco de un federalismo articulado, impulsado por el Gobierno Federal y reforzado con la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, consistente en promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones municipales efectivas. Con la finalidad de incentivar a los municipios para que las funciones y servicios que les señala la constitución sean temas prioritarios en sus programas de gobierno, la Agencia para el

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

Desarrollo Municipal contempla una agenda básica (Sección A), de aplicación general para todos los inscritos, con los rubros que resultan de primordial atención para las administraciones municipales, organizado a partir de los siguientes ejes temáticos: planeación del territorio municipal, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional. Cabe decir que cada uno de estos temas se analizan a partir de los dos indicadores señalados, el de gestión y el de desempeño. (Imagen 2).

SECCIÓN A: Agenda Básica para el Desarrollo Municipal

A.1. Planeación del Territorio A.1.1 Planeación urbana y ordenamiento ecológico A.1.2 Reservas territoriales A.1.3 Gestión integral de riesgos (protección civil)	A.2. Servicios Públicos A.2.1 Construcción de calles A.2.2 Mantenimiento de calles A.2.3 Agua potable A.2.4 Drenaje y alcantarillado A.2.5 Aguas residuales A.2.6 Limpia A.2.7 Residuos sólidos A.2.8 Parques y jardines A.2.9 Alumbrado público A.2.10 Mercados y centrales de abasto A.2.11 Panteones A.2.12 Rastro
A.3. Seguridad Pública A.3.1 Seguridad pública A.3.2 Policía preventiva A.3.3 Tránsito	A.4. Desarrollo Institucional A.4.1 Transparencia y acceso a la información pública A.4.2 Ingresos propios A.4.3 Participaciones y aportaciones federales A.4.4 Egresos A.4.5 Deuda A.4.6 Organización A.4.7 Planeación A.4.8 Capacitación y profesionalización A.4.9 Tecnologías de la información

Aplicación: Esta sección aplica para todos los municipios inscritos voluntariamente en el programa.

Imagen 2. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (25 de junio de 2014). *Agenda Básica para el Desarrollo Municipal. Agenda para el Desarrollo Municipal.*

Adicionalmente, también se considera una Agenda Ampliada (Sección B) (Imagen 3) de aplicación obligatoria para las capitales y municipios con más de 200 mil habitantes y voluntaria para el resto, con temas que, sin ser competencia directa de los municipios, son incorporados por algunos de ellos en sus programas gubernamentales, contribuyendo así con la federación y los estados en su atención. Estos rubros están



agrupados en los ejes temáticos: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental. En este caso, los temas se analizan a partir de los indicadores de gestión, mientras que los de desempeño solamente son indicativos por tratarse de rubros que no son estrictamente competencia municipal. (Imagen 3).

SECCIÓN B: Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal

B.1. Desarrollo Económico	B.2. Desarrollo Social	B.3. Desarrollo Ambiental
B.1.1 Empleo	B.2.1 Pobreza	B.3.1 Medio Ambiente
B.1.2 Industria, comercio y servicios	B.2.2 Educación y cultura	
B.1.3 Agricultura, ganadería, forestal y pesca	B.2.3 Salud	
B.1.4 Turismo	B.2.4 Vivienda	
B.1.5 Comunicación terrestre y transporte público	B.2.5 Grupos vulnerables e igualdad de género	
B.1.6 Conectividad	B.2.6 Juventud, deporte y recreación	

Aplicación: Esta sección aplica adicionalmente para las capitales de los estados y municipios con más de 200 mil habitantes. Los municipios de menor población podrán aplicarla de manera optativa.

Nota: De acuerdo con el Censo INEGI 2010, 93 municipios cuentan un número igual o mayor a 200 mil habitantes, quedando incluidas las capitales de los estados, independientemente de su número de población (no se incluyen las delegaciones políticas del D.F.). Estos 93 municipios concentran el 43.7% de la población total nacional.

Imagen 3. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (25 de junio de 2014). Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal. *Agenda para el Desarrollo Municipal*

Los ejes temáticos se miden con los indicadores, ya sean de gestión (cualitativos) o de desempeño (cuantitativos), y se evalúan distintas dimensiones.

En el nivel de gestión, las dimensiones pueden referirse a los siguientes rubros:

- Marco legal. Existencia de instrumentos normativos.
- Unidad responsable. Existencia de una instancia encargada del servicio o de la función.
- Planeación. Existencia de instrumentos de planeación (diagnósticos, cartografía, etcétera)
- Recursos. Existencia de recursos humanos, financieros, materiales (incluyendo maquinaria y equipo) y tecnológicos necesarios.

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido

- Programas y acciones. Existencia de instrumentos programáticos.
- Vinculación. Existencia de mecanismos de coordinación con otras entidades y actores.

En el nivel de desempeño las dimensiones pueden referirse a los siguientes rubros:

- Eficacia. Miden el grado de cumplimiento de los objetivos.
- Eficiencia. Miden la relación entre los productos y servicios respecto a los insumos o recursos utilizados.
- Calidad. Miden los atributos, propiedades o características que deben cumplir los bienes y servicios.

Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios

Unidad 3. Sistema Nacional de Fiscalización

Contenido



Referencias de la unidad

Electrónicas

- Auditoría Superior de la Federación. (Enero de 2016). *El Nuevo Federalismo Fiscal. Serie Apuntes Didácticos*. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/7_El_nuevo_Federalismo_Fiscal.pdf
- Congreso de la Unión. (18 de julio de 2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Vigente. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [Const.]. (DOF 15-09-2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Recuperado de http://inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. (2014). *Agenda para el Desarrollo Municipal*. Recuperado de http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_adm_2014
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2006). *Intosai*. Recuperado de <http://www.intosai.org/es/actualidades.html>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (22 de julio de 2015). *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*. Recuperado de <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (22 de julio de 2015). *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*. Recuperado de <http://www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx>