



La Operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas

Armando Gómez Benítez



Cesáreo Larios Contreras

La Operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas

Armando Gómez Benítez
Cesáreo Larios Contreras

indetec

2000

CONTENIDO

PRESENTACION	5
INTRODUCCION	7
CAPITULO 1	
CONCEPTOS PARA LA DESCENTRALIZACION	11
1.1. Conceptos de Descentralización	11
1.2. El Federalismo Hacendario	16
1.3. Coordinación Intergubernamental	20
CAPITULO 2	
NORMAS Y ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA DESCENTRALIZACION DE RECURSOS	23
2.1. La Planeación del Desarrollo	23
2.2. La Ley de Coordinación Fiscal	26
2.3. El Presupuesto de Egresos de la Federación	42
2.4. El Convenio de Desarrollo Social	48
2.5. Acuerdos y Convenios de Descentralización	70
CAPITULO 3	
OPERACION FINANCIERA DE LA DESCENTRALIZACION	75
3.1. Naturaleza Y Origen De Los Recursos Financieros	75
3.2. Destino De Los Recursos Descentralizados	77

3.3.	Criterios y Fórmulas de Asignación	86
3.4.	Calendarios de entero de Recursos	106
3.5.	Mecanismos de Ministración	132
3.6.	Registros Contables	136
3.7.	Control y Fiscalización	146
3.8.	Sistemas de Evaluación	162

CAPITULO 4

LA COORDINACION EN GASTO PUBLICO COMO PARTE DE LA COORDINACION HACENDARIA	167
--	-----

4.1.	Subsistema Nacional de Coordinación en Gasto Público	168
4.2.	Grupo de Trabajo Sobre el Proceso de Descentralización de Educación	206
4.3.	Grupo de Trabajo Sobre el Proceso de Descentralización de Salud	217
4.4.	Grupo de Trabajo Sobre la Descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)	229
4.5.	Grupo de Trabajo Sobre el Proceso de Descentralización del Gasto de Desarrollo Social	275
4.6.	Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas	285
4.7.	Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas	301
4.8.	Avances y Resultados	323

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	329
----------------------------------	-----

Presentación

Durante los últimos veinticinco años, en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, hemos tenido la fortuna de asistir a los grandes cambios que ha experimentado el federalismo fiscal y financiero de nuestro país.

Durante ese tiempo hemos visto las transformaciones que ha tenido nuestro sistema fiscal en el reconocimiento y asignación de facultades y fuentes propias de recaudación tributaria que le corresponden a cada ámbito dentro de nuestro sistema federal de gobierno; pero también hemos visto cómo las grandes políticas nacionales en materia económica y social han tenido su impacto en las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales para dar paso a un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, en donde el tema del gasto público ha cobrado gran importancia.

En atención a ese hecho evidente, hemos estado realizando algunos trabajos relacionados con los sistemas de gasto estatal, y en esta ocasión hemos querido abordar un tema que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, se volvió de los de mayor interés para los responsables de la administración de las finanzas públicas estatales y municipales.

La Operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas, busca responder a varias cuestiones que surgen en torno a la llamada federalización del gasto y lo que esto representa para las haciendas públicas locales. Con ese propósito, se ha procurado producir un documento lo más explícito posible acerca de los conceptos, las normas, los criterios y los lineamientos administrativos necesarios para administrar los recursos transferidos y en lo que han consistido los diferentes procesos de

descentralización de funciones y recursos que desde hace tiempo inició el gobierno federal.

En esa perspectiva, en el primer capítulo se presentan algunos conceptos y referencias teóricas básicas para comprender los diferentes procesos de descentralización que se han venido dando del gobierno federal hacia los estados y municipios,

En el contenido del segundo capítulo se encontrará un análisis más detallado de los instrumentos normativos y operativos que se han aplicado para llevar a cabo la descentralización de funciones y recursos de algunos sectores de la administración pública federal hacia los gobiernos locales.

El capítulo tercero corresponde al título del presente trabajo y presenta un análisis muy detallado acerca del contenido del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de la figura de los Fondos de Aportaciones Federales, y abunda sobre la naturaleza, origen y destino de los recursos que se transfieren a los estados y municipios bajo esta nueva figura . También describe con detalle los criterios para la asignación de esos recursos a los estados y sus municipios, así como los mecanismos para la ministración, el registro contable, la fiscalización y la evaluación de su aplicación.

Sin lugar a dudas el contenido de ese capítulo resulta de gran actualidad y esperamos que sea de interés y utilidad para los responsables de la administración de los Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito estatal y municipal.

El capítulo cuarto nos presenta de una manera muy documentada la evolución que han tenido los diferentes procesos descentralizadores, sus avances, obstáculos y tareas pendientes. Al mismo tiempo, nos permite conocer cómo se ha establecido la coordinación en materia de gasto público entre la Federación y los estados.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan algunas conclusiones , comentarios y sugerencias acerca de la descentralización y los procesos y mecanismos de operación financiera de los recursos que, una vez transferidos, son responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales.

Con el desarrollo de este trabajo Indetec espera haber logrado conjuntar una serie de elementos teóricos, normativos e informativos que resulten útiles para los responsables de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales de México y haber establecido puntos de interés que permitan seguir avanzando en la discusión y en la búsqueda de fórmulas que motiven el acuerdo y el consenso.

La Dirección General de Indetec

Introducción

En los últimos quince años, en México hemos estado asistiendo a un proceso de reforma política, económica y social del Estado, que ha venido cambiando los términos de las relaciones de éste con los actores económicos y sociales y ha generado nuevas políticas públicas con visiones diferentes sobre lo que debe ser el país y cómo realizar el quehacer gubernamental.

En ese contexto de transformaciones de nivel macro, las finanzas públicas del país también han tenido grandes cambios, tanto en su composición como en sus sistemas de recaudación, de ejercicio y de control, generando al interior de nuestra forma federal de gobierno nuevos esquemas de relaciones fiscales y financieras entre los diferentes ámbitos de gobierno.

Es precisamente en ese punto donde se ubica el propósito principal de este trabajo, para obtener un conocimiento detallado acerca de la política de descentralización de funciones y recursos que se puso en marcha durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid y que aún sigue su curso y, naturalmente, qué ha ocurrido con los diferentes procesos de transferencias de responsabilidades y recursos financieros del gobierno federal hacia los estados y municipios, bajo las diferentes modalidades jurídicas, financieras y administrativas. que se han aplicado durante este tiempo.

Otro objetivo que persigue el presente trabajo es conocer el impacto que han tenido en las finanzas de los gobiernos locales las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 y la creación de los Fondos de Aportaciones Federales destinados a los servicios de salud, educación básica y normal;

infraestructura social, fortalecimiento municipal, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos y para seguridad pública . Sin lugar a dudas ese hecho vino a transformar el esquema financiero que tenían muchos estados y municipios donde su principal fuente de recursos eran las Participaciones en Impuestos Federales y donde las Aportaciones Federales pasaron a ocupar un primer plano de importancia en sus finanzas, pero también pusieron en evidencia las debilidades administrativas de muchos gobiernos para administrar esos recursos de manera eficaz ,eficiente y de acuerdo a su naturaleza, fines y reglas de operación.

Otro propósito, un tanto ambicioso, que buscó este trabajo fue el análisis secuencial y la síntesis de las reuniones, acuerdos y avances obtenidos por los diferentes grupos de trabajo que forman parte del Subsistema Nacional de Gasto Público, en el ámbito del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el fin de documentar, de la manera más ordenada posible, la evolución que ha tenido la coordinación en materia de gasto entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, de tal forma que se pudieran tener en este mismo documento los antecedentes de los actuales y futuros cambios.

Buscando cubrir esos propósitos se realizó una investigación y análisis documental de la información obtenida durante las visitas a varias Secretarías de Finanzas Estatales acerca de la operación financiera y administrativa de los recursos descentralizados; así como de todo el acervo documental disponible en Indetec sobre las reuniones de los grupos de trabajo del Subsistema Nacional de Gasto Público. En forma simultánea se fue redactando el contenido de cada uno de los siguientes cinco capítulos que forman parte del presente trabajo.

En el primer capítulo se presentan algunas referencias teóricas sobre algunos conceptos fundamentales para comprender el objetivo de las políticas y procesos de descentralización de funciones y recursos que está en vigor y ubicar a éstos en el contexto del federalismo hacendario y de las relaciones intergubernamentales propias de un sistema federal de gobierno como el de México, en donde los primeros conceptos interactúan de manera constante y permanente adquiriendo criterios y formas jurídicas, fiscales, financieras y administrativas determinantes para la vida política e institucional de los gobiernos federal, estatales y municipales.

El segundo capítulo tiene por objeto identificar y explicar el funcionamiento de cada uno de los elementos administrativos que durante los últimos años han sido los instrumentos fundamentales para regular y operar los diferentes procesos descentralizadores. En esa perspectiva se analiza el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo, la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de

Egresos de la Federación, el Convenio de Desarrollo Social que anualmente suscriben los Titulares de los Ejecutivos Federal y Estatales y los Convenios y Acuerdos de Descentralización suscritos específicamente para descentralizar hacia los Estados los servicios de educación y salud.

El capítulo tercero está dedicado a describir y analizar la operación financiera de la descentralización, a partir principalmente de lo dispuesto en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que crea en 1998 la figura de los Fondos de Aportaciones Federales y establece una serie de disposiciones para su destino, asignación, ejercicio, control y fiscalización. Este capítulo es muy importante para conocer con cierto detalle los criterios y procedimientos operativos que deben seguir los gobiernos Estatales y municipales en la distribución específica de los diferentes Fondos, ya sea por su destino, número de habitantes, índices de marginación y otros elementos que se toman en cuenta a nivel local. Así también resulta importante conocer los mecanismos de ministración que existen entre los gobiernos federal y estatal para hacer llegar los recursos a los municipios y la forma en la que éstos serán canalizados hacia las comunidades sin que ello implique perder el control de su aplicación, su registro contable y tener una base informativa necesaria para que las diferentes instancias de control y fiscalización puedan cumplir con sus responsabilidades.

El cuarto capítulo tiene por objeto mostrar la evolución que ha tenido el Subsistema Nacional de Coordinación en Gasto Público desde la perspectiva de la integración y funcionamiento de los diferentes grupos de trabajo que lo integran. De esta manera se presentan en forma secuencial y analítica una síntesis de los principales acuerdos y avances obtenidos por cada uno de los grupos encargados de dar seguimiento a los procesos de descentralización en materia educativa, de salud, de los programas de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de dar seguimiento a los procesos de homologación de los sistemas de información de las finanzas públicas, de la contabilidad gubernamental y de los sistemas presupuestarios estatales. En cada uno de esos casos se muestra un resumen de los avances y resultados obtenidos hasta la fecha, en donde se deja claro que se trata de procesos que están en marcha, no acabados y que requieren de grandes esfuerzos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales y que aún tienen muchos asuntos pendientes en sus respectivas agendas de trabajo.

En el capítulo quinto se presentan algunas conclusiones generales que se desprenden del desarrollo de los cuatro capítulos anteriores en donde se hacen algunos comentarios y sugerencias para facilitar la operación financiera y la gestión administrativa de las funciones y recursos que se han venido transfiriendo

a los gobiernos locales bajo el planteamiento teórico y conceptual del fortalecimiento del federalismo hacendario y en el marco de grandes políticas nacionales que tienen como común denominador la descentralización.

El presente trabajo fue realizado conjuntamente por el Lic. Armando Gómez Benítez y el C.P. Cesáreo Larios Contreras.

CAPITULO I

Conceptos para la Descentralización

1.1. CONCEPTOS DE DESCENTRALIZACION

Para abordar el tema de la descentralización de recursos entre los diferentes ámbitos de gobierno, es necesario referirse a ésta como un proceso y una forma de organización administrativa mediante la cual, se transfieren facultades y elementos para desarrollar atribuciones y funciones específicas en un ámbito geográfico bien delimitado.

Lo anterior requiere que existan facultades de consulta, de decisión o de ejecución bien definidas otorgadas a un organismo con personalidad jurídica propia y capacidad técnica suficiente para poder cumplir con los objetivos señalados previamente en un marco legal o normativo en términos administrativos.

De acuerdo a ese planteamiento, los tratadistas del derecho administrativo identifican tres modalidades diferentes para efectuar la descentralización:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, la descentralización presupone la existencia de un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía técnica o una verdadera autonomía orgánica.

La Descentralización por región, según la define Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo*, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. El mismo autor señala que las razones que han dado lugar a este régimen de Descentralización por región "consiste fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan".¹

Desde el punto de vista administrativo, la Descentralización por región, representa una alternativa para una gestión más rápida y eficaz en la prestación de los servicios públicos y, por lo mismo, también una distribución más adecuada de las atribuciones que corresponden a los gobiernos locales.

En la legislación mexicana la Descentralización por región ha tomado la forma de la organización municipal que presenta las cuatro características siguientes:

- a) La existencia de una personalidad jurídica ;
- b) La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;
- c) La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y
- d) La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

La Descentralización por servicio se ubica en el proceso del cumplimiento de atribuciones que tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos solo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. El autor antes citado señala como elementos esenciales de la descentralización por servicios, los siguientes:

¹ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, pp 211 y 212

-
- a) La existencia de un servicio público de orden técnico;
 - b) Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
 - c) Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
 - d) Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
 - e) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios

Como se puede ver, estas características identifican a un gran número de organismos descentralizados encargados de la prestación de uno o varios servicios públicos.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para el evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esa manera la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones pública.²

La teoría del Derecho Administrativo establece dos elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración:

- a) El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado.
- b) El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

De lo señalado anteriormente se concluye que la descentralización por colaboración se caracteriza por no formar parte integrante de la organización administrativa, ya que se realiza mediante organismos privados que al realizar una función pública, colaboran con ella.

2 *Ibidem.* pág. 223

Estas referencias generales a las formas de descentralización previstas en la teoría del Derecho Administrativo nos sirven para ubicar a los procesos de descentralización de recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, en el marco de la descentralización por región y por servicio, ya que las transferencias de funciones y recursos se realizan de un ente administrativo central hacia organismos con personalidad jurídica propia, con autonomía y capacidad técnica para prestar un servicio o realizar una función específica en un ámbito geográfico determinado.

En un contexto más amplio, otros tratadistas se refieren a la descentralización como parte del proceso de Reforma del Estado que experimentan varios países latinoamericanos por lo que este concepto adquirió nuevos significados, elementos y objetivos.

Desde esa perspectiva la descentralización se plantea también en el terreno político y económico a manera de respuesta a la creciente ineficiencia de la gestión centralizada que tuvieron por largo tiempo muchos países de la región y que buscan entre otros objetivos permitir y estimular la participación ciudadana, reducir la corrupción y contribuir al logro de la equidad.^{3 y 4}

Otros autores, como Rondinelli señalan que el marco conceptual de la descentralización proviene básicamente de la ciencia política, de la economía y de la administración; en ese contexto teórico, se plantean como formas de descentralización principalmente las siguientes:

- La privatización, entendiéndolo por esto, la transferencia de competencias a organismos públicos con personalidad jurídica, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.
- La "delegación", bajo regulación, a organizaciones públicas, paraestatales o privadas.
- La "devolución" en dirección a órganos territoriales autónomos, sean estos electos o designados, y
- La desconcentración de agencias del gobierno central.⁵

Por su parte, Boisier coincide con Rondinelli al distinguir tres formas de descentralización: la funcional, la territorial (ambas hacia autoridades

3 *CFR. Iván Finot. Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación de América latina.*

4 *Reforma y Democracia. Revista del Clad número 15. Venezuela. octubre de 1999 p.p 73-110*

5 *Ibidem. p. 75*

designadas) y la política (cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales).⁶

Otros autores como Palma y Rufián acotan aún más el concepto y sostienen que sólo se puede llamar descentralización a la transferencia de competencias a órganos electos.⁷

A su vez, Von Haldenwang amplía el concepto y distingue las siguientes tres formas de descentralización:

- La descentralización administrativa, que comprende tanto a la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales;
- La descentralización política, que consiste en la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y
- La descentralización económica que equivale a la privatización.

Iván Finot parte de esos conceptos para formular las siguientes definiciones de las tres formas de descentralización :

- * Descentralización Política, es la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales. Esta forma de descentralización implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente , sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía, Sin embargo, señala Finot, desde un punto de vista politológico cuando se transfieren a una comunidad territorial competencias para gastar sin involucrar en esas decisiones el respectivo aporte comunitario, hay una transferencia de poder y por tanto descentralización política que, para diferenciarla del concepto aquí definido, se denomina "descentralización política del gasto".

6 *Ibidem.* p. 75

7 *Ibidem.* p. 75

-
- Descentralización Administrativa, es la transferencia a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades selectas o de funcionarios designados.

Desde el punto de vista politológico, resulta evidente que la descentralización administrativa implica un fortalecimiento del poder central, lo que resulta conveniente para el caso de bienes que deben ser provistos centralmente, pero también puede contribuir a fortalecer los poderes locales, en la medida en que se induzcan soluciones cooperativas para atender sus respectivos campos de acción.

- Descentralización Económica, es la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado.

Estas definiciones y referencias teóricas resultan de gran aplicación al analizar los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en los últimos veinte años en varios países latinoamericanos entre ellos México, ya que han consistido en transferir a gobiernos subnacionales funciones de provisión de infraestructura básica y de servicios de educación y salud.

1.2. EL FEDERALISMO HACENDARIO

Durante los últimos veinticinco años se ha escrito y discutido bastante en torno al concepto de federalismo fiscal y la coordinación intergubernamental que lleva implícita, para referirse al otorgamiento y ejercicio de potestades y al aprovechamiento de las fuentes de ingresos que son propias de cada ámbito de gobierno; en el caso de México, el federal, los estatales y los municipales. De igual manera, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en 1973, había venido desarrollando todo un marco jurídico y normativo para regular las acciones que cada gobierno realiza en esa materia y las que tienen que llevar a cabo de manera conjunta o coordinada.

Durante mucho tiempo, el gasto público había venido ocupando un papel secundario hasta hace diez años, cuando se intensificaron las acciones para descentralizar algunas funciones y servicios que tradicionalmente venía prestando el gobierno federal. Es así como los gobiernos estatales y municipales empezaron a tener un papel más activo en la administración de recursos transferidos.

Lo anterior propició la elaboración de normas jurídicas y administrativas específicas para establecer el origen y destino de los recursos, así como las responsabilidades propias de cada ámbito de gobierno en su programación, asignación, ejercicio y control. A su vez, en el contexto de la coordinación fiscal se estudió la necesidad de plantear criterios y lineamientos para la distribución de recursos y la participación de las entidades federativas y municipios en la ejecución de políticas descentralizadoras, dando paso a una serie de convenios y acuerdos que marcaron la pauta para el actual esquema de coordinación en gasto público.

La importancia cada vez mayor sobre los temas relativos al ejercicio del gasto público federal, estatal y municipal en forma coparticipativa o coordinada, ha dado lugar a términos como gasto transferido, gasto reasignado o gasto federalizado que denotan situaciones financieras, administrativas y de responsabilidades diferentes para los gobiernos federal, estatales y municipales, y al mismo tiempo reflejan un federalismo fiscal y financiero más activo y con elementos propios que deben conocer los responsables de las finanzas públicas locales.

Durante los últimos años, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha sido un instrumento de vinculación y rector de las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Entre las tareas de gran importancia propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se encuentra la de "reformar el Sistema de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas".⁸ Para conseguir dicho objetivo, el Plan establece que " el Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia".⁹

En cuanto a la descentralización administrativa, que ha sido un factor importante en el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Plan establece como necesario "evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera

8 *CFR Ibidem p. 61*

9 *CFR lidem p. 61*

más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación". Así mismo, buscar "que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población".¹⁰

Con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal elaboró el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000 que plantea, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
- Proponer el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.¹¹

Para alcanzar esos objetivos, el programa en cuestión plantea entre las líneas generales de acción, que se debe:

10 *Op. Cit. p. 63*

11 *CFR Decreto por el que se aprueba el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000 Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997.*

-
- Fortalecer la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del ramo XXVI que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.
 - Impulsar la participación organizada de los grupos sociales en las diversas etapas que conforman el proceso de ejecución de la política social desde la definición de prioridades, hasta la ejecución, evaluación y control de la misma, así como la aplicación transparente y proba de los recursos públicos federales destinados al desarrollo social.

Para contribuir al crecimiento económico el Programa para un nuevo Federalismo propone:

- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, incorporando a éste la coordinación en materia de gasto público y crédito. Se aspira a nuevas fórmulas y mecanismos para fortalecer las haciendas locales, así como a una mayor colaboración administrativa y nuevos esquemas de homologación en los sistemas de contabilidad, presupuestación e información.
- Proponer el rediseño e integración de los comités estatales de planeación para el desarrollo con pleno respeto a la autonomía estatal, a fin de permitir una mayor participación ciudadana y disminuir costos administrativos.¹²

Para fortalecer el desarrollo regional el Programa plantea, entre otros, los siguientes lineamientos:

- Fortalecer los programas de carácter compensatorio a cargo de la federación, con criterios regionales e interestatales, e incentivar acciones similares en la relación entre los estados y los municipios.
- Redistribuir el gasto público federal con sentido regional del desarrollo, otorgándose carácter prioritario a las entidades y regiones con mayores rezagos.
- Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y coinversión entre entidades federativas y entre municipios.¹³

12 CFR *Ibidem*.

13 CFR *Ibidem*.

Para promover un mayor desarrollo administrativo, se proponen programas de cooperación y colaboración con las entidades federativas y los municipios para el desarrollo de la gestión pública, así como de la ampliación de la participación social, bajo los siguientes lineamientos:

- Consolidar los sistemas estatales y municipales de control y evaluación de la gestión pública.
- Promover la cultura de probidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos en los tres ámbitos de gobierno, en el marco de la legislación vigente.
- Revisar el marco normativo del ejercicio y control de recursos que se transfieran a los estados con motivo de la descentralización de funciones de la administración pública federal.
- Vigorizar la coordinación de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo administrativo y control, evaluación y seguimiento de las políticas sectoriales, con especial referencia a aquellas que participan activamente en el proceso de descentralización en favor de estados y municipios.¹⁴

Como se puede ver en el anterior conjunto de disposiciones y objetivos, existe un propósito muy claro de avanzar en la transformación del modelo de federalismo hacendario que ha estado vigente durante los últimos años y que se ha enfocado principalmente a las funciones propias de la administración fiscal, a la recaudación tributaria y a la coordinación de competencias fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como a los mecanismos de distribución de la recaudación general participable, para incorporar al esquema de coordinación intergubernamental al gasto público a partir de la vertiente de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.¹⁵

1.3. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL

El planteamiento hecho en el apartado anterior nos lleva a tener que hacer algunas referencias de tipo teórico para comprender mejor la dinámica que están teniendo las relaciones intergubernamentales en México en el contexto del federalismo hacendario.

Antonio Castells, en su obra "Hacienda Autónoma. Una Perspectiva de Federalismo Fiscal", señala que el federalismo fiscal comporta la existencia

14 CFR *Ibidem*.

15 CFR *Ibidem*.

de múltiples terrenos donde la presencia del gobierno central coincide con la de los gobiernos estatales y que eso supone diversidad, y la diversidad supone tensiones y posibles conflictos, por lo que el federalismo fiscal exige el desarrollo de fórmulas operativas de coordinación que faciliten la negociación y el acuerdo.

Ese mismo autor plantea que los sistemas de coordinación intergubernamental se dan en el plano de lo político-institucional y de los mecanismos de coordinación técnica, que pueden ser en materia de impuestos o de gastos, y éstos, a su vez, son los relacionados con los sistemas de subvenciones y los de programas de gasto.

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, retomando a Musgrave, plantean que las funciones de la acción gubernamental se pueden identificar como asignativas, redistributivas y de estabilización y comentan que la teoría económica en materia de gasto gubernamental en servicios públicos sugiere que ese gasto sea ejercido por aquel gobierno que tenga un mejor conocimiento de las preferencias de la comunidad a la cual se destinan dichos servicios. Más aún, la teoría sugiere que sea la propia comunidad la encargada de financiar los referidos servicios.¹⁶

En estas referencias teóricas se pueden encontrar algunos elementos que han caracterizado a las relaciones entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal de nuestro país en los últimos 25 años, y concretamente en materia de gasto público en los últimos 5 años, ya que las acciones concurrentes, la desigualdad de capacidades financieras y la necesidad de bienes y servicios públicos, en algunos casos apremiante, ha llevado a la búsqueda de mecanismos de coordinación operativa y de fórmulas que buscan, entre otros objetivos, la equidad y la transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos.

Por otra parte, esos planteamientos sugieren la necesidad de conocer con más detalle cómo ha sido la evolución de las relaciones entre el Gobierno Federal y los de los Estados y Municipios en materia de Gasto Público y de qué manera se ha venido configurando una nueva vertiente en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

16 Jaime Sempere y Horacio Sobarzo. *Federalismo Fiscal en México. El Colegio de México. México 1998. P.p. 17-20.*

CAPITULO 2

Normas y Elementos Administrativos para la Descentralización de Recursos

2.1. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desarrollo nacional se debe conducir sobre la base de un Sistema de Planeación Democrática que establezca los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales, los criterios y órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.¹

Por otra parte, el artículo tercero de la Ley de planeación establece que "...se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

¹ CFR. Art. 26 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa México 1996.

El mismo artículo señala que "Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

En el mismo orden de ideas, la Ley de Planeación señala en el artículo 16 fracción VI que "A las Dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los Gobiernos de los Estados".

En materia de coordinación intergubernamental, la Ley de Planeación en su artículo 33 señala que "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.²

De esta manera, se identifica a nivel constitucional y legal la importancia de la política de planeación del desarrollo que tiene un lugar importante en el marco normativo de la descentralización de recursos

Al considerar al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como el instrumento rector de los programas institucionales y sectoriales del Ejecutivo Federal, así como la base para la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los ordenes Estatal y Municipal de gobierno, resulta obligado tomar en cuenta que uno de los objetivos fundamentales que propone es el de "avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia".³

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo propone "impulsar un nuevo Federalismo para fortalecer los estados y municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional". También "El plan propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores

2 *CFR. Ley de Planeación. Edit. Porrúa. México. 1996.*

3 *CFR. Introducción, Plan nacional de Desarrollo 1995-2000. México. 1995.*

productivos", en consecuencia "la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.⁴

Por otra parte, el Plan considera prioritario avanzar en el desarrollo democrático a través de estrategias como el impulso al federalismo, "redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la república".⁵

Para conseguir ese objetivo, el Ejecutivo Federal propone impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios para hacer efectiva la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población, por lo que plantea como imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridades, responsabilidades, y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno.⁶

De igual forma, se establece que "con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es ahí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones". Para tal efecto, "se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades".⁷

Por último, el Plan propone reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades, así como hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución

4 *CFR. Ibidem*

5 *CFR. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 p.p. 59-61.*

6 *CFR. Ibidem pp. 59-61.*

7 *CFR Ibidem pp. 59-61*

de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar.

2.2. LA LEY DE COORDINACION FISCAL

Como se señaló al principio de este trabajo, para el periodo 1995-2000, el gobierno federal se ha propuesto conducir las relaciones con los estados y municipios a partir de las tres políticas siguientes:

- 1) La renovación del federalismo,
- 2) La descentralización de recursos y funciones, y
- 3) La transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

En ese marco de políticas de gobierno, el ejercicio fiscal de 1998 empezó con importantes cambios en materia de coordinación hacendaria y, específicamente, en el ámbito del gasto público, ya que la Ley de Coordinación Fiscal fue adicionada con un capítulo V que introdujo un nuevo concepto de ingresos para los Estados y municipios, las Aportaciones Federales. De igual forma, el Presupuesto de Egresos de la Federación, presentó el cambio en la denominación del Ramo 26 "Superación de la Pobreza", por el de "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza". A su vez, los recursos presupuestados en este Ramo se orientaron al financiamiento de proyectos sociales, a propiciar la generación de empleos y al mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza.

De igual manera, se formó el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" que está integrado por los fondos siguientes:

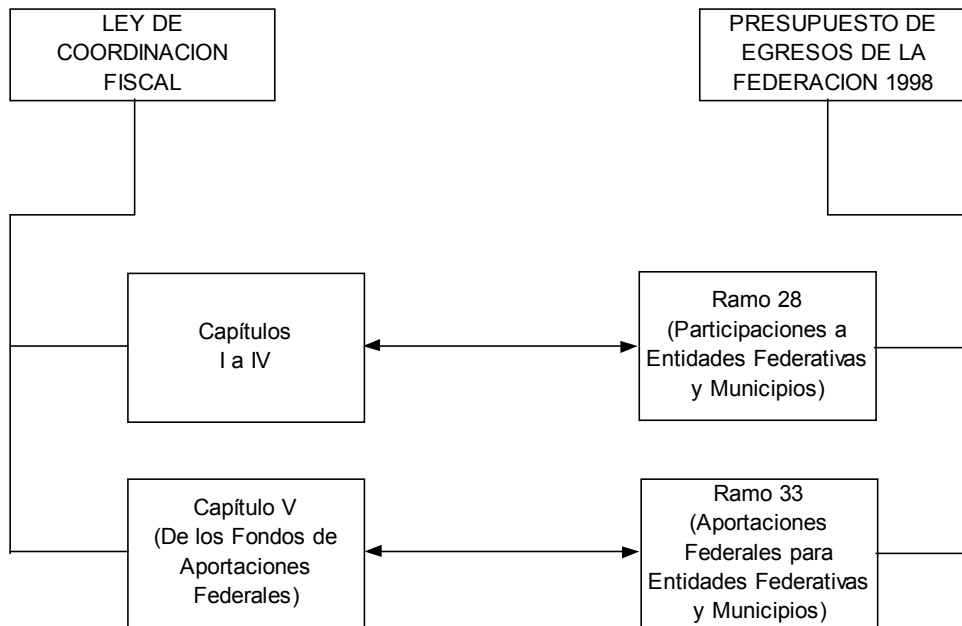
- 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que, a su vez, se distribuye en dos fondos:
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples.

A partir del 1 de Enero de 1999, este Ramo 33 se incrementó con dos fondos adicionales:

- a) Fondo de Aportaciones Federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y
- b) Fondo de Aportaciones Federales para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Esto se ve como resultado de las correspondientes reformas y adiciones que se realizan al texto de la Ley de Coordinación Fiscal en 1999. (Esquema No. 1)

ESQUEMA No. 1



Como se anotó anteriormente, las erogaciones previstas para el Ramo 33 se distribuirán en los Fondos siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Los recursos que hasta 1997 se habían considerado en el Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación, pasaron a formar parte del nuevo Ramo 33 y se destinaron para la operación de los servicios de educación básica y normal, en los términos de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

De acuerdo al artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto de los recursos de este Fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

-
- 1) El registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdo respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y
 - 2) Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior, y
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.⁸

Para la operación de este Fondo, el artículo 28 de la citada Ley señala que las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año para analizar alternativas y propuestas para impulsar la mejor utilización de los recursos transferidos. Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán a la Secretaría de Educación Pública la información financiera y operativa necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, corresponde a la Federación.⁹

⁸ CFR: Art. 27. Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1967.

⁹ CFR: Art. 28. Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1967.

Cabe destacar en estas disposiciones que a través de los lineamientos señalados para determinar el presupuesto anual, se busca garantizar que no disminuya el monto asignado para este Fondo y que, en cambio, se incremente el gasto público en materia educativa. De igual manera se establecen las bases para la coordinación financiera y operativa entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos Estatales y del Distrito Federal para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Educativo Nacional.

- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Este Fondo tiene su antecedente en los recursos del Ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación que, en 1997, fueron reasignados a las entidades federativas para impulsar el acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud, y a través de estas aportaciones los estados y el Distrito Federal recibieron los recursos económicos que los apoyaron para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen.

El artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que el monto de este fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- 1) Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los acuerdos de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- 2) Por los recursos que con cargo a las provisiones para servicios personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.
- 3) Por los recursos que la federación haya transferido a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo

los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros.

- 4) Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a la fórmula de asignación de recursos que se explica en el artículo 31 de la misma Ley.¹⁰

De la misma manera que en el caso del Fondo anterior, se busca garantizar que el gasto en salud nunca sea menor al ejercido el año inmediato anterior y se plantean los conceptos de gasto en los cuales se aplicarán los recursos transferidos.

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Este Fondo que, a su vez, está integrado por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, tiene su antecedente inmediato en los recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza". Esos recursos continúan destinados al cumplimiento de los objetivos del abatimiento de la pobreza y se aplicarán en el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema en rubros tales como: agua potable, drenaje, alcantarillado, letrinas, tratamiento residual de aguas, electrificación rural, de colonias populares, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

El origen y destino de los recursos de este Fondo se establece en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal que dispone que se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de la misma Ley, según estimación que de la misma se realiza en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, el 0.303%

10 CFR. Art. 30. Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1997.

corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. También dispone que los fondos se enterarán mensualmente por partes iguales a los estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de la misma Ley.¹¹

Otra disposición importante es la que faculta a los municipios para "disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la infraestructura social municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate".¹²

Para la aplicación de los recursos de este Fondo, la Ley de Coordinación Fiscal señala, para los estados y municipios, las obligaciones siguientes:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y
- IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados.

En cuanto a la distribución de los recursos de este Fondo, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados en función de la proporción que

11 CFR. Art. 32. Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1967.

12 CFR: Art. 33 pp. op. Cit.

corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según resulte de la aplicación de la fórmula y procedimientos señalados en el artículo 34 de dicha Ley.

Por su parte, los estados distribuirán entre los municipios los recursos del Fondo con una fórmula igual a la referida anteriormente y, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones correspondientes a sus municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento. También los estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga en favor de los estados.¹³

De las disposiciones anteriores se concluye que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal va a operar sobre las normas y objetivos que se plantearon para el Fondo de Desarrollo Social Municipal y seguirá representando para los gobiernos municipales una importante fuente de recursos financieros para la realización de obras públicas orientadas al abatimiento de la pobreza y, al mismo tiempo, un reto para seguir desarrollando su capacidad técnica de administración y gestión financiera, así como de promoción social a través de los programas de desarrollo institucional para lograr una participación más eficiente y activa en el proceso de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos locales.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Los recursos de este fondo se destinarán, en forma prioritaria, al cumplimiento de obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública.

Este fondo representa el apoyo del Gobierno Federal para el saneamiento de las finanzas públicas municipales, abatiendo los niveles de endeudamiento que presentan muchos de ellos, así como la atención a la necesidad existente en muchos gobiernos municipales de contar con mayores recursos para brindar mejores servicios de seguridad pública a sus habitantes y vecinos.

Este fondo no tiene un antecedente inmediato en cuanto a recursos transferidos, y el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que se

13 CFR. Art. 33,34 y 35 op. Cit.

determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de la misma Ley según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Ese fondo se deberá enterar mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de la misma Ley.¹⁴

En cuanto a la distribución de este fondo, el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone con claridad que "el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior.¹⁵

- Fondo de Aportaciones Múltiples.

Los recursos de este fondo se destinarán al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.¹⁶

El antecedente de este fondo se encuentra en las medidas de descentralización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

En cuanto a su origen y monto, el artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que "el fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el

14 CFR. Art. 36 op. Cit.

15 CFR. Art. 38 op. Cit.

16 CFR. Art. 40 op. Cit.

entero de esos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de esta Ley".¹⁷

Para su distribución, la misma Ley dispone que los recursos de este fondo se distribuirán entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁸

De esa manera, la adición que tuvo la Ley de Coordinación Fiscal de un capítulo especialmente referido a los Fondos de Aportaciones Federales antes explicados, representó durante el ejercicio fiscal de 1998 un avance en el proceso de descentralización del gasto y, por lo tanto, en materia de coordinación hacendaria al establecer un nuevo concepto de ingresos para las haciendas estatales y municipales, así como las bases para la determinación del origen, monto y destino de los recursos que se van a transferir hacia los estados y municipios, garantizando en forma anual un gasto creciente en sectores como educación y salud y, en consecuencia, una participación cada vez mayor de los gobiernos locales en el ejercicio del gasto público.

ESQUEMA No. 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1998
RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES
FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

ANTECEDENTES	INTEGRACION Y DENOMINACION ACTUAL	DESTINO DE LOS RECURSOS
Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	- Operación de los servicios de Educación Básica y Normal.
Ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	- Impulso al Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.
Ramo 26 "Superación de la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal. b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal.	- Agua Potable - Alcantarillado - Drenaje y Letrinas - Urbanización Municipal - Electrificación Rural y de Colonias pobres - Infraestructura Básica de Salud - Infraestructura Básica educativa - Mejoramiento de Vivienda - Caminos Rurales - Infraestructura Productiva Rural
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.	- Requerimientos Municipales - Cumplimiento de Obligaciones Financieras - Seguridad Pública de sus habitantes
Descentralización del DIF y CAPFCE	Fondo de Aportaciones Múltiples	- Desayunos Escolares - Apoyos alimentarios y de Asistencia Social - Construcción, Equipamiento y Rehabilitación de Infraestructura Física de los Niveles de Educación Básica y Superior (Universitaria).

¹⁷ CFR. op. Cit.

¹⁸ CFR. Art. 41 op. Cit.

A partir de las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, cuando surge el concepto de Aportaciones Federales, se dio un impulso mayor a la descentralización de funciones y recursos hacia los Gobiernos estatales y municipales y, a su vez, eso propició que tuvieran que imprimir una nueva dinámica a sus procesos de administración hacendaria y a sus programas de gasto social a través de obras públicas que tienen el objetivo de crear infraestructura urbana para la prestación de servicios públicos.

Para el ejercicio fiscal de 1999, la Ley de Coordinación Fiscal tuvo nuevas reformas y adiciones, entre ellas, la formación de dos nuevos fondos de Aportaciones Federales, el cambio de algunos criterios y nuevos factores para la distribución y asignación de recursos entre los estados y municipios, así como la precisión de las instancias responsables del control y fiscalización del gasto de esos recursos, lo cual había sido motivo de confusión y discusión en muchos casos.

De la revisión y análisis del contenido de las reformas y adiciones mencionadas se derivan los siguientes comentarios:

1. Se reformó el artículo 25, primer párrafo, estableciendo que las aportaciones federales son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en sus caso de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Con esta definición se responde a la inquietud que prevalece en algunas entidades federativas y municipios acerca de la naturaleza y origen de esos recursos y, en consecuencia, sobre el ejercicio y control de los mismos.

2. Se reformó la fracción IV del artículo 25, excluyendo la mención del Distrito Federal para quedar únicamente como: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
3. Se adicionó el artículo 25 con las fracciones VI y VII, que se refieren a dos fondos de nueva creación:

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos, y

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

-
4. Se reformó el artículo 32, precisando que los enteros de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, los realizará la Federación de manera mensual en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y a los municipios, por conducto de los propios estados de manera ágil y directa sin mas limitaciones ni restricciones, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la misma Ley de Coordinación Fiscal.

Con esta disposición se fijan las bases para el establecimiento de los calendarios de ministraciones a los estados y municipios y se busca agilizar los procedimientos de radicación de recursos que, en muchos casos, han sido motivo de retrasos en la programación de las obras y del incumplimiento de objetivos y metas.

En el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, se dispone que para el ejercicio fiscal de 1999 la distribución entre los estados, de los recursos del Fondo de Infraestructura Municipal, se hará de la siguiente manera:

- El 84.5% de los recursos se distribuirá de acuerdo a la fórmula que representa el índice global de pobreza establecida en el artículo 34 de la misma Ley.
- El 15.15% restante, se distribuirá por partes iguales entre los estados.
- Para la distribución hacia los municipios por parte de los estados del monto total que resulte del procedimiento descrito, se aplicará estrictamente la fórmula del índice global de pobreza establecida en el artículo 34.

5. Se reformó el artículo 33 con las siguientes disposiciones:

- Se precisa que el Fondo de Infraestructura Social Estatal se destinará a la realización de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Esta disposición no se encontraba establecida en el texto anterior y viene a representar un límite a las acciones que emprendan los gobiernos estatales, ejerciendo recursos de este fondo.
- Se dispone que adicionalmente, los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en

cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el mismo artículo.

Este porcentaje representa un indicador para los gastos que realizan los estados y municipios por concepto de integración de expedientes técnicos, elaboración de proyectos y supervisión técnica de las obras, que en algunos casos representan cantidades muy altas que tienen que cubrir los estados y los municipios con recursos propios, Al mismo tiempo este porcentaje representa un apoyo financiero para facilitar el cumplimiento de los programas de obras que comprometen los gobiernos estatales y municipales ante el gobierno federal.

- Se establece que las obras que se realicen con los recursos del Fondo de Infraestructura Estatal y Municipal, sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Esta disposición de carácter ecológico no se encontraba en el texto anterior y pretende lograr el equilibrio entre el medio ambiente y la construcción de infraestructura para las actividades económicas y la convivencia social.

6. Se reformó el último párrafo del artículo 35, precisando que los estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la federación lo haga a los estados, en forma mensual en los primeros diez meses del año, de manera ágil y directa sin mas limitaciones ni restricciones, incluyendo los de carácter administrativo.

Con esta disposición se pretenden eliminar los retrasos en la entrega de los recursos a los municipios, los desfasamientos en los calendarios de obras y los aumentos en los gastos indirectos para los municipios, haciendo más eficiente la planeación y programación del ejercicio de esos recursos.

7. Se reformó el artículo 36 en los siguientes aspectos:

- Se eliminó la participación del Distrito Federal de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios.
- Se disminuyó del 2.5% al 2.35% de la Recaudación Federal Participable, el porcentaje equivalente al monto de recursos

federales que formarán el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

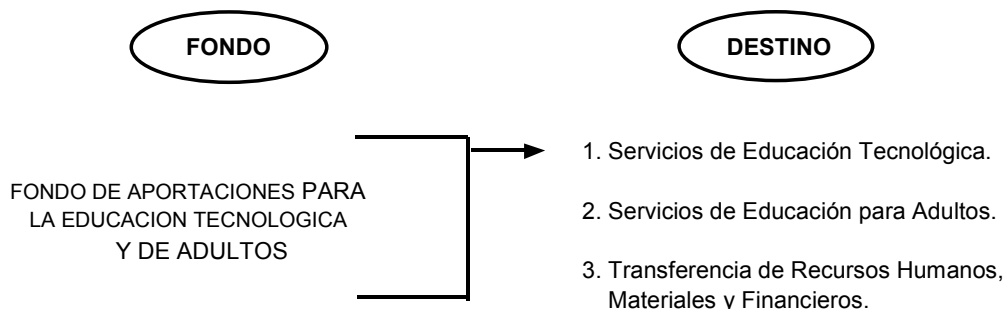
- Se dispone que la entrega de esos recursos a los municipios sea de manera ágil y directa sin limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo.
8. En los artículos 37 y 38 se elimina la referencia al Distrito Federal en cuanto a la distribución y destino que tendrán los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
 9. Se modificó el texto del artículo 42 y ahora se refiere al nuevo Fondo de Aportaciones para la Educación tecnológica y de Adultos cuyos recursos complementarios serán recibidos por los estados y el Distrito Federal para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación que suscriban con Ejecutivo Federal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros, principalmente del Colegio Nacional de Educación Técnica y profesional (CONALEP) y del Instituto para la Educación de los Adultos (INEA).
 10. Se adiciona la Ley con el artículo 43 que dispone los siguientes elementos y criterios para la determinación del monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:
 - Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para calcular los recursos presupuestarios transferidos a los estados con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
 - Los recursos presupuestarios que con cargo a este Fondo se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones del mismo Fondo contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- b) El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las previsiones derivadas del ejercicio anterior, y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos de ese fondo y su distribución se realizarán conforme a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para abatir el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Las fórmulas previstas las publicará la SEP en el Diario Oficial de la Federación.

ESQUEMA No. 3



- 11. El artículo 44 señala que el nuevo Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con recursos federales a partir de una propuesta que la Secretaría de Gobernación presentará a la SHCP para su integración.

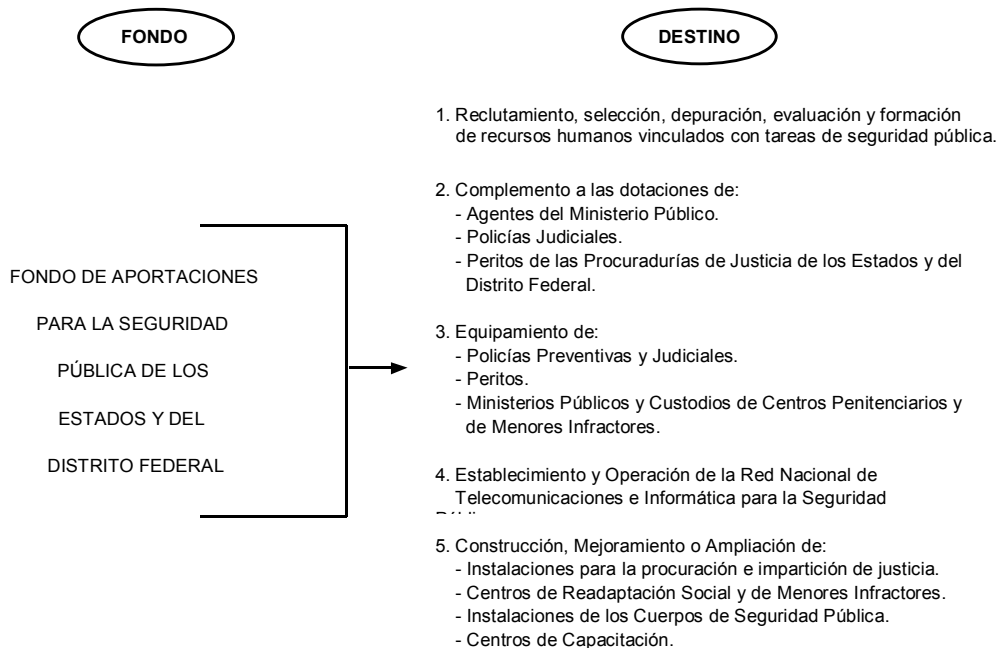
La distribución de los recursos de ese fondo se hará entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, establecerá los criterios para la distribución de los recursos entre los Estados y el Distrito Federal. Los criterios considerarían:

- No. de habitantes de los Estados y del Distrito Federal.
- El índice de ocupación penitenciaria.
- La tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados.
- Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula de distribución del Fondo, los montos correspondientes a cada Estado y el Distrito Federal a más tardar el 28 de febrero del ejercicio fiscal de que se trate.

ESQUEMA No. 4



12. El artículo 45 establece los destinos que tendrán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, así como los lineamientos para su aplicación.

Resalta la obligación que se señala a los Estados y al Distrito Federal de proporcionar a la Secretaría de Gobernación la información financiera operativa y estadística que les sea requerida.

13. El contenido del artículo 46 responde a las dudas existentes hasta 1998 entre algunos Estados y Municipios en materia de control y fiscalización de los recursos de los Fondos de Aportaciones al señalar lo siguiente:

-
- Las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de los estados y de los municipios que los reciben, conforme a sus propias leyes.
 - Deberán registrarlas como ingresos propios destinados especialmente a los fines establecidos en los artículos correspondientes de la Ley de Coordinación Fiscal.
 - El control y supervisión del manejo de los recursos de los fondos de aportaciones se realizará de la siguiente manera:
 - a) Desde el inicio del proceso de presupuestación a nivel federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, el control corresponderá a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM.
 - b) Recibidos los recursos por las entidades federativas y municipios hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de las entidades federativas y a las autoridades de los gobiernos municipales según corresponda.
 - La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios será efectuada por los Congresos locales a través de su Contaduría Mayor de Hacienda.
 - Cuando las autoridades estatales o municipales conozcan que los recursos de los fondos no fueron aplicados a los fines previstos, deberán hacerlo del conocimiento de la SECODAM.
 - Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los fondos no fueron destinados a los fines previstos, deberá informarlo a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
 - Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que incurran las autoridades locales o municipales por motivo de la desviación de los recursos de los fondos para fines distintos a los previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, serán sancio-

nadas en los términos de la legislación federal por las autoridades federales. En los demás casos las responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en las leyes estatales.

De esa manera, se precisan con más claridad las competencias y responsabilidades de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales en el manejo y aplicación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

2.3. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

En nuestro país, un instrumento fundamental para la orientación y destino del gasto público es, sin lugar a dudas, el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que señala las áreas, montos y responsables del ejercicio de los recursos públicos, así como las instancias y mecanismos encargados de su vigilancia y control.

Para el ejercicio fiscal de 1998, el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, vigentes a partir del 1 de enero del mismo año, presentó grandes cambios en la composición y distribución del gasto social ya que una gran parte de las acciones y recursos que se habían venido canalizando hacia los estados y municipios a través del Ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, a partir de ese año se harían a través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios.

De esa manera, los recursos del Ramo 26, a partir de ese año estuvieron orientados a proyectos sociales para propiciar la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza a través de los siguientes programas:

- Empleo Temporal.
- Crédito a la palabra.
- Empresas sociales y Cajas de Ahorro.
- Atención a zonas áridas.
- Jornaleros agrícolas.
- Mujeres, y
- Servicio Social

En el artículo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, se dispuso que la Secretaría de Desarrollo Social sería la encargada de definir el esquema de operación de esos recursos a efecto de garantizar congruencia,

transparencia y eficacia en la conducción de la política social a nivel nacional y que el control presupuestario lo ejercería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el mismo artículo se señalaba que la Secretaría de Desarrollo Social, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, acordaría con los gobiernos estatales la instrumentación, ejecución coordinada y evaluación de los programas que con cargo a ese ramo impulsarían el desarrollo regional y el empleo.

De igual manera, se disponía que en los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebrara con los gobiernos estatales se establecerían las bases y compromisos para dar cumplimiento a lo previsto en ese mismo artículo, así como las asignaciones presupuestarias que ambos órdenes de gobierno destinarían para la ejecución de los programas arriba señalados.

En materia de control, ese mismo artículo señalaba que, de acuerdo a los Convenios de Desarrollo Social, los gobiernos estatales serían responsables de la correcta aplicación de esos recursos y que cuando se detectaran desviaciones o incumplimiento de lo convenido, la Secretaría de Desarrollo Social podía suspender la radicación de los fondos federales e inclusive solicitar su reintegro. En la misma forma, estaba previsto que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, celebraría convenios con los gobiernos estatales para efectuar actividades o programas que permitieran garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.¹⁹

De esos lineamientos presupuestales se puede concluir que los recursos del Ramo 26 para el ejercicio fiscal de 1998 seguían siendo objeto del Convenio de Desarrollo Social y que, por lo tanto continuaban manteniendo su carácter de recursos federales transferidos hacia las entidades federativas y que para su ejercicio se aseguraba un esquema de cofinanciamiento en el que los gobiernos locales debían aportar recursos propios para financiar los programas previamente convenidos y sujetarse a un fuerte sistema de control por parte de las dependencias federales.

La principal novedad del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, fue la distribución de los recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a través de los siguientes fondos:

19 *CFR: Art. 18 presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998. Diario oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1997.*

-
- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
 - Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, formado por:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
 - Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal
 - Fondo de Aportaciones Múltiples.

El artículo 19 del Presupuesto de egresos de la Federación para 1998 señalaba que el ejercicio de los recursos asignados a cada fondo debería observar, entre otras, las siguientes disposiciones:

- El ejercicio de los recursos comprendidos en cada fondo debería apegarse a la distribución, condiciones y términos señalados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y no podrían aplicarse para cubrir otras erogaciones con fines distintos a los que señalaba dicha Ley.
- La administración de los recursos de este ramo estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual debía coordinarse, en su caso, con las respectivas secretarías en cuyo sector se distribuyeran las aportaciones federales, para llevar el seguimiento de dichos recursos.
- Los recursos asignados en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se destinarían a promover la equidad de esos servicios entre las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Con relación al fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, las obras, acciones sociales básicas y las inversiones a las que el mismo se destinaran por los estados y municipios, buscarían que las acciones fueran compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsaran el desarrollo sustentable.
- Los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples se destinarían a proporcionar exclusivamente desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza,

apoyos a la población en desamparo, y a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria.

- A su vez, los recursos que integraban los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y de Aportaciones Múltiples, se distribuirían conforme a lo dispuesto en el tomo correspondiente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Para fines de control, se disponía que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus atribuciones, realizaría la inspección y vigilancia del ejercicio de ese ramo y que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales podrían celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de esos recursos, en los términos del párrafo segundo del artículo 27 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.²⁰

En el artículo 25 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, se establecieron algunos lineamientos para la reasignación del gasto público federal a las entidades federativas y para la reasignación de funciones y responsabilidades inherentes a dicho proceso. Entre las disposiciones contenidas en ese artículo se encontraban las siguientes:

1. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las dependencias encargadas de programas y recursos que se reasignen, celebrará convenios con los gobiernos estatales, para determinar los recursos a reasignar, procurando que su distribución se efectúe con base en una fórmula de criterios que aseguren transparencia en su reasignación.
2. En los convenios se señalarán las funciones específicas que compete realizar a los estados y a la Federación; la reasignación del personal de los recursos financieros y materiales; los indicadores de desempeño y metas aplicables, se establecerá la responsabilidad de las Secretarías

20 CFR: Art. 19 op. Cit.

de Finanzas Estatales o sus equivalentes, en la administración de estos recursos.

3. El control, vigilancia y evaluación de esos recursos, corresponderá a los órganos de contraloría estatal, sin perjuicio de las atribuciones de control y evaluación que en el ámbito federal correspondan, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en los términos previstos en el artículo 27 del mismo Decreto.
4. Previamente a la formalización de esos convenios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará los proyectos de convenio que le presenten las dependencias, incluyendo los programas contenidos y la forma de reasignación de los recursos.
5. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán observar que los convenios mencionados se celebren en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, con el fin de que las acciones que se prevean sean congruentes con el desarrollo nacional, y éstas se abstendrán de comprometer recursos federales que impliquen la aportación de recursos estatales en exceso de los montos autorizados por las legislaturas locales o que estén fuera del marco de los Convenios de Desarrollo Social.

Por su parte, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, podrán celebrar convenios a través de sus respectivos órganos técnicos de vigilancia con el objeto de coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen y los correspondientes a las aportaciones federales a través de mecanismos de información que faciliten la evaluación de los resultados, permitan incorporar a éstos en las cuentas públicas respectivas y promuevan la rendición transparente y oportuna de cuentas, de acuerdo a la estructura programática estatal a los indicadores de desempeño convenidos.

Para el ejercicio fiscal de 1999, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantienen los mismos criterios de operación y transferencias de recursos federales hacia los estados y municipios, no obstante, es importante destacar los siguientes aspectos:

1. Se especifican los fondos a través de los cuales se ejercerán los recursos del Ramo 26, siendo éstos los siguientes:

-
- a) Fondo para el Desarrollo Productivo
 - b) Fondo para Impulsar el Desarrollo Sustentable
 - c) Fondo para Atender a Grupos Prioritarios
 - d) Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario

Los recursos de estos fondos se destinarán a la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias en situación de pobreza, a la generación de ingresos y de empleos y al desarrollo regional, y serán ejercidos a través de los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los gobiernos de los Estados.

Los programas de esos fondos y sus lineamientos generales están contenidos en el Tomo II del mismo Presupuesto.

2. La Secretaría de Desarrollo Social emitirá las reglas de operación de los programas del Ramo 26 conforme a los lineamientos antes mencionados y a lo que establece el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 en cuanto al destino, temporalidad, criterios de operación y evaluación de los subsidios y transferencias, las cuales incluirán los mecanismos de participación de los gobiernos estatales y municipales en la operación de los programas.
3. La Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los Programas del Ramo 26, dentro del primer bimestre del ejercicio fiscal y enviará a la consideración de los Estados los proyectos de Convenio de Desarrollo Social en el transcurso de los primeros 45 días del año.
4. En los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los gobiernos estatales en 1999, se establecerá la distribución de los recursos de cada programa de acuerdo con las regiones prioritarias y de atención inmediata, así como aquellas áreas o grupos que se definan como de pobreza extrema.

Los Convenios de Desarrollo Social incluirán las bases, compromisos y metas específicas que permitan cumplir con el Capítulo 4 del Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 el Programa para Superar la Pobreza 1995 - 2000, escuchando la opinión del Comité de Planeación del Desarrollo de la entidad federativa de que se trate; las atribuciones y responsabilidades de los estados y municipios en el ejercicio del gasto, así como en el desarrollo y ejecución de los programas y las asignaciones presupuestarias de los tres órdenes de gobierno que concurren con sujeción a los programas que comprenden esos fondos.

-
5. Conforme al Convenio de Desarrollo Social, los gobiernos de los estados serán responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignen para ejecutar los programas con cargo a esos fondos.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Secretaría de Desarrollo Social detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, esta última, después de escuchar la opinión del gobierno estatal, podrá suspender la radicación de los fondos federales e inclusive solicitar su reintegro.

Para el control de los recursos de los fondos que se asignen a las entidades federativas, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo convendrá con los gobiernos estatales, las actividades o programas que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

De esa manera se hace evidente la creciente importancia que están cobrando los procesos de descentralización y transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios, no sólo por sus montos y destinos, sino porque están surgiendo nuevos marcos normativos y procesos administrativos que reclaman mayor capacidad de gestión de parte de las dependencias administrativas estatales.

2.4. EL CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

Como se señaló en el apartado anterior, el Convenio de Desarrollo Social tiene una importancia fundamental, en cuanto instrumento de coordinación intergubernamental, para operar los procesos de descentralización de recursos federales hacia los estados y municipios, concretamente los previstos en el Ramo 26 del Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

El Convenio de Desarrollo Social 1998, que suscribió el Ejecutivo Federal con los de las entidades federativas, integraba las estrategias de la Política de Desarrollo Social para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento y distribución con equilibrio de la población en todo el territorio nacional; alentar el desarrollo ordenado de las ciudades y las regiones, privilegiar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica social que permita superar la pobreza extrema y construir una Política Integral de Desarrollo Social orientada por los principios del Nuevo Federalismo.

En cuanto al objeto del Convenio de Desarrollo Social, se establecían los siguientes:

-
1. Coordinar la definición, ejecución, evaluación, seguimiento y aplicación de recursos para implementar la Política para la Superación de la Pobreza.
 2. Fortalecer la participación municipal en el desarrollo de dicha Política.
 3. Promover y enriquecer la participación social en los procesos correlativos a la definición e instrumentación de la Política para la superación de la Pobreza.
 4. Impulsar el desarrollo regional y urbano.
 5. Mejorar la planeación del desarrollo social y regional.
 6. Vincular las acciones de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la planeación estatal para el desarrollo, a fin de que las acciones que en esa materia se realicen sean congruentes con las propias de la planeación nacional del desarrollo.

En la cláusula segunda, el Ejecutivo Federal y el Estatal correspondiente acuerdan que el Convenio de Desarrollo Social será la única vía de coordinación entre las administraciones Públicas Federal y Estatal para la ejecución de programas y acciones y el ejercicio de recursos que se lleven a cabo en la entidad federativa, durante ese ejercicio fiscal.

En la misma cláusula se dispone que los programas y acciones que acuerden las partes, con la intervención que corresponda a los municipios, formarán parte del mismo convenio y se formalizarán mediante Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución, y se prevé que cuando acciones de esa naturaleza se realicen con la sociedad organizada, se suscribirán Convenios de Concertación. Asimismo, se conviene que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social llevará un registro específico de los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios de Reasignación de Recursos que se le someta al dictamen de congruencia correspondiente, a efecto de informar a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el caso de los Convenios de Reasignación de Recursos, los proyectos deberán ser previamente sometidos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, en la Cláusula Tercera, los Ejecutivos Federal y Estatales se comprometen a dinamizar la descentralización de programas y recursos de ambos órdenes de gobierno hacia los municipios, acompañándolos de los apoyos correspondientes para lograr su operación y manejo con eficiencia y a instrumentar las estrategias y mecanismos que hagan factible un vigoroso proceso participativo de ese orden de gobierno y de la población en la definición, ejecución, operación, control, evaluación y seguimiento de la Política Social.

Con respecto al financiamiento de los programas para la superación de la pobreza, en la Cláusula Décima del Convenio de Desarrollo Social, se acuerda que el Ejecutivo Federal, a través del Ramo 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", asignará al Ejecutivo Estatal recursos federales para la realización de los programas que al respecto se acuerden, los cuales serán complementados con aportaciones del Ejecutivo Estatal y los Municipios.

En la mayor parte de los casos la aportación federal representa una proporción del 75 al 85% del total y la aportación estatal y municipal el 15 o 25% restante. En cualquier caso, el Ejecutivo Estatal se compromete a no afectar las participaciones fiscales municipales para complementar la aportación estatal prevista en el Convenio para los programas del Ramo 26.

En la Cláusula Décima Primera se acuerda el calendario de ministraciones de los recursos federales del Ramo 26, conforme a la estacionalidad del gasto definida para ese Ramo, así como el correspondiente a los recursos estatales, el cual deberá estar en correspondencia con el primero. Este es un punto de acuerdo que en muchos casos no ha sido observado con puntualidad y ha ocasionado gastos financieros y administrativos adicionales a las administraciones locales, no obstante estar establecido un compromiso para ministrar los recursos a las líneas de crédito respectivas en los términos, montos y plazos acordados en los calendarios.²¹

Por otra parte, en la cláusula décima segunda se retoma lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y se conviene que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciban los Estados y los Municipios, se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en

21 *CFR. Cláusulas décima y décima primera. Convenio de Desarrollo social 1998 que suscribe el Ejecutivo Federal del Estado de Aguascalientes. Diario oficial de la Federación. 12 de junio de 1998.*

condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje; 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.

Ese fondo está integrado por recursos federales provenientes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, del cual, conforme a la fórmula aplicada, corresponde al estado una determinada cantidad que, a su vez, el Ejecutivo Estatal se compromete a distribuir entre los municipios conforme a lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Sin lugar a dudas, un aspecto de gran importancia en el contenido de esta cláusula del Convenio de Desarrollo Social es la facultad que tienen los municipios para destinar hasta un 2% de los recursos que se les asignen dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para realizar un Programa de Desarrollo Institucional Municipal que será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal y el Municipio de que se trate.²²

Para ese efecto, se conviene en el Capítulo Sexto del Desarrollo Institucional Municipal, en la cláusula vigésima, que el Ejecutivo Estatal se compromete a entregar al Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, una evaluación de los resultados y alcances del programa instrumentado en 1997, el cual servirá de base para consolidar o adecuar, en su caso, el Programa de Desarrollo Institucional Municipal de Mediano Plazo, así como para la formulación del Programa Operativo Anual de Desarrollo Institucional municipal.

Para ese efecto, el Ejecutivo Federal establece el compromiso de apoyar, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las actividades de adecuación y formulación de dichos programas. Esas actividades se deberán realizar con el concurso de los municipios, para lo que el Ejecutivo Estatal establecerá los mecanismos operativos necesarios.²³

En materia de evaluación y seguimiento, en la cláusula vigésima tercera, el Ejecutivo Estatal se compromete a formular y entregar al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, un informe de evaluación para

22 CFR. Cláusula décima segunda. Op. Cit.

23 CFR. Cláusula décima segunda. Op. Cit.

conocer la reducción de los diversos rezagos sociales alcanzados, como resultado de la operación de los Fondos del Ramo 33, particularmente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y de la aplicación de los recursos del Ramo 26. Este informe debe presentarse al término del ejercicio fiscal e incluir además una estimación de la evolución de los indicadores sociales para el siguiente año.²⁴

Además, en la Cláusula Vigésima Quinta, el Ejecutivo del Estado se compromete a proporcionar al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la información correlativa a la operación y desarrollo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y del Ramo 26, con las particularidades, tiempos y términos definidos por esa Secretaría.

Un aspecto de gran importancia para la operación financiera y administrativa de los procesos de descentralización de funciones y recursos es el establecimiento y operación de los Sistemas Estatales de Control y Desarrollo Administrativo. Para tal efecto, en la Cláusula Vigésima Sexta del Convenio, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se compromete a asesorar y apoyar al Ejecutivo Estatal en la realización de acciones para la instrumentación y consolidación de los sistemas de control y evaluación y para el desarrollo y modernización de las Administraciones Públicas Estatal y Municipales, a fin de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos federales objeto del Convenio de Desarrollo Social.²⁵

En ese mismo sentido, en la Cláusula Vigésima Séptima se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Ejecutivo Estatal a través del Subcomité Especial de Control y Evaluación del COPLADE, que será coordinado por el titular del órgano interno de control del Ejecutivo Estatal, realizarán la fiscalización y evaluación periódica de los programas, proyectos y acciones ejecutados en la Entidad con recursos federales, con el objeto de conocer el grado de su cumplimiento y proponer, en su caso, las medidas que sean necesarias para consolidar los avances, o bien para prever insuficiencias o corregir irregularidades detectadas.²⁶

24 CFR. Cláusula vigésima tercera . Op. Cit.

25 CFR. Cláusula vigésima sexta. Op. Cit.

26 CFR. Cláusula vigésima séptima. Op. Cit.

Un elemento importante para el control es la información, y sobre esa materia, en la Cláusula Trigésima del Convenio, el Ejecutivo Estatal se compromete a entregar trimestralmente a las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la información programática - presupuestal y de avances físicos y financieros, en relación con la ejecución de los distintos programas previstos en el Ramo 26, acompañada de los informes de resultados de la evaluación que se lleve a cabo en el seno del Subcomité de Control y Evaluación del COPLADE, así como a solicitud de parte, la documentación de carácter técnico, administrativo o contable relativa a los mismos programas.

Por último, en la Cláusula Trigésima Primera, el Ejecutivo Estatal se compromete a continuar promoviendo y apoyando la creación de los órganos de control y evaluación en las administraciones municipales, así como la existencia de vocales de control y vigilancia en los Consejos de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios, a efecto de avanzar en el esquema de coordinación entre Federación, Estado y Municipio en esta materia. Con ese propósito, los Ejecutivos Federal y Estatales proporcionarán a los municipios la asesoría y apoyo técnico necesarios, a fin de que se establezcan los mecanismos de supervisión y vigilancia del gasto público, particularmente el que corresponde a recursos aplicados en el marco del Convenio de Desarrollo Social.²⁷

De la anterior descripción destaca la importancia que tiene el Convenio de Desarrollo Social como instrumento único de coordinación gubernamental para el diseño y operación de los esquemas jurídico, administrativo y financiero de la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los Estados y Municipios, así como la necesidad de que sea un documento que tenga mayor difusión entre los encargados de las finanzas estatales y municipales.

Para el año 1999, uno de los primeros Convenios de Desarrollo Social que se suscribieron fue el correspondiente al Estado de Aguascalientes, mismo que se firmó el 5 de febrero y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de ese año y cuyo formato es similar para el resto de entidades federativas, con las adaptaciones especiales que en cada caso se requieren, como son: los montos de recursos convenidos, regiones prioritarias, etc.

El Convenio de Desarrollo Social para 1999 se integró por diez capítulos de la siguiente manera:

27 CFR. Cláusula trigésima primera. Op. Cit.

CAPITULO PRIMERO	DEL OBJETO DEL CONVENIO.
CAPITULO SEGUNDO	DEL FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO (COPLADE).
CAPITULO TERCERO	DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL E INTERGUBERNAMENTAL EN LAS REGIONES, MUNICIPIOS, ÁREAS Y GRUPOS SOCIALES PRIORITARIOS.
CAPITULO CUARTO	DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA Y SU FINANCIAMIENTO.
CAPITULO QUINTO	DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.
CAPITULO SEXTO	DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL.
CAPITULO SEPTIMO	DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL.
CAPITULO OCTAVO	DE LA EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL.
CAPITULO NOVENO	DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
CAPITULO DECIMO	ESTIPULACIONES FINALES.

Del contenido general del documento resaltan los siguiente puntos:

Objeto del Convenio

El Capítulo Primero establece que el Convenio tiene como objeto:

- I. Promover el desarrollo regional, a través de acciones y proyectos que fomenten el aprovechamiento de las potencialidades productivas e impulsen la generación de empleo.

-
- II. Promover que las acciones y recursos para el desarrollo social se orienten preferentemente a las regiones prioritarias y de atención inmediata, así como a aquellas áreas o grupos sociales identificados por condiciones de rezago y marginación.
 - III. Concentrar en paquetes integrales de atención social los esfuerzos institucionales, programáticos y presupuestarios de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipales.
 - IV. Impulsar la participación y organización social para el desarrollo integral y promoción de las capacidades comunitarias.
 - V. Promover la igualdad de oportunidades.
 - VI. Fortalecer la participación estatal y municipal en el desarrollo de la política social y para la superación de la pobreza.
 - VII. Vincular las acciones de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la participación estatal para el desarrollo, a fin de que las acciones que en esta materia se realicen, sean congruentes con las propias de la planeación nacional de desarrollo.
 - VIII. Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos señalados en el Capítulo 4 del Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, así como en el Programa para Superar la Pobreza 1995 - 2000.

Se declara que el Convenio de Desarrollo Social será la única vía de coordinación entre las Administraciones Públicas Federal y Estatal para la ejecución de los programas y acciones y para el ejercicio de recursos que se lleven a cabo coordinadamente en la entidad federativa durante el año de referencia.

Para la implementación de los programas y acciones que acuerden las partes a que se alude en el párrafo anterior, éstos se formalizan mediante Acuerdos o Convenios de Coordinación, Convenios de Reasignación en los que se determinan los montos, origen y destino de los recursos; así como en Anexos de Ejecución en los que se especifican claramente el qué, cómo, cuánto, cuándo y dónde se realizarán las acciones.

Si bien es cierto que el Convenio de Desarrollo Social pretende apoyar y fortalecer las regiones y población con mayor atraso económico, también lo es el hecho de que mediante este mecanismo se busca que éstas se involucren en la consecución de sus propios satisfactores, participando activamente en los procesos de planeación, así como en la ejecución de las obras o acciones que se acuerden. Para este propósito se prevé la realización de Convenios de Concertación, en los que se acuerda la obra o acción a realizar, la manera en que será ejecutada y los montos de recursos que aportarán las partes, pudiendo ser en especie la que corresponda a la población beneficiaria; es decir, en mano de obra o materiales de la región.

Fortalecimiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)

Perfeccionar los procesos de planeación del desarrollo regional, especialmente en lo relativo al desarrollo social, conlleva fortalecer las áreas de planeación existentes en la entidad federativa, y una de ellas, tal vez la más importante, es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), organismo en quien recae la función de coordinar la planeación y la programación de la inversión pública realizada en la entidad en forma conjunta entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

Por esta razón, en el Capítulo Segundo del Convenio se acuerda analizar la actual estructura del Coplade, a efecto de identificar sus deficiencias y superarlas, adecuándola a los nuevos retos que plantea el desarrollo social integral, y en su caso, promover las reformas legales necesarias.

Para un adecuado funcionamiento del Coplade, se recomienda que éste considere en su estructura la existencia o fortalecimiento de subcomités y grupos de trabajo para áreas específicas, tales como:

- Atención a Regiones Prioritarias;
- Desarrollo Institucional Municipal;
- Desarrollo Regional y Urbano;
- Evaluación y Seguimiento; y
- Especial de Control y Evaluación

También en esta sección se establece el compromiso de constituir y participar en una Comisión Nacional Coordinadora de Coplades, que vendría a convertirse en un foro para la retroalimentación e intercambio de experiencias en la operación de los programas transferidos y descentralizados.

Coordinación Intergubernamental e Interinstitucional

Para inducir la programación y presupuestación de los recursos federales hacia el logro de los objetivos trazados en el Convenio de Desarrollo Social, y evitar la discrecionalidad de los responsables de su administración, el Ejecutivo Federal estableció sus directrices mediante las "Bases de Colaboración Interinstitucional", las cuales fueron suscritas por las Secretarías de Desarrollo Social; Medio Ambiente, recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes y Reforma Agraria; documento que, aunado al mismo Convenio, sirve de base para la orientación y canalización de recursos en forma coordinada con los gobiernos estatales y, en su caso, municipales.

De esta coordinación intergubernamental e interinstitucional trata el Capítulo Tercero del Convenio, en el que, entre otras materias, se sientan las bases para la coordinación entre los Gobiernos de los Estados y las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación, para la realización o conclusión de la infraestructura carretera y en materia de seguridad pública respectivamente; la primera mediante la reasignación de recursos, y la segunda con base en la distribución y destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, contemplado en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Programas para el Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza

El Capítulo Cuarto se ocupa de establecer los programas que son apoyados con recursos del Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, mismos que son reglamentados para su instrumentación, ejercicio, seguimiento y evaluación, a través del Manual de Operación del Ramo 26, emitido por el Ejecutivo Federal, así como por los Lineamientos Generales establecidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para este ejercicio fiscal, correspondiendo en la mayoría de los casos al Ejecutivo Estatal la aplicación de estos recursos, en otros a los municipios, e inclusive, en algunos de ellos a organizaciones privadas; siempre de conformidad con la normatividad emitida al respecto

Los Programas y acciones que se llevan a cabo en este apartado, con cargo al Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se financian con recursos provenientes de cuatro fondos destinados para:

1. El Desarrollo Productivo;
2. Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable;
3. Atender a Grupos Prioritarios; y
4. Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.

Dichos fondos se materializan mediante la implementación de varios programas, entre los que destacan:

1. Empleo Temporal.
2. Crédito a la Palabra;
3. Desarrollo Productivo de la Mujer;
4. Jornaleros Agrícolas; y
5. Coinversión Social, entre otros.

A continuación se describen, de acuerdo a lo dispuesto en el Manual de Operación del Ramo 26 emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, las características particulares de cada uno de estos cinco programas, sus objetivos y lineamientos.

Empleo Temporal

Son objetivos de este programa:

- Crear alternativas de empleo e ingreso para la población marginada del país, a través de su participación en la creación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica;
- Orientar prioritariamente los recursos del programa hacia el medio rural, especialmente hacia las zonas identificadas como prioritarias por la Sedesol y los Gobiernos Estatales, por sus condiciones críticas de marginación y pobreza;

-
- Apoyar la ejecución de proyectos que promuevan la creación de fuentes de empleo de mayor permanencia, que fomenten la participación de diversas fuentes de financiamiento y los que se incorporen a proyectos integrales de desarrollo.

Lineamientos:

Este programa opera bajo tres vertientes fundamentales:

- **Actividades Productivas.-** Que considera proyectos de participación comunitaria orientados a la generación de empleo temporal y/o permanente que tengan como base una unidad productiva.
- **Actividades de Beneficio Comunitario.-** Que son las orientadas a la creación de infraestructura social básica, mediante la incorporación de mano de obra desocupada de la propia localidad o comunidad. En esta vertiente es indispensable la participación de los beneficiarios en la identificación, ejecución y control de las acciones del programa.
- **Acciones de Beneficio Familiar.-** Son aquellas que impactan directamente a la unidad familiar.

Los proyectos que pueden realizarse dentro de esta estrategia, entre otros, son:

- * Construcción y rehabilitación de caminos rurales;
- * Empedrados de caminos de acceso;
- * Despiedres, destronques y desenraíces de terrenos;
- * Rehabilitación de cercos;
- * Rehabilitación de praderas;
- * Establecimiento y rehabilitación de huertos;
- * Construcción y rehabilitación de terrazas;
- * Rehabilitación de infraestructura de pequeña irrigación;
- * Limpia de acequias y canales;
- * Entubamiento para riego;
- * Desasolve de drenes;
- * Construcción de bordos de abrevadero;
- * Construcción de ollas de agua;
- * Instalación de líneas de conducción;
- * Establecimiento y rehabilitación de panteones;
- * Mejoramiento de corrales e instalaciones de traspatio;
- * Labranza de conservación;

-
- * Establecimiento de barreras vivas;
 - * Establecimiento de cultivos intercalados;
 - * Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado;
 - * Apoyo a la rehabilitación menor de viviendas y a la construcción de fosas sépticas y letrinas.

Con el propósito de asegurar que los recursos del Programa de Empleo Temporal se canalicen prioritariamente a las áreas rurales marginadas, la Sedesol se reserva la autorización de los mismos por conducto de su Delegación Estatal correspondiente, atendiendo los siguientes criterios:

- * La inversión pública se debe canalizar hacia programas intensivos en uso de mano de obra, que permitan generar empleos temporales bajo las tres vertientes señaladas;
- * Atender principalmente a las comunidades en extrema pobreza de las regiones prioritarias establecidas en el Convenio de Desarrollo Social suscrito con cada Entidad Federativa;
- * El estímulo económico que se paga a los participantes es el equivalente al 90% del salario mínimo de la zona económica a que corresponde el lugar en que se aplica el programa. Se seleccionan proyectos y tecnologías que permitan el uso intensivo de mano de obra no calificada;
- * Se calendarizan los proyectos para que el programa opere en los períodos de mayor impacto, como los de empleo estacional agrícola;
- * No integrar proyectos que impliquen suplir las deficiencias de las dependencias federales, estatales y municipales, de tal forma que impida convertirse en un subsidio a la dependencia o institución.

Crédito a la Palabra

Objetivos

- * Apoyar con recursos económicos a campesinos que siembran en zonas de temporal de baja productividad y/o alta siniestralidad, que no reciben créditos bancarios y demuestran dedicarse al cultivo de la tierra;
- * Propiciar la siembra preferente de granos básicos, oleaginosas, productos hortofrutícolas, forrajeros, y otros que se adapten a las condiciones agroclimáticas de la región donde se apliquen los apoyos. Además, favorecer el incremento de la productividad de dichos cultivos;

-
- * Fortalecer los ingresos de los campesinos que no tienen acceso a financiamientos bancarios para el desarrollo de sus actividades productivas;
 - * Atender a productores que siembran en el ciclo primavera-verano, y excepcionalmente en el otoño-invierno. Además, incorporar a beneficiarios de bajos ingresos cuyos cultivos cuenten con riesgo precario;
 - * Con la recuperaciones que se obtengan, constituir o fortalecer las cajas de ahorro.

Lineamientos

- * Los apoyos se otorgan de manera individual a cada productor, con el compromiso de aplicarlos a las labores de cultivo y de devolverlos antes del inicio del siguiente ciclo agrícola de primavera-verano, para poder continuar recibiendo esas ayudas;
- * Estos recursos están exentos de intereses, fianzas o seguros agrícolas;
- * Se establece como fecha limite de pago el 31 de marzo de cada año
- * Quien no cumpla con su pago en la fecha prevista, quedará descalificado para volver a recibir el apoyo y su lugar lo ocupará otro productor nuevo; salvo en aquellos casos en que se demuestre que no se obtuvieron cosechas.

Desarrollo Productivo de la Mujer

Objetivo

En virtud de que cada vez más mujeres asumen responsabilidades económicas en las familias, con el fin de fortalecer y diversificar sus fuentes de ingresos, Sedesol puso en operación este programa, el cual persigue los siguientes objetivos:

- * Apoyar a las organizaciones y grupos de mujeres en la realización de proyectos productivos, que conlleven a la generación de fuentes de trabajo;
- * Propiciar el desarrollo de actividades productivas para mujeres, como una forma de impulsar su integración individual, familiar y comunitaria;

-
- Promover al interior de las organizaciones y grupos de mujeres procesos de autogestión que les permitan acceder a acciones de salud, educación y capacitación;
 - Impulsar la realización de proyectos que consideren procesos y técnicas acordes a los entornos económicos, sociales, culturales y ecológicos.

Lineamientos

El programa de Mujeres se orienta a atender fundamentalmente las zonas con mayores rezagos sociales, brindando apoyo a organizaciones o grupos de mujeres para la instalación o ampliación de diversas actividades o negocios, tales como: tiendas, talleres de ropa, tortillerías, cocinas, granjas, huertos, etc. conforme a las siguientes características de las agrupaciones:

- Organizaciones de mujeres constituidas formal o informalmente, con presencia y reconocimiento en la comunidad, municipio o región;
- Que sean integrantes de poblaciones marginadas y de escasos recursos, y que tengan como objetivo fomentar la participación organizada de las mujeres y apoyar su bienestar social;
- Sin fines de proselitismo político o religioso;
- Que no sean organizaciones gubernamentales, académicas, de investigación o gremiales;
- Organizaciones con experiencia productiva, que requieran de impulso viable para fortalecer y/o consolidar sus sistemas de producción.

Para otorgarse el apoyo, los proyectos deben:

- * Ser productivos y sustentables, mediante la utilización de técnicas y procesos productivos que aprovechen, conserven y protejan los recursos naturales;
- * Atender necesidades prioritarias de las mujeres, con la participación y corresponsabilidad de las beneficiarias;
- * Ser administrado y operado por las participantes del programa;
- * Promover en lo posible un esquema de recuperación de los financiamientos, basado en la viabilidad social, técnica y económica;

-
- * Propiciar su incorporación a procesos productivos integrales.

Jornaleros Agrícolas

Objetivo

- * Contribuir a mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera, mediante una atención integral, oportuna y eficiente, con el concurso de las instituciones de la administración pública de los tres niveles de gobierno y la concertación con jornaleros, productores y organismos sociales relacionados con esta población.

A efecto de lograr el objetivo mencionado, el programa promueve el uso interrelacionado e interdependiente de una serie de instrumentos estratégicos relativos a: Investigación; Promoción Social, Concertación Social, Coordinación Institucional, y Programas y Proyectos, que permiten actuar a partir del conocimiento preciso de la realidad jornalera y colaborar cotidianamente con la población agrícola asalariada a través de sus redes de promoción social, promover la participación activa de los propios sujetos de atención mediante el fomento de sus organizaciones y con el concurso de los productores agrícolas, tanto sociales como privados.

Para la operación de este programa se cuenta con una estructura orgánica especial, integrada por una Coordinación General Federal y por Coordinaciones Estatales, las que cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Lineamientos

- * Todos los programas que definan las Coordinaciones deben ser puestos a consideración de la Delegación Estatal de la Sedesol para su validación;
- * El programa debe centrar su atención en la población jornalera, entendida ésta como el núcleo familiar rural cuyo jefe de familia es asalariado agrícola, o cuando el monto básico del ingreso familiar proviene de la venta de la fuerza de trabajo agrícola de sus integrantes.

Son múltiples y variadas las opciones de inversión a que pueden destinarse los recursos de este programa, entre los que destacan los apoyos a los albergues y campamentos con mayor grado de marginación, a través de acciones de promoción social.

Coinversión Social

Objetivo

Brindar atención a grupos de población en desventaja, apoyándolos en sus iniciativas de carácter productivo y social, así como con acciones destinadas a generar alternativas de ocupación, mediante el impulso de proyectos elaborados y puestos en marcha por aquellas Organizaciones No Gubernamentales con fines no lucrativos, tales como, Asociaciones Civiles, e Instituciones Asistenciales Privadas, entre otras, para satisfacer las carencias más urgentes de la población marginada y en situación de pobreza, fortaleciendo a la vez las actividades realizadas por dichas organizaciones.

Lineamientos

Podrán participar las Organizaciones No Gubernamentales que tengan las siguientes características:

- Estén legalmente constituidas como Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles, Instituciones de Asistencia Privada o Instituciones de Beneficencia Privada;
- No persigan lucro ni proselitismo partidista o religioso;
- Atiendan y solucionen demandas sociales de la población marginada y en condiciones de pobreza extrema;
- Causen un efecto multiplicador en sus acciones.

Los proyectos que se propongan por las organizaciones deben contener:

- * Acciones directas para la atención de necesidades prioritarias de grupos o comunidades en condiciones de pobreza extrema de zonas marginadas o de discapacitados, con la participación directa de los beneficiarios;
- * Plantear un esquema de autosustentabilidad financiera y económica, presentar el estudio de viabilidad social, técnica y económica;
- * Contribuir a mejorar el nivel de vida de los beneficiarios.

Los proyectos que pueden llevarse a cabo dentro del Programa de Coinversión Social son de tres tipos:

a) Productivos:

Orientados a generar beneficios económicos y/o sociales en el área o sector en el cual se llevan a cabo.

b) De Capacitación:

Dirigidos a promover la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas que contribuyan a elevar la aptitud para el trabajo calificado de los beneficiarios y a instrumentar iniciativas de inversión que los lleven a una mejor incorporación con el sector o ámbito en el cual se planean operar los proyectos productivos, así como mejorar la capacidad técnica y administrativa de las organizaciones.

c) Especiales:

Destinados a mejorar las condiciones de vida de grupos sociales en condiciones de pobreza extrema.

El proceso para autorizar estos recursos se hace mediante convocatoria de la Sedesol a través de un diario de circulación nacional, en la que se establecen las bases, condiciones, requisitos y plazos para la presentación de proyectos; los que una vez seleccionados y aprobados, se dan a conocer mediante publicación en un diario de circulación nacional, a efecto de que las Organizaciones participantes celebren convenios específicos con la Sedesol para su ejecución.

Otros Programas para el Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza que en forma expresa menciona el CDS

De manera específica y detallada el CDS hace referencia a los programas que a continuación se mencionan, los que tienden a combatir la pobreza extrema en que viven los grupos de población que habitan en zonas marginadas.

- **El Programa de Apoyo a Empresas de Solidaridad (FONAES).**
Que pretende impulsar los proyectos y actividades productivas conforme a la demanda que se dé en cada entidad federativa y de acuerdo a los parámetros y lineamientos del FONAES.
- **El Programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA).**
Que busca brindar el apoyo a la población más necesitada de nuestro país en tres renglones básicos para su subsistencia y desarrollo, que

son, la alimentación, la salud y la educación, con énfasis en niños, mujeres embarazadas y madres lactantes. El PROGRESA opera con la participación y colaboración de diversas instituciones gubernamentales, como son: el DIF, en lo referente a desayunos escolares; la SSA, en cuanto a programas de salud, especialmente el de ampliación de cobertura, que procura llegar a los lugares más apartados y carentes de estos servicios; y la SEP, a través de programas compensatorios de educación, etc.

El padrón de beneficiarios de este programa es administrado y actualizado en forma permanente por la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), quien está a cargo de realizar los trabajos de identificación de las familias, así como de la evaluación y seguimiento operativo del Programa, siendo la responsable de manejar la información estadística y geográfica que resulte de estas acciones y de su operación.

Adicionalmente, y como un complemento al PROGRESA, se tienen implementados los programas que a continuación se citan:

- **El Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla.**
El cual, de acuerdo a las previsiones del Presupuesto de Egresos para el presente ejercicio fiscal, prevé la continuación en la operación de este programa para apoyar a las familias en pobreza extrema de las zonas urbanas y suburbanas marginadas de la entidad, poniendo a su alcance en forma gratuita este producto básico para su alimentación. El Programa es administrado por el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio a la tortilla (FIDELIST), quien se encarga de tener siempre actualizado el padrón de las familias beneficiarias.
- **El Programa de Abasto Rural.**
Que consiste en propiciar el abasto de productos básicos en la comunidades rurales más apartadas de los Estados y con mayor grado de pobreza. El suministro de estos bienes está a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. DE C.V. (DICONSA), con el apoyo y participación de los municipios en cuanto a la infraestructura requerida.
- **Suministro de Leche.**
El Gobierno Federal, con el propósito de disminuir la desnutrición, especialmente de los niños pertenecientes a familias en pobreza extrema, por conducto de Lechera Industrial Conasupo, S.A. de C.V. (LICONSA), les proporciona leche de buena calidad a precios muy económicos.

Programas para el Desarrollo Urbano y Vivienda

Por su parte, el Capítulo Quinto del convenio se ocupa de establecer los compromisos de las tres instancias gubernamentales en materia de vivienda y desarrollo urbano, asumiendo éstos la responsabilidad de implementar un programa denominado "**Programa de Ahorro y subsidios para la Vivienda Progresiva**", cuyo objeto es generar una oferta de vivienda de tipo progresivo, para atender a la población urbana con ingresos familiares iguales o inferiores a dos salarios mínimos, mediante un esquema que combina ahorro y subsidios directos, y que promueve la responsabilidad del sector público y de los beneficiarios en su consecución.

Para el desarrollo de este programa se favorece e impulsa la participación de los municipios y de la sociedad en sus procesos de definición, integración, ejecución, evaluación y seguimiento, de conformidad con la normatividad emitida al respecto por la Sedesol,

Asimismo, el Ejecutivo Estatal se compromete en esta materia, entre otros aspectos, a conjuntar acciones y recursos con los Gobiernos Federal y municipales con el objeto de desarrollar en el Estado el programa para constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, denominado **Programa de Incorporación al Suelo Social (PISO)**.

Participación de la Sociedad en la Política de Desarrollo Social

El Capítulo Sexto promueve la participación de la sociedad en la gestión de los recursos públicos destinados a obras o acciones encaminadas al desarrollo social. En él se establece que debe promoverse la consolidación de los **Consejos de Desarrollo Social** como instancias fundamentales para la operación de los recursos asignados al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), consejos en los cuales participan todos los sectores de la sociedad y que se convierten en valiosos colaboradores de las autoridades municipales, que también forman parte de él.

Asimismo se establece que los programas del FISM sean ejecutados preferentemente por los **Comités Comunitarios**, que son las agrupaciones que se organizan con los beneficiarios directos de las obras o acciones a realizar, y que por razones naturales son los más interesados en que tales programas se lleven a cabo en forma satisfactoria en lo que respecta a costos, calidad y tiempos de ejecución, estimulándolos a su participación con recursos económicos o en especie.

Igualmente se promueve la integración de **Consejos Regionales de Desarrollo** en las regiones prioritarias, con participantes de los tres órdenes de gobierno y la concurrencia de representante comunitarios de esas regiones, a fin de atender y coordinar la aplicación de los programas comprendidos en el Convenio.

Un aspecto importante que se exige en la aplicación de los programas del FISM, es lo relacionado con la publicidad que deben dar lo municipios a los recursos recibidos y a las obras y acciones ejecutadas con los mismos.

Desarrollo Institucional Municipal

A través del Capítulo Séptimo del Convenio de Desarrollo Social, tanto el Gobierno Federal como el Estatal acuerdan convenir con los Municipios la constitución de un fondo destinado a fortalecer el desarrollo institucional municipal, donde la aportación del Estado es tomada básicamente de los recursos que le corresponden del Fondo para la Infraestructura Social Estatal; la parte municipal, del 2% de los recursos que le hayan sido asignados en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal; y la Federal, del Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario del Ramo General 26 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los recursos que conforman este fondo se destinan a la implementación de un **Programa de Desarrollo Institucional Municipal** en todos los municipios de la entidad federativa, consistente principalmente en la capacitación de su personal y en la adquisición del equipo necesario para mejorar la administración municipal, programa que debe ser definido y aprobado, con la participación de los municipios, en el seno del COPLADE, de conformidad con la evaluación que al efecto se realice conjuntamente por la Sedesol, Estado y Municipio.

Mediante este apartado del Convenio se instrumenta la disposición contenida en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en el sentido de que los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les corresponda, para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional.

Evaluación y Seguimiento de la Política Social

Muy importante para el Gobierno Federal es la instrumentación de los mecanismos de evaluación y seguimiento de los recursos reasignados del Ramo 26 y de los transferidos mediante el Ramo 33, ambos del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo tanto se aprovecha este documento para disponer con claridad en su Capítulo Octavo la obligación de que los Estados y sus municipios, estos últimos por conducto del primero, deben formular y

entregar a la Sedesol informes trimestrales de evaluación, que le permitan conocer los beneficios económicos y el impacto social de la operación del Fondo para la Infraestructura Social, en sus dos vertientes, Estatal y Municipal; así como del Ramo 26. Además, deberá presentarse un informe general de evaluación al término del ejercicio fiscal, que incluya una estimación de la evolución de los indicadores sociales para el siguiente año.

Lo anterior con independencia de la información que demanden e instrumenten los órganos de control y vigilancia de los Congresos Estatales (Contaduría Mayor de Hacienda), con fundamento en el Artículo 46 de la LCF.

Sistema Estatal de Control y Desarrollo Administrativo

El Capítulo Noveno prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Estatal requiera de asesoría y apoyo para instrumentar y consolidar un sistema de control y evaluación que le permita asegurarse de que los recursos federales objeto del Convenio de Desarrollo Social fueron aplicados en forma transparente, honesta y eficaz, ofreciendo dicho apoyo el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

En este Capítulo se establece que de manera conjunta Sedesol, Secodam y la Contraloría Estatal, llevarán a cabo periódicamente el análisis de resultados de las acciones realizadas, a fin de proponer, en su caso, las medidas pertinentes para el logro de los objetivos.

Vale destacar que en términos legales no es lo mismo los recursos del Ramo 26, que son reasignados por la Sedesol para su ejercicio por los Estados y/o Municipios a través del Convenio de Desarrollo Social y Anexos de Ejecución específicos, que los provenientes de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, ambos del Presupuesto de Egresos de la Federación; ya que en el segundo caso, se trata de programas y recursos transferidos o descentralizados por el Gobierno Federal con base en la Ley de Coordinación Fiscal, en la que, mediante el artículo 46 determina los tramos de control para cada autoridad, según la etapa en que se encuentren: desde su planeación, hasta su ejercicio, control y la evaluación, fases estas últimas en las que, además del Ejecutivo Estatal, intervienen en forma relevante los Congresos de los Estados por conducto de sus Contadurías Mayores de Hacienda.

También en el aspecto de control y vigilancia, en este Capítulo se establece el compromiso de impulsar la contraloría social, con la participación organizada de la comunidad beneficiaria de los programas ejecutados con recursos federales.

Asimismo, de nueva cuenta en este apartado se retoma el asunto relativo a los informes que debe rendir el Estado, pero ahora no son sólo de evaluación del impacto social que tienen los programas y que se rinden trimestralmente a la Sedesol, sino que se refieren a información cuantitativa y cualitativa más precisa, relacionada con los avances programáticos, presupuestales, físicos y financieros que guardan los distintos programas previstos en el Ramo 26, acompañados de los informes de resultados de la evaluación practicada en el seno del Coplade. Además, también estos informes deben proporcionarse en forma trimestral a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo social y de Contraloría y Desarrollo Administrativo; por tratarse de recursos federales de cuyo ejercicio el Ejecutivo Federal debe informar a su vez al Congreso de la Unión en la Cuenta Pública correspondiente.

Estipulaciones Finales

De este último Capítulo, que es el Décimo, es de resaltar la importancia que tiene respetar el destino de los recursos para el cual fueron autorizados, estableciéndose como causal de responsabilidades y de suspensión en la radicación de los recursos del Ramo 26, su desvío hacia fines distintos a los pactados.

2.5. ACUERDOS Y CONVENIOS DE DESCENTRALIZACION

Dos elementos importantes para regular la operación de los procesos de Descentralización de Funciones y Recursos, son los Acuerdos y Convenios que han emitido y suscrito el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales a partir de 1992 para fijar las estrategias y acciones a ejecutar en materias como Educación y Salud.

2.5.1. Descentralización de los Servicios Educativos

Con fecha 18 de mayo de 1992 los Ejecutivos Estatales, suscribieron con el Ejecutivo Federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se fijaron las estrategias tendientes a mejorar la educación básica y normal.

Dichas estrategias consistieron en:

- a) Reorganizar el sistema educativo, transfiriendo a los Estados, mediante convenios específicos, la responsabilidad de conducir y operar el sistema de educación básica y normal, correspondiendo al Estado, a partir de la firma del Convenio mencionado, encargarse de la dirección

de los establecimientos educativos con que la Secretaría de Educación Pública (SEP) venía prestando en la Entidad ese servicio.

- b) Reformulación de los contenidos y materiales educativos, comprometiendo al Estado a formular y aportar a la SEP contenidos educativos que incrementen el conocimiento general de su región
- c) Revaloración del magisterio, que consiste en propiciar el desarrollo profesional de los maestros mediante su actualización permanente y la creación de la carrera magisterial, mejorando sus percepciones, y auspiciando el otorgamiento de premios y estímulos a los mejores maestros.

Para que los Estados pudieran cumplir con este cometido, las partes acordaron que la Federación les transferiría los planteles educativos, los recursos humanos que en ellos laboraban, así como los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos que la prestación de los servicios educativos conlleva.

2.5.1.1. Convenio Federación - Estado para la Modernización de la Educación Básica

Como una consecuencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se suscribieron entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales los Convenios específicos para cada Entidad, mediante el cual se concretaron las respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, que incluyó la educación preescolar, primaria, secundaria, formación de maestros, normal, indígena y especial.

Tema de especial importancia en este Convenio fue lo relativo al régimen financiero al que se sujetaría la descentralización de los servicios educativos, mismo que está contenido en el Capítulo Quinto del documento, donde el Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos para que cada Gobierno Estatal se encuentre en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibe, así como a elevar la calidad y coberturas de los servicios educativos a su cargo; quedando condicionadas dichas transferencias a la disponibilidad de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para cada ejercicio fiscal. Asimismo, el Estado adquiere el compromiso de incluir en su Iniciativa de Presupuesto de Egresos, de acuerdo a su situación financiera, asignaciones destinadas a la prestación de estos servicios.

En cuanto a los trabajadores federales transferidos al sistema educativo estatal, el Gobierno del Estado sustituye a la SEP en sus relaciones jurídicas de trabajo, asumiendo la obligación de preservarles el régimen de seguridad social al que ya estaban incorporados, manteniéndolos afiliados, sin interrupción alguna, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) para que pudieran seguir disfrutando de las mismas prestaciones que tenían al momento de la transferencia, incluyendo los beneficios del Fondo de la Vivienda de ese Instituto.

2.5.1.2. Convenio de Incorporación Total Voluntaria al Régimen Obligatorio de la Ley del ISSSTE

Para cumplir con la obligación prevista en la Cláusula Sexta del Convenio citado en el punto anterior, consistente en realizar las acciones necesarias para conservarles las prestaciones sociales que tenían los trabajadores de la educación al momento de ser transferidos al Estado, también con fecha 18 de mayo de 1992 el Gobierno de esta Entidad suscribió con el ISSSTE un Convenio de Incorporación Total Voluntaria al Régimen Obligatorio de la Ley de este Instituto, con la intervención de la SEP, a fin de garantizar la continuación en la prestación de los servicios que proporciona el organismo a los trabajadores y de asentar legalmente la substitución patronal, asumiendo el Estado las obligaciones económicas que de él derivan conforme a la Ley.

2.5.1.3. Convenio Estado - SNTE

Como un complemento para reconocerse mutuamente la personalidad jurídica que la normatividad les otorga a ambas partes, así como para establecer el compromiso del Estado de reconocer en todas sus partes las condiciones generales de trabajo prevalecientes con la SEP al momento de la transferencia y garantizar a los trabajadores que todos sus derechos serían respetados plenamente, el Gobierno del Estado, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación suscribieron un Convenio en la misma fecha en que se celebró con la Federación, esto es, el 18 de mayo de 1992, en el cual se establecen, además de lo ya mencionado, reglas y fechas para la homologación salarial entre los subsistemas estatal y federal que constituyen el Sistema Estatal de Educación, en caso de existir diferencias, y el compromiso de implantar la carrera magisterial conforme a lo previsto en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación.

2.5.2. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud

Derivado de los compromisos y estrategias planteados en el Plan Nacional desarrollo 1995-2000, el 20 de agosto de 1996 el Ejecutivo Federal, representado por el Titular de la Secretaría de Salud (SSA), y los Gobernadores de los Estados de la República, suscribieron un Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de septiembre de 1996.

De los puntos más interesantes contemplados en este documento se pueden mencionar los siguientes:

- a) Los objetivos de la descentralización, entre los que destaca que los Estados de la Federación asumirán cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado y que éstos manejarán y operarán directamente los recursos financieros, con la posibilidad de distribuirlos de manera acorde a las necesidades de los servicios y con las prioridades locales;
- b) Las funciones del Consejo Nacional de Salud (compuesto por el Secretario de Salud y todos los titulares de los servicios de salud en los Estados);
- c) La mención de que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTS), respetando sus derechos laborales, ha decidido contribuir a la consolidación de los Sistemas Estatales de Salud, con lo que implícitamente está aceptando la transferencias de sus agremiados al ámbito estatal;
- d) la determinación de los órdenes de gobierno en materia de salud, delimitando las actividades a las que habrán de abocarse las autoridades estatales y los compromisos que adquiere la Federación para el cumplimiento de los objetivos trazados.

2.5.3. Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud

Un ejemplo de este acuerdo es el siguiente: El tres de octubre de 1997 se firma el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el Estado de Chihuahua, documento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1998 y mediante el cual se formalizó la transferencia de funciones y recursos de la Federación hacia este Estado en materia de salud pública.

Ese acuerdo fue suscrito por el Ejecutivo Federal, representado por el Secretario de Salud, y el Ejecutivo del Estado, representado por su Gobernador Constitucional; con la intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo por parte de la Federación; así como del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, por ser actores importantes en la asignación de recursos, en la vigilancia de la aplicación de éstos y de la normatividad correspondiente, así como en la protección de los derechos de los trabajadores afectados por la transferencia.

En este Acuerdo de Coordinación se prevé que el Estado, conforme a la legislación estatal aplicable, creará un organismo descentralizado que ejerza las funciones transferidas, así como aquellas otras que en materia de salud determine su instrumento de creación, entre otras, la de definir las políticas en materia de salud a seguir por el organismo y la de evaluar el debido cumplimiento de los programas técnicos aprobados, así como la de vigilar la correcta aplicación de los recursos asignados.

Como ya lo mencionamos anteriormente, este organismo descentralizado fue constituido por ley desde la firma del Acuerdo en comento, con independencia de la fecha en que éste haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, otorgándosele todas las atribuciones previstas en dicho Acuerdo.

No obstante que el marco normativo estaba acabado desde 1997 para que se diera cabalmente la descentralización de los servicios de salud, ésta de hecho se vino operando de manera paulatina, en parte por la relativa resistencia del personal transferido, y en parte por la complejidad de los asuntos, trámites y procedimientos que en esta dependencia se manejan.

CAPITULO 3

Operación Financiera de la Descentralización

3.1. NATURALEZA Y ORIGEN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

El Gobierno Federal transfiere recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, para que sean ejercidos por éstos, además de las participaciones, principalmente mediante dos mecanismos:

1. A través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, creando diversos fondos con un destino específico para cada uno de ellos, de acuerdo a lo establecido por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal; esos recursos son distribuidos y ministrados conforme a lo previsto en dicha Ley.
2. A través del Ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, donde la Secretaría de Desarrollo Social, con base en el Convenio de Desarrollo Social suscrito anualmente con cada Entidad Federativa, distribuye recursos para la ejecución de múltiples programas, pero bajo el control de esta dependencia.

3.1.1. Naturaleza y Origen de los Recursos Provenientes del Ramo 33

La Ley de Coordinación Fiscal vigente en 1999, en su artículo 25 dispone que:

"Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios;
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples;
- 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 46 de la misma Ley establece:

"Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los Gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes: Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos".

Es decir, de acuerdo a su procedencia, es innegable que los recursos transferidos a los Estados son de naturaleza federal, sin especificar su origen, puesto que no se establece una relación directa con la recaudación federal participable, lo que da lugar a interpretar que tales recursos bien pueden provenir de la recaudación fiscal, de empréstitos extranjeros, de enajenación de activos, o de cualquier otra vía de financiamiento; sin embargo para su aplicación, tanto los Estados como los Municipios deben considerarlos como ingresos y gastos propios, sujetos a las leyes, reglamentos, manuales, y demás normatividad aplicable, porque así lo establece la propia Ley de Coordinación Fiscal, con todos los derechos y obligaciones que ello conlleva.

La única condicionante para el ejercicio de los recursos transferidos consiste en que deben destinarse a los fines para los que fueron creados los fondos que los generan, lo cual no debe interpretarse como una limitación a las facultades de presupuestación de las autoridades hacendarias estatales y municipales, sino como una alternativa para asegurarse ambas partes de que tales recursos serán aplicados en aquellos renglones prioritarios que por Ley deben atenderse.

3.1.2. Naturaleza y Origen de los Recursos Provenientes del Ramo

Como en el caso anterior, los recursos que transfiere SEDESOL para ser aplicados por los Estados y Municipios, derivados del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, son de naturaleza totalmente federal, aunque su administración es desconcentrada hacia las Delegaciones Estatales de esta Secretaría, y para su ejercicio, exigen a las Entidades Federativas y Municipios acatar íntegramente la normatividad federal, sujetándose a los manuales de operación formulados para este efecto, a la vez que controlan su aplicación mediante la revisión de la comprobación de los gastos efectuados y la autorización del pago de los mismos por conducto de las cuentas por liquidar certificadas. Asimismo, controlan y evalúan los programas con base en los reportes de avance físico-financiero que en forma trimestral deben rendirle las dependencias ejecutoras.

Es decir, aquí no procede lo establecido para el ejercicio de los fondos del Ramo 33 de que tanto los Estados como los Municipios los consideran como ingresos propios y los administren conforme a sus propias leyes, sino que únicamente son beneficiarios y ejecutores de recursos de índole federal, y que para su aplicación deben sujetarse a las disposiciones federales procedentes.

3.2. DESTINO DE LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS

3.2.1. Destino de los Fondos de Aportaciones

3.2.1.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

Los recursos asignados a este fondo en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, llamado: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, adicionados con las transferencias que para el pago de servicios personales e incrementos salariales reciben los Estados por este mismo conducto de Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, han de ser destinados por éstos a la prestación

de los servicios de educación básica y normal, en ejercicio de las atribuciones que de manera exclusiva les confieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

3.2.1.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Igual que en el caso de educación, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se integra con las asignaciones presupuestales previstas para este fin en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se ve adicionado con los recursos transferidos por esta misma vía del Ramo 12 Salud, para sufragar las medidas salariales y económicas autorizadas a cada Entidad Federativa en el transcurso del ejercicio fiscal.

El destino que la Entidad debe dar al total de los recursos canalizados a través de este fondo es la prestación de los servicios de salud, en ejercicio de las atribuciones que sobre esta materia les confiere la Ley General de Salud en sus artículos 3, 13 y 18.

3.2.1.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tuvo su origen en los recursos que fueron reasignados del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación al Ramo 33 en 1998.

En cuanto al destino que debe darse a estos recursos, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las aportaciones que con cargo al **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social** reciban los Estados y Municipios (Mediante los dos fondos que lo constituyen, que son: el **Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal**) **han de destinarse** 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 de pobreza extrema, en los siguientes rubros:

3.2.1.3.1. En lo que Respecta al Fondo para la Infraestructura Social Municipal

- A) Para Obras de:
 - a) Agua potable;
 - b) Alcantarillado;
 - c) Drenaje y letrinas;
 - d) Urbanización Municipal;

-
- e) Electrificación rural y de colonias Pobres;
 - f) Infraestructura básica de salud;
 - g) Infraestructura básica educativa;
 - h) Mejoramiento de vivienda;
 - i) Caminos rurales;
 - j) Infraestructura productiva rural.

B) Para un Programa de Desarrollo Institucional

Del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que corresponden a cada Municipio, éstos pueden disponer de hasta un 2%, para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional, el cual ha de ser convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Gracias a la implementación de este programa muchos Municipios han podido mejorar su administración, ya que mediante la aplicación de dichos recursos se han adquirido equipos y sistemas y se ha capacitado al personal, lo que ha permitido dar mejor y más rápida respuesta a las demandas de servicios de la sociedad.

Sin embargo, ante la carencia de todo tipo de bienes por parte de los Municipios, y en algunos casos por la poca vigilancia en la aplicación de recursos, en diversas ocasiones y lugares se han dado situaciones en que tales recursos son empleados en fines diferentes a los que motivaron la creación de este programa, dando pie al fincamiento de responsabilidades y a la generación de conflictos entre las partes involucradas. Creemos que esto puede evitarse si se formulan manuales de operación en los que se establezca con claridad el tipo de bienes que pueden adquirirse y las acciones que pueden realizarse, dejando a criterio de las autoridades municipales el seleccionar entre la gama de opciones qué renglón es el que para ellos representa mayor prioridad.

C) Para Gastos Indirectos

Asimismo, partiendo de la misma base que constituyen los recursos recibidos por los Municipios a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, éstos pueden disponer hasta de un 3% para cubrir los gastos indirectos relacionados con la ejecución de las obras citadas en párrafos precedentes.

Hasta 1998 los gastos indirectos no eran reconocidos ni autorizados en el ejercicio de recursos transferidos por la Federación mediante el Fondo que estamos analizando, siendo a partir de 1999 que mediante reforma al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal se prevé la posibilidad de que los Municipios utilicen hasta un 3% del total de dicho fondo.

La disposición anterior vino a resolver un problema de equidad presupuestal entre los tres niveles de gobierno, evitando al Municipio, tener que cargar totalmente con los gastos indirectos originados en la elaboración de los proyectos tramitados para la ejecución de los recursos de este fondo; los que en forma paradójica son inversamente proporcionales a su capacidad administrativa. Es decir, entre más débil es su estructura más gastos indirectos tienen que efectuar, al tener que recurrir a especialistas independientes para que les elaboren los proyectos y supervisen las obras aprobadas.

3.2.1.3.2. En lo Concerniente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

- A) Para Obras o acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal
- B) Para Gastos Indirectos

De Igual manera que los Municipios, de los recursos que reciben los Estados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, pueden utilizar hasta un 3% para gastos indirectos relacionados con la ejecución de las obras o acciones mencionadas. En este caso, los recursos asignados para gastos indirectos generalmente son empleados en labores de supervisión, en rubros tales como: viáticos, combustibles y lubricantes, neumáticos y refacciones, mantenimiento de vehículos, etc.

3.2.1.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

El destino que han de dar los Municipios a los recursos que de este Fondo reciben de la Federación por conducto de los Gobiernos Estatales, es:

- A) Para el cumplimiento de sus obligaciones financieras, y
- B) Para la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, en materia de:

-
- a) Profesionalización;
 - b) Equipamiento;
 - c) Modernización tecnológica; e
 - d) Infraestructura de los cuerpos de seguridad pública.

3.2.1.5. Fondo de Aportaciones Múltiples

El Fondo de Aportaciones Múltiples lo distribuye la Federación, en el marco del Convenio de Desarrollo social, a todos las Entidades Federativas del país, quienes deben destinar los recursos recibidos para erogaciones de:

- A) Asistencia Social, en:
 - a) Otorgamiento de desayunos Escolares;
 - b) Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema;
 - c) Apoyos a la población en desamparo; e
- B) Infraestructura Educativa, en:
 - a) Construcción, equipamiento y rehabilitación de Infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

3.2.1.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Para continuar con la descentralización de los servicios educativos, y como parte de las estrategias de fortalecimiento al Federalismo planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a partir de 1998 el Gobierno Federal inicia el proceso de transferencia a los Estados, mediante Convenios de coordinación, de los recursos humanos, financieros y materiales que la Federación venía utilizando en la prestación de los servicios educativos profesional técnico y para adultos, que proporcionaban el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Para consolidar dicha transferencia, dentro de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999, en los artículos 25, 42 y 43 del Capítulo V, se establece la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, a fin de que los Estados que suscriban los convenios

de coordinación respectivos estén en posibilidades de operar estos servicios. Por lo tanto, el destino que han de dar a los recursos recibidos de este fondo, es para sufragar los gastos de operación y de inversión necesarios para la ejecución de los programas contemplados en estos sistemas educativos.

El monto total de recursos que se transfiere a los Estados mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se integra por las asignaciones específicas del mismo dentro del Ramo 33, adicionado con las transferencias que a este Ramo se hagan del Ramo 11 Educación Pública, destinado este último a cubrir las medidas salariales que se presenten durante el ejercicio fiscal de que se trate, por incrementos autorizados en las percepciones de los trabajadores y/o por aumento de plazas.

3.2.1.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal es también una de las innovaciones o adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, como una respuesta a la demanda urgente de la sociedad en el sentido de que se le brinde seguridad a sus personas y a sus bienes. Dicho fondo es contemplado en los artículos 25,44 y 45 de la citada Ley, y en el Presupuesto de Egresos se asignan los recursos en el Ramo 33 y se establecen los lineamientos generales para su distribución.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:

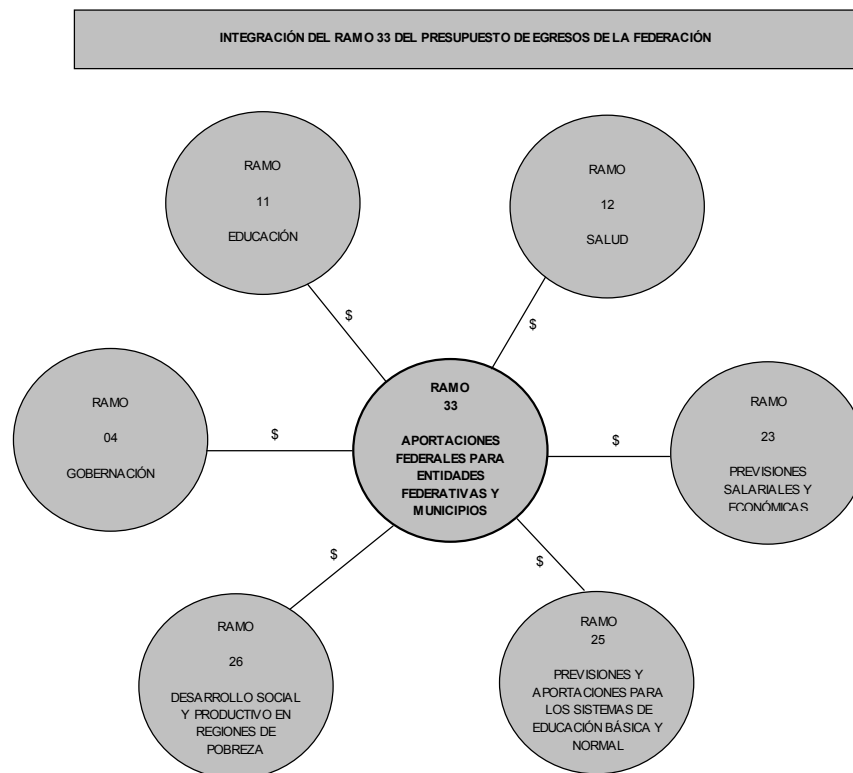
- A) Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública;
- B) Complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal;
- C) Equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y custodios de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- D) Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública;

- E) Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y de sus centros de capacitación.

Es importante destacar que los recursos utilizados para complementar las dotaciones a que se refiere el inciso B) tienen el carácter de No Regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes; esto es, que su aplicación por parte de los Estados no debe sentar el precedente para que en años posteriores sus montos deban ser considerados en los proyectos de presupuestos respectivos, correspondiendo a los Gobiernos Estatales asumir las responsabilidades laborales que deriven de la aplicación de tales recursos.

La observación anterior debe tomarse en cuenta por las Entidades Federativas, ya que para la puesta en operación del Programa Nacional de Seguridad pueden ser muchos los requerimientos, tanto para mejorar las percepciones del personal que ya labora en los cargos a que se hace mención en el inciso B), como para contratar nuevos elementos que vengán a complementar y mejorar las plantillas existentes; pero como la Ley dispone que estos recursos no son regularizables, entonces habría que ver cómo se financiaría dicho gasto en los siguientes ejercicios fiscales, puesto que no es posible pensar que sólo operarían durante un año. (Esquema No. 1)

ESQUEMA No. 1



3.2.2. Destino de los Recursos Procedentes del Ramo 26

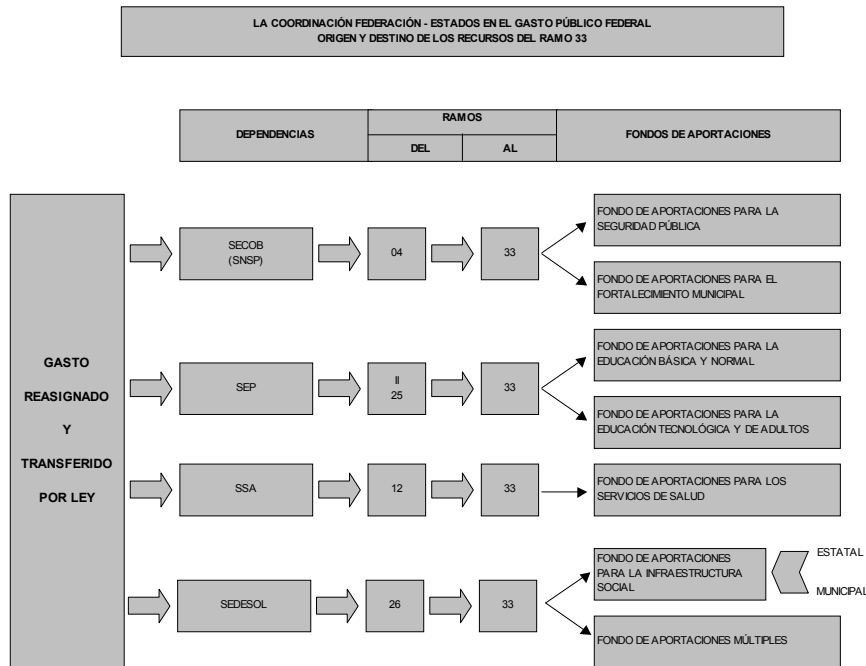
Los recursos del Ramo 26, que en las últimas dos Administraciones Federales ha tenido tres denominaciones, a saber: Solidaridad y Desarrollo Regional hasta 1995; Superación de la Pobreza en 1996 y 1997; y Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza a partir de 1998, se orientan primordialmente a impulsar el desarrollo regional mediante el financiamiento de proyectos de alcance regional y social, que a la vez propicien la generación de empleos y la superación de las actividades productivas, especialmente en las regiones del país que presentan mayores índices de marginalidad y pobreza. Esto con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población que las habita, darles arraigo en sus lugares de origen y evitar la emigración hacia otras áreas de la República como una alternativa de supervivencia, que como se ha comprobado, empeora sus condiciones particulares y genera múltiples problemas en las ciudades a que se trasladan, creando cinturones de miseria en sus periferias.

Entre los programas que se operan con recursos de este Ramo se encuentran:

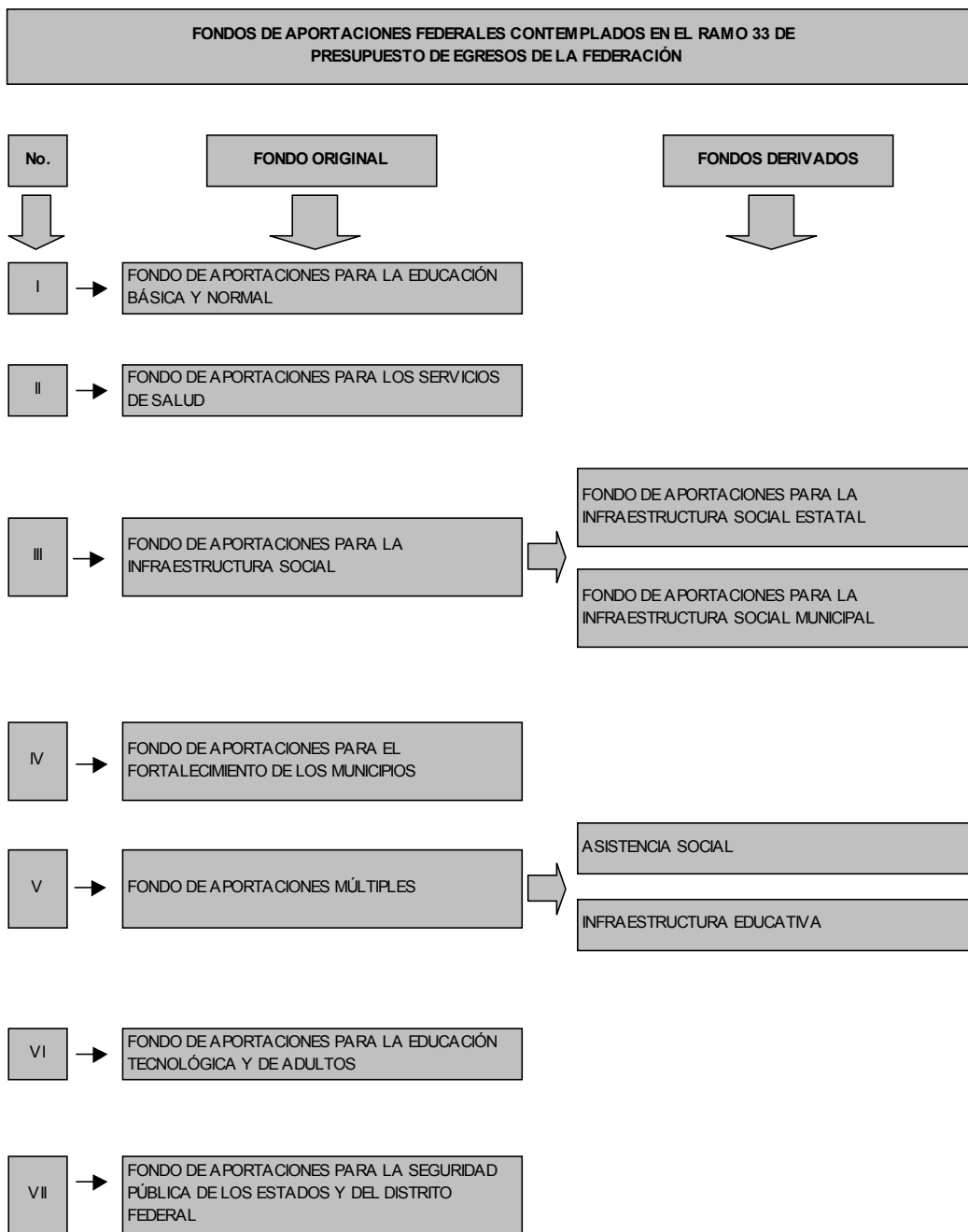
- a) Empleo Temporal;
- b) Crédito a la Palabra;
- c) Empresas Sociales y Cajas de Ahorro;
- d) Atención a Zonas Áridas;
- e) Jornaleros Agrícolas;
- f) Mujeres; y
- g) Servicio Social.

(Esquemas Nos. 2, 3 y 4)

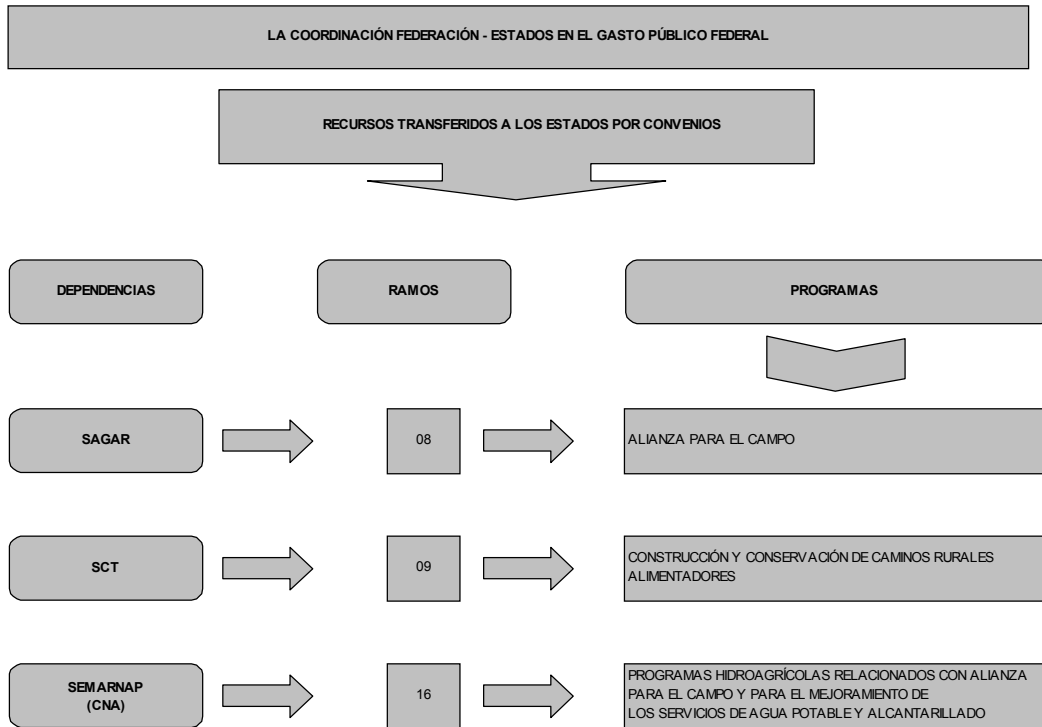
ESQUEMA No. 2



ESQUEMA No. 3



ESQUEMA No. 4



3.3. CRITERIOS Y FORMULAS DE ASIGNACION

Los criterios y fórmulas para determinar y distribuir los recursos de los fondos de aportaciones federales creados dentro del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación varían de uno a otro, según las circunstancias en que se ha dado la descentralización de la operación de los bienes y servicios transferidos por la Federación a las entidades federativas y los objetivos que en cada caso se persiguen.

A continuación se analizan los distintos factores o elementos que se consideran para la constitución y distribución de dichos fondos.

3.3.1. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

El artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

-
- I. El Registro Común de Escuelas y de plantilla de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos; y
 - II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole los siguientes:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal , contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
 - c) La actualización que se dictamine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Esto es, la determinación del monto de este fondo a nivel nacional se hace con datos estadísticos de gasto federal en educación básica y normal, y su distribución entre las entidades federativas se realiza partiendo de lo ya existente en cada una de ellas, con todas las posibles deficiencias que pudieran venirse arrastrando en cuanto a la asignación de recursos humanos (docentes y administrativos) y planteles que les fueron transferidos a raíz de la descentralización de estos servicios, sin establecer criterios que tomen en cuenta factores tan importantes como son: la población del Estado en edad escolar y la marginación social imperante en la región, a fin de propiciar su desarrollo otorgando más y mejor educación a sus habitantes.

3.3.2. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Por su parte, el artículo 30 de la LCF dispone que el monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el

Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. El Inventario de la infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuestos de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales , prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;
- III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, incluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y
- IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

Dicho en otros términos, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se integra cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación partiendo de los datos históricos que reflejan las transferencias hechas por el Gobierno Federal a las entidades federativas para atender los servicios de salud a población abierta (que es la que no cuenta con servicios de seguridad social derivada de un contrato de trabajo), conforme a lo establecido en los Acuerdos de Coordinación respectivos suscritos entre ambas autoridades para la descentralización integral de estos servicios.

A fin de darle equidad a la distribución de recursos federales destinados a la atención de servicios de salud a población abierta en todo el país, y evitar la desigualdad con que anteriormente se venía manejando el Presupuesto de Egresos en esta materia, se creó un apartado especial dentro de este fondo, que es el contenido en la Fracción IV del Artículo arriba citado, mediante el cual se resarce a aquellas entidades que perciban aportaciones por debajo de un mínimo predeterminado.

Para distribuir los recursos asignados a este apartado se toman en cuenta en cada entidad federativa las siguientes variables:

- a) Monto del déficit;
- b) Población abierta;
- c) Razón estandarizada de mortalidad;
- d) Índice de marginación;

Las variables se toman de los sistemas oficiales de información (censos), y junto con el gasto total federal que para población abierta se ejerce en las entidades federativas, se aplican al monto autorizado en el Presupuesto de Egresos, distribuyéndose de acuerdo a la fórmula prevista en el artículo 31 de la LCF que a continuación se transcribe:

Artículo 31.- Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde Σ representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i -ésima entidad federativa.

$$\Sigma F_i = \Sigma (M * T_i)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la Fracción IV del Artículo 30.

Fi = Monto correspondiente a la i -ésima Entidad Federativa del Monto total M.

Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i -ésima Entidad Federativa del Monto Total M.

Para el cálculo de T_i de la i -ésima Entidad Federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = D_i / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en Entidades Federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i = Monto total del déficit de la i -ésima Entidad Federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$DI = MAX \left(POB_i^{*(PMIN * 0.5 * (REM_i + IEM_i) - GT_i)}, 0 \right)$$

En donde:

POBi = Población abierta en i -ésima Entidad Federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i -ésima Entidad Federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i -ésima Entidad Federativa.

Gti = Gasto Total Federal que para población abierta se ejerza en las Entidades Federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

3.3.3. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social cuenta con un procedimiento objetivo para la determinación de su monto, consistente en aplicar un porcentaje fijo del 2.5% a la recaudación federal participable estimada en el Presupuesto de Egresos, en base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos, ambos de la Federación. La fuente para obtener este dato sólo es utilizada como una referencia y no como una opción obligada para su financiamiento, por lo que su origen no es determinado pero sí su base. Lo anterior está contenido en el artículo 32 de la LCF.

La distribución entre las entidades federativas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social la realiza la SEDESOL mediante una fórmula que toma en consideración necesidades básicas de los hogares, como son:

- a) Ingreso per cápita;
- b) Nivel educativo promedio;
- c) Disponibilidad de espacio de la vivienda;
- d) Disponibilidad de drenaje; y
- e) Disponibilidad de electricidad - combustible para cocinar.

Los datos sobre estas variables de rezago social son tomados de la información estadística más reciente que haya publicado el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que, combinados y ponderados reflejan el índice de pobreza extrema que prevalece en cada Estado, sirviendo de base para la distribución de tales recursos a fin de combatir esta situación de marginación y pobreza extrema en que se encuentran diversas regiones del país.

Asimismo, del monto total que integra este fondo (2.5% de la recaudación federal participable)) se crean dos:

- a) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, con un 0.303% equivalente al 12.12% del total; y
- b) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, con un 2.197% que representa el 87.88% del total.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal son canalizados por la Federación a los municipios de cada entidad por conducto de las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes de los Gobiernos Estatales, quienes deben distribuirlos entre sus municipios apegándose a la fórmula y criterios contenidos en los artículos 34 y 35 de la LCF.

Para hacer esta distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, los Ejecutivos de cada Estado, ajustándose a las disposiciones contenidas en el artículo 35 de la LCF emiten durante el mes de enero de cada año un Acuerdo que contiene su propia fórmula y criterios de distribución, así como los importes que corresponden a cada uno de sus municipios como resultado de aplicar dicha fórmula. Este Acuerdo se publica en el Periódico Oficial del Estado.

A continuación se transcribe la fórmula contenida en el artículo 34 de la LCF para la distribución entre las entidades federativas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; y posteriormente el Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en el Estado de Veracruz, únicamente en los apartados relativos a la fórmula y criterios de aplicación.

3.3.3.1. Fórmula para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Art. 34 LCF)

Artículo 34.- El ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos.

I. Fórmula

$$IGP_j = P_1 B_1 + P_2 B_2 + P_3 B_3 + P_4 B_4 + P_5 B_5$$

En donde:

P_{jw} Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar i en estudio;

$B_1, \dots, 5 =$ Ponderador asociado a la necesidad básica w, y

i = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j , el cual se conforma con las brechas de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II.

Sus correspondientes ponderadores son:

$$B_1 = 0.4616, B_2 = 0.1250, B_3 = 0.2386, B_4 = 0.0608 \text{ y } B_5 = 0.1140.$$

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

W1= Ingreso per cápita del hogar;

W2= Nivel educativo promedio por hogar;

W3= Disponibilidad de espacio de la vivienda;

W4= Disponibilidad de drenaje; y

W5= Disponibilidad de electricidad - combustible para cocinar.

III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right]$$

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w.

X_w = Valor observado en cada hogar i, para la necesidad básica w.

IV. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, solo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

V. El valor de IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora al factor Poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_i = IGP_i^2 * T_i$$

En donde:

MCH_i = Masa Carencial del Hogar i;

T_i = Número de miembros en el hogar i en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH_i para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

MCE_k = Masa Carencial del Estado k;

MCH_{jk} = Masa Carencial del Hogar i en pobreza extrema en el Estado k; y,

J_k = Número total de hogares pobres extremos e el Estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE}{MCN} k * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del Estado k;

MCE_k = Masa Carencial del Estado k; y

MCN = Masa Carencial Nacional.

Así la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta

fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PEJ) que se asignarán a cada Estado.

3.3.3.2. Fórmula para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Estado de Veracruz, según Acuerdo del Ejecutivo Estatal publicado en la Gaceta Oficial el 30 de enero de 1999

CUARTO. La fórmula aplicada para la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, es la establecida en los Artículos 34 y 35 correspondientes al Capítulo V de la Le de Coordinación Fiscal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997 y en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1999 por el que la Secretaría de Desarrollo Social da a conocer las variables y fuentes de información para el cálculo y que se expresa como la suma ponderada que representa al Índice Municipal de Pobreza (IMP) como a continuación se indica:

$$IMP_i = R_{i1} B_1 + R_{i2} B_2 + R_{i3} B_3 + R_{i4} B_4$$

Donde:

$R_{i1, \dots, i4}$ = Rezago asociado a cada una de las cuatro necesidades básicas consideradas por el IMP en el i-ésimo municipio con respecto al rezago estatal en esa misma necesidad.

$B_{1, \dots, 4}$ = Ponderador cuyo valor es 0.25 en cada uno de los rezagos.

Una vez estimado el IMP_i para todos los municipios del Estado de Veracruz, se suman y se calcula su distribución porcentual multiplicando cada valor índice por cien. La distribución resultante se aplica al techo financiero señalado en el numeral segundo de este Acuerdo para obtener el monto que corresponde a cada municipio.

QUINTO. Las variables y sus respectivas normas que sirven para determinar la situación social de los municipios son las siguientes:

R1 = Población ocupada que no percibe ingresos o que éstos son hasta de dos salarios mínimos.

R2 = Población que no sabe leer y escribir a partir de los quince años.

R3 = Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle.

R4 = Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Para estimar los rezagos municipales R1,...4 se considera la población municipal que se ubica debajo de las normas anteriores y se divide entre la población estatal que muestra las mismas condiciones en cada una de las variables.

SEXTO. Para el cálculo de la fórmula descrita en el presente acuerdo se utilizó la siguiente información elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en los tomos correspondientes al Estado de Veracruz.

Necesidad	Variable y Fuente
Ingreso por Trabajo	Población ocupada por municipio, sexo y sector de actividad según grupos de ingreso, de los Resultados Definitivos. Tabulados Básicos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.
Educación	Población de 15 años y más por municipio y grupos quinquenales de edad según condición de alfabetismo y sexo, de la Enumeración del Censo de Población y Vivienda 1995.
Drenaje	Ocupantes en viviendas particulares por municipio, disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada según disponibilidad y tipo de drenaje de la Enumeración del Censo de Población y Vivienda 1995.
Electricidad	Ocupantes en viviendas particulares por municipio, disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada según disponibilidad tipo de drenaje de la Enumeración del Censo de Población y Vivienda 1995.

3.3.4. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Igual que en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en este caso su monto se determina anualmente en función de la recaudación federal participable, sólo para efectos de referencia y no como una fuente de financiamiento, en un porcentaje del 2.35%.

La distribución de este fondo la realiza la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, utilizando un criterio muy simple y a la vez muy equitativo, ya que es en razón directa al número de habitantes que tiene cada entidad federativa respecto del total nacional, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI. Los Estados a su vez deben distribuir estos recursos entre sus municipios empleando el mismo criterio, es decir, según su número de habitantes respecto del total estatal. Todo ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la LCF.

3.3.5. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples

De la misma manera que los fondos 3 y 4, correspondientes a Infraestructura Social y Fortalecimiento Municipal, el Fondo de Aportaciones Múltiples también se integra anualmente partiendo de un porcentaje, sólo como referencia, de la recaudación federal participable estimada para el ejercicio fiscal de que se trate, equivalente al 0.814%

Para su distribución entre las entidades federativas la Ley de Coordinación Fiscal no establece un mecanismo específico, sino que remite a "las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación".

3.3.6. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Este fondo se constituye para que las entidades federativas que hayan suscrito Convenios de Coordinación con la Federación para la transferencia de los servicios educativos que proporcionan el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) hagan frente a los gastos derivados de su administración; por lo que, para su determinación anual en el presupuesto de Egresos de la Federación, se toman en cuenta los siguientes elementos: (Art.43 de la LCF)

- I. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.

-
- b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior.
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintas de los servicios personales correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.
- III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

Como puede observarse, la manera de financiar este fondo es muy similar al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, donde por un lado se autoriza dentro del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios un presupuesto para el sostenimiento de los servicios de que se trata, que en este caso son los servicios educativos que proporcionan el CONALEP y el INEA, con base en el costo de operación total incurrido en el ejercicio anterior e incrementado con la actualización de los gastos de operación; y por otro, se crean reservas o provisiones en otros Ramos, que son transferidas al Ramo 33 para cubrir las medidas salariales por incrementos en las percepciones de los trabajadores y/o por aumento de plazas que se autoricen durante el ejercicio.

En cuanto a los servicios de educación para adultos, la determinación de recursos de este fondo y su consiguiente distribución debe responder a estrategias que permitan abatir el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo, lo cual se entiende debe ser proporcional al número de habitantes con que cuenta cada Estado en estas condiciones.

Valga decir que para 1999 el presupuesto de Egresos de la Federación no asigna cantidad alguna dentro del Ramo 33 para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; sin embargo, establece en los artículos 9 y 17 que a dicho fondo serán transferidos recursos del Ramo 11 Educación Pública, una vez celebrados los Convenios de coordinación respectivos con las entidades federativas.

3.3.7. Determinación y Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El mecanismo para la determinación del monto de los recursos destinados a la creación de este fondo no está definido en la Ley de Coordinación Fiscal de una forma clara y precisa, sino que deja a la Secretaría de Gobernación la formulación de la propuesta respectiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta lo incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Corresponde al Consejo Nacional de Seguridad Pública el establecimiento de criterios para la distribución del fondo entre las entidades federativas, así como de los conceptos de gasto en que deben ser utilizados. Tales criterios y su distribución deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 28 de febrero de cada año, tomando en cuenta lo siguiente, de acuerdo al artículo 44 de la LCF:

- a) El número de habitantes de las entidades federativas;
- b) El índice de ocupación penitenciaria;
- c) La tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados;

Así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad pública en materia de:

- a) Profesionalización;
- b) Equipamiento;
- c) Modernización;
- d) Tecnología; e
- e) Infraestructura.

Es importante resaltar que la asignación de recursos en los diversos rubros de gasto que apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública no sientan precedentes de obligatoriedad para años subsecuentes, sino que estarán en función del avance del Programa Nacional de Seguridad Pública y del logro de las metas programadas, contempladas en los Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos correspondientes, suscritos entre la Secretaría de Gobernación y los Ejecutivos de cada Entidad Federativa.

A continuación se incluye el Acuerdo No. 33/99 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, emitido por la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es el presidente del mismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999, mediante el cual se aprueban los criterios de asignación, la fórmula de distribución y el monto de los recursos por destinatario, así como los

conceptos de gasto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1999.

**ACUERDO 33/99 POR EL QUE SE APRUEBAN LOS CRITERIOS
DE ASIGNACIÓN, FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN Y MONTO
DE LOS RECURSOS POR DESTINATARIO Y CONCEPTO DEL GASTO,
DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA
DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL**

Primero.- Se establecen los siguientes criterios de asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal:

- I. Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal
- II. Índice delictivo
- III. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública
- IV. Proyectos convenidos

Segundo.- Se acuerda la siguiente fórmula de distribución de los recursos:

I. Metodología

Para garantizar la distribución equitativa de los recursos federales destinados a la seguridad pública en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, y ante la imposibilidad de considerar la totalidad de los factores que intervienen en el fenómeno de la seguridad pública, fue necesario orientar la distribución de los recursos con base en el análisis y valoración de indicadores relevantes tales como la incidencia delictiva y el factor demográfico, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en cada entidad federativa.

Considerando estas premisas se construyó un modelo cuantitativo que considera los siguientes cuatro indicadores:

- a = Indicador Poblacional, con un valor ponderado del 35 por ciento
- b = Índice delictivo, con un valor ponderado del 10 por ciento
- c = Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, con un valor ponderado del 15 por ciento
- d = Inversión en proyectos convenidos, con un valor ponderado del 40 por ciento

II. Porcentajes de asignación

El cálculo de los porcentajes de asignación se realizó a partir de la información considerada. En este sentido se asignó un valor a los rubros que forman el universo a considerar; respondiendo a la importancia de cada uno de los fenómenos cuantificados en esta etapa de desarrollo del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Teniendo en cuenta que la suma de indicadores totaliza el 100% de la asignación, cabe destacar que cada indicador es integrado con la información de las entidades federativas; por tanto, el punto de partida para referenciar la magnitud del indicador en cada Estado y en el Distrito Federal se considera en relación con la sumatoria total de los valores asignados en cada indicador a las 32 entidades federativas.

FASP es el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

a) Porcentaje otorgado al indicador Poblacional

El valor otorgado a esta variable es del 35% del presupuesto total. Esta cantidad se divide entre el valor de la población en 1997 correspondiente a 94,732,320 habitantes, resultando una asignación de \$17.36 pesos por habitante que es multiplicada por la población que ostenta cada entidad federativa.

$$a = \frac{PE}{PN} * P_p$$

Donde:

PE = Población del Estado o del Distrito Federal

PN = Población nacional.

Pp = Valor ponderado de la variable Poblacional (35% del FASP).

b) Porcentaje otorgado al índice delictivo

A este índice, le corresponde el 10% del presupuesto total. Considerando como año de referencia a 1997, se incluyeron las siguientes variables:

Delitos de alto impacto social ocurridos: robos, lesiones, homicidios y armas prohibidas, con un valor ponderado asignado del 30 por ciento.

Tasa delictiva sobre indicadores demográficos: variables de la incidencia delictiva de 1997 del fuero común en las 32 entidades federativas, contrastada con la variable de población.

La incidencia delictiva por cada 1,000 habitantes es dividida entre la frecuencia ocurrida en las 32 entidades federativas, obteniéndose la tasa delictiva para cada una de éstas, que se multiplica por el valor ponderado asignado a esta variable que corresponde al 40 por ciento.

Crimen organizado: los delitos contra la salud, secuestros y asaltos bancarios ocurridos en las 32 entidades federativas incluyendo al Distrito Federal, cifra que se multiplica por el valor asignado que en este caso es igual al 20 por ciento.

Seguridad en carreteras: número de asaltos ocurridos en la red carretera nacional en cada una de las 32 entidades, dividiéndolo entre el número total de asaltos registrados en el país, asignándole un valor ponderado del 10 por ciento.

La suma de los valores asignados en las variables tanto de delitos de alto impacto social, tasa delictiva sobre indicadores demográficos, crimen organizado y seguridad en carreteras será equivalente en la distribución final al 10% del presupuesto asignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, lo que se expresa en la siguiente ecuación:

$$b = (X1 * 0.30 + X2 * 0.40 + X3 * 0.20 + X4 * 0.10) * PDIS$$

Donde:

- X1 = Índice de delitos de impacto social
- X2 = Tasa delictiva respecto a indicadores demográficos
- X3 = Índice de crimen organizado
- X4 = Índice de seguridad en carreteras
- PDIS = Valor ponderado de las variables de delitos de impacto social (10% del FASP)

c) Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública

Se valoran los esfuerzos realizados por las entidades federativas en el desarrollo de las acciones comprometidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública, con un valor ponderado del 15%, otorgando un peso

específico al cumplimiento en el calendario de las aportaciones depositadas en los fideicomisos locales, constituidos en 1998, para la distribución, y otro valor de ponderación al ejercicio de los recursos que les fueron canalizados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Dentro de este factor, la variable correspondiente a las aportaciones efectuadas recibió una ponderación interna del 67%, en tanto que al indicador relacionado con las aportaciones ejercidas se le otorgó un valor del 33%. El procedimiento del cálculo consiste en contrastar tanto las aportaciones efectuadas como las ejercidas con las aportaciones convenidas en cada entidad federativa, y sumar el total de aportaciones en el país. Posteriormente se divide esta aportación entre la sumatoria nacional y se multiplica por la ponderación asignada en cada indicador.

$$C = \left[\left[\left(\frac{AE}{AC} \right) * PAR \right] * 100 + \left[\left(\frac{IE}{ATC} \right) * PAE \right] * 100 \right] * PEAP$$

Donde:

- AE = Aportaciones efectuadas por las entidades federativas
- AC = Aportaciones convenidas con las entidades federativas
- EX'₃₂ = Sumatoria de las proporciones efectuadas por las entidades federativas
- PAR = Ponderador de las aportaciones efectuadas
- IE = Inversiones ejercidas por la entidad federativa
- ATC = Aportación total convenida con la entidad federativa
- EY'₃₂ = Sumatoria de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas
- PAE = Ponderador de las aportaciones ejercidas
- PEAP = Valor ponderado de la variable de avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (15% del FASP)

d) Inversión en proyectos convenidos equivalente al 40% del presupuesto total

En este apartado, se determinó una distribución de recursos sobre la base de convenir proyectos entre el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de atender las necesidades relacionadas con el índice de ocupación penitenciaria y la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados y el avance en la aplicación del programa de profesionalización y de equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

De igual manera que con los demás índices, se consideró la suma de todas las variables en las entidades federativas, y se dividió entre la sumatoria, multiplicándose por el valor ponderado asignado, equivalente al 40%.

Donde:

Z1+...+Z7 = Sumatoria por entidad federativa de los requerimientos de los proyectos convenidos

TNppc = Total nacional de los requerimientos de los proyectos convenidos

Pappc = Valor ponderado de los proyectos convenidos

e) Porcentaje de asignación = a + b + c + d

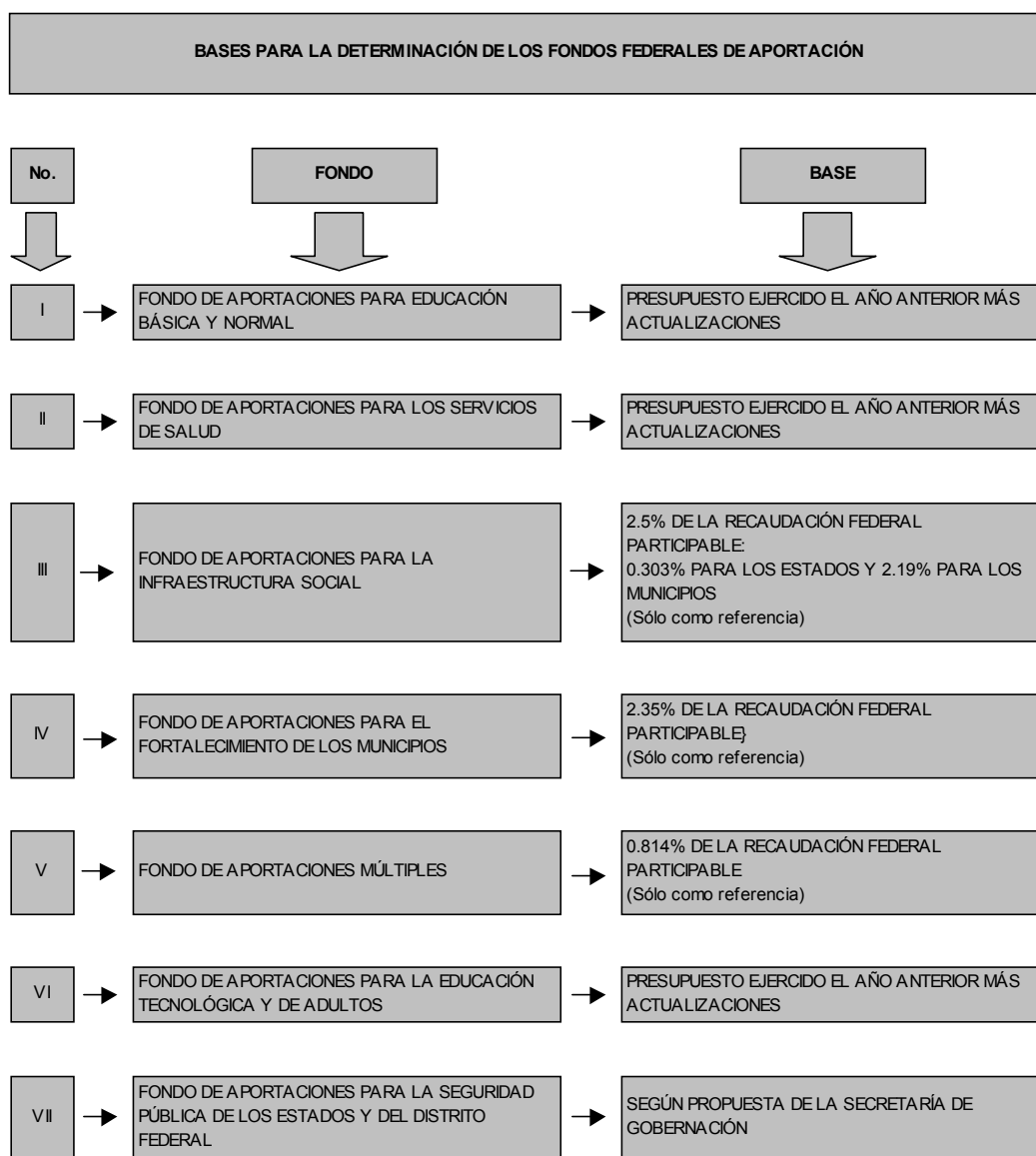
La suma de las cuatro secciones que comprende el porcentaje de asignación que corresponde a cada una de las 32 entidades federativas; en donde la suma de todas ellas equivale a 4,700 millones de pesos destinados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Ramo 33 para 1999 en materia de seguridad pública.

Tercero.- El monto total de los recursos que integran el Ramo 33 Fondo VII: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; autorizado por la H. Cámara de Diputados, se distribuirá por destinatario y concepto del gasto como sigue:

**DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA
SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL
POR DESTINATARIO Y CONCEPTO DEL GASTO
(Pesos)**

CONCEPTO DEL GASTO	PROFESIONALIZACION	EQUIPAMIENTO, TECNOLOGÍA E INFRA-ESTRUCTURA	INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	TOTAL
ENTIDAD FEDERATIVA				
Aguascalientes	11,899,421	51,787,131	1,311,952	64,998,504
Baja California	18,351,186	186,879,289	2,338,531	207,569,005
Baja California Sur	7,765,232	94,066,446	3,199,402	105,031,081
Campeche	8,868,534	.....	2,294,975	89,995,920
Coahuila	11,538,717	113,517,405	10,753,089	135,809,211
Colima	3,718,242	.....	.....	53,996,604
Chiapas	19,697,055	179,927,171	3,088,798	202,713,024
Chihuahua	25,173,591	.....	.....	153,179,091
Distrito Federal	60,724,550	258,841,709	5,427,559	324,993,819
Durango	.....	.....	2,803,950	.....
Guanajuato	16,688,071	156,286,557	2,029,851	175,004,479
Guerrero	.....	.....	.....	.....
Hidalgo	13,308,341	103,742,751	4,866,062	121,917,154
Jalisco	.....	.....	.....	.....
México	53,482,191	290,644,574	15,864,900	359,991,665
Michoacán	.....	.....	.....	.....
Morelos	16,152,278	70,825,032	3,020,228	89,997,538
Nayarit	.....	.....	.....	.....
Nuevo León	16,689,927	174,259,872	1,731,944	192,681,743
Oaxaca	.....	.....	.....	.....
Puebla	28,485,507	144,747,392	3,541,255	176,774,153
Querétaro	.....	.....	.....	.....
Quintana Roo	13,028,549	49,950,399	2,022,279	65,001,227
San Luis Potosí	.....	.....	.....	.....
Sinaloa	26,039,673	108,934,945	2,754,996	209,437,993
Sonora	.....	.....	.....	.....
Tabasco	24,809,957	99,188,425	2,506,298	126,504,680
Tamaulipas	.....	.....	.....	.....
Tlaxcala	7,470,421	56,659,123	874,745	65,004,289
Veracruz	.....	.....	.....	.....
Yucatán	17,485,611	69,821,389	3,196,020	90,503,021
Zacatecas	.....	.....	.....	.....
TOTAL	650,461,100	.....	121,779,869	4,700,000,000

ESQUEMA No. 5



3.4. CALENDARIOS DE ENTERO DE RECURSOS

La distribución entre las entidades federativas de los recursos asignados a cada uno de los fondos establecidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999, y su calendarización, están contenidas en el Acuerdo emitido el día 19 de enero de 1999 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año; salvo dos excepciones referentes a los fondos VI y VII llamados

: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal respectivamente.

De esta dos excepciones, en lo que concierne al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, el Acuerdo en mención establece que será la SEP quien determinará y publicará la fórmula de asignación, distribución y calendarización de los recursos previstos para este fondo, una vez celebrados los Convenios de Coordinación entre la SEP y los Gobiernos de los Estados, sin que hasta la fecha se conozca tal fórmula.

Por su parte, en lo que se refiere al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, también este Acuerdo establece que de conformidad con el artículo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999, el Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá publicar la distribución de los recursos por destinatario y concepto de gasto a más tardar el 29 de enero del año en curso; habiendo cumplido con esta obligación el organismo citado precisamente en esta fecha límite, emitiendo y publicando en el DOF del 29 de enero el Acuerdo 33/99 que contiene la fórmula para la distribución de los recursos asignados a este Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, haciendo con base en dicha fórmula la distribución entre las entidades federativas. Sin embargo, ni el Acuerdo de la SHCP del 20 de enero ni el del Consejo Nacional de Seguridad que publica la SEGOB por fungir el titular de esta Secretaría como presidente de aquel organismo hacen mención a la calendarización de los recursos autorizados. En cambio, la LCF sí establece en su artículo 44 que los recursos de este Fondo se enterarán mensualmente a los Estados y al Distrito Federal, por lo que puede interpretarse que el monto autorizado a cada entidad federativa le debiera ser ministrado en forma proporcional y mensual en el transcurso del ejercicio fiscal. En la práctica, anualmente se suscriben Convenios de Colaboración Administrativa en materia de seguridad pública, en los que se establecen los montos de aportaciones de cada una de las partes, los conceptos de gasto y la calendarización de recursos.

A este respecto es curioso ver cómo se negocian entre SEGOB y Gobierno del Estado, para la suscripción del Convenio de Colaboración en materia de seguridad pública, los montos que cada una de las partes aportarán para este fin, cuando ya se tienen establecidos y publicados en el DOF dichos montos en cumplimiento a lo dispuesto por la LCF y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las fechas contempladas en el Acuerdo de la SHCP del 20 de enero de 1999 en que la Federación les deberá radicar a las Entidades Federativas los recursos de los Fondos I al V restantes son las siguientes:

**CALENDARIO DE FECHAS DE PAGO 1999 DE LOS RECURSOS
ASIGNADOS AL RAMO 33**

MES	DIAS DE PAGO DE CADA FONDO				
	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM
Enero	04 y 19	04 y 22	18	19	21
Febrero	18 y 23	08 y 22	18	19	23
Marzo	08 y 23	08 y 22	18	19	23
Abril	08 y 21	07 y 21	19	20	22
Mayo	10 y 24	07 y 21	18	19	20
Junio	08 y 23	07 y 21	18	22	23
Julio	01 y 22	07 y 23	19	20	22
Agosto	09 y 23	06 y 24	18	19	20
Septiembre	07 y 23	07 y 21	20	22	23
Octubre	07 y 22	07 y 21	19	20	22
Noviembre	08 y 23	08 y 22		19	23
Diciembre	03	07		9	10

Nota: El FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) sólo se calendariza de enero a octubre porque así lo dispone el artículo 31 de la LCF, al señalar que este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados.

A continuación se incluye el texto completo del Acuerdo del 20 de enero de 1999 por el que la SHCP da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al ejercicio fiscal 1999 del Ramo 33 (de los fondos I al V); así como la distribución, mas no calendarización, que hace el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante Acuerdo 33/99 de los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Fondo VII), publicado en el DOF el 29 de enero de 1999; quedando pendiente únicamente el relativo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos por carecerse de esta información hasta la fecha. En cuanto al Fondo de Aportaciones Múltiples (Fondo V), éste se adiciona con la distribución y calendarización de los recursos destinados a la Infraestructura Educativa Superior, que es uno de los dos fondos que integran el componente de Infraestructura Educativa (el otro es Infraestructura Educativa Básica), el cual fue publicado en el DOF el 16 de abril de 1999 con la clave V.III, que en realidad debió ser V.II.II o V.2.2, por tratarse de un tercer nivel de clasificación.

PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33, aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER A LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LA DISTRIBUCION Y CALENDARIZACION PARA LA MINISTRACION DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL RAMO 33, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, A QUE SE REFIERE EL CAPITULO V DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

El artículo 10 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, establece dentro de los ramos generales al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, cuya distribución se encuentra prevista en el artículo 17 del mencionado Decreto.

El ejercicio de los recursos que integran el Ramo 33 deberá apearse a la distribución, condiciones y términos que establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y no podrán ser erogados con fines distintos a los que ahí se señalan.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de ministrar a cada entidad federativa, y a través de éstas a los municipios, los montos correspondientes de cada uno de los fondos que conforman el citado Ramo 33.

Por otra parte, las Secretarías de Educación Pública, Salud y Desarrollo Social, con base en lo ordenado en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, así como a lo establecido en el artículo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, han proporcionado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los montos, la distribución de los recursos calendarizados para cada entidad federativa, así como las fechas de pago, tomando en cuenta las Bases de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria, en las que se establecen los mecanismos

para la cuantificación y radicación de los recursos que se afecten a la constitución de los Fondos de Aportaciones Federales.

En lo referente al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y de conformidad con el artículo 43 fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma dicha Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación, las fórmulas de asignación, distribución y calendarización de los recursos previstos para este Fondo, una vez celebrados los respectivos Convenios de Coordinación entre la Secretaría de Educación Pública y los Gobiernos de los Estados. Los recursos para este Fondo serán transferidos al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios para ser ministrados en los términos establecidos en los convenios de referencia.

Asimismo, de conformidad con lo establecido por el artículo 17 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, el Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 29 de enero del año en curso, la distribución de los recursos por destinatario y concepto de gasto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Lo anterior, en virtud de lo señalado por el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, establecerá los criterios con base en los cuales se hará la distribución de los recursos antes citados.

En virtud de lo antes referido y con el objeto de ministrar los recursos del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, conforme al monto total autorizado por la H. Cámara de Diputados, esta dependencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, los artículos 1, 5 y 32 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los artículos 10 y 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 1999, y artículos 6 y 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emite el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER A LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LA DISTRIBUCIÓN Y CALENDARIZACIÓN PARA LA MINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES AL RAMO 33, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, A QUE SE REFIERE EL CAPÍTULO V DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

PRIMERO.- El monto total de los recursos que integran el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", autorizado por la H. Cámara de Diputados, se distribuirá como sigue:

TOTAL	\$	137,214,659,524.00
I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$	86,480,575,195.00
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$	14,466,100,000.00
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	\$	13,933,617,503.00
i. Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$	1,688,745,285.00
ii. Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$	12,244,872,218.00
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	\$	13,097,602,496.00
V. Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuyen en:	\$	4,536,764,330.00
i. Asistencia Social	\$	2,069,243,608.00
ii. Infraestructura Educativa	\$	2,467,520,722.00
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	\$	0.00
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	\$	4,700,000,000.00

SEGUNDO.- La distribución y calendarización de las ministraciones de recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el punto anterior será la siguiente:

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
Consolidado Entidad Federativa
Calendario 1999
(pesos)

	Annual	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ag	Sep	Oct	Nov	Dic
TOTAL	12,424,682,777	137,214,659,524	13,213,693,172	10,739,969,496	10,195,483,407	11,273,847,733	10,597,459,117	10,881,457,823	16,944,140,604	5,513,741,027	10,593,732,828	10,838,733,170	8,772,183,030
Aguascalientes	1,633,773,934	162,616,321	132,136,194	124,893,382	137,272,850	128,200,561	134,506,575	214,050,130	62,761,564	130,052,587	134,187,807	114,816,238	158,279,725
Baja California	3,379,603,940	318,325,597	255,393,517	241,856,933	291,684,609	255,569,359	263,986,839	458,819,525	163,170,922	300,169,008	260,387,319	230,676,564	339,563,748
Baja California Sur	1,145,922,327	113,896,188	92,085,574	86,930,206	96,333,482	89,887,027	93,395,254	151,487,336	45,446,366	92,357,728	94,122,520	79,391,164	110,589,482
Campeche	1,684,415,721	172,421,593	136,722,110	129,135,806	143,454,965	133,614,988	138,042,410	217,279,267	69,983,030	133,970,302	139,518,047	109,737,699	160,535,594
Coahuila	3,409,519,223	335,013,775	271,128,419	255,222,689	286,246,847	264,591,993	279,823,922	454,655,863	132,861,230	276,716,735	277,446,878	240,290,885	335,519,987
Colima	1,106,653,794	110,307,254	89,786,138	84,047,002	93,316,826	88,103,801	90,607,495	142,848,185	46,254,944	86,859,416	91,760,753	76,483,940	106,278,040
Chiapas	7,379,510,366	771,880,827	601,259,597	573,716,129	629,239,558	596,540,203	603,682,182	942,393,929	313,782,248	591,980,093	614,823,139	455,278,467	684,934,194
Chihuahua	3,862,135,187	381,291,373	311,182,313	293,740,132	326,085,924	304,563,791	317,323,306	504,526,797	153,257,402	310,066,088	317,729,612	269,514,647	372,853,802
Distrito Federal	1,401,312,278	136,460,597	116,442,017	120,339,457	107,484,008	121,757,005	117,666,750	102,285,914	96,572,757	114,639,425	118,974,209	116,870,205	131,819,934
Durango	2,890,108,933	286,114,038	234,019,675	220,902,913	244,268,326	227,154,686	244,146,158	385,003,298	110,615,116	229,679,540	237,839,075	197,632,969	272,733,139
Guanajuato	5,475,438,872	538,106,226	451,791,304	429,277,760	471,856,965	440,006,048	455,441,239	711,236,185	226,978,042	439,424,444	459,276,543	362,109,326	489,964,790
Guerrero	6,772,617,945	690,691,693	558,146,920	531,095,168	580,267,034	542,663,516	565,065,401	864,104,621	286,881,159	544,158,635	571,004,670	425,288,117	613,251,011
Hidalgo	4,154,894,192	452,793,174	336,732,661	317,758,301	348,299,991	321,698,020	338,598,862	527,684,967	160,670,439	324,319,060	339,714,303	269,456,210	417,168,204
Jalisco	7,064,413,298	682,153,608	577,144,689	548,466,846	594,487,238	566,928,293	579,171,903	903,218,545	304,725,057	570,850,191	587,626,075	494,836,843	657,804,010
México	13,043,324,588	1,324,669,594	1,075,248,758	1,037,473,605	1,166,472,344	1,085,443,722	1,099,722,942	1,574,351,917	605,213,871	1,026,751,265	987,876,636	843,846,501	1,216,253,433
Michoacán	6,359,711,332	627,442,095	519,844,616	490,033,046	543,522,918	520,197,976	521,381,177	834,664,222	245,266,725	503,712,638	531,108,036	419,443,503	603,094,380
Morlos	2,361,525,702	273,649,075	183,112,629	172,680,160	193,262,446	177,147,607	186,052,906	294,212,106	89,376,106	179,247,419	187,624,043	157,103,718	268,057,487
Nayarit	1,938,853,241	201,579,157	150,590,585	141,315,167	167,021,214	160,516,924	153,483,694	254,255,839	72,098,116	147,591,966	153,561,967	127,101,885	209,756,707
Nuevo León	4,371,182,814	414,987,079	342,046,767	325,249,097	359,786,595	342,830,050	353,708,388	564,748,404	218,571,559	381,431,901	348,093,071	302,841,479	416,888,424

Oaxaca	6,620,549,914	662,819,633	546,422,645	515,229,248	571,927,517	526,632,128	554,262,182	856,586,732	283,236,502	535,412,224	558,284,138	418,249,072	592,687,893
Puebla	6,204,658,298	605,034,463	516,300,676	491,307,428	539,935,907	504,990,511	518,593,445	795,936,621	272,447,010	504,025,825	526,533,127	392,347,055	537,206,230
Queretaro	2,155,639,875	230,636,566	170,755,141	161,485,941	185,158,526	166,375,229	172,810,575	274,887,210	89,454,411	167,482,994	173,680,231	139,043,726	223,869,225
QuintanaRoo	1,621,098,790	162,508,173	131,442,103	124,097,240	138,439,998	128,375,440	132,079,150	210,197,018	64,651,008	128,864,482	134,366,384	110,084,166	155,993,628
SanLuisPotosi	3,959,182,292	395,076,949	324,736,640	307,478,337	339,287,679	314,453,785	327,059,397	526,731,894	149,159,948	316,623,010	329,972,533	262,084,687	366,517,433
Sinaloa	3,471,292,319	355,434,865	278,250,166	263,082,440	290,281,046	270,947,786	284,192,941	450,467,126	130,281,300	273,244,488	284,590,113	242,374,933	348,145,115
Sonora	3,338,235,835	325,094,275	269,081,711	255,020,589	279,312,036	263,298,469	271,990,925	437,479,477	129,210,380	267,340,359	274,516,434	238,755,093	327,136,187
Tabasco	3,175,025,800	314,554,555	259,151,340	246,112,667	270,133,007	252,868,003	260,433,114	408,854,839	129,582,387	254,369,582	264,598,606	212,561,138	301,806,562
Tamaulipas	4,409,724,579	442,518,054	356,015,652	334,980,240	373,669,908	342,407,289	362,421,645	576,424,179	166,751,223	347,347,587	362,493,630	308,575,360	436,119,812
Tlaxcala	1,732,312,791	168,417,290	138,995,449	131,094,839	144,463,038	167,909,651	140,593,867	220,453,600	68,384,508	136,195,300	141,926,694	115,559,735	158,318,820
Veracruz	10,554,173,546	1,035,876,984	873,466,272	831,556,196	909,620,635	846,486,242	878,414,554	1,398,593,677	408,828,355	851,068,794	892,929,497	692,112,388	935,219,952
Yucatán	2,679,281,587	266,023,950	221,556,591	211,244,199	228,405,576	216,146,560	226,297,051	338,895,925	116,608,858	216,825,073	225,841,799	173,340,357	237,843,648
Zacatecas	2,626,030,871	255,298,151	212,980,627	201,660,244	222,878,920	229,252,354	216,501,574	346,806,236	100,406,584	210,954,669	216,325,281	174,374,960	238,592,271
Pendiente de Distribuir*	5,232,535,340												

*Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente de Infraestructura Educativa Superior y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). La SEP proporcionará a la SHCP la distribución de los recursos del FAM, para que por su conducto se den a conocer por este medio. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo establece el artículo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, deberá publicar en este medio la distribución de los recursos del FASP por destinatario y concepto de gasto a más tardar el 29 de enero del año en curso.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO I: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
Calendario 1999
 (pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Agascalientes	86,480,575,195	9,003,760,112	6,730,964,718	6,246,642,563	7,308,706,285	6,446,945,178	6,940,217,214	12,848,046,503	1,634,659,182	6,663,904,988	6,795,356,356	6,249,337,321	9,612,035,773
Baja California	1,117,633,647	115,197,816	87,878,921	80,778,433	93,814,797	81,698,278	90,721,150	108,749,573	19,762,774	85,631,770	89,301,133	82,138,517	121,959,085
Baja California Sur	2,521,170,151	240,632,254	182,526,922	170,790,353	219,976,901	179,087,186	193,060,311	382,526,736	91,571,491	229,016,304	186,623,889	172,362,412	272,959,092
Campeche	803,596,131	81,269,474	62,512,006	57,960,683	67,427,819	59,041,120	64,899,275	120,755,319	17,488,117	63,662,991	63,882,748	58,601,466	86,014,466
Coahuila	1,110,562,923	118,468,128	86,396,920	79,660,360	93,194,530	80,527,953	88,531,793	163,903,688	20,255,366	84,239,322	88,838,932	80,487,558	126,058,373
Colima	2,525,599,179	255,393,512	196,173,385	181,292,064	211,836,440	184,883,600	205,099,212	376,580,157	57,670,338	200,247,395	200,895,818	183,586,184	271,941,074
Chapas	734,169,278	75,197,287	57,795,438	53,397,798	61,897,576	53,930,245	59,416,922	109,154,371	14,588,902	55,248,454	59,173,223	54,272,994	80,136,668
Chihuahua	4,723,950,497	523,297,872	3,600,983,399	336,631,314	389,656,062	350,130,383	369,666,248	692,190,394	79,903,526	357,652,021	369,530,730	339,168,459	554,940,089
Durango	2,678,674,516	273,219,176	209,447,401	193,791,994	225,101,832	196,689,859	217,231,779	399,652,774	53,316,310	209,120,063	214,301,058	196,154,755	290,558,315
Guanajuato	1,996,575,571	202,716,570	156,006,772	144,338,423	166,433,915	145,995,389	167,849,390	305,198,921	34,288,705	152,997,970	158,878,846	146,697,512	215,153,158
Guerrero	3,445,397,867	352,383,082	272,170,435	252,779,249	289,272,086	254,814,709	279,721,477	521,907,022	51,854,007	263,521,962	277,518,651	256,269,474	373,185,713
Hidalgo	4,285,967,232	457,516,709	335,626,198	309,454,601	358,904,797	312,068,359	344,111,691	633,409,458	69,126,450	323,249,436	343,042,150	313,418,850	485,838,333
Jalisco	2,807,634,442	323,228,069	215,656,000	197,781,630	230,543,549	199,378,493	220,879,487	407,418,682	45,307,047	206,209,517	220,409,403	200,715,180	340,107,385
México	4,491,123,568	451,979,002	352,498,730	326,907,589	377,263,449	333,133,273	361,807,402	673,914,449	89,726,258	354,487,590	359,003,343	331,300,678	479,505,005
Michoacán	8,108,240,644	857,844,831	643,463,273	608,012,315	735,123,722	640,349,063	666,189,238	1,159,523,933	197,546,579	616,055,592	576,792,358	537,008,633	869,149,117
Morelos	4,322,590,277	440,536,401	338,024,691	312,602,611	360,569,745	331,946,424	345,176,273	643,178,762	70,028,616	328,290,379	344,794,743	317,073,161	490,368,471
Nayarit	1,618,997,336	205,307,510	119,164,657	109,413,612	129,870,823	110,589,350	122,978,336	228,072,729	27,376,935	115,618,897	121,773,074	111,195,878	217,635,535
Nuevo León	1,361,954,267	147,835,176	100,266,011	92,581,251	118,065,910	108,095,594	103,904,842	201,915,329	22,671,536	98,002,682	102,533,776	93,983,645	172,098,315
Oaxaca	2,989,328,681	289,581,282	222,985,194	208,580,597	243,907,873	218,054,000	237,295,321	443,917,428	105,059,022	205,456,068	227,126,498	211,242,913	316,121,385
Puebla	4,312,752,981	448,742,388	339,494,263	311,693,767	364,102,080	314,695,448	349,398,277	639,763,599	75,805,111	337,535,976	347,554,970	315,765,150	478,301,952
Querétaro	3,774,827,369	383,571,949	296,501,400	274,981,774	323,480,036	277,578,915	303,436,610	570,294,839	60,249,920	288,688,906	302,394,013	278,612,242	415,036,765
Quintana Roo	1,388,870,491	159,746,064	103,476,898	95,541,522	119,144,701	96,528,272	106,076,753	204,937,050	22,942,534	100,749,374	105,744,859	97,030,623	176,951,841
San Luis Potosí	1,082,563,523	112,848,404	84,954,996	78,466,444	91,428,264	79,238,656	86,002,422	161,166,812	18,735,643	82,541,905	87,168,433	79,315,706	120,095,858
Sinaloa	2,764,154,072	284,677,128	217,881,951	201,915,715	233,320,146	205,680,365	221,716,169	415,949,298	43,227,843	211,229,144	222,038,443	204,852,204	303,665,666
Sonora	2,403,408,788	258,673,032	186,636,832	176,609,431	199,553,973	174,379,045	193,831,896	355,796,366	40,872,212	181,949,061	190,947,389	174,975,488	273,184,063
Tamaulipas	2,294,570,150	230,555,344	179,046,725	166,669,217	191,626,931	169,310,640	184,542,100	345,953,369	44,381,586	180,610,067	182,531,397	169,028,991	250,313,783
Tlaxcala	2,047,020,182	209,584,638	160,628,996	149,562,454	171,816,300	150,817,589	163,732,448	305,460,402	31,712,832	156,186,775	164,620,200	150,994,270	231,943,778
Veracruz	3,106,600,914	322,215,199	244,038,173	224,636,330	262,341,032	224,976,055	251,981,303	461,227,601	55,533,496	236,938,885	250,313,011	227,261,196	343,192,633
Yucatán	1,158,571,013	115,467,356	88,342,950	81,061,864	94,941,271	114,655,985	91,331,328	169,066,952	21,599,977	86,811,114	89,810,323	82,608,371	123,064,022
Zacatecas	7,034,183,062	715,543,114	559,152,709	520,923,638	592,891,469	523,870,014	567,298,526	1,066,776,325	94,489,206	536,435,459	570,704,298	527,349,947	758,739,357
Zacatecas	1,637,060,131	168,413,930	128,756,925	119,233,915	137,913,248	120,290,405	133,708,882	245,430,153	26,779,169	124,809,835	131,933,353	120,636,874	179,153,442
Zacatecas	1,832,826,312	182,116,615	142,575,547	132,572,615	153,284,008	155,510,531	147,030,353	274,256,014	30,907,674	140,673,884	144,675,594	134,547,343	194,676,134

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO II: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa)
Calendario 1999
(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Aguascalientes	213,117,267	21,013,624	17,954,151	17,404,790	17,070,039	18,759,184	16,379,820	18,063,240	15,761,473	15,757,473	17,648,312	16,421,243	20,883,918
Baja California	331,981,531	33,342,600	28,515,852	26,715,837	26,079,437	30,682,085	25,097,804	28,101,058	23,407,700	22,903,701	28,051,710	25,295,303	33,788,444
Baja California Sur	170,806,108	17,519,859	14,519,605	13,703,992	13,691,093	15,208,201	12,752,489	14,877,565	12,752,489	12,099,797	14,592,777	12,722,021	17,014,912
Campeche	221,546,261	22,860,353	19,232,078	18,072,604	17,969,258	20,681,208	17,085,682	18,785,109	15,137,194	15,102,293	18,360,443	16,435,465	21,824,574
Coahuila	288,316,279	28,652,080	24,042,739	22,794,774	22,429,498	26,064,534	22,184,910	23,887,302	21,002,488	21,498,488	24,187,072	22,120,315	29,452,079
Colima	169,058,017	17,551,119	14,431,852	13,090,356	13,342,619	15,147,848	12,855,221	14,235,481	12,237,709	12,078,709	14,309,888	12,767,740	17,009,475
Chiapas	701,399,664	68,795,894	60,489,136	56,155,110	58,305,638	63,865,011	51,026,600	63,621,799	47,296,986	47,257,286	62,709,524	52,909,216	68,767,464
Chihuahua	386,606,745	38,741,749	32,475,888	30,413,419	30,777,372	36,350,238	29,080,568	32,558,227	27,625,295	27,621,295	32,697,936	29,373,814	38,890,944
Distrito Federal	840,824,366	86,096,557	67,368,582	66,103,603	67,444,807	71,392,965	64,721,501	68,699,737	62,986,580	62,984,780	67,319,564	65,215,561	90,490,129
Durango	307,799,541	31,518,976	26,134,411	24,665,998	25,824,076	27,284,343	23,029,376	25,141,908	21,663,942	21,659,942	25,777,427	23,505,310	31,593,832
Guamajuato	536,076,501	51,555,068	45,508,682	42,162,767	46,980,728	48,927,071	39,586,720	50,877,419	36,672,291	36,668,291	45,832,966	39,952,463	51,352,035
Guerrero	751,913,398	72,959,494	62,568,110	59,453,411	60,567,827	67,697,724	57,330,521	66,646,257	53,705,803	53,180,003	65,022,509	57,558,171	75,223,568
Hidalgo	399,526,371	44,137,666	35,843,722	33,965,733	31,939,650	35,033,413	30,019,784	32,408,459	27,505,566	27,479,766	31,950,484	29,578,715	39,663,413
Jalisco	901,141,259	85,364,133	80,004,965	73,240,347	70,329,426	86,301,803	68,775,351	77,401,316	63,092,020	63,083,120	79,885,613	69,260,357	85,402,808
México	1,821,636,479	194,341,628	159,507,766	156,361,907	157,043,481	167,822,073	155,880,479	134,304,431	127,145,739	127,120,039	134,561,837	132,107,985	175,439,114
Michoacán	540,542,240	52,426,334	47,340,565	42,951,074	45,758,598	51,398,484	39,246,910	50,872,279	34,624,929	34,599,229	49,541,672	40,285,494	51,496,672
Morelos	271,225,923	27,012,183	22,736,651	21,582,983	21,998,110	23,978,437	20,500,450	23,617,917	19,477,712	19,454,212	23,477,755	20,961,847	26,427,666
Nayarit	213,371,530	21,828,586	18,409,179	16,818,522	16,589,276	19,555,189	16,150,226	18,080,076	15,166,126	15,162,126	18,149,955	16,134,654	21,327,615
Nuevo León	456,757,403	45,501,330	39,333,592	36,235,777	35,841,370	42,354,193	34,613,861	39,046,505	31,728,067	31,723,967	39,470,275	35,159,792	45,748,764

Oaxaca	551,690,912	54,417,033	46,268,170	43,875,269	46,009,107	48,608,383	41,500,280	48,152,576	38,760,834	38,735,035	47,539,302	42,058,242	55,766,681
Puebla	495,332,157	45,821,065	44,378,365	40,022,592	39,828,041	48,412,123	36,323,029	45,430,660	31,985,968	32,038,269	45,752,390	37,610,231	47,828,824
Querétaro	252,676,606	25,391,724	21,779,466	20,445,641	19,960,568	23,116,571	19,165,419	21,426,530	17,988,246	17,984,246	21,183,921	19,209,513	25,024,761
QuintanaRoo	232,363,128	22,877,353	19,734,064	18,760,263	18,873,404	21,321,283	17,602,462	19,836,555	16,721,714	16,717,714	19,437,931	17,554,361	22,926,024
SanLuisPotosí	296,370,406	29,200,143	25,749,686	24,318,916	23,617,701	27,413,615	22,646,639	26,071,982	21,214,091	20,197,791	25,394,373	22,853,382	28,192,687
Sinaloa	352,098,003	34,761,382	29,747,914	28,067,464	28,287,572	31,836,840	26,571,230	30,318,181	25,056,509	25,052,409	30,112,742	26,816,522	35,469,238
Sonora	442,554,196	42,573,635	38,241,518	35,870,590	35,291,637	40,700,743	33,818,082	38,221,026	31,523,612	31,019,612	38,634,699	34,089,339	42,569,703
Tabasco	374,310,245	38,450,291	32,002,718	30,030,586	29,731,917	33,542,462	28,016,888	31,974,590	26,449,707	26,411,307	31,443,511	28,250,145	38,006,123
Tamaulipas	520,331,640	52,070,265	43,744,889	42,111,319	42,014,475	45,596,707	40,519,128	42,867,402	38,888,551	37,860,151	42,483,875	39,928,772	52,246,106
Tlaxcala	188,933,763	18,643,894	16,027,970	15,184,402	15,786,526	17,618,174	13,717,187	17,061,080	12,548,963	12,525,463	16,824,136	14,319,081	18,076,887
Veracruz	720,587,960	67,537,655	61,517,348	57,509,515	60,402,276	65,272,075	53,602,331	67,183,833	49,705,629	49,660,729	65,071,155	55,009,815	68,115,599
Yucatán	309,063,919	31,109,065	26,475,271	24,979,647	24,098,184	28,049,527	23,681,810	25,730,124	22,346,041	21,807,741	26,032,516	23,672,725	31,081,268
Zacatecas	206,040,092	20,508,079	17,787,757	16,245,771	16,297,495	18,790,260	15,612,465	17,704,493	14,654,181	14,650,181	17,935,203	15,654,471	20,199,736

NOTA: según la fe de erratas publicada el 22 de enero de 1999, en el Estado de Baja California Sur, en el mes de agosto, el monto que se especifica dice: 12,752,489 Debe decir: 12, 103,797.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO III: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
Calendario 1999
(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Aguscalientes	13,933,617,503	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,756	1,393,361,699		
Baja California	109,818,841	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,884	10,981,885		
Baja California Sur	126,931,728	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,173	12,693,171		
Campeche	76,599,623	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,962	7,659,965		
Coahuila	195,039,996	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,504,000	19,503,996		
Colima	177,796,083	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,609	17,779,602		
Chiapas	88,344,342	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,434	8,834,436		
Chihuahua	1,193,820,975	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,098	119,382,093		
Durango	267,445,409	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,541	26,744,540		
Guajuato	257,526,586	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,659	25,752,655		
Guerrero	700,375,369	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,537	70,037,536		
Hidalgo	1,086,289,132	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,913	108,628,915		
Jalisco	481,921,073	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,108	48,192,101		
México	538,613,156	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,316	53,861,312		
	1,023,925,580	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558	102,392,558		

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO III:iii Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

Calendario 1999
(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
	12,344,872,218	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,224	1,224,487,202		
Aguascalientes	103,000,463	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,046	10,300,049		
Baja California	117,712,210	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221	11,771,221		
Baja California Sur	74,442,293	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,229	7,444,232		
Campeche	176,264,085	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,409	17,626,404		
Coahuila	161,439,696	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,970	16,143,966		
Colima	84,539,089	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,909	8,453,908		
Chiapas	1,034,904,320	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432	103,490,432		
Chihuahua	238,510,165	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,017	23,851,012		
Durango	229,983,070	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307	22,998,307		
Guanajuato	610,694,949	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,495	61,069,494		
Guerrero	942,460,462	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,046	94,246,048		
Hidalgo	422,892,366	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,237	42,289,233		
Jalisco	471,629,881	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,988	47,162,989		
México	888,847,252	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,725	88,884,727		

Michoacán	650,663,938	65,066,394	65,066,394	65,066,394	65,066,394	65,066,394	65,066,394	65,0
Morelos	158,410,234	15,841,023	15,841,023	15,841,023	15,841,023	15,841,023	15,841,023	15,8
Nayarit	145,234,985	14,523,499	14,523,499	14,523,499	14,523,499	14,523,499	14,523,499	14,5
NuevoLeón	224,007,112	22,400,711	22,400,711	22,400,711	22,400,711	22,400,711	22,400,711	22,4
Oaxaca	892,042,071	89,204,207	89,204,207	89,204,207	89,204,207	89,204,207	89,204,207	89,2
Puebla	887,726,034	88,772,603	88,772,603	88,772,603	88,772,603	88,772,603	88,772,603	88,7
Querétaro	214,467,453	21,446,745	21,446,745	21,446,745	21,446,745	21,446,745	21,446,745	21,4
QuintanaRoo	133,640,145	13,364,015	13,364,015	13,364,015	13,364,015	13,364,015	13,364,015	13,3
SanLuisPotosí	417,738,648	41,773,865	41,773,865	41,773,865	41,773,865	41,773,865	41,773,865	41,7
Sinaloa	205,863,669	20,586,367	20,586,367	20,586,367	20,586,367	20,586,367	20,586,367	20,5
Sonora	160,872,015	16,087,202	16,087,202	16,087,202	16,087,202	16,087,202	16,087,202	16,0
Tabasco	311,356,974	31,135,697	31,135,697	31,135,697	31,135,697	31,135,697	31,135,697	31,1
Tamaulipas	252,839,575	25,283,958	25,283,958	25,283,958	25,283,958	25,283,958	25,283,958	25,2
Tlaxcala	151,814,159	15,181,416	15,181,416	15,181,416	15,181,416	15,181,416	15,181,416	15,1
Veracruz	1,275,783,117	127,578,312	127,578,312	127,578,312	127,578,312	127,578,312	127,578,312	127,5
Yucatán	342,537,926	34,253,793	34,253,793	34,253,793	34,253,793	34,253,793	34,253,793	34,2
Zacatecas	262,553,862	26,255,386	26,255,386	26,255,386	26,255,386	26,255,386	26,255,386	26,2

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO III: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)

Calendario 1999

(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Agascalientes	1,688,745,285	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,532	168,874,497		
Baja California	6,818,378	681,838	681,838	681,838	681,838	681,838	681,838	681,838	681,838	681,838	681,836		
Baja California Sur	9,219,518	921,952	921,952	921,952	921,952	921,952	921,952	921,952	921,952	921,952	921,950		
Campeche	2,157,330	215,733	215,733	215,733	215,733	215,733	215,733	215,733	215,733	215,733	215,733		
Coahuila	18,775,911	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,591	1,877,592		
Colima	16,356,387	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,639	1,635,636		
Chiapas	3,805,253	380,525	380,525	380,525	380,525	380,525	380,525	380,525	380,525	380,525	380,528		
Chihuahua	158,916,655	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,666	15,891,661		
Durango	28,935,244	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,524	2,893,528		
Guanajuato	27,543,516	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,352	2,754,348		
Guerrero	89,680,420	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042	8,968,042		
Hidalgo	143,828,670	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867	14,382,867		
Jalisco	59,038,707	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,871	5,902,868		
México	66,983,275	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,328	6,698,323		
Michoacán	135,078,328	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,833	13,507,831		
Morcles	96,203,855	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,386	9,620,381		
	15,861,941	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,194	1,586,195		

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun)
Calendario 1999
(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Agascalientes	13,097,022,496	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,880	1,091,466,816
	136,683,938	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,328	11,390,330
Baja California	334,634,210	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,184	27,886,186
Baja California Sur	59,490,914	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,576	4,957,578
Campeche	101,796,204	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,018	8,483,006
Coahuila	344,399,272	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,940	28,699,932
Colima	77,320,094	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,342	6,443,332
Chiapas	567,951,002	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,250	47,329,252
Chihuahua	442,590,474	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,540	36,882,534
Durango	226,837,170	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,098	18,903,092
Guamajuato	698,148,986	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,082	58,179,084
Guerrero	462,082,576	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,882	38,506,874
Hidalgo	334,686,968	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,580	27,890,588
Jalisco	949,204,334	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,362	79,100,352
México	1,854,936,356	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,030	154,578,026
Michoacán	613,234,212	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,852	51,102,840

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO V: Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
Calendario 1999
 (pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Agencias/Entes	4,536,764,330	280,463,607	276,703,480	294,697,229	299,932,606	346,902,536	347,316,150	378,060,346	378,060,346	433,904,039	337,154,762	337,154,764	293,879,125
Baja California	56,520,241	4,032,669	3,930,910	4,337,947	4,015,802	5,370,887	5,033,393	4,865,105	4,865,105	6,289,732	4,866,149	4,866,150	4,046,392
Baja California Sur	64,886,320	3,771,386	3,771,386	3,771,386	5,048,914	5,220,731	5,249,367	7,612,374	7,612,374	7,669,646	5,132,665	5,132,665	4,893,426
Campeche	35,429,551	2,489,317	2,436,425	2,647,993	2,597,032	3,020,168	3,125,952	3,236,914	3,236,914	3,977,402	3,029,454	3,029,454	2,602,526
Coahuila	55,470,337	3,106,094	3,106,094	3,415,824	4,304,159	4,418,809	4,437,917	6,603,452	6,603,452	6,641,669	4,331,658	4,331,658	4,169,551
Colima	73,408,410	4,488,634	4,432,746	4,656,302	5,501,360	7,164,310	6,060,251	7,708,855	7,708,855	8,491,303	5,884,446	5,884,446	5,426,302
Chiapas	37,762,063	2,281,072	2,281,072	2,281,072	2,798,855	3,747,932	3,057,576	4,180,357	4,180,357	4,254,477	2,999,864	2,999,864	2,699,165
Chihuahua	192,388,228	13,075,713	13,075,714	14,218,357	14,366,310	15,833,461	16,077,986	19,870,388	19,870,388	20,359,438	15,871,542	15,871,542	13,897,389
Distrito Federal	86,818,043	5,703,367	5,631,943	5,917,638	6,579,639	7,896,613	7,293,878	8,688,715	8,688,716	9,688,649	7,103,538	7,103,538	6,521,809
Durango	560,487,912	50,364,040	49,073,435	54,235,854	40,039,201	50,364,040	52,945,249	33,586,177	33,586,177	51,654,645	51,654,645	51,654,644	41,329,805
Guamajuato	101,370,065	7,222,735	7,222,735	7,222,735	7,354,578	9,219,197	8,611,635	10,006,712	10,006,712	10,365,871	8,527,049	8,527,049	7,083,057
Guerrero	95,440,149	5,951,457	5,895,668	6,119,125	7,357,532	8,047,649	7,916,423	10,235,125	10,235,125	11,017,572	7,708,308	7,708,307	7,247,958
Hidalgo	186,365,607	13,079,695	12,816,817	15,051,361	13,658,615	15,761,638	16,287,394	16,913,111	16,913,111	20,593,401	15,804,214	15,804,214	13,682,036
Jalisco	131,125,338	9,344,751	9,150,251	9,928,250	9,734,104	11,203,426	11,616,903	11,775,138	11,775,138	14,547,089	11,271,735	11,271,735	9,506,818
México	184,330,981	11,848,795	11,679,316	12,357,232	13,932,685	15,531,539	15,627,472	18,945,102	18,945,101	21,317,803	15,175,445	15,175,446	13,795,045
Michoacán	234,585,529	15,512,547	15,307,131	16,128,795	17,334,553	20,301,998	20,082,637	23,550,965	23,550,965	26,625,056	19,551,853	19,551,853	17,087,176
Morcles	136,476,810	8,689,728	8,689,728	8,689,729	11,404,943	11,063,436	11,168,362	14,823,549	14,823,548	15,033,398	10,981,996	10,981,996	10,126,397
Morcles	68,463,952	4,854,971	4,736,910	5,209,154	4,919,102	6,105,409	6,099,709	6,047,049	6,047,048	7,699,899	5,898,798	5,898,799	4,947,104

Nayarit	62,513,044	4,181,752	4,181,752	4,181,751	4,632,385	5,132,498	5,694,983	6,526,811	6,526,811	6,693,515	5,144,601	5,144,600	4,471,585
Nuevo León	112,063,575	7,975,157	7,798,971	8,503,713	8,108,342	10,492,847	9,870,196	9,855,461	9,855,460	12,322,056	9,567,291	9,567,292	8,146,789
Oaxaca	216,898,324	14,265,541	14,265,541	14,265,541	16,421,659	17,833,626	18,068,954	23,275,886	23,275,886	23,746,542	17,795,192	17,795,192	15,888,764
Puebla	179,122,030	12,324,699	12,104,161	12,986,312	13,311,080	15,682,723	15,516,456	16,894,372	16,894,372	19,981,900	15,069,968	15,069,968	13,286,019
Querétaro	76,896,578	5,041,117	5,041,116	5,041,117	5,595,596	6,272,825	7,110,742	8,065,969	8,065,970	8,291,713	6,293,792	6,293,792	5,382,829
Quintana Roo	49,249,009	2,947,833	2,918,460	3,035,950	4,303,747	3,980,938	4,039,683	5,359,068	5,359,068	5,770,280	3,925,447	3,925,447	3,683,088
San Luis Potosí	74,056,527	4,490,801	4,456,126	4,594,829	5,700,955	6,710,928	6,047,712	8,061,737	8,061,737	8,547,198	5,890,845	5,890,845	5,602,814
Sinaloa	102,006,201	7,027,663	6,892,632	7,432,757	7,466,713	9,759,113	8,817,027	9,379,791	9,379,791	11,270,230	8,557,195	8,557,195	7,466,094
Sonora	93,556,502	6,716,785	6,544,957	7,232,271	7,144,957	8,038,575	8,382,232	8,056,571	8,056,571	10,462,169	8,101,828	8,101,827	6,717,759
Tlaxaco	124,449,664	8,212,788	8,212,788	8,212,789	10,277,952	10,201,114	10,376,940	13,113,009	13,113,010	13,464,662	10,228,056	10,228,057	8,808,499
Tamaulipas	98,264,479	6,453,402	6,453,402	6,453,403	7,535,213	8,055,339	8,142,026	10,549,988	10,549,988	10,723,363	8,017,560	8,017,560	7,313,235
Tlaxcala	78,165,105	5,975,304	5,794,293	6,518,337	5,405,005	7,305,256	7,215,116	5,995,332	5,995,332	8,529,487	6,962,001	6,962,001	5,507,641
Veracruz	257,969,001	16,443,185	16,443,185	16,761,013	19,973,860	20,991,123	21,160,667	28,280,489	28,280,490	28,619,576	20,801,013	20,801,014	19,413,386
Yucatán	98,084,323	7,103,989	6,927,429	7,633,671	6,997,178	8,409,662	9,509,393	8,338,682	8,338,682	10,810,531	8,478,972	8,478,972	7,057,162
Zacatecas	80,005,092	5,486,620	5,430,486	5,655,021	6,110,580	7,764,726	6,671,919	7,657,892	7,657,892	8,443,767	6,527,642	6,527,642	6,070,905
Pendiente Distribuir*	532,535,340												

* Recursos del componente de Infraestructura Educativa Superior. La SEP proporcionará a la SHCP la distribución y calendarización de estos recursos, quien los dará a conocer por este medio.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
FONDO V: II Infraestructura Educativa Calendario 1999
(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Aguascalientes	28,471,659	1,452,055	1,452,055	1,452,055	2,249,260	2,249,260	2,249,260	3,607,358	245,162,649	3,607,358	2,183,776	2,183,776	2,178,088
Baja California	50,739,615	2,587,721	2,587,721	2,587,721	4,008,430	4,008,430	4,008,430	6,428,709	6,428,709	6,428,709	3,891,728	3,891,728	3,881,579
Baja California Sur	18,958,948	966,06	966,06	966,06	1,497,757	1,497,757	1,497,757	2,402,099	2,402,099	2,402,099	1,454,151	1,454,151	1,450,360
Campeche	46,200,220	2,356,211	2,356,211	2,356,211	3,649,817	3,649,817	3,649,817	5,853,568	5,853,568	5,853,568	3,543,557	3,543,557	3,534,318
Coahuila	52,137,106	2,658,993	2,658,993	2,658,993	4,118,831	4,118,831	4,118,831	6,605,772	6,605,772	6,605,772	3,998,916	3,998,916	3,988,486
Colima	25,092,266	1,279,705	1,279,705	1,279,705	1,982,289	1,982,289	1,982,289	3,179,190	3,179,190	3,179,190	1,924,577	1,924,577	1,919,560
Chiapas	89,757,912	4,577,653	4,577,653	4,577,653	7,090,875	7,090,875	7,090,875	11,372,328	11,372,328	11,372,328	6,884,432	6,884,432	6,866,480
Chihuahua	51,702,221	2,636,813	2,636,813	2,636,813	4,084,476	4,084,476	4,084,476	6,550,671	6,550,671	6,550,671	3,965,560	3,965,560	3,955,221
Durango	36,776,447	1,875,599	1,875,599	1,875,599	2,905,339	2,905,339	2,905,339	4,659,576	4,659,576	4,659,576	2,820,754	2,820,754	2,813,397
Guanajuato	66,185,292	3,375,450	3,375,450	3,375,450	5,228,638	5,228,638	5,228,638	8,385,676	8,385,676	8,385,676	5,076,412	5,076,412	5,063,176
Guerrero	95,783,732	4,884,971	4,884,971	4,884,971	7,566,914	7,566,914	7,566,914	12,135,799	12,135,799	12,135,799	7,346,612	7,346,612	7,327,456
Hidalgo	65,507,071	3,340,861	3,340,861	3,340,861	5,175,059	5,175,059	5,175,059	8,299,746	8,299,746	8,299,746	5,024,392	5,024,392	5,011,289
Jalisco	122,847,139	6,265,204	6,265,204	6,265,204	9,704,924	9,704,924	9,704,924	15,564,733	15,564,733	15,564,733	9,422,376	9,422,376	9,397,804
México	141,464,047	7,214,666	7,214,666	7,214,666	11,175,660	11,175,660	11,175,660	17,923,495	17,923,495	17,923,495	10,850,292	10,850,292	10,822,000
Michoacán	81,028,002	4,132,428	4,132,428	4,132,428	6,401,212	6,401,212	6,401,212	10,266,248	10,266,248	10,266,248	6,214,847	6,214,847	6,198,644
Morelos	36,022,000	1,837,122	1,837,122	1,837,122	2,845,738	2,845,738	2,845,738	4,563,988	4,563,988	4,563,988	2,762,888	2,762,888	2,755,680

Nayarit	30,978,334	1,579,895	1,579,895	2,447,289	2,447,289	2,447,289	2,447,289	3,924,954	3,924,954	3,924,954	2,376,039	2,376,039	2,369,842
Nuevo León	55,095,290	2,809,860	2,809,860	4,352,528	4,352,528	4,352,528	4,352,528	6,980,573	6,980,573	6,980,573	4,225,809	4,225,809	4,214,789
Oaxaca	119,027,010	6,070,377	6,070,377	9,403,134	9,403,134	9,403,134	9,403,134	15,080,722	15,080,722	15,080,722	9,129,372	9,129,372	9,105,567
Puebla	98,238,622	5,010,170	5,010,170	7,760,852	7,760,852	7,760,852	7,760,852	12,446,833	12,446,833	12,446,833	7,534,902	7,534,902	7,515,253
Querétaro	39,958,423	2,037,879	2,037,879	3,156,716	3,156,716	3,156,716	3,156,716	5,062,732	5,062,732	5,062,732	3,064,811	3,064,811	3,056,820
Quintana Roo	36,896,652	1,881,730	1,881,730	2,914,835	2,914,835	2,914,835	2,914,835	4,674,806	4,674,806	4,674,806	2,829,973	2,829,973	2,822,593
San Luis Potosí	53,127,074	2,709,480	2,709,480	4,197,039	4,197,039	4,197,039	4,197,039	6,731,200	6,731,200	6,731,200	4,074,847	4,074,847	4,064,223
Sinaloa	54,260,704	2,767,295	2,767,295	4,286,596	4,286,596	4,286,596	4,286,596	6,874,831	6,874,831	6,874,831	4,161,796	4,161,796	4,150,946
Sonora	47,206,801	2,407,547	2,407,547	3,729,337	3,729,337	3,729,337	3,729,337	5,981,102	5,981,102	5,981,102	3,620,761	3,620,761	3,611,321
Tabasco	64,732,102	3,301,337	3,301,337	5,113,836	5,113,836	5,113,836	5,113,836	8,201,558	8,201,558	8,201,558	4,964,952	4,964,952	4,952,005
Tamaulipas	54,116,069	2,759,920	2,759,920	4,275,169	4,275,169	4,275,169	4,275,169	6,856,506	6,856,506	6,856,506	4,150,703	4,150,703	4,139,878
Thaxcala	31,349,696	1,598,835	1,598,835	2,476,625	2,476,625	2,476,625	2,476,625	3,972,007	3,972,007	3,972,007	2,404,522	2,404,522	2,398,251
Veracruz	156,371,251	7,974,934	7,974,934	12,353,329	12,353,329	12,353,329	12,353,329	19,812,238	19,812,238	19,812,238	11,993,675	11,993,675	11,962,398
Yucatán	46,031,194	2,378,191	2,378,191	3,683,864	3,683,864	3,683,864	3,683,864	5,908,172	5,908,172	5,908,172	3,576,613	3,576,613	3,567,287
Zacatecas	38,322,483	1,954,446	1,954,446	3,027,477	3,027,477	3,027,477	3,027,477	4,855,459	4,855,459	4,855,459	2,939,334	2,939,334	2,931,669
Superior*	532,535,340.0												

* Recursos del componente de Infraestructura Educativa Superior. La SEP proporcionará a la SHCP la distribución y calendarización de estos recursos, quien los dará a conocer por este medio.
NOTA: según la fe de erratas publicada el 22 de enero de 1999, en el Estado de Baja California Sur, en los meses de enero, febrero y marzo, dice: 966,06. Debe decir: 966,906.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

FONDO V: I Asistencia Social Calendario 1999

(pesos)

	Annual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Agascalientes	2,069,243,608	181,779,353	178,019,226	196,012,975	147,068,761	194,038,691	194,452,305	132,897,697	132,897,697	188,741,390	188,741,383	188,741,385	145,852,745
Baja California	28,048,582	2,580,614	2,478,855	2,885,892	1,766,542	3,121,627	2,784,133	1,257,747	1,257,747	2,682,374	2,682,373	2,682,374	1,868,304
Baja California Sur	14,146,705	1,183,665	1,183,665	1,183,665	1,040,484	1,212,301	1,240,937	1,183,665	1,183,665	1,240,937	1,240,937	1,240,937	1,011,847
Campeche	16,470,603	1,522,411	1,469,519	1,681,087	1,099,275	1,522,411	1,628,195	834,815	834,815	1,575,303	1,575,303	1,575,303	1,152,166
Coahuila	9,270,117	749,883	749,883	1,059,613	654,342	768,992	788,100	749,884	749,884	788,101	788,101	788,101	635,233
Colima	21,271,304	1,829,641	1,773,753	1,997,309	1,382,529	3,045,479	1,941,420	1,103,083	1,103,083	1,885,531	1,885,530	1,885,530	1,438,416
Chiapas	12,669,797	1,001,367	1,001,367	1,001,367	816,566	1,765,643	1,075,287	1,001,367	1,001,367	1,075,287	1,075,287	1,075,287	779,605
Chihuahua	102,630,316	8,498,060	8,498,061	9,640,704	7,275,435	8,742,586	8,987,111	8,498,060	8,498,060	8,987,110	8,987,110	8,987,110	7,030,909
Distrito Federal	35,115,822	3,066,554	2,995,130	3,280,825	2,495,163	3,812,137	3,209,402	2,138,044	2,138,045	3,137,978	3,137,978	3,137,978	2,566,588
Durango	560,487,912	50,364,040	49,073,435	54,235,854	40,039,201	50,364,040	52,945,249	33,586,177	33,586,177	51,654,645	51,654,645	51,654,644	41,329,805
Guajuato	64,593,618	5,347,136	5,347,136	5,347,136	4,449,239	6,313,858	5,706,296	5,347,136	5,347,136	5,706,295	5,706,295	5,706,295	4,269,660
Guerrero	29,254,857	2,576,007	2,520,118	2,743,675	2,128,894	2,819,011	2,687,785	1,849,449	1,849,449	2,631,896	2,631,896	2,631,895	2,184,782
Hidalgo	90,581,875	8,194,724	7,931,846	10,166,390	6,091,701	8,194,724	8,720,480	4,777,312	4,777,312	8,457,602	8,457,602	8,457,602	6,354,580
Jalisco	65,618,267	6,003,890	5,809,390	6,587,389	4,559,045	6,028,367	6,441,844	3,475,392	3,475,392	6,247,343	6,247,343	6,247,343	4,495,529
México	61,483,842	5,583,591	5,414,112	6,092,028	4,227,761	5,826,615	5,922,548	3,380,369	3,380,368	5,753,070	5,753,069	5,753,070	4,397,241
	93,121,482	8,297,881	8,092,465	8,914,129	6,158,893	9,126,338	8,906,077	5,627,470	5,627,470	8,701,561	8,701,561	8,701,561	6,265,176

Michoacán	55,448,808	4,557,300	4,557,301	4,557,301	4,662,224	4,767,150	4,557,301	4,557,300	4,767,150	4,767,149	4,767,149	3,927,753
Morelos	32,441,952	3,017,849	2,899,788	3,372,032	2,073,364	3,253,071	1,483,061	1,483,060	3,135,911	3,135,910	3,135,911	2,191,424
Nayarit	31,534,710	2,601,857	2,601,857	2,601,856	2,185,096	3,247,694	2,601,857	2,601,857	2,768,561	2,768,562	2,768,561	2,101,743
NuevoLeon	56,968,285	5,165,297	4,989,111	5,693,853	3,755,814	6,140,319	2,874,888	2,874,887	5,341,483	5,341,482	5,341,483	3,932,000
Oaxaca	97,871,314	8,195,164	8,195,164	8,195,164	7,018,525	8,430,492	8,195,164	8,195,164	8,665,820	8,665,820	8,665,820	6,783,197
Puebla	80,883,408	7,314,529	7,093,991	7,976,142	5,550,228	7,921,871	4,447,539	4,447,539	7,535,067	7,535,066	7,535,066	5,770,766
Queretaro	36,538,155	3,003,238	3,003,237	3,003,238	2,438,880	3,116,109	3,003,237	3,003,238	3,228,981	3,228,981	3,228,981	2,356,009
QuintanaRoo	12,352,357	1,066,103	1,036,730	1,154,220	1,388,912	1,066,103	684,262	684,262	1,095,474	1,095,474	1,095,474	860,495
SanLuisPotosi	20,929,453	1,781,321	1,746,646	1,885,349	1,503,916	2,513,889	1,330,537	1,330,537	1,815,998	1,815,998	1,815,998	1,538,591
Sinaloa	47,745,497	4,260,368	4,125,337	4,665,462	3,180,117	5,472,517	2,504,960	2,504,960	4,395,399	4,395,399	4,395,399	3,315,148
Sonora	46,349,701	4,309,238	4,137,410	4,824,724	3,415,620	4,309,238	2,075,469	2,075,469	4,481,067	4,481,067	4,481,066	3,106,438
Tabasco	59,717,562	4,911,451	4,911,451	4,911,452	5,164,116	5,087,278	4,911,451	4,911,452	5,263,104	5,263,104	5,263,105	3,856,494
Tamaulipas	44,148,410	3,693,482	3,693,482	3,693,483	3,260,044	3,780,170	3,693,482	3,693,482	3,866,857	3,866,857	3,866,857	3,173,357
Tlaxcala	46,815,409	4,376,469	4,195,458	4,919,502	2,928,380	4,828,631	2,023,325	2,023,325	4,557,479	4,557,479	4,557,479	3,109,390
Veracruz	101,597,750	8,468,251	8,468,251	8,786,079	7,620,531	8,637,794	8,468,251	8,468,252	8,807,338	8,807,338	8,807,339	7,450,988
Yucatán	51,453,129	4,725,798	4,549,238	5,255,480	3,313,314	4,725,798	2,430,510	2,430,510	4,902,359	4,902,359	4,902,359	3,489,875
Zacatecas	41,682,609	3,532,174	3,476,040	3,700,575	3,083,103	4,737,249	2,802,433	2,802,433	3,588,308	3,588,308	3,588,308	3,139,236

De conformidad con el artículo 43 fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con el artículo Segundo Transitorio del Decreto que Reforma dicha Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, la Secretaría de Educación Pública, SEP, publicará en este medio las fórmulas de asignación, distribución y calendarización de los recursos previstos para este Fondo, una vez celebrados los Convenios de Coordinación entre la SEP y los Gobiernos de los Estados. Los recursos para este Fondo serán transferidos del Ramo 11 al Ramo 33 para ser ministrados en los términos establecidos en los convenios de referencia.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

FONDO VII: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (pesos)

Pendiente de distribuir 4,700,000,000.00

De conformidad con lo establecido por el artículo A 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, la distribución de los recursos por destinatario y concepto de gasto, deberá publicarse en este medio a más tardar el 29 de enero del año en curso, como lo establece el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, para establecer los criterios con base en los cuales se hará la distribución de los recursos antes citados.

Los recursos antes relacionados, se ministrarán de acuerdo a la fecha que para cada mes se detallan a continuación:

**Ramo 33 Aportaciones Federales
para Entidades Federativas y Municipios
Calendario de Fechas de Pago 1999**

MES	DIAS DE PAGO DE CADA FONDO				
	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM
Enero	04 y 19	04 y 22	18	19	21
Febrero	18 y 23	08 y 22	18	19	23
Marzo	08 y 23	08 y 22	18	19	23
Abril	08 y 21	07 y 21	19	20	22
Mayo	10 y 24	07 y 21	18	19	20
Junio	08 y 23	07 y 21	18	22	23
Julio	01 y 22	07 y 23	19	20	22
Agosto	09 y 23	06 y 24	18	19	20
Septiembre	07 y 23	07 y 21	20	22	23
Octubre	07 y 22	07 y 21	19	20	22
Noviembre	08 y 23	08 y 22		19	23
Diciembre	03	07		9	10

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 19 de enero de 1999.- En ausencia del C. Secretario y de los CC. Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público y de Ingresos, con fundamento en el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Egresos Santiago Levy Algazi.-
Rúbrica.

3.5. MECANISMOS DE MINISTRACION

Invariablemente corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la ministración o transferencia a las Entidades Federativas de los recursos asignados a cada uno de los fondos que integran el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los montos, distribución y calendarios de pago presentados a esta Secretaría por las Dependencias Federales responsables de proporcionar los servicios para los que fueron creados dichos fondos, como son las Secretarías de: Educación Pública, Salud, Desarrollo Social y Gobernación; esta última por conducto del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En virtud del seguimiento que deben dar las Dependencias Federales del cumplimiento de los objetivos, programas y metas contemplados en los Convenios de coordinación y en los programas operativos anuales de cada Estado, compete a estas Dependencias solicitar de manera cotidiana a la Tesorería de la Federación de la SHCP la liberación y ministración de los

recursos correspondientes a cada fondo y a cada Entidad, de acuerdo a la distribución y calendarización respectiva; existiendo la posibilidad de suspender la ministración en caso de incumplimiento comprobado de los compromisos adquiridos mediante tales Convenios.

El procedimiento para radicar a las Entidades Federativas los recursos financieros asignados a cada Fondo de Aportaciones, de acuerdo a los montos, distribución y calendarización previamente establecidos por cada Dependencia Normativa y publicados en el Diario Oficial de la Federación, es el siguiente:

- En el caso de los **Fondos** destinados a los servicios **de Educación Básica y Normal, y de Salud**, donde al descentralizar estos servicios a los Estados también se transfirió el personal federal que los proporcionaba, su costo de operación se vio fuertemente impactado con el pago de servicios personales, que representa uno de los mayores rubros de gasto de su presupuesto . Como los sueldos se cubren quincenalmente, en el transcurso de las semanas primera y tercera de cada mes, las Secretarías de Educación Pública y de Salud respectivamente solicitan a la Tesorería de la Federación la Transferencia de los fondos correspondientes en los días establecidos en el calendario de pagos, mismos que son radicados a una cuenta bancaria previamente indicada por escrito por las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes en los Estados. Estas a su vez hacen lo propio transfiriendo dichos recursos, más los correspondientes a la aportación estatal, a las cuentas de las Dependencias y Organismos Estatales responsables de estos servicios.
- En cuanto a los **Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, para el Fortalecimiento de los Municipios y el de Aportaciones Múltiples**, en una sola exhibición la SHCP transfiere los recursos autorizados a los Estados en las fechas establecidas en el calendario de pagos publicado en el DOF, a las cuentas bancarias señaladas por éstos.

Las Dependencias y organismos involucrados en el proceso administrativo de estos tres fondos y el destino dado a los mismos son los siguientes:

- **El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, que está constituido por dos Fondos: el de Infraestructura Social **Estatal** y el de Infraestructura Social Municipal, está destinado a obras y servicios básicos, y su distribución y control de avance corresponde a la SEDESOL;

-
- **El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios**, cuyo propósito es sanear las finanzas municipales y apoyarlos financieramente para la realización de acciones tendientes a proporcionar seguridad pública a sus habitantes, su distribución le compete a la propia SHCP con base en datos poblacionales de cada entidad federativa, en proporción a la nacional;

 - **El Fondo de Aportaciones múltiples**, se divide en dos partes:
 - Una destinada a la Asistencia Social, que es manejada en cada Entidad Federativa por el DIF Estatal, utilizada en el pago de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, etc.;

 - Y otro para la Infraestructura Educativa en los niveles básico y superior, que corresponde a los recursos que anteriormente administraba el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas ((CAPFCE)), y que a raíz de la descentralización ahora administran los Estados a través del Comité para la Construcción de Espacios Educativos (COEDUCA), constituyéndose este Comité en cada Entidad Federativa coordinada, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal.

Los recursos de este último fondo son radicados por la SHCP a las Secretarías de Finanzas de los Estados, y en lo que respecta a las asignaciones para infraestructura del sistema educativo básico, estos recursos son ejercidos por las áreas de Obras Públicas del Estado, correspondiendo al COEDUCA efectuar la supervisión de las obras autorizadas y ejecutadas; no así cuando se trata de asignaciones para el nivel educativo superior, donde dichos recursos son transferidos a las universidades públicas para ser ejercidos por éstas conforme a los techos financieros que previamente se hayan presupuestado y aprobado para determinada obra.

De los recursos que reciben los Estados y que pertenecen a sus Municipios, como son: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el de Fortalecimiento de los Municipios, los Gobiernos Estatales a su vez los transfieren por conducto de sus Secretarías de Finanzas o equivalentes a las cuentas bancarias que para este efecto les indiquen por escrito las Tesorerías Municipales respectivas, conforme a la distribución y calendarización establecidas

en el Acuerdo del Ejecutivo Estatal emitido con apego a la ley, mismo que es publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa de que se trate.

En lo que concierne al **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos**, dado que se encuentran en proceso de descentralización hacia los Estados los servicios del CONALEP y del INEA, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 no asignó cantidad alguna dentro del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, pero establece que una vez celebrados los Convenios de Coordinación entre la SEP y los Gobiernos Estatales, los recursos para este fondo serán transferidos del Ramo 11 Educación Pública al Ramo 33.

El mecanismo de ministración de recursos tiene que ser similar al establecido para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, por tratarse de funciones y características afines, aunque en lo relativo a Educación para Adultos, los elementos a considerar para su asignación y distribución pudieran variar, en virtud de que habrán de sujetarse a lo que establezca la fórmula que para tal efecto emita y publique la SEP, según lo dispone la fracción III del Artículo 43 de la LCF, que como ya se ha comentado, aún no aparece su publicación.

Por último, en lo que se refiere al **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública**, aquí sí es parcialmente diferente la forma de radicar, y sobre todo de ejercer los recursos que lo constituyen, que son las aportaciones efectuadas para este propósito por los Gobiernos Federal y Estatales, según lo acuerden anualmente las partes.

Definida la distribución de recursos asignados a este Fondo en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y calendarizados para su asignación a cada Entidad Federativa, la SHCP entera los montos correspondientes, pero no en forma directa a la Secretaría de Finanzas de los Gobiernos Estatales como se hace en los demás Fondos, sino a un fideicomiso que de acuerdo a lo estipulado en el Acuerdo de Coordinación debe constituirse con apego a la normatividad aplicable para la administración de estos recursos.

Dicho Fideicomiso se denomina "Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos" y tiene un Comité Técnico encabezado por el Gobernador del Estado, quien lo preside con voto de calidad, y para su operación no cuenta con una estructura administrativa propia, ya que se integra por funcionarios públicos con diversos cargos dentro de la Administración Pública Federal y Estatal, así como por representantes de diversas organizaciones sociales interesadas en la materia para beneficio de su gremio y de la sociedad en general.

Es a este Fideicomiso a quien la Secretaría de Gobernación, por cuenta y orden del Gobierno del Estado y por conducto de la Tesorería de la Federación, le entera los recursos que correspondan a la Entidad Federativa, de acuerdo a la distribución que del Fondo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación haya efectuado esta Secretaría, al cual, el mismo Gobierno Estatal también le transfiere los recursos que anualmente acuerdan con la Secretaría de Gobernación y que se establecen en su Presupuesto de Egresos.

La liberación de recursos de los fondos del Fideicomiso se realiza previa carta de instrucciones que gira el Comité Técnico al fiduciario, indicándole el pago de bienes o servicios que correspondan, acreditándose con documentos originales la comprobación de las operaciones efectuadas.

La operación del fideicomiso se evalúa, de acuerdo con sus reglas de operación, cada trimestre a partir de la fecha de su constitución.

Los rendimientos financieros que se obtienen con la constitución del fideicomiso se destinan preferentemente a pagar los servicios del fiduciario, así como a la difusión de los resultados obtenidos en los programas implementados y/o a cualquier otra actividad tendiente al logro de los objetivos de los programas contemplados en el Convenio de Coordinación.

3.6. REGISTROS CONTABLES

Hasta antes de la inclusión del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, referente a los Fondos de Aportaciones Federales, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios que se veían beneficiados con apoyos de la Federación para la Ejecución de determinados programas, al no haber disposición expresa en ley que estableciera la forma de manejar contablemente estos recursos, cada Entidad los hacía de la forma que creía más conveniente, por lo general al margen de la contabilidad y de la cuenta Pública, por considerar que tales recursos eran federales, y que por lo tanto correspondía sólo a la Federación su inclusión en la Cuenta Pública Federal, para lo cual le rendían toda la información relacionada con los avances físicos y presupuestales que en cada caso se demandaba a través de manuales de operación.

Esta ambigüedad se terminó con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que se comenta, en lo que respecta a los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que de manera textual el Artículo 46 de la misma Ley dispone que las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en

su caso, los Municipios, serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de Ley.

Asimismo, declara que estos Fondos serán inembargables, y que los gobiernos de las Entidades Federativas no podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos. Estas medidas pretenden proteger y dar seguridad al manejo de los recursos, destinándolos a la atención prioritaria de los servicios para los que fueron creados; que como puede apreciarse, se trata de los servicios más importantes que demanda la ciudadanía, como son: educación, salud, seguridad y obras relativas a servicios básicos o elementales, como agua potable y alcantarillado.

Por su naturaleza, origen y compromisos que implica la administración de estos Fondos federales transferidos por ley pero controlados mediante Convenios o Acuerdos de Coordinación específicos, es conveniente identificar de manera especial y particular todos y cada uno de estos Fondos, de tal manera que pueda darse seguimiento en cualquier momento a los ingresos reales percibidos, a fin de poderlos confrontar contra las asignaciones presupuestales y su ejecución.

En tal virtud, es menester crear en el Catálogo de Cuentas las claves especiales que permitan ubicar tanto los ingresos percibidos por esta causa como los egresos realizados en los fines previstos en la normatividad que regula dichos Fondos.

3.6.1. En Ingresos

Para registrar los ingresos que perciben las Secretarías de Finanzas de los Estados o sus equivalentes por concepto de radicación de los Fondos de Aportaciones contemplados en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, es necesario y conveniente crear un Grupo de Cuentas especial dentro del Género de Ingresos que bien puede llamársele " Fondos de Aportaciones Federales" que facilite el objetivo señalado, es decir, identificar en una primera instancia el total de recursos recibidos de la Federación a través del Ramo 33; y en una segunda, el monto recibido de cada uno de los distintos Fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo general las Entidades Federativas estructuran sus Catálogos de Cuentas considerando los siguientes Géneros de agrupamiento o clasificación:

-
1. Activo
 2. Pasivo
 3. Patrimonio o Hacienda Pública.
 4. Ingresos
 5. Egresos
 6. Cuentas de Orden

En lo que concierne a Ingresos, que pertenece al Género 4, con base en sus Leyes de Ingresos también comúnmente los clasifican en los siguientes Grupos:

- 4.01. Impuestos
- 4.02. Derechos
- 4.03. Productos
- 4.04. Aprovechamientos
- 4.05. Participaciones Federales, etc.

Pues bien, fuera de los cuatro primeros grupos, antes o después de participaciones, puede ubicarse el grupo que nos ocupa "**Fondos de Aportaciones Federales**", al que se le asignaría en este caso la Clave de 4.06, que serviría para concentrar la totalidad de recursos recibidos de la Federación, procedentes de las transferencias a la Entidad Federativa del Ramo 33.

Este Grupo de Cuentas, que en realidad constituye una Cuenta Concentradora de Mayor y que a fin de agilizar y simplificar su localización dentro del Catálogo de Cuentas se ubica en un segundo nivel de clasificación, a su vez se integra por tantas Subcuentas como Fondos contempla el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que actualmente se compone de siete, a saber: Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios, Aportaciones Múltiples, Educación Tecnológica y de Adultos y el de Seguridad Pública, por lo tanto la clasificación anterior quedaría de la siguiente manera:

4 06 00 00 00 Fondos de Aportaciones Federales

4 06 **01** 00 00 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal.

4 06 **02** 00 00 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

4 06 **03** 00 00 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

4 06 **04** 00 00 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

4 06 **05** 00 00 Fondo de Aportaciones Múltiples.

4 06 **06** 00 00 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

4 06 **07** 00 00 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Como algunos de estos Fondos a su vez se integran por dos o más Fondos, como en los casos de Infraestructura Social, que se divide en Infraestructura Social Estatal e Infraestructura Social Municipal; y el de Aportaciones Múltiples, que incluye los Fondos de Asistencia Social y el de Infraestructura Educativa, es necesario crear Subsubcuentas en aquellas Subcuentas que lo requieran, a fin de poder identificar a mayor detalle tales recursos. Se ejemplifica a continuación lo manifestado:

4 06 03 00 00 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

4 06 03 **01** 00 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.

4 06 03 **02** 00 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

4 06 05 00 00 Fondo de Aportaciones Múltiples.

4 06 05 **01** 00 Fondo de Aportaciones Múltiples para Asistencia Social.

4 06 **05 02** 00 Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa.

Más aún, dado que en determinados Fondos la ramificación es mayor, como en el de Aportaciones Múltiples, donde el Fondo de Infraestructura Educativa se divide en: Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Superior,

se justifica abrir un quinto nivel de desagregación, como Subsubsubcuenta que permita identificar estos orígenes de recursos a efecto de poderlos cruzar y controlar en su ejecución.

4 06 05 02 00 Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa

4 06 05 02 01 Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa Básica.

4 06 05 02 02 Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa Superior.

3.6.2. En Egresos

Siguiendo con la clasificación contable arriba expuesta, donde al Género de Egresos le corresponde como primer dígito identificador de éstos el número 5, la ubicación del Grupo contable de los egresos relacionados con los Fondos de Aportaciones Federales recibidos por los Estados a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y a los Convenios o Acuerdos de Coordinación respectivos, puede variar de una Entidad Federativa a otra, según el sistema de contabilidad que tengan implantado y los catálogos a que dicho sistema se sujete; sin embargo, las dos alternativas más usuales que pueden presentarse son las siguientes:

- Cuando la Administración Pública Estatal es centralizada, exceptuando los Organismos que Manejan Fondos Federales, y
- Cuando la Administración Pública Estatal es totalmente descentralizada.

3.6.2.1. Clasificación Contable de los Egresos Relacionados con los Fondos de Aportaciones Federales en un Sistema Estatal Centralizador, con Excepción de los Organismos que Manejan Fondos Federales

Cuando la Administración Pública Estatal está centralizada en lo general, pero descentralizada en cuanto a las Dependencias u Organismos que manejan los Fondos de Aportaciones Federales, como suelen ser, entre otros, los Institutos o Servicios de Educación Pública y de Salud, COEDUCA, DIF, o cualquier otro nombre con que se les designe, y que sean los responsables de prestar los servicios de educación básica y normal, de salud, de Educación

tecnológica, de educación de adultos, desayunos escolares y ayuda asistencial, etc. en estos casos los recursos federales, una vez recibidos por la Secretaría de Finanzas y registrados en las cuentas de Ingresos correspondientes, se derivan a los organismos respectivos en calidad de transferencias, denominándolos con el mismo nombre que el utilizado en Ingresos: **"Fondos de Aportaciones Federales"**, diferenciándolos de los recursos que aportan los propios Estados para los mismos Fondos y fines, como parte de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Coordinación respectivos; manejando estos últimos como Apoyos o Subsidios a los Sectores en que se encuentran adscritos.

En tal virtud, los Fondos de Aportaciones Federales figuran en la contabilidad general como un concepto de gasto específico, con el mismo nombre que les da origen, y las aportaciones del Estado como Subsidios, complementándose y diferenciándose a la vez para cualquier seguimiento que se desee efectuar; haciendo responsable de su administración y rendición de toda la información contable, presupuestal y programática a las propias Dependencias u Organismos creados para estos propósitos, quienes establecen contacto directo con las Dependencias Federales titulares de las funciones normativas de la materia, como son las Secretarías de Educación Pública, de Salud, de Desarrollo Social, de Gobernación, etc., estando todas bajo la supervisión e inspección permanente de los órganos de control del Estado.

A continuación se incluyen ejemplos de clasificación de ambos tipos de egresos, los correspondientes a las aportaciones del Estado y los que se reciben de la Federación y se transfieren a las Dependencias, Organismos y Municipios.

3.6.2.1.1. Por las aportaciones del Estado

GENERO	GRUPO	CUENTA	SUBCUENTA
5 00 00 00 00	5 04 00 00 00	5 04 01 00 00	5 04 01 01 00
Egresos	Subsidios	Sector Educación	Educ. Básica y Normal
			5 04 01 02 00
			Educación Tecnológica
			5 04 01 03 00
			Educación de Adultos
			5 04 01 04 00
			Infraestructura Educativa Básica
			5 04 01 05 00
			Infraestructura Educativa Superior
		5 04 02 00 00	
		Sector Salud	
		5 04 03 00 00	5 04 03 01 00
		Sector Social	Infraestructura Social Estatal
			5 04 03 02 001
			Infraestructura Social Municipal
			5 04 03 03 00
			Asistencia Social
		5 04 04 00 00	
		Fortalecimiento Municipal	
		5 04 05 00 00	
		Seguridad Pública	

3.6.2.1.2. Por las aportaciones de la Federación

A fin de identificar fácil y rápidamente los recursos transferidos a las distintas Dependencias, Organismos y Municipios que administran los Fondos de Aportaciones Federales, exclusivamente en lo que se refiere a los recursos recibidos de la Federación, como ya se indicó, dichos recursos se canalizan por medio de un Grupo de Cuentas que se denomina "Fondo de aportaciones Federales", mismo que se integra por tantas Cuentas como Fondos existan.

Para no alterar la configuración preexistente del Clasificador por Objeto del Gasto, y por ende del Catálogo de Cuentas, este Grupo puede ubicarse hasta el final de los Egresos, que por regla general terminan con el Capítulo 9000 de Deuda Pública; por lo tanto, las Claves de codificación del Género, Grupo, Cuentas y Subcuentas serían las que se contemplan en la siguiente tabla, dejando inclusive dos dígitos en blanco al final de éstas para, en caso de requerirlo, abrirlas hasta el nivel de Subsubcuentas, como en el Fondo de Aportaciones Múltiples, donde la Subcuenta que corresponde al Fondo para la Infraestructura Educativa suele dividirse en Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Superior, por lo que las claves para dichas Subsubcuentas serían la 5 10 05 02 01 y la 5 10 05 02 02 respectivamente.

GENERO	GRUPO	CUENTA	SUBCUENTA
5 00 00 00 00 Egresos	5 10 00 00 00 Fondo de Aportaciones Federales .	5 10 01 00 00 Educación Básica y Normal	5 10 01 01 00 Educación. Básica
			5 10 01 02 00 Educación Normal
		5 10 02 00 00 Servicios de Salud	
		5 10 03 00 00 Infraestructura Social	5 10 03 01 00 Infraestructura Social Estatal
			5 10 03 02 00 Infraestructura Social Municipal
		5 10 04 00 00 Fortalecimiento de los Municipios	
		5 10 05 00 00 Aportaciones Múltiples	5 10 05 01 00 Asistencia Social
			5 10 05 02 00 Infraestructura Educativa
		5 10 06 00 00 Educación Tecnológica y de Adultos	5 10 06 01 00 Educación Tecnológica
			5 10 06 02 00 Educación de Adultos
		5 10 07 00 00 Seguridad Pública	

3.6.2.2. Clasificación Contable de los Egresos Relacionados con los Fondos de Aportaciones Federales Cuando la Administración Pública es Totalmente Descentralizada

Paradójicamente, cuando la descentralización de la Administración Pública del Estado se da de manera general y absoluta hacia las Dependencias y Organismos que la integran, la información contable y presupuestal se concentra y consolida en la Secretaría de Finanzas o su equivalente en forma pormenorizada por cada uno de los Capítulos y Conceptos de gasto previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado, ya que tal información se obtiene directamente del sistema integral de Contabilidad implementado, incorporando los reportes financieros elaborados y presentados por las propias Dependencias, validándolos previamente antes de hacer la consolidación.

Esta facilidad para obtener la información contable y presupuestal de todas las Dependencias y organismos de las Administración Pública Estatal, en aquellas Entidades Federativas que descentralizan la administración del Presupuesto de Egresos, se logra mediante el diseño e implantación de sistemas integrales de contabilidad, donde cada Unidad Administrativa ejerce, registra y controla su presupuesto, pero a la vez el mismo sistema permite que la Secretaría de Finanzas o su equivalente tenga acceso a la información de dichas Unidades a fin de controlar que su ejercicio se apegue a lo autorizado, así como a procesar tal información, concentrándola y consolidándola con el resto de información de las demás Dependencias, ya que esta Secretaría es en última instancia la responsable de la planeación financiera y quien deberá formular y rendir la Cuenta Pública Estatal

En estas Entidades Federativas con administración descentralizada, la ministración de recursos a cada Unidad Administrativa se efectúa, de acuerdo a la calendarización del Presupuesto de Egresos, a través de Cuentas de Enlace Real denominadas "Ministraciones a Dependencias" las que reflejan la cantidad de recursos radicados y recibidos a/y por cada Dependencia.

Las Cuentas de Enlace en el medio privado también se les llama Cuentas Puente, ya que sirven como un puente o medio de enlace entre dos Subsistemas de un mismo Sistema (en este caso lo representan el nivel central -Secretaría de Finanzas- y las Dependencias que integran la Administración Pública Estatal), y al existir una Cuenta Deudora y otra Acreedora que se afectan en dos tiempos distintos por la misma operación, permiten reflejar una sola vez en el sistema el cargo y el abono de las cuentas principales, por ejemplo:

-
- Si no se utilizaran las Cuentas de Enlace o Cuentas Puente, al ministrar recursos a las Unidades Administrativas se tendría que registrar la operación en el subsistema de la Secretaría de Finanzas con cargo a una Cuenta de Resultados Deudora, digamos Subsidios, con abono a Bancos; y la Dependencia, que tiene su propio subsistema, que a la vez es consolidado por el sistema integral, al recibir los recursos tendría que hacer un asiento con cargo a Bancos y abono a una Cuenta de Resultados Acreedora (Ingresos); y al ejercerlos el asiento a correr sería Cargar a una cuenta de Resultados Deudora (Egresos, por Capítulo de gasto) con abono a Bancos, resultando al momento de consolidar los resultados de todo el Gobierno Estatal que los movimientos se habían duplicado, tanto en la cuenta de Bancos como en las de resultados: en Ingresos, porque la Secretaría de Finanzas ya tenía ingresados los recursos al ministrarlos a las Dependencias, y éstas los volvieron a ingresar al sistema al recibirlos; y en Egresos, por la ministración de la Secretaría de Finanzas a las Dependencias, así como por la realización del gasto que éstas efectuaron.
 - En cambio, utilizando las Cuentas de Enlace, al ministrar la Secretaría de Finanzas los recursos a las Dependencias, ésta carga a la Cuenta de Enlace Deudora "Ministraciones a dependencias" y abona a Bancos; y las Dependencias, al recibir los recursos, cargan a Bancos con abono a la Cuenta de Enlace Acreedora "Ministraciones a Dependencias", resultando al momento de consolidar que los saldos individuales de estas dos Cuentas de Enlace se compensan mutuamente, sin reflejar saldo final, es decir, ceros, pudiendo registrar con toda libertad en las Cuentas de Resultados Deudoras (Egresos) las operaciones que se efectúen, afectando las Subcuentas que de conformidad a la naturaleza del gasto correspondan.

Mediante esta segunda alternativa los estados financieros consolidados muestran sin ninguna complicación técnica las cifras reales que corresponden al gasto de todo el Gobierno Estatal.

Lo anteriormente expresado se traduce en que si se desea saber cuánto se ha radicado a determinada Dependencia u Organismo, basta consultar las Cuentas de Enlace correspondientes a tales Instituciones; y si lo que se requiere es conocer el gasto particular de éstas, entonces es necesario acudir a los reportes financieros formulados por tales Dependencias, mismos que obran en poder de la Secretaría de Finanzas y que han sido verificados por ésta y que también se encuentran en el sistema de información al cual está conectada toda la Administración Pública Estatal, pero con acceso

particularizado a los interesados, entre quienes destaca obviamente la Secretaría de Finanzas por ser la titular en el manejo de los recursos públicos.

La información global de todo el Gobierno del Estado se concentra y consolida en los estados financieros que para efectos de Cuenta Pública formula la Secretaría de Finanzas, en los que no se identifican de manera particular los egresos relativos a los Fondos Federales, sino que éstos se encuentran inmersos en el universo de gastos que cada Dependencia realiza, pero que a fin de cuentas, su operación obedece a las aportaciones que para la prestación de sus servicios realizan los Gobiernos Federal y Estatal con base en los Acuerdos de Coordinación celebrados.

Por tal razón, en este apartado no se indican las Cuentas de Egresos empleadas para el registro de las erogaciones efectuadas con recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, siendo completamente válido lo asentado en el apartado de Ingresos en cuanto a su contabilización individual en la SF de cada Fondo al momento de recibirlos, para efectos de seguimiento.

En lo que se refiere a las Cuentas de Enlace, donde se controlan las ministraciones de recursos a las distintas Dependencias y Organismos, como ya se mencionó anteriormente, es conveniente crear un Grupo de Cuentas Deudoras y otro de Acreedoras para que sean utilizados distintamente por los dos subsistemas. Su codificación puede ser la que corresponda a la numeración final del Catálogo de Cuentas, que en lo referente a Géneros irían después de las Cuentas de Orden, a las que les corresponde el número 6, por lo tanto, el número 7 sería para las Cuentas de Enlace Deudoras y el número 8 para las Acreedoras, con tantas Subcuentas como Dependencias contemple la estructura orgánica del Gobierno del Estado. Su estructura Contable sería aproximadamente la siguiente:

A) Para las Cuentas de Enlace Deudoras:

Género:	7 00 00 00 00	Cuentas de Enlace
Grupo:	7 02 00 00 00	Real
Cuenta:	7 02 01 00 00	Ministraciones a Dependencias
Subcuentas:	7 02 01 01 00	Secretaría de Educación y Cultura
	7 02 01 02 00	Secretaría de Salud
	7 02 01 03 00	Secretaría de Desarrollo Urbano
	7 02 01 04 00	Secretaría de Desarrollo Rural
	7 02 01 05 00	Procuraduría General de justicia, etc.

B) Para las Cuentas de Enlace Acreedoras:

Género:	8 00 00 00 00	Cuentas de Enlace
Grupo:	8 02 00 00 00	Real
Cuenta:	8 02 01 00 00	Ministraciones a Dependencias
Subcuentas:	8 02 01 01 00	Secretaría de Educación y Cultura
	8 02 01 02 00	Secretaría de Salud
	8 02 01 03 00	Secretaría de Desarrollo Urbano
	8 02 01 04 00	Secretaría de Desarrollo Rural
	8 02 01 05 00	Procuraduría General de justicia, etc.

Esta diversificación en Cuentas Acreedoras y Deudoras permite ubicar cada una en las secciones de ingresos y de egresos respectivamente de los estados financieros, con independencia del saldo que arrojen en su conjunto, facilitando dar seguimiento a la ministración que se hace del Presupuesto de Egresos.

3.7. CONTROL Y FISCALIZACION

El control y la fiscalización del manejo de los recursos públicos es una etapa indispensable del proceso administrativo de la Hacienda Pública, no obstante, desde hace varios años en que se han venido transfiriendo recursos federales para la ejecución de determinados programas, el control, y sobre todo la fiscalización, no estaban lo suficientemente reglamentados, motivando que únicamente se hicieran muestreos muy selectivos por los órganos estatales de control interno (Contralorías Estatales), bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como parte del proceso para la formulación y rendición de la Cuenta Pública Federal a cargo del Ejecutivo, sin la participación del órgano de auditoría externa del Congreso de la Unión, que es la Contaduría Mayor de Hacienda

Si la situación entre la Federación y los Estados no era lo suficientemente clara en cuanto a las facultades de estos últimos para fiscalizar dichos recursos, aún mayor era la confusión en relación a los Municipios, sobre quienes únicamente las Legislaturas Locales tienen facultades para revisar su cuenta pública por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda o equivalente, concretándose los Municipios en la mayoría de casos a manejar estos fondos completamente al margen de su cuenta pública, dificultando con ello la verificación y evaluación de las obras o acciones emprendidas con recursos mixtos, es decir, provenientes de la Federación, del Estado, del Municipio, e inclusive de particulares.

La creación del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1998 vino a poner orden en la transferencia de recursos federales a las Entidades Federativas y Municipios, considerándolos como aportaciones, creando fondos

especiales con reglas claras para su determinación y distribución, y por primera vez estableciendo que dichos recursos deben ser considerados para efectos de cuenta pública como si fueran propios; estableciendo inclusive a partir de 1999 tramos de control para cada uno de los tres niveles de gobierno, según la etapa en que éstos intervengan.

Es el Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de su 3er. párrafo, el que delimita los ámbitos de acción que en materia de control, supervisión y aplicación de responsabilidades han de ejercer cada una de las autoridades, en los siguientes términos:

"El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo;"**

Determinar y distribuir anualmente los Fondos de Aportaciones Federales e inclusive calendarizar los recursos, es una facultad que tienen las propias Dependencias Federales titulares de los servicios transferidos para los que son destinados los Fondos, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su ministración; todo ello conforme a los lineamientos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y a las asignaciones previstas en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación y presupuestación, es una de las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según lo dispone la fracción V del Artículo 37 del Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Por esta razón se especifica que compete a dicha Secretaría controlar y supervisar tanto el proceso de presupuestación de estos fondos como la distribución y entrega que de ellos debe hacer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las Entidades Federativas.

- "II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los Gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.**

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

En la fracción anterior se vio que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo interviene controlando y supervisando los recursos asignados a cada fondo hasta que son ministrados a las Entidades Federativas, por lo tanto aquí se abre otro paréntesis, donde las Contralorías de los Estados deben controlar y supervisar tanto la recepción general de todos los Fondos Federales como la aplicación o ejercicio de los mismos; considerando los correspondientes a los Municipios como si se tratara de subsidios, ya que a su vez estos últimos son responsables de controlar y supervisar, por conducto de sus áreas de Auditoría Interna, los recursos que por ley le pertenecen.

El segundo párrafo de la fracción en comento reviste singular importancia, ya que pretende evitar que las Contralorías Estatales y/o Municipales, en un exceso del cumplimiento de su deber, lleguen a implantar medidas de control que limiten o pongan en riesgo la operación y funcionamiento de los servicios prestados por las dependencias y organismos administradores de los fondos aludidos; por lo que el desarrollo de sus funciones debe ser con apego a la normatividad Estatal y/o Municipal procedente en cada caso, concretándose a vigilar que dichos recursos sean manejados correctamente y aplicados a los fines previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.

"III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades Federativas y los Municipios será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de la contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley ;"

Independientemente de las acciones de control y fiscalización interna que lleven a cabo los órganos que para estos propósitos existan en los Gobiernos Estatal y Municipales bajo la jurisdicción de los Titulares del Ejecutivo de ambas instancias, esto es, la Contraloría General del Estado y, en su caso las Contralorías Internas de los Municipios, la institución competente para revisar y en su caso aprobar las Cuentas Públicas Estatales y Municipales es el Congreso del Estado; por lo tanto, corresponde a éste, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda, realizar las acciones de comprobación necesarias para cerciorarse de la correcta ejecución del gasto comprendido

en la Cuenta Pública, del cual deben formar parte los recursos relacionados con los Fondos de Aportaciones Federales. Sin embargo, debe procurarse que dicha fiscalización no sea nada más de tipo correctivo sino también preventivo, instrumentando dichas revisiones de manera parcial en el transcurso del mismo año que se revisa, y así. cuando se presente el informe final del ejercicio ya se cuente con suficientes elementos de juicio y se hayan corregido aquellas deficiencias, sobre todo administrativas, que se hubieren detectado en el proceso de revisión.

Esta inclusión del Poder Legislativo Local en la revisión de recursos federales ejercidos por los Gobiernos Estatal y Municipales es precisamente la novedad para 1999 en términos legislativos, ya que con anterioridad únicamente se consideraba a los órganos de control del Poder Ejecutivo Estatal para realizar estas actividades, como una instancia de apoyo al ejercicio de funciones de fiscalización de su equivalente en el nivel federal, es decir, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en virtud de que siempre fueron considerados estos recursos como reasignados por las dependencias federales de sus presupuestos de egresos, y no como ahora que ya son previsibles y cuantificables como aportaciones federales con base en la ley desde el momento de la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

"IV. La contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, 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 fondos a los que se refiere este Capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3º, fracción III de su Ley Orgánica".

Cuando las autoridades Estatales o Municipales 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 para cada fondo se señala en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento de la contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las

autoridades Estatales o Municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados, para fines distintos a los previstos en este Capítulo, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes".

En nuestro sistema de gobierno, el legislador ha previsto que el Poder Legislativo, como representante popular que es, ejerza funciones de control y fiscalización de la administración pública federal mediante la revisión de la Cuenta Pública que por ley el Poder Ejecutivo debe formular y presentar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien a través de la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce hasta la fecha estas funciones a tiempo pasado, es decir, después de que ha concluido un ejercicio fiscal. Lo anterior es con independencia de que el Poder Ejecutivo a su vez cuenta con otro órgano de control y fiscalización interna, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que con carácter preventivo, y en su caso correctivo, durante el desarrollo del mismo ejercicio realiza actividades similares.

En tal virtud, corresponde a este organismo llevar a cabo la fiscalización y dictaminación de la Cuenta Pública Federal para, en su caso, ser aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para efectuar la revisión de los Fondos de Aportaciones Federales, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que dicha revisión se llevará a cabo según lo dispuesto por la fracción III del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que textualmente dispone:

Art. 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión:

"La contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

...

- III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.**

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente".

Como puede apreciarse, en esta fracción se faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda Federal para fiscalizar los subsidios que otorga la Federación a cualquier entidad u organismo, salvo a los Municipios, a los que se les practica dicha fiscalización por medio de los Gobiernos Estatales. Y es como subsidios que se equiparan los Fondos de Aportaciones Federales al remitir la Ley de Coordinación Fiscal a esta disposición para el proceso de revisión de la Cuenta Pública, por lo que se entiende que esta Dependencia puede y debe comprobar que las demás Dependencias del ejecutivo Federal proceden con apego a la Ley para la determinación, distribución y radicación de los Fondos, pudiendo también con base en la misma disposición, como parte del ejercicio de funciones de control, realizar acciones de inspección, vigilancia y supervisión de la ejecución de tales recursos para comprobar su destino y buen manejo, practicar auditorías y darles seguimiento, e inclusive evaluar resultados,

Ante la imposibilidad de tener presencia física en toda la República y el alto costo que representaría para la Federación realizar la fiscalización de las aportaciones federales, la Contaduría Mayor de Hacienda Federal, por medio de Convenios de Coordinación que suscribe con sus homólogas Estatales, acuerdan que estas últimas lleven a cabo dicha labor, tanto en lo que se refiere a los recursos aplicables por las Dependencias Estatales como por los que son transferidos a los Municipios.

Debido a la dualidad en el control de recursos federales que deben ejercer tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, en este artículo se establece la obligación a las Dependencias de ambos Poderes en el medio Estatal para que informen a la mayor brevedad a sus equivalentes en el nivel federal sobre las inconsistencias que detecten con motivo de la fiscalización que realicen a estos Fondos, especialmente cuando no se apliquen a los fines señalados por la Ley de Coordinación Fiscal.

Un aspecto interesante en materia de control y fiscalización del gasto público ejercido con recursos provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales es el hecho de que por un lado la Ley de Coordinación Fiscal establece que estos recursos deben ser administrados por los Estados y Municipios como si fueran propios, y que su control y supervisión, una vez recibidos, es de su competencia a través de sus órganos de control y de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado; pero por otro no otorga de hecho ninguna

facultad a estos organismos de fiscalización para aplicar sanciones o gestionar demandas por desviaciones que afecten la Hacienda Pública (en este caso se considera Federal), puesto que únicamente pueden y deben reportar a sus homólogos federales las irregularidades que detecten para que éstos procedan conforme a la legislación federal.

La afirmación anterior se sustenta en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 46 objeto de análisis, donde se establece que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran las autoridades locales serán sancionados en los términos de la legislación federal por autoridades federales, y que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes; pero cabe preguntarse ¿qué tipo de responsabilidades recae en el ámbito administrativo, civil o penal? pensamos que todas, y que por lo tanto es conveniente buscar la forma de investir de autoridad a los órganos de fiscalización local, especialmente a las Contadurías Mayores de Hacienda, a fin de que su presencia e intervención tenga el peso específico y la autoridad que esta actividad demanda, pudiendo actuar estas Dependencias a nombre de la Federación mediante los Convenios de Coordinación suscritos a este respecto; toda vez que los Fondos son creados por ley para beneficio de las Entidades Federativas y sus Municipios, y la no utilización o malversación de los mismos les afecta directamente a ellos. Además, sería más expedita la aplicación de medidas correctivas y el probable resarcimiento del daño ocasionado.

Afortunadamente tal inconsistencia se ha corregido parcialmente al estarse celebrando en los primeros meses de 1999, entre las Contadurías Mayores de Hacienda Federal y Estatales, Convenios de Coordinación para el Seguimiento y Evaluación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los que sí se faculta a estas últimas para promover las acciones legales y para formular las recomendaciones que en su caso procedan, derivadas de las irregularidades y observaciones detectadas con motivo de los trabajos de fiscalización por ellas realizados; sin embargo en la Ley de Coordinación Fiscal no se prevé esta situación, lo que puede originar interpretaciones contradictorias dado que en aquella se establece que las sanciones serán aplicadas por las autoridades federales.

Meta de toda autoridad normativa debe ser el que su marco jurídico no presente lagunas que propicien confusiones o interpretaciones erróneas, por lo que en este caso se considera conveniente ampliar la fracción III del artículo 46 del la Ley de Coordinación Fiscal para establecer que las responsabilidades detectadas por las Contadurías Mayores de Hacienda Estatales serán

sancionadas por éstas con base en la normatividad federal aplicable, interponiendo ante la autoridad federal competente las acciones legales procedentes.

De la misma manera, como la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión es la responsable de revisar y dictaminar la Cuenta Pública Federal, en la que se encuentran los recursos transferidos a las Entidades Federativas y Municipios mediante el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y dado que la fiscalización de la ejecución de estos fondos se efectúa por las Contadurías Mayores de Hacienda Estatales conforme a lo establecido en los Convenios de Coordinación respectivos, esta circunstancia también es necesario que se prevea en la Ley de Coordinación Fiscal, en la misma fracción III del artículo 46 a que nos hemos estado refiriendo, en la que debiera establecerse que dicha fiscalización habrá de efectuarse conforme a sus propias leyes y a las atribuciones que le sean conferidas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mediante los Convenios de Coordinación que se celebren para estos efectos.

Concluyendo las ideas planteadas en los dos párrafos precedentes, se sugieren modificaciones a la fracción III del artículo 46 de la LCF aproximadamente en los siguientes términos:

- III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades Federativas y los Municipios será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, y en lo referente a los Fondos de Aportaciones Federales, esta fiscalización la realizará con base en las atribuciones que le hayan sido conferidas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mediante convenio de Coordinación celebrado para este efecto, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Estatal y de los Municipios respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley.

Las responsabilidades por afectaciones a la Hacienda Pública Federal que deriven de desviación de recursos, detectada en las revisiones practicadas por las Contadurías Mayores de Hacienda Estatales, serán sancionadas por éstas con base en la normatividad federal aplicable, debiendo formular las observaciones pertinentes y promover las acciones legales que en su caso procedan, e informar a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión, durante los cinco primeros días del mes siguiente, sobre los resultados obtenidos el mes anterior y la situación en que se encuentra cada asunto".

Lo aquí planteado tendría un perfil similar al de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebra Convenios de Colaboración Administrativa con las Entidades Federativas para que éstas realicen actividades de comprobación fiscal de determinados ingresos federales, facultándolos para ejercer esta función y aplicar las sanciones que procedan conforme a la normatividad fiscal federal; estableciéndoles la obligación de informarle mensualmente sobre los resultados obtenidos, a fin de incluirlos en la Cuenta Pública, conservando en todo momento las facultades para realizar estas mismas actividades,

Es importante mencionar que el 27 de abril de 1999 el Senado de la República aprobó la creación de un Organismo Superior de Fiscalización que vendrá a substituir a la actual Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión, así como una serie de reformas Constitucionales que de ser aprobadas por las Legislaturas Estatales sentarán las bases de su creación y operación, proponiéndose en sus artículos transitorios que las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de 1998, 1999 y 2000 serán revisadas de conformidad con la normatividad vigente hasta antes de la reforma, por lo que de hecho la presente Administración Federal no se verá afectada por las modificaciones referidas, al margen de que dicho organismo entre en funciones a partir del año 2000.

Con el propósito de dar a conocer el contenido de los Convenios de Coordinación suscritos entre la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión y las Contadurías Mayores de Hacienda Estatales para la fiscalización del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, a continuación se incluye uno de estos Convenios, que es el correspondiente al Estado de Colima, publicado en el D.O.F. del 18 de marzo de 1999.

**PODER LEGISLATIVO
CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA
DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

CONVENIO de Coordinación que celebran la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Colima, con el objeto de realizar el seguimiento y evaluación del ejercicio del Ramo 33 y de los recursos reasignados previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios de 1998 y 1999.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Poder Legislativo Federal.- Contaduría Mayor de Hacienda.

CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR CONDUCTO DE SU ÓRGANO TÉCNICO, LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, EN LO SUBSECUENTE "LA CONTADURÍA", REPRESENTADA POR SU TITULAR EL C.P. GREGORIO GUERRERO POZAS Y EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, A TRAVÉS DE SU CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, REPRESENTADA POR SU TITULAR C.P. ARTURO FLORES GARCÍA, EN LO SUCESIVO "LA CONTADURÍA ESTATAL" CON EL OBJETO DE REALIZAR EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL EJERCICIO DEL RAMO 33 Y DE LOS RECURSOS REASIGNADOS PREVISTOS EN LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS DE 1998 Y 1999, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES

1. En los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios de 1997 y 1998, se establecieron nuevos mecanismos en la distribución de los recursos federales hacia las Entidades Federativas. En ellos, se identifica el destino de tales recursos su magnitud, así como las responsabilidades de las instancias federales y estatales, en la inspección y vigilancia de éstos.
2. En 1998, como resultado de la conjunción de algunos de los programas asociados con los Ramo 9 "Comunicaciones y Transportes", 11 "Educación Básica", 12 "Salud", 25 "Aportaciones para la Educación Básica en los Estados y el Distrito Federal", y 26 "Superación de la Pobreza", surge el 33 "Aportaciones Federales para las Entidades y Municipios". Los recursos involucrados en estas actividades son ejercidos directamente por los Estados y Municipios, quienes los reciben por la vía de las aportaciones, encontrándose regulados en el capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales" de la Ley de Coordinación Fiscal.
3. Otro mecanismo de apoyo a las Entidades Federativas contemplado en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 1998, es el de la distribución de recursos mediante la reasignación. Para dicho ejercicio se previeron reasignaciones en los Ramos 9 "Comunicaciones y Transportes" y 11 "Educación Pública", entre otros.
4. Tratándose de la reasignación del gasto público federal el artículo 25 del PEF para 1998, establecía que el Ejecutivo Federal, por conducto de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las dependencias encargadas de los programas y recursos reasignados podrían celebrar Convenios de Reasignación con los Gobiernos Estatales en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

5. Por su parte, el diverso artículo 19 del PEF para 1998 prescribía que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el hábito de sus atribuciones, realizaría la inspección y vigilancia del ejercicio del Ramo 33. Asimismo, señala que la Cámara de Diputados y las Legislaturas locales podrían celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos, en los términos del párrafo segundo del artículo 27 del referido Decreto.
6. Por su parte, el artículo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 establece que la Cámara de Diputados, por conducto de su órgano técnico de vigilancia, deberá coordinarse con las legislaturas locales para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen, en los términos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Federal.
7. Dada la importancia de la distribución a las Entidades Federativas de los Recursos Federales Reasignados y del Ramo 33, además de que el ejercicio del gasto se realice con transparencia y eficacia, resulta importante su fiscalización no sólo por parte del Ejecutivo (conforme a los diversos órganos de gobierno), sino también por parte de quien tiene a su cargo la fiscalización superior, es decir, la que por disposición constitucional le corresponde a nivel Federal, a la Cámara de Diputados, y en el orden estatal, a sus Legislaturas.
8. En el marco de la legislación federal y estatal vigentes, la Cámara de Diputados Federal y la Legislatura del Estado de Colima, han decidido convenir la necesaria coordinación de acciones para el seguimiento y evaluación del ejercicio del Ramo 33 y de los Recursos Federales Reasignados del PEF para 1998.
9. Para tales efectos "La Contaduría Estatal" promovió y gestionó que el Congreso del Estado de Colima recomendara al Ejecutivo Estatal la incorporación en el Presupuesto de Egresos y en la Cuenta Pública, los recursos del Ramo 33 y los Recursos Federales Reasignados, incluidos los correspondientes a los municipios.

-
10. Que la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima, ha obtenido la autorización expresa del Congreso del Estado de Colima para suscribir Convenios de Coordinación con "La Contaduría", mediante el acuerdo número 10 de fecha 23 de febrero del presente año.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; 19 y 27 del PEF para 1999; así como en el artículo 4º fracción IX de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima, las partes celebran el presente Convenio al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

CAPITULO I

DEL OBJETO DEL CONVENIO

PRIMERA. "La Contaduría" y "La Contaduría Estatal" establecen que el objetivo del presente Convenio es:

- I. En los términos del artículo 27 del PEF para 1998, coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los Recursos Reasignados al Estado de Colima y los correspondientes a las aportaciones federales a que se refiere el artículo 19 del propio Decreto.
- II. En los términos del artículo 20 del PEF para 1999, coordinarse para el seguimiento del ejercicio de los Recursos Reasignados.
- III. En los términos el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal y 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Federal, establecer las bases para la fiscalización de los recursos a que se refiere el artículo 46 del ordenamiento citado en primer término en relación con el artículo 17 del PEF para 1999.
- IV. El cumplimiento del citado objetivo implicará:
 - a) El seguimiento del ejercicio de los recursos el Ramo 33, y los reasignados para el ejercicio de 1998, así como de estos últimos para 1999, comprenderá un puntual análisis, por parte de "La Contaduría Estatal", de los términos de su asignación a la Entidad Federativa, incluidos los correspondientes a los municipios, y a qué programas específicos se destinan en el propio ámbito estatal y municipal.

-
- b) En atención al interés de la Federación, los informes de "La Contaduría Estatal", serán complementados con los análisis y evaluaciones que, en su caso, efectuará "La Contaduría", en los tramos de asignaciones y ministración de fondos en que se vean involucradas Dependencias Federales.
 - c) La evaluación del ejercicio de los recursos del Ramo 33 implicará la realización de evaluaciones programáticas por parte de "La Contaduría Estatal", sobre los proyectos que se realicen con dichos recursos en la Entidad Federativa. Para el ejercicio de 1999 la fiscalización del referido Ramo 33 se realizará en los términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.
 - d) La coordinación de acciones implica, además, el establecimiento de los mecanismos de información para la incorporación de los resultados en la revisión de la Cuenta Pública Federal y Estatal, así como la promoción de la rendición transparente y oportuna de cuentas.
 - e) "La Contaduría" vigilará que las Cuentas Públicas del Ejecutivo Federal reflejen con transparencia y oportunidad, los movimientos presupuestarios correspondientes al Ramo 33 y los recursos reasignados, y evaluará que, en su conjunto, corresponda a los que aprobó la propia Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos en términos de Asignaciones, Programas y Proyectos que hubiesen estado consignados en el referido documento.

CAPITULO II DE LAS ACCIONES DE COORDINACION

SEGUNDA. Para la debida coordinación y cumplimiento de las obligaciones a que se refiere este Convenio, las partes se comprometen a participar en la realización de las siguientes acciones:

- I. Seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos transferidos, a través de su análisis financiero.
- II. Propiciar la rendición transparente y oportuna de cuentas mediante la realización de auditorías revisiones físicas.

-
- III. Realizar la evaluación del ejercicio de conformidad con las estructuras programáticas determinadas por el Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal respectivo.
 - IV. Determinación de los indicadores de desempeño sobre el ejercicio programático.
 - V. Definir el alcance y metodología de las revisiones y auditorías.
 - VI. Establecimiento de mecanismos de información sobre los resultados del ejercicio de las Cuentas Públicas respectivas.
 - VII. Participar en el diseño y realización de programas de asistencia técnica y capacitación para la realización de las actividades objeto del Convenio.

CAPITULO III DE LOS TRABAJOS DE AUDITORÍA, FISCALIZACIÓN Y EVALUACION

TERCERA. "La Contaduría Estatal" de conformidad con su marco legal, y sin perjuicio de las atribuciones que las leyes le otorguen a otros órganos federales o estatales, auditará, fiscalizará, verificará y evaluará el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción I, II y III de la cláusula primera del presente Convenio, considerando los siguientes aspectos:

- I. Realizar la fiscalización de los programas y obras en todas sus fases (planeación, ejecución, entrega-recepción y puesta en operación).
- II. Efectuar las tareas de seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos presupuestales convenidos.
- III. Realizar revisiones físicas, contables financieras del ejercicio presupuestal y, las demás que se requieran en los programas objeto de fiscalización.
- IV. Promover las acciones legales que procedan derivadas de las irregularidades y observaciones detectadas con motivo de los trabajos de fiscalización, si perjuicio de las que corresponda a las autoridades federales.
- V. Coadyuvar con "La Contaduría" para la formalización de algún programa o proyecto específico, relacionado con el objeto del presente Convenio, que derive de un mandato expreso de fiscalización de la Cámara de Diputados Federal, a fin de cumplir cabal y oportunamente con el mismo.

-
- VI. Formular las recomendaciones que procedan, cuando se detecten deficiencias que se deban corregir o aspectos que puedan mejorarse.
 - VII. Dar seguimiento tanto a las acciones legales promovidas, como a las recomendaciones formuladas hasta su conclusión definitiva.
 - VIII. Informar a la Legislatura del Estado, por conducto de la comisión legislativa que corresponda, sobre los resultados de las auditorías, objeto del Convenio. De tales resultados también se informará a "La Contaduría".
 - IX. Aclarar en tiempo y forma las observaciones formuladas por "La Contaduría", a los informes relativos al control, verificación y evaluación de los programas, obras ejecutadas, así como los relativos al proceso de solventación.
 - X. Coadyuvar con "La Contaduría" sobre aspectos de fiscalización y evaluación de los programas relativos a los recursos objeto de este Convenio.

CUARTA. En los trabajos de auditoría, fiscalización, evaluación, verificación y revisiones físicas, contables y financieras, "La Contaduría" procederá a:

- I. Coordinar con "La Contaduría Estatal" la formulación y ejecución del programa anual de trabajo para la fiscalización de los programas, proyectos, obras y acciones realizadas con los recursos federales a que se refieren las fracciones I y II de la cláusula primera de este Convenio, estableciendo conjuntamente, el alcance de las tareas de verificación y evaluación, así como los términos de referencia para su realización.
- II. Determinar conjuntamente con "La Contaduría Estatal" el contenido y características de los informes sobre los resultados de las acciones materia de este Convenio que se rendirá a "La Contaduría".
- III. Colaborar con "La Contaduría Estatal" para el establecimiento de programas de capacitación y asistencia técnica.
- IV. Dar cuenta a la Cámara de Diputados Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, de los resultados de las evaluaciones y revisión objeto del convenio, así como de las acciones y recomendaciones formuladas por "La Contaduría Estatal".

-
- V. Promover ante las instancias competentes del Gobierno Federal, mediante recomendaciones derivadas de sus específicos programas de revisión, medidas de desarrollo y modernización administrativa que tengan repercusiones en el ámbito estatal.
- VI. Diseñar un sistema de información dinámico a fin de mantener una adecuada colaboración y coordinación con "La Contaduría Estatal".

CAPITULO IV CONSIDERACIONES FINALES

QUINTA. "La Contaduría" y "La Contaduría Estatal" efectuarán conjuntamente una evaluación del cumplimiento de los compromisos correspondientes a este Convenio, en los plazos establecidos en los programas de trabajo que anualmente se suscriban.

SEXTA. Las partes acuerdan promover ante las legislaturas respectivas y las instancias administrativas que procedan, la asignación de recursos para llevar a cabo las acciones de control y evaluación materia de este Convenio.

SEPTIMA. Este Convenio tendrá vigencia desde el día siguiente de su firma, hasta el cumplimiento de los objetivos del mismo o se emitan disposiciones que lo contravengan, pudiendo revisarse, adicionarse o modificarse, por mutuo acuerdo de las partes y de conformidad con lo establecido en los preceptos y lineamientos que lo originan.

OCTAVA. El presente documento se publicará en el Diario Oficial de la Federación en el Periódico Oficial del Estado de Colima.

Leído que fue el presente Convenio de Coordinación y enteradas las partes de su contenido y alcance, lo suscribe en la ciudad de Colima, Estado del mismo nombre, el día cinco del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve.- Por la Contaduría Mayor de Hacienda, Gregorio Guerrero Pozas.- Rúbrica.- Por la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima, Arturo Flores García.- Rúbrica.- Testigos de Honor: el C. Gobernador Constitucional del Estado de Colima, Fernando Moreno Peña.- Rúbrica.- El Presidente de la Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado, Jorge Vázquez Chávez.- Rúbrica.- El Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del H. Congreso del Estado, Elías Valdovinos Solís.- Rúbrica.- El Presidente de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado, Enrique Salazar Abaroa.- Rúbrica.

3.8. SISTEMAS DE EVALUACION

Control, fiscalización y evaluación, son términos que definen diferentes etapas del proceso del gasto público y de la Administración Hacendaria en general, que no obstante presentarse en ese orden en el tiempo, las tres actividades se encuentran estrechamente vinculadas entre sí. En la primera se establecen e implementan las medidas tendientes al buen manejo de los recursos, a la eficacia, eficiencia y productividad de quienes los administran; en la segunda se comprueba que la actuación se haya sujetado a las normas previstas; y en la última se analizan los resultados y se discierne sobre si éstos se ajustan a los objetivos y metas planteados o si hubo desviaciones que ameriten corregir actitudes o hacer modificaciones a los programas.

Pues bien, precisamente estas tres actividades les corresponde desarrollarlas a los organismos de control y vigilancia, tanto internamente dentro del poder Ejecutivo como en forma externa por parte del Poder Legislativo, a través de sus respectivas dependencias, que son, en el ámbito federal: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión; y en lo Estatal: la Contraloría General del Estado y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local respectivamente. Todas dentro de los límites que sus respectivas leyes y convenios les establecen.

Concretamente hablando de Evaluación, ésta se realiza en dos vertientes: una financiera y otra programática. La evaluación financiera se enfoca a analizar que los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos - en este caso el monto total asignado al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, con sus diferentes Fondos que lo integran, su distribución entre las Entidades Federativas y de éstas hacia sus Municipios - se hayan ejercido precisamente en las cantidades y conceptos autorizados en el Presupuesto conforme a lo dispuesto por la Ley y los Convenios; esto es, se centra en el manejo de los recursos presupuestados, autorizados y ejercidos. En cambio la evaluación programática se ocupa de verificar que los programas implementados se hayan operado en los tiempos y amplitud previstos, y sobre todo, que se hayan logrado las metas estimadas y que su impacto en la sociedad se dé en los términos calculados.

Derivado de la disposición contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, en el sentido de que las Aportaciones Federales contempladas en el Capítulo V de dicha Ley, han de ser administradas como si fueran propias de los Estados o Municipios que las reciben, y que el control y supervisión les corresponde a ellos mismos por medio de sus órganos de control interno, en los distintos Convenios o Acuerdos de Coordinación que han celebrado las Dependencias

Federales titulares de los servicios transferidos con los Gobiernos Estatales, se ha establecido que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otras funciones, tendrá bajo su cargo el sistema de control y evaluación del gasto gubernamental y que vigilará el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para este propósito ambas partes se comprometen a instrumentar sus sistemas de seguimiento, control y evaluación permanente, delegando al órgano de control Estatal (Contraloría General del Estado) la atribución de vigilar la recepción de los recursos que se aporten a cada organismo descentralizado, constituido para la administración de estos servicios, su aplicación, fiscalización y evaluación, misma que harán del conocimiento de los Congresos Estatales, contando siempre con el apoyo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en caso de ser requerido.

En términos similares a los utilizados en el párrafo anterior está redactado el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud; en cambio, en materia de seguridad pública, los Convenio de Coordinación que se han firmado entre la Secretaría de Gobernación y los Gobiernos Estatales, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se es aún más específico al señalar que ambas partes se obligan, entre otras cosas a:

El Estado:

- Proporcionar la información estadística que le solicite el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Informar trimestralmente a la SECODAM y al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre las aportaciones que realice, así como sobre el avance programático-presupuestal de los recursos aportados por el Gobierno Federal.
- Evaluar trimestralmente, con la participación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la ejecución de los programas señalados en el Convenio.

La Secretaría de Gobernación:

- Determinar los indicadores de gestión necesarios para coordinar la evaluación sistemática de cada uno de los programas que se refieren en el Convenio. (Dichos indicadores generalmente se referirán a la oportunidad con que son atendidas las demandas y denuncias de la

ciudadanía, a la efectividad en la persecución de los delitos, al abatimiento de la incidencia delictiva y a la suficiencia en la infraestructura penitenciaria).

- Informar trimestralmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sobre los recursos transferidos al Gobierno del Estado, en el marco del Convenio.
- Participar en las evaluaciones trimestrales que lleve a cabo el Gobierno del Estado sobre la ejecución de los programas previstos en el Convenio y que se aplique en esa Entidad Federativa.

El control, vigilancia y evaluación del total de los recursos referidos en el Convenio para la Realización de Acciones en Torno al Programa Nacional de Seguridad Pública corresponde al órgano Estatal de control, sin perjuicio de las atribuciones de control y evaluación que en el ámbito federal le corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Resulta interesante reflexionar que toda esta labor de control, vigilancia y evaluación de la ejecución de los Fondos de Aportaciones Federales por parte de los Gobiernos Estatales, indudablemente impactará en sus finanzas públicas por la cantidad y calidad de personal que se requerirá para su desarrollo, dado el volumen de recursos que son transferidos a los Estados y Municipios para ser ejercidos en los programas que los servicios transferidos comprenden; sin embargo, únicamente el Convenio de Seguridad Pública prevé una asignación para el órgano de control estatal, que se entiende referido a la Contraloría General del Estado, del orden del 0.2% del monto total de los recursos financieros que se ejerzan en el marco de este Convenio, conforme a lo lineamientos que determine la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; aclarando que estos recursos serán obtenidos únicamente de los productos financieros (esto es, de los intereses) que genere el Fideicomiso.

Para que la Contraloría del Estado pueda disponer de recursos económicos para desempeñar las funciones conferidas, está sujeta en primer lugar a los lineamientos que disponga la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en segundo, a que exista un remanente en los intereses que genere el fideicomiso creado para administrar este Fondo, ya que la institución fiduciaria primeramente descontará de dichos rendimientos los gastos que implica la administración del fideicomiso.

Por otro lado, en lo que se refiere a la intervención del Poder Legislativo en la Fiscalización de la Cuenta Pública Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría

Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión, en su artículo 3º, fracción II, inciso a), numeral 4, establece la obligación a esta Dependencia de rendir un informe previo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, en el que se hagan comentarios sobre:" el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados."

Para estar en posibilidades de cumplir con la obligación señalada, la misma Ley, en su fracción V del artículo mencionado, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión para que realice visitas, inspecciones y auditorías, así como a solicitar la información y documentación necesaria para comprobar que las inversiones y gastos autorizados a las Dependencias se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados; lo cual implícitamente conlleva una evaluación financiera y programática. Tal evaluación es con independencia de la que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con base en las atribuciones que le confiere el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la cual periódicamente debe informar al Ejecutivo Federal.

No obstante que por ley la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión posee las facultades para revisar, auditar y dar seguimiento a los subsidios otorgados por la Federación a cualquier Dependencia Federal, Entidad Federativa o Municipio, en el caso de los Fondos de Aportaciones Federales contenidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que para fines de control son equiparables a subsidios, la fiscalización y evaluación de la ejecución, como ya se ha comentado, se delega a los Estados y Municipios que los reciben mediante el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que la lleven a cabo a través de sus órganos de control interno; y para fines de Cuenta Pública, a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local, por medio del mismo ordenamiento y de Convenios de Coordinación suscritos específicamente con este propósito entre estas Dependencias y su homóloga en el nivel federal, debiendo informar la Contaduría Estatal al Congreso local y a la Contaduría Mayor de Hacienda Federal de los resultados obtenidos, haciendo una evaluación sobre la aplicación de los recursos. De estos informes, la Contaduría Mayor de Hacienda Federal a su vez habrá de complementarlos con su propia evaluación de los tramos de asignaciones y Ministraciones de dichos Fondos y dar cuenta de ello a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que tenga un panorama completo del funcionamiento y resultados obtenidos con la descentralización de funciones y recursos federales hacia los Estado y

Municipios, así como para la discusión y aprobación en su caso de la Cuenta Pública Federal correspondiente.

La evaluación financiera y programática que deben realizar las Contadurías Mayores de Hacienda Federal y Estatales pueden basarse o respaldarse en las evaluaciones practicadas por las propias Dependencias ejecutoras del gasto y de los órganos de control interno de los Gobiernos Estatales y Municipales, dado que ambas Instituciones están facultadas para solicitar toda la información que se requiera para la dictaminación de la Cuenta Pública; y las Dependencias del Ejecutivo a su vez están obligadas a colaborar y brindar todo el apoyo e información que se les demande por los órganos de control del Poder Legislativo para los fines señalados.

Igual que en el caso de las Contralorías estatales y Municipales que tienen que realizar labores de control, vigilancia y evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales sin que la normatividad correspondiente prevea la asignación de recursos para estos fines, salvo el Convenio de Seguridad Pública, las contadurías Mayores de Hacienda Estatales enfrentan el mismo problema, al ver incrementarse considerablemente su campo de acción y responsabilidades sin contar con el respaldo financiero respectivo, aunque vale mencionar que dentro del Convenio suscrito entre las Contadurías Federal y Estatales se estipula que ambas partes acuerdan promover ante las Legislaturas respectivas y las instancias administrativas que procedan, la asignación de recursos para llevar a cabo las acciones de control y evaluación materia del Convenio; sin embargo, estos Fondos Federales antes de ser transferidos por la Federación a los Estados y Municipios serán ejercidos por las Dependencias Federales en la prestación de los servicios que les correspondía en las distintas Entidades Federativas, estando sujetas a control y evaluación por los órganos de control federales con recursos también federales, y ahora que se derivan a los Estados se deja a éstos que asuman los costos de control, fiscalización y evaluación, lo cual impacta en sus finanzas.

CAPITULO 4

La Coordinación y Descentralización del Gasto Público en el Marco de la Coordinación Hacendaria

Desde 1994, en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) celebrada en Campeche, se analizaron a fondo los problemas de la coordinación fiscal, que entonces comprendía únicamente los ingresos y se plantearon otros temas que hacían necesario transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; pero es en el transcurso de los dos siguiente años que, bajo la coordinación de los Estados de Sinaloa y Puebla, respectivamente, se profundiza en esta materia y se ve la necesidad de ampliar dicha coordinación en los otros dos renglones de la Administración Hacendaria, que son el Gasto y la Deuda Pública, sugiriéndose cambiar el concepto de coordinación fiscal por el de coordinación hacendaria. Para este fin se reestructuró la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) en tres Subsistemas, a saber:

Subsistema Nacional de Coordinación Tributaria.- Compuesto a la fecha por seis Grupos de trabajo y una Comisión, que son:

1. Grupo Técnico Jurídico de Ingresos;

-
2. Grupo Técnico de Recaudación;
 3. Grupo Técnico de Tecnología de la Información;
 4. Grupo Técnico de Auditoría Fiscal Federal;
 5. Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones;
 6. Grupo de trabajo Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias, y
 7. Grupo de trabajo Estudio de la Fórmula de Distribución de Participaciones.

Subsistema Nacional de Gasto Público.- El cual se integra por seis Grupos de trabajo, siendo éstos:

1. Grupo de Trabajo Proceso de Descentralización de Educación;
2. Grupo de Trabajo Proceso de Descentralización de Salud;
3. Grupo de Trabajo proceso de Descentralización de Desarrollo Social;
4. Grupo de Trabajo Proceso de Descentralización de Agricultura, ganadería y Desarrollo Rural;
5. Grupo de Trabajo Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas, y
6. Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas.

Subsistema de Deuda Pública.- Conformado únicamente por un grupo de trabajo denominado:

1. Grupo de Trabajo Deuda Pública Estatal y Municipal.

4.1. SUBSISTEMA NACIONAL DE COORDINACION EN GASTO PUBLICO

Dado que nuestro interés en esta ocasión se ubica en la descentralización del gasto público federal, el cual se ha implementado como una respuesta a los planeamientos formulados por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 sobre el impulso al federalismo, en el presente Capítulo

se incluye un resumen de los aspectos de mayor interés tratados en las reuniones celebradas por los grupos de trabajo constituidos dentro del Subsistema de Gasto Público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y que están relacionados con la transferencia de funciones y recursos de las Dependencias del Ejecutivo Federal hacia las Entidades Federativas, con objeto de mostrar cómo han evolucionado los procesos de descentralización del Gasto Público Federal y la propia Coordinación Hacendaria.

La forma en que labora el Subsistema de Gasto público es la siguiente:

En primer término, después de ser elegida, la Comisión permanente de Funcionarios Fiscales elabora un programa de trabajo para el periodo que le corresponde, en el cual trazan las líneas de acción sobre las que habrán de actuar los diferentes Subsistemas que la integran.

Con base en las líneas de acción determinadas por la CPFF y a la problemática imperante en cada sector, relacionada con la descentralización, el pleno del Subsistema Nacional de Gasto Público formula su propio programa de trabajo; mismo que al estar estructurado por sector, se convierte en el programa de actividades de cada uno de los Grupos de Trabajo constituidos para analizar, propiciar, evaluar y dar seguimiento a la descentralización del gasto público federal en el renglón que a ellos corresponde.

De acuerdo a las acciones, objetivos y metas previstos en el programa del Subsistema Nacional de Gasto Público, los Grupos de Trabajo realizan sus actividades coordinando y dando seguimiento al desarrollo e implementación de sistemas, elaborando trabajos especiales; vigilando que la descentralización se realice en condiciones equitativas para las Entidades Federativas y que la operación de los servicios descentralizados garantice mejores niveles de calidad, pero sobre todo, evaluando las repercusiones que se van teniendo en las finanzas estatales con motivo de la transferencia de funciones y recursos federales hacia los Estados, así como el impacto que dicha descentralización está teniendo en la población, en el personal transferido y en el accionar del Gobierno Estatal.

Todas estas acciones son analizadas y evaluadas en reuniones periódicas que cada Grupo realiza, de las cuales a su vez informan al Subsistema Nacional de Gasto Público y a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a través de sus respectivos representantes, en las reuniones que éstos celebran para los mismos fines.

Periódicamente se reúne el pleno del Subsistema Nacional de Gasto Público

de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, donde se analizan los avances presentados por cada uno de los Grupos que lo constituyen, y se toman los acuerdos necesarios para el logro de los objetivos perseguidos.

Los resultados de todos los Grupos que conforman los tres Subsistemas a que se ha hecho referencia se analizan y en su caso se reorientan en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales que generalmente se celebra una vez al año en alguna de las ciudades del Estado cuyo Secretario de Finanzas le corresponda ser el Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

A continuación se presenta un resumen de las principales actividades de los Grupos de Trabajo, un análisis de las situaciones prevalecientes en los sectores a descentralizar, algunas propuestas de solución a problemas detectados, partiendo de lo general a lo particular; es decir, iniciando con las reuniones del Subsistema Nacional de Gasto y continuando con las de los Grupos de Trabajo, de tal manera que se tenga un panorama completo de la evolución que ha tenido la descentralización del Gasto Federal y la propia Coordinación Hacendaria en Materia de Gasto Público.

4.1.1. Actas e Informes del Subsistema Nacional de Gasto Público

ACTA DE LA PRIMERA REUNION DEL SUBSISTEMA DE GASTO PUBLICO, CELEBRADA EL DIA 19 DE ENERO DE 1996.

1. ASPECTOS HACENDARIOS DE LA DESCENTRALIZACION

El C.P. Julio Hernández Pérez, Coordinador de Asesores del Estado de Michoacán, informó que el Grupo de Aspectos de la Descentralización elaboró un documento en el que se señalan las preocupaciones de las Entidades Federativas, en especial referentes a la descentralización de la SAGAR. Destacan las relativas a los impactos financieros que tendrían los Estados por las transferencias de recursos humanos y materiales y algunos programas especiales. El documento también hace hincapié en la necesidad de definir las reglas en la mecánica de asignación de los recursos.

Por otra parte, el C.P. Hernández Pérez manifestó la necesidad de reorganizar los grupos con el fin de que éstos abarquen de manera integral cada una de las materias objetos de la descentralización; analizando los aspectos hacendarios, administrativos y jurídicos. Por lo anterior, propuso redefinir los grupos por materia y no por función, en virtud de que la descentralización se está dando por Secretaría de Estado.

La propuesta fue aceptada, quedando los grupos de la siguiente manera:

GRUPO DE TRABAJO	COORDINADOR
Proceso de Descentralización de Salud	Sinaloa
Proceso de Descentralización de Educación	Estado de México
Proceso de Descentralización de Agricultura y Ganadería	Michoacán
Proceso de Descentralización de Sedesol	Veracruz
Sistemas de Información sobre Finanzas Públicas	Aguascalientes

El Lic. Guillermo Rivera Rodríguez, representante del Estado de Veracruz comentó que, independientemente de que se establezca la nueva configuración de los Grupos, es de suma importancia el análisis minucioso de la descentralización que se está dando, toda vez que las Secretarías de Finanzas Estatales tendrán mayor participación en la definición de las prioridades del gasto de Sedesol. La descentralización hacia los Estados y, de éstos a los Municipios, obliga a la adopción de una metodología, respetando la normatividad en la aplicación de los recursos federales. Asimismo, es fundamental la coordinación hacia el interior de los Estados; por ejemplo en Sedesol se da un cambio radical y hay nuevas responsabilidades tanto para los Estados como para los Municipios del 66% de los recursos, lo que implica una fórmula concreta y la asistencia técnica de los Estados a los Municipios.

El Lic. Rivera Rodríguez también señaló la conveniencia para los Estados de presentar ante las Dependencias Federales correspondientes, un catálogo de requerimientos mínimos para conocer los impactos financieros que se tendrían y, entre éstos, revisar las propuestas por homologación salarial, en prestaciones y por incrementos salariales. Veracruz está pidiendo una proyección a tres años, con distintos escenarios de política salarial y de prestaciones, que considere el presupuesto total a transferir por tipo de gasto corriente y de inversión, programas especiales hasta nivel de partida, condiciones presupuestales en que se dará las creaciones de plazas, etc. En principio, se estructuraría un esquema en dos partes: Federación - Estado y Estado - Municipio.

Por lo anterior, sería conveniente invitar a los funcionarios federales de las dependencias a descentralizar. (Salud, Sedesol y Agricultura, así como dar seguimiento a Educación), para que hagan una exposición detallada de sus programas de descentralización, lo que permitirá conocer el grado de avance de cada uno de éstos.

El C.P. Marco Antonio Fox Cruz, Secretario de Hacienda Pública y Tesorero del Estado de Sinaloa, ofreció concertar las reuniones con los funcionarios federales citados, así como convocar a los Estados para que asistan a las mismas.

2. GASTO EDUCATIVO

El Mtro. Santiago Velasco Monroy, del Estado de México, informó que el Grupo no había tenido ninguna reunión formal de trabajo.

Adicionalmente, comentó la conveniencia de elaborar un programa de trabajo, que contribuya a un sistema de información continua de Ingreso - Gasto Educativo a nivel nacional, a partir de las experiencias y resultados de las acciones instrumentadas para la integración de los Subsistemas Federal y Estatal.

También mencionó que había que dar seguimiento a los asuntos no resueltos, como la duplicidad de funciones, la homologación de prestaciones y las repercusiones en los presupuestos estatales, entre otros y eventualmente considerar la descentralización educativa de los niveles medio - superior y superior.

El Lic. Guillermo Rivera sugirió la extrapolación a otros sectores, de la experiencia en las negociaciones para los incrementos del sector Educativo, realizadas en 1995.

El grupo de Educación, continuará con el análisis de las cargas de este gasto en los presupuestos estatales, para proponer soluciones concretas y viables. Adicionalmente, deberá analizar la problemática que los sistemas de pensiones representan para los Estados.

3. IMPLEMENTACION ADMINISTRATIVA Y LEGAL A NIVEL LOCAL

El C.P. Pedro Almendárez Robledo, del Estado de San Luis Potosí, presentó un informe sobre el avance en los trabajos relativos a la Implementación Administrativa legal a Nivel Local, resumiéndose en lo siguiente:

En Coordinación con INDETEC, se elaboró un anteproyecto de cuestionario, el que se está depurando para darlo a conocer a las demás entidades que integran el Grupo y, una vez consensado, a los restantes Estados de la República, para que lo requisiten.

El cuestionario considera los aspectos financieros; de distribución de recursos;

las transferencias de recursos humanos, y de bienes muebles e inmuebles; requerimientos de información y sistemas; así como el marco jurídico y operativo.

Una vez recabadas las respuestas, se determinará con el Indetec un plan de trabajo, que permita apoyar a los Estados en esta tarea.

4. SISTEMAS DE INFORMACION DE FINANZAS PUBLICAS

El C.P. Alejandro Tavares Díaz de León, del Estado de Aguascalientes, informó que el Grupo solamente había tenido una reunión el pasado mes de octubre, teniendo como objetivo homologar la información de los Estados, para que, en forma consistente sobre las mismas bases, permita el análisis y facilite la consulta de los usuarios tanto internos como externos. Para lograrlo se acordó:

- Realizar un diagnóstico de la información que se genera actualmente. Esto se efectuará a través de dos cuestionarios, uno de ellos para conocer la información en sí y, otro que contempla su intercambio a través de sistemas de cómputo.
- Determinar un catálogo de cuentas uniforme, para que los conceptos y términos que se utilicen signifiquen lo mismo para todos los Estados. De ser posible, se trataría de definir algunos principios de contabilidad gubernamental. Para ello se necesita la participación de la Secretaría de Hacienda de los Estados, pudiendo participar también Banobras, Inegi y el Indetec.
- Se tienen programadas tres reuniones en el primer semestre: en febrero, en abril y en junio, con el propósito de diseñar un primer bosquejo de un catálogo de cuentas.

Para obtener lo anterior, se requiere valorar las bases jurídicas de la presentación de la información, pues determinar una base única, acordada y consensada, implicará modificaciones en la reglamentación jurídica de cada uno de los Estados, especialmente en sus leyes de contabilidad, de presupuesto, de gasto, de deuda pública, inclusive de coordinación fiscal hacendaria estatal-municipal.

Al respecto, el Dr. José Grajales Porras, de la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, comentó que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se efectuó la reunión "Sistema Nacional de

Información Hacendaria". Se propone que los esfuerzos de la Federación, los Estados e incluso los Municipios, se integren a esta red.

En dicha reunión se crearon tres módulos: Ingresos, Gasto y Deuda. También comentó que Contabilidad Gubernamental maneja un glosario de términos, que ayudaría para homogeneizar la información de todos, mismo que pone a disposición del Coordinador de este Grupo.

El Director General de Indetec, señaló la importancia de precisar para qué se quiere la información: por ejemplo:

- Para alimentar el proceso de descentralización y coadyuvar en la toma de decisiones.
- Para fines de política fiscal en materia de transferencias, subsidios, participaciones, apoyos, etc.
- Para cumplir con la obligación constitucional de presentar cuentas a los congresos locales.
- Para estudios específicos.

Con base en lo anterior, el C.P. Julio Hernández Pérez solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que precise a los Estados el tipo de información que necesita, para tener un punto de referencia que guíe los trabajos. Además, comentó que por lo que se refiere a la información de los Estados, la homologación podría ser relativamente fácil, la que puede dificultarse es la de los Municipios.

El C.P. Rubén Romano Fuentes, de la S.H.C.P., mencionó que a principios del mes de noviembre pasado, se enviaron cuestionarios a los Estados para analizar la evolución y el efecto real de los apoyos financieros por línea de Banobras. El instrumento también servirá para ir logrando la homologación y la consolidación de la información, con lo cual se consigue el objetivo de que los estados tengan un historial financiero y en un futuro próximo, puedan emitir valores; otro propósito es hacer pública la información financiera de las Entidades Federativas.

El Lic. Francisco Adame Díaz, de la D.G.C.E.F., transmitió la preocupación de los bancos, dado que a partir del primero de enero del presente año, la Secretaría de Hacienda ya no va a afectar las participaciones en créditos que se convengan con los Estados.

El Lic. Guillermo Rivera precisó dos niveles de problemática: Primero, la homologación de la información y segundo su uso. Este último, podría subdividirse en diferentes apartados: Cuestiones bancarias, descentralización, etc.. Si se tiene información homogénea para los bancos, se podrá tener acceso a diversos tipos de financiamiento, adicionales a los tradicionales.

- **INFORME A LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES DE LA SEGUNDA REUNIÓN DEL SUBSISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN EN GASTO PÚBLICO, CELEBRADA EL 24 DE MAYO DE 1996.**

Al inicio de la reunión el, Lic. Guillermo Rivera agradeció a los asistentes su presencia y sometió a su consideración el acta de la reunión anterior, solicitando que de haber observaciones se le hiciera llegar a la Coordinación del Subsistema, con lo que se dieron por desahogados los puntos I y II de la Agenda.

Se procedió entonces a solicitar el informe de avance de los trabajos realizados por los grupos, en primer lugar el que se refiere al Proceso de Descentralización de Salud.

El Lic. Marco Antonio Morelos Chon, informó que el día anterior, 23 de mayo se reunieron con el Subsecretario Javier Bonilla de la Secretaría de Salud, representantes de Veracruz, Zacatecas, Quintana Roo, San Luis Potosí Y Sinaloa.

Mencionó que en esa reunión el Subsecretario Javier Bonilla aclaró que se tiene una desconcentración parcial en 14 entidades de la República y que se planea continuar con una política agresiva de desconcentración. Se tienen ya relaciones de bienes muebles e inmuebles depuradas que se supone que está en poder de los Gobernadores de cada entidad y también que ese traspaso de bienes muebles e inmuebles se va a dar con la participación de la SECODAM y de las Contralorías Estatales.

Se refirió a que el Capítulo 2000 Adquisiciones, se descentralizará totalmente para que las entidades puedan realizar sus adquisiciones, principalmente de medicinas en este rubro de salud, pero que sin embargo tratarán de seguir haciendo compras globales en México para todas las entidades por el abatimiento de costos que puede haber.

En lo que hace el Capítulo 3000, principalmente en lo que se refiere a las inversiones hay una transferencia limitada, en virtud de que hay contratos

con proveedores para el equipamiento de hospitales y clínicas, centros de salud, entonces la transferencia será parcial hasta que se terminen esos contratos.

En Servicios Personales, Capítulo 1000, el procedimiento se plantea en forma similar al de Educación con Organismos en cada entidad que asuman la figura de patrón sustituto, con lo que se trata de evitar la contaminación de las homologaciones de los burócratas estatales.

También el Lic. Morelos Chon, comentó que se tienen previstos un acuerdo nacional y convenios específicos con cada entidad, no solamente de la Secretaría de Salud sino también del Sindicato para prever que continúen afiliados al ISSSTE.

Hubo otro punto en el que mencionó que a futuro habían previsto las autoridades de salud la descentralización de recursos por medio de participaciones el cual de inmediato no fue bien aceptado por las entidades incluso generó comentarios de varios de los participantes.

Se refirió también a un nuevo modelo de asignación de recursos que se hace por medio de índices, considerando según comentó el índice de mortalidad infantil y el inverso del índice de marginación del Consejo Nacional de Población, con los cuales se da de inicio, una fórmula de distribución de los recursos de salud que se pueden transferir que no es discrecional.

Continuando con el informe de la reunión celebrada el día de ayer, se señaló también el problema de la homologación, a lo cual el Subsecretario Bonilla, según se informó, aceptó que sea con cargo a la Federación, tanto lo que se refiere a homologación de trabajadores estatales hasta alcanzar los niveles federales o el inverso cuando los trabajadores federales deben de homologarse a los trabajadores estatales.

Por último, Sinaloa comentó la importancia de la participación de los Secretarios de Finanzas de las negociaciones con Salud, señaló un punto importante, el que la Secretaría de Salud según lo dicho por el Subsecretario Bonilla, contempla la transferencia de recursos directamente a sus similares en los estados, no por medio de la Secretaría de Finanzas.

El Director General de Indetec, comentó respecto de lo informado, que era una situación ideal pero poco alejada de la realidad, ya que el Subsecretario puede comprometerse a que los costos de homologación sean con cargo a la Federación pero sin asumir la responsabilidad de esos pagos, ya que a la dependencia que corresponde autorizarlos es a la Secretaría de Hacienda.

También mencionó que en cada entidad existe una ley orgánica en la que se especifican funciones y responsabilidades de cada dependencia, por la cual en casi todos los estados, corresponde a la Secretaría de Finanzas la administración y el ejercicio de los recursos del Gobierno del Estado, por lo que no se justifica que por un convenio con la Secretaría de Salud los recursos se transfieran directamente al organismo que se piensa crear o a la propia Secretaría de Salud Estatal.

En apoyo de lo anterior el Dr. Chávez Presa señaló que ninguna Secretaría de Estado puede comprometer recursos, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda.

El Lic. Guillermo Rivera señaló que debe de haber un convenio entre el Sindicato Nacional y la Secretaría de Salud y posteriormente los convenios entre las secciones sindicales y el gobierno del estado que corresponda. También se hizo el comentario de que la Secretaría de Gobernación tiene pláticas con el Sindicato Nacional buscando solucionar los problemas que existen para la aceptación de las negociaciones directas de los estados por sus propias delegaciones.

Se mencionó también que hay ya sentencia de la Suprema Corte, tres en lo específico, en las que se concede el derecho a los trabajadores de pasar del apartado "B" al apartado "A" del 123 Constitucional en el caso de los organismos descentralizados como de los de educación que son lo que se están promoviendo para la descentralización de salud.

Sobre el mismo tema el Dr. Chávez Presa expresó que definitivamente todos los recursos transferidos según lo está planteando la Secretaría de Hacienda deben pasar por las Secretarías de Finanzas y que precisamente la Subsecretaría de Egresos expedirá unos lineamientos para la descentralización, que deberán ser observados por las dependencias federales que están en proceso de descentralización.

Continuó diciendo que es importante que no se liguen los conceptos de gastos con las participaciones en virtud de las variaciones que éstas pueden tener y que los conceptos de gasto tienen mucha mayor permanencia. Dijo también que el Gobierno Federal es responsable de la estabilidad macroeconómica, y tiene instrumentos que le permiten hacer frente a las variaciones, no así las entidades, por lo que al hacer depender el financiamiento de las participaciones se estaría asumiendo un riesgo muy alto.

Mencionó también que en el caso de las negociaciones con los sindicatos es importante que se analicen las remuneraciones totales de los trabajadores para efectos de homologación, ya que si se pretende homologar por conceptos, se siguen generando diferencias. Por último, mencionó que en cuanto a los recursos para adquisiciones e inversión, no necesariamente las licitaciones deben ser a nivel nacional, pues ya está demostrado que incluso a nivel local se pueden obtener mejores contratos, pero no se deben de dejar de efectuar las licitaciones.

Con esto se dio por terminado el tema de informe del proceso de descentralización de la Secretaría de Salud con los siguientes acuerdos:

1. Proponer que la Coordinación de la Comisión Permanente envíe un oficio al Secretario de Salud en el que se haga notar que los recursos deben ser transferidos por medio de las Secretarías de Fianzas o Tesorerías de cada entidad, de acuerdo a la normatividad vigente.
2. Que cada entidad solicite a su Secretaría de Salud Estatal las cifras de presupuesto y plantillas de personal que fueron enviadas a la dependencia federal para poder analizar sus costos.
3. Que para los próximas reuniones se invite a los representantes de Secretaría de Gobernación para conocer los avances de las negociaciones con los sindicatos y poder conocer el estado en que éstas se encuentran.

Se procedió entonces a pasar al informe del proceso de descentralización de Educación, el cual en ausencia del Secretario de Fianzas del Estado de México, fue presentado por el Mtro. Santiago Velasco Monroy, Subsecretario de Programación y Presupuesto del mismo Estado.

El Mtro. Santiago Velasco Monroy mencionó que no hay avance a la fecha en virtud de que desde enero en que se hicieron cargo de la coordinación de este grupo han tenido que realizar una serie de actividades que han absorbido todo su tiempo, por lo que se propondrá a las entidades en la reunión de la Comisión Permanente, un cuestionario sobre el comportamiento del proceso de la descentralización educativa.

El Lic. Guillermo Rivera mencionó también en apoyo a lo anterior, que tampoco se ha trabajado en este grupo, dado que no hay avances en lo que se refiere a la integración de otros niveles de educación a la descentralización educativa, pero que en cuanto haya algún avance el grupo trabajará sobre este asunto. Mencionó sin embargo que es importante que se sigan analizando los costos de educación tal y como se plantea en el cuestionario que el Estado de México enviará a las entidades.

Por último, el Lic. Morelos Chon de Sinaloa, comentó sobre el programa de regularización de la nómina del magisterio que está llevando a cabo Coahuila auspiciado precisamente por la Secretaría de Educación Pública, con un sistema informático que según lo mencionó es importante conocer.

Con esto se daría por terminado el punto relativo a la descentralización educativa, y se continuó con el informe del coordinador del grupo de descentralización de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural que corresponde a Michoacán.

El C.P. Julio Hernández Pérez, representante de Michoacán, pidió una disculpa porque el grupo no se ha reunido en virtud de que la administración en Michoacán es nueva, hace poco tiempo que tomaron posesión de sus cargos, y pidió también al Coordinador del Subsistema su apoyo para dar respuesta de un oficio que la C.P. Guadalupe Maciel envió solicitando el nombramiento de representantes de cada zona ante el grupo, del cual solamente ha tenido respuesta de Sinaloa y Veracruz.

También mencionó que el convenio que está vigente actualmente para la descentralización de SAGAR es transitorio, por lo que debe de analizarse su comportamiento y compararlo con el de las otras dependencias para en su momento aprovechar las experiencias que se tengan e ir eliminando algunos de los problemas operativos que se puedan presentar.

Se dio por terminado con esto el punto referente a la descentralización de SAGAR.

Se continuó con el punto correspondiente a la descentralización de SEDESOL en el que el representante de Veracruz como Coordinador General de Delegaciones Estatales de SEDESOL, Lic. Luis Beauregard Rivas para que explicara la situación en que se encuentra la descentralización de SEDESOL.

El Lic. Beauregard informó que el Convenio de Desarrollo Social ya prácticamente está suscrito con todas las entidades y que en base a él se ha venido avanzando en la descentralización con las modificaciones del convenio y de las reglas y lineamientos de operación del Ramo XXVI. Mencionó que en el Convenio de Desarrollo Social se establece la obligación para las entidades de contar con diagnósticos de atraso y marginación de sus municipios para una base de datos nacional que se utilice para la planeación y que aparentemente será otro sistema de información que se manejará por una dependencia federal. En general el informe que hizo el Lic. Beauregard fue descriptivo de las mecánicas y los procesos que se han seguido para ejercer los fondos del Ramo XXVI.

Al término de su exposición comentó el Dr. Chávez Presa sobre la importancia de que los municipios no dejen de hacer un esfuerzo recordatorio en virtud de contar con esta nueva mecánica de distribución de los fondos del Ramo XXVI con recursos gratis que sin trabajar ni hacer ninguna actividad actualmente se les está entregando montos importantes de recursos para que los ejerzan en obra pública.

El Lic. Rivera mencionó que se debe buscar la capacitación a los funcionarios municipales para que puedan ejercer en forma eficaz los recursos que se les asigna mediante la integración de expedientes técnicos para el ejercicio de los recursos de obras municipales.

Sobre este tema el Lic. Guillermo Rivera propuso los siguientes acuerdos: en primer lugar que se busque la capacitación de los funcionarios municipales principalmente en lo que se refiere al manejo de fondos federales; en segundo lugar, que se busque incrementar el esfuerzo recaudatorio de los municipios como lo comentó el Dr. Chávez Presa, y en tercer lugar, que se conozca la distribución del fondo municipal por estado con criterios o parámetros para sus programas, por ejemplo el porcentaje destinado a becas o el porcentaje destinado a créditos a la palabra, que de acuerdo a los índices que se manejan en la fórmula se deben establecer para su distribución a nivel nacional.

En este punto, por último, el representante del estado de Michoacán solicitó la información de los índices que se consideraron para la distribución de los recursos entre las entidades, que de ser posible les entregará a cada entidad su corrida de cifras, éstas a su vez las enviarán a Indetec.

En el último punto, correspondiente al informe del Grupo de Sistema de Información sobre Fianzas Públicas, el representante de Aguascalientes, C.P. Juan Manuel Díaz Esqueda entregó un breve informe en el que se da a conocer el trabajo que se ha realizado básicamente en relación al cuestionario que se enviará a las entidades, conteniendo la solicitud mínima de información.

En este punto el Dr. Chávez Presa comentó que tienen dos solicitudes de información pendientes por contestar por parte de las entidades. La primera, el cuestionario sobre prácticas presupuestales que se envió desde el año pasado y que muchas entidades no han contestado y la segunda, referente al estudio que se encargó a un despacho actuarial sobre pensiones y del que solamente trece o catorce entidades han dado la información.

El Lic. Guillermo Rivera habló de proponer en el seno de la Comisión Permanente fechas concretas para que se integren al sistema de información los estados que no han firmado el acuerdo o convenio de saneamiento financiero y también

que se den fechas específicas dentro del grupo para integrar una clasificación homogénea por objeto del gasto que sirva para todas las entidades.

En este punto al hablar sobre la homologación de las clasificaciones se entregó por parte de Indetec un trabajo denominado "Criterios para Homologar las Clasificaciones Presupuestarias Estatales", solicitando las observaciones que los miembros del grupo tuvieran sobre este trabajo y ver si están de acuerdo que pueden ser el inicio de la clasificación homogénea para todas las entidades federativas.

El Dr. Chávez Presa comentó que el sistema de información constituye los cimientos para que los gobiernos locales puedan ejercer más recursos descentralizados de la Federación; asimismo, el coordinador del subsistema mencionó que lo primero debe ser establecer una metodología para la clasificación del objeto del gasto en las entidades.

- **MINUTA DE LA REUNION DEL SUBSISTEMA DE GASTO PUBLICO, EFECTUADA EL DIA 6 DE JULIO DE 1997.**

La reunión se celebró de acuerdo al siguiente:

ORDEN DEL DIA

1. Palabras de bienvenida
2. Avance del Subsistema de Gasto Público
3. Avance de los Grupos de Trabajo
 - a) Gasto Educativo
 - b) Gasto en Salud
 - c) Desarrollo Social (Ramo XXV)
 - d) SAGAR
 - e) Información sobre Finanzas Públicas
4. Asuntos Generales

El desahogo de los puntos se desarrolló conforme se describe a continuación:

- I. El C.P. Rubén Romano de SHCP dio la bienvenida a los asistentes y agradeció a nombre del Dr. Jorge Chávez Presa, Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestal de esa Dependencia, haber aceptado la invitación que hiciera para que las reuniones del Subsistema de Gasto Público y sus Grupos de Trabajo se realicen en la sede de la Subsecretaría de Egresos.

-
2. El Lic. Marco Antonio Morelos del Estado de Sinaloa expresó, a nombre del C.P. Marco Antonio Fox, Coordinador del Subsistema de Gasto Público, que existía una gran preocupación entre los representantes de las entidades federativas debido a la insuficiente respuesta que existe por parte de la Federación para dar solución a los planteamientos hechos por los Estados y que se resumieron en la ponencia que se presentó el 17 de abril en la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales realizada en Acapulco, Gro., entre los que destacan los siguientes:
- a) Establecer una instancia a nivel federal que dé orden y congruencia al proceso de federalización del gasto en los aspectos siguientes:
 - Fórmulas que transparenten la asignación de los recursos financieros en los Estados.
 - Uniformar los procedimientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias federales a los Estados.
 - Homogeneizar el registro en la Cuenta Pública de los Estados y la aplicación de la normatividad para el ejercicio de los recursos, así como su fiscalización.
 - b) Establecer un fondo nacional para fortalecer la descentralización del Gasto Público orientado a corregir los desequilibrios en las finanzas estatales que ha producido la federalización y abatir los déficits o rezagos que representan los programas de los sectores federalizados.

El Lic. Jorge Camarena, representante del Estado de Jalisco, expresó que no existe un proceso sistematizado y coherente de asignación de recursos a descentralizar entre las entidades y que tampoco se vislumbra el establecimiento de bases para lograr en el futuro la consolidación de las fuentes de ingresos que permitan hacer frente a las necesidades de gasto, lo cual permitiría resolver el proceso de descentralización desde el punto de vista hacendario.

El Dr. Giovanni Zenteno del Estado de Chiapas señaló que la descentralización no ha significado una mejoría en la prestación de los servicios, por las limitaciones que se han observado en el proceso y sugirió que la S.H.C.P. entre de lleno a normarlo.

El C.P. Rubén Romano expresó que existe la decisión de establecer los lineamientos que den orden a la descentralización y realizar acciones concretas para resolver los problemas que afecten de manera general a los Estados,

por lo cual se comprometió a presentar un proyecto en la próxima reunión del Subsistema; solicitó que cada grupo de trabajo identifique claramente la problemática del sector y se consense con todos los Estados para en las próximas reuniones invitar al funcionario responsable de la descentralización de la dependencia federal que se trate y el Coordinador Sectorial en S.H.C.P. para que den respuesta a los planteamientos.

Asimismo propuso que a las reuniones de los Grupos de Trabajo asistan representantes de las dependencias estatales ejecutoras de los programas federalizados para complementar el enfoque presupuestal - administrativo con el operativo.

Sugirió que en los Estados se impida suscribir convenios que no estén incluidos en el Presupuesto de Egresos del presente año. Comentó que la distribución de todo el Gasto Federalizado deberá hacerse conforme a una fórmula de distribución.

3. Avances de los Grupos de Trabajo

a) Gasto Educativo

El Lic. José Luis Cabrera, del Estado de Zacatecas presentó el informe de trabajo de este grupo sobre las reuniones realizadas los días 19 de febrero y 24 de abril del año en curso, así como la realizada minutos antes con la presencia de la Dra. Nayhieli Ramírez, Coordinadora de Descentralización del CAPFCE, con lo cual se cumple con el compromiso de crear un subgrupo dentro de este grupo.

El Dr. Giovanni Zenteno comentó sobre la grave situación financiera que en general enfrentan los Sistemas de Pensiones Estatales por lo cual propuso que se incluyera como un tema dentro del Subsistema de Gasto Público.

El C.P. Rubén Romano coincidió con la propuesta y sugirió que se proponga en la Comisión Permanente. También informó que la S.H.C.P. tiene identificada la problemática que presentan estos sistemas de pensiones y que próximamente harán un planteamiento a nivel general.

El C.P. Rubén Romano solicitará que a la próxima Reunión del Grupo de Trabajo sobre Gasto Educativo asista el Lic. Alejandro de la Canal, Director General de Planeación, Programa-

ción y Presupuesto y el Dr. Reséndiz del Area de Universidades de la SEP.

b) Gasto en Salud

El Lic. Jorge Camarena del Estado de Jalisco comentó la escasa respuesta que ha existido por parte de los Estados para el llenado del cuestionario que se diseñó para captar la problemática de este sector y solicitó que los representantes zonales insistan con los Estados que coordinan.

Comentó que de la información disponible destaca la insuficiencia de los recursos descentralizados para que estos Estados asuman la prestación de los servicios de salud y el desconocimiento de los indicadores y la fórmula utilizada para su asignación por entidad federativa.

El C.P. Rubén Romano invitará a un funcionario de la Secretaría de Salud y otro de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que expliquen los criterios de distribución de los recursos entre los Estados.

c) Desarrollo Social

El Dr. Giovanni Zenteno del Estado de Chiapas presentó el informe de este grupo de trabajo destacando que las entidades federativas están convencidas de la necesidad de acelerar la descentralización de este sector, eliminando los matices de desconcentración que presenta hasta ahora el proceso, limitar la excesiva participación de las Delegaciones de la SEDESOL y el prácticamente nulo crecimiento de los recursos financieros para este año en términos reales.

d) SAGAR

El Lic. Carlos Fernando Juárez del Estado de Tabasco, presentó el informe del grupo de trabajo destacando que la descentralización está avanzando a espaldas de las áreas financieras de los Estados y está provocando impactos presupuestales no previsibles; que es necesario se definan con claridad los criterios con que se distribuyen los recursos; que los Estados tengan una mayor autonomía en la determinación de

prioridades de Inversión y Gasto Corriente; se avance en la federalización de las estructuras delegacionales (Distritos de Desarrollo rural y Centros de Apoyo); y que PROCAMPO se incluya entre los programas a descentralizar.

e) Información sobre Finanzas Públicas

El C.P. Juan Manuel Díaz, del Estado de Aguascalientes, al presentar el informe del grupo de trabajo señaló que para la modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública se han realizado tres reuniones regionales con la participación de 80 personas de 17 entidades federativas.

Asimismo comentó que para la homologación de la información financiera y contable de las entidades federativas, se han propuesto a consideración de los Estados los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental que aplica la Federación, así como un clasificador por objeto del gasto, catálogos de cuentas y guías contabilizadoras, todo ello con la finalidad de que antes de que concluya el año se tenga un consenso sobre la aplicación de los mismos.

4. No se presentaron Asuntos Generales

● **INFORME DEL SUBSISTEMA DE GASTO PÚBLICO A LA CLI REUNIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES, CELEBRADA EL DÍA 8 DE AGOSTO DE 1997.**

Posterior a la CXLIX Reunión celebrada en Boca del Río, Ver., el 21 de enero y la CL Reunión que con carácter conmemorativo se realizó en Acapulco, Gro., el 18 de abril, ambas en el presente año, los Grupos de Trabajo que integran el Subsistema Nacional de Gasto Público, se dieron a la tarea de organizar diez reuniones en las que se discutieron y analizaron distintos temas, en su mayoría relacionados con el proceso de descentralización del gasto federal hacia los estados.

Destacan las que se realizaron en distintas fechas con los Subsecretarios de Educación y Salud, durante las cuales se plantearon las principales inquietudes de los funcionarios estatales que en ellas intervinieron, respecto a la problemática que se presenta en la actual etapa de descentralización de estos sectores, mismas en las que se escucharon los comentarios de tales funcionarios del Gobierno Federal.

Ante la imperiosa necesidad surgida en el desarrollo de las reuniones señaladas y de otras efectuadas con anterioridad, de que era conveniente la participación permanente y activa de funcionarios de primer nivel de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido al interés de las entidades federativas de conocer la opinión de esa instancia respecto a la problemática analizada en cada reunión de los grupos y del subsistema, se acordó a petición de la propia Subsecretaría que las reuniones se realizaran en sus instalaciones. Bajo tal contexto y condiciones se realizaron las primeras dos reuniones el día 6 de junio del año en curso.

Como resultado inmediato, la Subsecretaría de Egresos expresó que existe la decisión de establecer lineamientos que den orden a la descentralización y realizar acciones concretas para resolver los problemas que afecten en lo general a los Estados, para lo cual presentará un proyecto al Subsistema, mismo que incluirá la participación obligatoria de los funcionarios responsables de la descentralización de la dependencia federal de que se trate y el respectivo Coordinador Sectorial de la S.H.C.P.

La reciente estrategia de coordinación asumida entre la Subsecretaría de Egresos de la S.H.C.P. y el Subsistema de Gasto Público, coadyuvará en encontrar respuestas a la problemática que se observa en el desarrollo del proceso de descentralización del gasto y permitirá que los procesos iniciales de algunas dependencias, que actualmente se asemejan a una desconcentración, nos lleven al camino correcto hacia una real y auténtica federalización del gasto.

Sin embargo, debemos resaltar la posición de los representantes de los gobiernos estatales de encontrar los mecanismos idóneos para resolver la problemática de fondo que enfrentan en el corto plazo los Estados, la cual fue planteada en ponencia consensada presentada por el Subsistema de Gasto Público el pasado mes de abril, en la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales realizada en Acapulco, Gro., de la cual, entre otros aspectos se destaca lo siguiente:

- a) Establecer una instancia a nivel federal que dé orden y congruencia al proceso de federalización del gasto en los aspectos siguientes:
 - Fórmulas que transparenten la asignación de los recursos financieros en los estados.
 - Uniformar los procedimientos para la transparencia de los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias federales a los Estados.

-
- Homogeneizar el registro en la Cuenta Pública de los Estados y la aplicación de la normatividad para el ejercicio de los recursos, así como su fiscalización.
- b) Establecer un fondo nacional para fortalecer la descentralización del Gasto Público, orientado a corregir los desequilibrios en las finanzas estatales que ha producido la federalización y abatir los déficits o rezagos que presentan los programas de los sectores federalizados.

Además se ha insistido en precisar los mecanismos para conocer con oportunidad el monto de los recursos federales que se transferirán para determinar el "paripasu" estatal que ello implica y su inclusión en los presupuestos de egresos de los Estados, y modificar el criterio de algunas dependencias en cuanto a que los recursos a transferir sólo son para inversiones, en donde los estados deberán aportar el gasto de operación complementario, incrementando con ello su nivel de gasto corriente.

Por otra parte, en relación a la problemática actual de los institutos de pensiones de los Estados, en la reunión del Subsistema Nacional de Gasto Público realizada el día 6 de junio, tomando en cuenta que ya se tenía un avance informativo de la situación que guardan estos institutos, mismo que tiene concentrado la Subsecretaría de Egresos de la S.H.C.P., se estableció la necesidad de formar un Grupo de Trabajo que analice tal situación, acordándose para ello solicitar a la Comisión Permanente su anuencia para la integración del mismo.

La información específica y avances de cada Grupo de Trabajo se presentarán por sus respectivos Coordinadores, solicitando a esta Comisión Permanente que se ratifiquen o rectifiquen las conclusiones y acuerdos que se presentan, tanto para el Subsistema Nacional de Gasto Público como las de cada Grupo de Trabajo.

- **PROPUESTAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA NORMAR EL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE DE LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LA PROBLEMATICA QUE ENFRENTAN LOS PROCESOS DEL NUEVO FEDERALISMO, PRESENTADA EN OCTUBRE DE 1997.**

INTRODUCCION

La devolución de responsabilidades y recursos a otros órdenes de gobierno que han iniciado las dependencias del Ejecutivo Federal presenta como principal problema la falta de coordinación. El Gobierno Federal ha venido realizando este proceso complejo sin haber determinado procedimientos homogéneos y consistentes en la asignación de recursos, y en la distribución de facultades y responsabilidades entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

Lo anterior ha ocasionado que los estados califiquen las acciones realizadas como una desconcentración administrativa. Esta apreciación por parte de los estados se fortalece al tomar en cuenta la intervención de la SECODAM, quien con base en sus facultades, auditará los recursos federales transferidos. Otro aspecto que refuerza esa percepción de los estados corresponde al hecho de que las dependencias federales condicionan el ejercicio de los recursos transferidos a una determinada aportación estatal.

PROBLEMATICA

Como puede apreciarse, los problemas para la descentralización de recursos inician desde la propia naturaleza de los recursos que se transfieren a los estados. Por ello, las entidades federativas se plantean las siguientes preguntas:

- ¿Los recursos son federales o estatales?
- ¿De quién es la obligación de reportar el ejercicio de estos recursos en su cuenta pública respectiva?
- ¿Los recursos deben pasar por las Secretarías de Finanzas estatales y formar parte de su presupuesto?

Estos cuestionamientos se originan por lo siguiente:

1. Jurídicamente, los recursos que se transfieren a los estados a través de otro ramo diferente al de participaciones son recursos federales y por ser transferencias se les aplica la normatividad federal.
2. Por lo anterior, las dependencias que realizan las transferencias deberán reportarlo como gasto en la Cuenta de Hacienda Pública Federal. En este sentido, las metas y su evaluación son responsabilidad de la dependencia y no del estado.

-
3. Al condicionar que los programas que se federalizan se complementen con recursos estatales, se está comprometiendo el presupuesto estatal.
 4. Al aplicar los recursos estatales y los productos financieros que se generan a los programas federales, se alcanzan o rebasan las metas programadas. Sin embargo, estos recursos no siempre se reportan en el presupuesto.
 5. Por el contrario, en la llamada "federalización" se pide a los estados la creación de estructuras paralelas, para administrar los recursos y se les establece mantener las metas alcanzadas.

Ante esta situación se concluye que para efectuar una verdadera federalización del gasto se requiere:

- A. Que se legisle sobre la transferencia de los recursos, las responsabilidades y funciones que corresponden a cada orden de gobierno.
- B. Establecer un procedimiento único de registro y control presupuestal para la transferencia de recursos entre las dependencias federales y los estados.
- C. Definir la presentación e informe que corresponda a cada orden de gobierno a nivel de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Estatal.
- D. Con base en lo anterior, también será necesario determinar los alcances y facultades de los órganos fiscalizadores tanto federales como estatales.

Con estas acciones, se podrán atender los problemas que han manifestado los estados en las recientes reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, así como en las reuniones de trabajo del Subsistema de Gasto Público. Los representantes de las entidades federativas han comentado los inconvenientes prevalecientes en este proceso. Así, los problemas que destacan, en términos generales, son:

- La presión adicional que ejerce en las finanzas estatales el gasto federalizado, ya que les está implicando compromisos de gasto adicional.
- Falta de un marco jurídico adecuado que regule el proceso de descentralización.

-
- No existe coordinación entre las autoridades fiscalizadoras federales y estatales, para auditar los recursos descentralizados.
 - Nula participación de los gobiernos estatales (de los estados) en la definición de los criterios (fórmula) e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados, o bien, falta de criterios en la asignación de los recursos.
 - El concepto de federalización del gasto público es diferente entre las dependencias. Ello provoca disparidad en el registro que realizan las entidades federativas y sobre todo para su reporte en cuenta pública.
 - Falta de oportunidad para conocer el monto de las aportaciones que corresponde a los estados. Normalmente se conoce la aportación estatal ya iniciado el ejercicio, lo que provoca presiones adicionales al presupuesto de los estados.
 - Los gobiernos de los estados no pueden hacer frente a los compromisos de gasto derivados de la descentralización. Los requerimientos de gasto cada vez mayores no son compatibles con el mantenimiento de finanzas públicas equilibradas en los estados.
 - Retraso en el ejercicio de los recursos federales ante la condición de existir primero la aportación estatal. El retraso estimado es aproximadamente de uno o dos meses en la recepción de los recursos que se descentralizan.
 - Falta de "Lineamientos para la federalización del Gasto Público" que normen entre las dependencias federales el proceso de descentralización del gasto.

Por lo anterior, han solicitado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encabece las acciones de federalización del gasto público.

En lo particular, los estados han señalado que cada dependencia que está federalizando gasto presenta problemas particulares:

1. Secretaría de Desarrollo Social

- La normatividad para el ejercicio de recursos no ha cambiado desde los años ochenta, cuando se inicia su desconcentración. Hoy día hace falta una nueva normatividad al respecto que otorgue autonomía en el ejercicio de los recursos descentralizados por SEDESOL.
- Falta un marco jurídico adecuado que regule el proceso de descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Insuficiente participación de los gobiernos de los estados en la definición de los criterios (fórmula) e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados.
- Falta un acuerdo en los Convenios de Coordinación que realiza la SEDESOL con los estados que se refiera a la participación de la contraloría Estatal en la supervisión de los recursos.
- Poca claridad en la desconcentración de actividades y responsabilidades de las delegaciones de SEDESOL.
- Insuficiente capacitación de funcionarios municipales y estatales.
- Falta de oportunidad para conocer el monto de las aportaciones del Ramo XXVI. Normalmente se conoce la aportación estatal ya iniciado el ejercicio, lo que provoca presiones adicionales al presupuesto de los estados.

2. Secretaría de Salud

- Falta la participación de la SHCP y la SECODAM en la definición e implementación de lineamientos para la descentralización.
- Falta de información sobre la definición de los criterios (fórmula) e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados por la Secretaría de Salud.
- Falta de un acuerdo con los Convenios de Coordinación de la Secretaría de Salud con los estados que se refiera a la partici-

pación de la Contraloría Estatal en la supervisión de los recursos.

- No se conoce la fórmula de distribución de recursos que está utilizando la Secretaría de Salud para asignar los recursos.
- Políticas poco claras en cuanto a las acciones a seguir en relación a los trabajadores del sector salud federalizados que se está incorporando a los estados.
- No existe una definición precisa de la naturaleza de los organismos públicos descentralizados estatales que rigen las relaciones laborales del personal transferido.
- No existe coordinación entre autoridades fiscalizadoras federales y estatales, para auditar los recursos descentralizados por la Secretaría de Salud.
- Falta de oportunidad para conocer el monto de las aportaciones que descentraliza la Secretaría de Salud, así como del estado en que se encuentran los centros, clínicas y hospitales.
- Insuficiente participación de la SHCP y las Secretarías de Finanzas de los estados para disminuir el impacto de los procesos de descentralización del sector salud en el presupuesto de egresos de los estados.
- Falta de un sistema por parte del Gobierno Federal que garantice un apoyo permanente a los requerimientos de salud de los estados.

3. Secretaría de Educación Pública

- Falta de autonomía por parte de los estados en el ejercicio de los recursos descentralizados por la Secretaría de Educación.
- Se carece de una definición clara y evaluable sobre los criterios (fórmula) e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados por la Secretaría de Educación Pública.
- Obsolencia de los marcos jurídicos relacionados con el sector educativo.

-
- No se conoce la fórmula de distribución de recursos que está utilizando la Secretaría de Educación Pública ni su distribución económica.
 - Falta de indicadores de educación uniformes, como el número de maestros y alumnos atendidos por los subsistemas federalizado estatal.
 - Importantes rezagos en equipo y mantenimiento del sistema educativo, concretamente el caso de CAPFCE.
 - En el capítulo 1000 del gasto educativo descentralizado, la nómina la paga el gobierno federal, pero el personal es considerado como empleado del estado. Con ello, generan problemas adicionales como en el pago del impuesto que es diferente entre el personal estatal y el federalizado. Para la Ley el procedimiento es único.
 - Falta de mecanismos de control más eficientes.
 - Falta de criterios uniformes para la asignación del gasto.

4. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

- Poca información y claridad en los criterios (fórmula) e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados por la SAGAR. Los estados desconocen la fórmula.
- Falta de un acuerdo en los Convenios de Coordinación que realiza la SAGAR con los estados que se refiera a la participación de la Contraloría Estatal en la supervisión de los recursos.
- Falta uniformar la radicación de recursos descentralizados que realiza la SAGAR. Las radicaciones tienen implicaciones diferentes en relación al registro, control y reporte en cuenta pública.
- El actual proceso de federalización que realiza la SAGAR se caracteriza por ser una desconcentración a fideicomisos estatales con políticas federales y no una descentralización real de recursos.

-
- Exclusión de Procampo en los programas a descentralizar.
 - Falta capacitación e infraestructura en los estados para operar el proceso de federalización del gasto de la SAGAR.
 - Falta participación de las entidades federativas en los procesos de planeación-programación a realizarse. Inexistencia de canales de retroalimentación entre las autoridades estatales y la dependencia federal.
 - Falta de una propuesta de descentralización por parte en la SAGAR hacia las entidades federativas.
 - Insuficiente participación de los Distritos de Desarrollo Rural y los Coplades respectivos en el proceso de descentralización.
 - No existe coordinación entre las autoridades fiscalizadoras federales y estatales.
 - Falta de flexibilidad y transparencia en los procesos de transferencia de recursos entre programas.

PROPUESTA

Con fundamento en lo artículos 31 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal; 5 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 7 y 62 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se proponen las siguientes acciones:

A Corto Plazo

- I. Emitir a través de la Subsecretaría de Egresos los lineamientos, normas y procedimientos aplicables a los recursos que se federalizan a los estados.
- II. Que la distribución de recursos esté ligada a una fórmula y que los criterios sean públicos.
- III. Que la Subsecretaría de Egresos coordine con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo las formas y acciones que permitan unir esfuerzos y trabajos de las instancias federales y estatales de fiscalización que complementen su revisión.

Los trabajos anteriores serán presentados ante la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, para su aprobación y distribución entre las dependencias federales. Ello para su total observancia y para el conocimiento de las entidades federativas, a quienes se les recomendará homologar el tratamiento presupuestal, contable y de rendición de cuenta que realice el Gobierno Federal.

Lo anterior, permitirá continuar avanzando en el proceso de federalización del gasto y sobre todo darle orden al proceso.

A Mediano y Largo Plazo

Preparar la iniciativa de una nueva Ley para la devolución de Responsabilidades y Recursos. Los puntos fundamentales de esta Ley deben ser:

- Que defina el ámbito de competencia de los tres órdenes de Gobierno.
 - Establezca las reglas de lo que debe federalizarse y el cómo realizarlo.
 - Desarrollo de fórmulas.
 - Vinculación con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
-
- **ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DEL GASTO**
1. **Descentralización del Gasto Educativo**
 - a) Problemática
 - Persisten las inequidades en las aportaciones que algunos Estados realizan para financiar la educación, existiendo diversidad en las proporciones de financiamiento Entidades Federativas - Gobierno Federal.
 - A pesar del incremento de las participaciones a partir del ejercicio fiscal 1996, el problema del gasto educati-

vo se resuelve de manera parcial y temporal, continuando vigente el desequilibrio estructural, debido a que la dinámica de crecimiento del gasto educativo es mayor que el crecimiento en las participaciones federales.

- En algunos Estados se ha presentado un crecimiento explosivo de los recursos asignados al pago de los conceptos correspondientes a carrera magisterial, las erogaciones por estos conceptos crecen con un dinamismo que en pocos años pueden generar un problema financiero bastante grave.
- Durante los procesos de negociación salarial entre la SEP y el SNTE, sólo se considera la disponibilidad de recursos del Gobierno Federal para la autorización de incrementos salariales y prestaciones, propiciando con ello serios desajustes en las finanzas públicas locales.

b) Recomendaciones y propuestas

- Corregir los desequilibrios en las erogaciones estatales por el financiamiento del gasto educativo a favor de los Estados que contribuyen en una proporción mayor al financiamiento de la educación en su Estado.
- Renegociar los convenios SEP - Estados para considerar en el capítulo de homologación los conceptos no reconocidos por aquella dependencia. Resulta de suma preocupación para los Estados que los conceptos no reconocidos por el Gobierno Federal como homologados cada vez son mayores, por lo que es necesario insistir que una de las premisas básicas del proceso de descentralización es no desequilibrar las finanzas públicas locales.
- Reiterar la propuesta de integrar un fondo que se distribuya entre los estados con mayor aportación al gasto en educación, para en este sentido revertir la tendencia de los últimos años que se traduce en inequidades en las aportaciones.
- Estrechar la coordinación entre ambos niveles de Gobierno para analizar escenarios que permitan, por un lado

un uso racional y eficiente en la aplicación del recurso en comento, así como esquemas que incluyan la obtención, a través de diversos medios, de recursos adicionales.

- Por propuesta de la Subsecretaría de Egresos de la S.H.C.P., se sugiere la identificación de la problemática en dos sentidos, por un lado, reconocer aquella que de alguna manera ha sido responsabilidad de la Entidad Federativa, incluso que ha heredado de administraciones anteriores, y por otro lado, las incidencias que han derivado directamente de la Secretaría de Educación Pública.
- Sostener, a la mayor brevedad posible, una reunión con legisladores federales involucrados en estos procesos, para paulatinamente lograr aterrizar la serie de planteamientos que se han originado en este grupo de trabajo.

2. Descentralización de los Servicios de Salud

a) Problemática

- Existe una gran desproporción en el porcentaje de financiamiento estatal al del gasto concurrente de salud de los estados. Mientras que en algunos estados la Federación financia el 97% del total de gasto, existen estados que contribuyen en más de un 50% con recursos propios.

b) Problemática

- Regular la discrecionalidad que existe en la distribución de los recursos, del recién creado Fondo de Salud del Ramo 33. Aparentemente, el mecanismo de distribución no es sistemático ni equitativo. Influyendo en el proceso distributivo altamente la discrecionalidad federal. El temor de algunos estados radica en que la creación de estos nuevos mecanismos de distribución simplemente se conviertan en procesos de institucionalización y validación de graves distorsiones e inequidades históricas; que es necesario corregir de manera institucional.

-
- Realizar una encuesta nacional para recopilar las experiencias del proceso de descentralización en materia de Salud. Adicionalmente, se intentará recopilar las posibles variables e información que pudiese facilitar la creación de una fórmula de distribución de recursos federales en materia de salud.
 - Promover una fórmula de distribución del gasto que otorgue transparencia, predictibilidad y equidad a la distribución de recursos, sea por vía del Poder Ejecutivo o el Legislativo.

3. **Descentralización de SAGAR**

a) Problemática

- A partir de 1996, la SAGAR ha optado por mantener centralizado el financiamiento de los servicios personales y gastos operativos de las delegaciones, trasladando a los Estados únicamente la coordinación de su estructura administrativa, con la finalidad de que ellos asuman la responsabilidad en la operación de los programas.
- En cuanto a los programas de inversión, se constituyó el convenio Alianza para el Campo suscrito a partir del ejercicio de 1996, previéndose para su instrumentación la instalación de los Consejos de Desarrollo Agropecuario.
- Para 1998 la SAGAR ha propuesto a los estados, un proyecto de "Convenio de Coordinación para la Descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural". Este documento ratifica los programas Alianza para el Campo, que seguirán siendo determinados y desarrollados conforme el esquema estipulado en el convenio de coordinación suscrito en 1996 entre la SAGAR y los Estados, permaneciendo los instrumentos creados para su operación tales como el Consejo Estatal Agropecuario, el Fideicomiso para la Distribución de Fondos y la Fundación Produce, que conservan su misma estructura y lineamientos operativos ya establecidos.

-
- Plantea por otra parte, transferir a los gobiernos estatales la operación y administración de los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo de Desarrollo Rural, bajo un esquema similar al utilizado por la Secretaría de Salud, para lo cuál las Entidades Federativas se comprometen a promover las reformas legales necesarias a fin de que en un plazo no mayor de 60 días naturales a partir de la firma del convenio, se constituya un Organismo Público Descentralizado Estatal (OPDE), para asumir las responsabilidades que le son transferidas.

b) Problemática

- Con relación al proyecto de convenio propuesto por la SAGAR, se recomienda que sea revisado en detalle por las autoridades financieras de los Estados, para identificar y prevenir las repercusiones particulares que en cada Entidad Federativa pudiera acarrear su implementación.
- Sin duda este instrumento significa un paso importante en el proceso de descentralización del sector, sin embargo persisten sin atender algunos reclamos consensados en el grupo de trabajo, que reitera la necesidad de:
 - * Definir claramente los criterios con que la SAGAR distribuye los recursos a las Entidades Federativas.
 - * Dotar de mayor autonomía a los Estados en la determinación de las prioridades de inversión.
 - * Determinar oportunamente los montos autorizados para ser incorporados a los Presupuestos de Egresos Estatales.
 - * Definir la naturaleza de los recursos aportados por la Federación para el Programa Alianza para el Campo y ministrarlos a través de las Tesorerías Estatales para los fines de administración, control, seguimiento y contabilización.

-
- Con tal propósito, se acuerda establecer un mecanismo formal de coordinación del Grupo de Trabajo con las instancias del Gobierno Federal involucradas en esta materia.
 - En suma, se plantea por el grupo de trabajo aprovechar la coyuntura de la descentralización, para introducir elementos que aseguren condiciones de mayor equidad para combatir los rezagos históricos, propiciados por los métodos de asignación hasta ahora utilizados.

4. **Descentralización de Desarrollo Social**

a) Problemática

- La fórmula para la asignación de los Recursos del Ramo 33 para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, provenientes del Fondo para el Desarrollo Social Municipal del Ramo 26, comparados con los asignados en 1997, provocó un impacto negativo en aquellos municipios con mayor marginalidad social, lo que ha representado para las entidades destinar recursos propios compensatorios, o bien del Fondo de Infraestructura Social Estatal, provenientes del Programa de Prioridades Estatales del Ramo 26.
- La mayoría de los municipios carecen de capacidad técnica y administrativa para una adecuada programación y ejecución de los recursos transferidos.
- Para el ejercicio del Fondo de Infraestructura Social Municipal se carece de una normatividad precisa sobre la operación de los programas a los que está destinado, dificultando el seguimiento, evaluación y control de las acciones por parte de la Federación y el Estado.
- La ministración de recursos de manera indiscriminada no permite conocer información de avances, ni se puede evaluar el impacto social de la aplicación de los recursos.

b) Recomendaciones y conclusiones

- Profundizar en la búsqueda y el análisis de esquemas más adecuados de distribución, administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, con el propósito de optimizar y eficientar su aplicación. En particular, se requiere revisar la fórmula para la asignación de los recursos entre estados y municipios para darle un mayor peso a los índices de marginalidad prevaletentes.
- Dar a los estados mayor participación tanto en la asignación como en el proceso de aprobación de los recursos que la Secretaría de Desarrollo Social ejerce mediante el Ramo 26, o bien incorporados al Ramo 33.

5. **Sistemas de Información**

a) Problemática

- Concluidos los trabajos del Programa de Modernización de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, en los que participaron los responsables de las áreas contables y presupuestales de las 32 entidades federativas, se pudo diagnosticar la situación general de cada estado, es decir, sus avances en materia de normatividad estatal aplicable, los informes que se emiten, la estructura de los sistemas contables y presupuestales, esquema de presentación de cuentas públicas, de donde se pudo apreciar que la mayoría de las entidades cuentan con sus propios criterios y reglas de registro y tratamiento contable lo que origina una diversidad importante en la información que se genera.
- Ante el creciente interés de las entidades federativas, municipios y organismos públicos descentralizados, para informar con mayor claridad sobre sus finanzas públicas y a su vez otorgar mayor credibilidad sobre lo que se informa, y con ello cumplir con el precepto constitucional de informar a sus Congresos locales, se está recurriendo a mecanismos de revisión y control que den mayor sustento a la información que generan, mediante la con-

tratación de firmas de contadores públicos independientes o de agencias calificadoras de deuda.

- b) Recomendaciones y conclusiones
- Se enfatizó en la necesidad de que las entidades federativas cuenten con información homologada que permita con mayor claridad, transparencia y objetividad, estar sujetos a los procesos de revisión y control que realizan tanto los Congresos locales como los diferentes usuarios de la información.
 - Para ello se acordó realizar un acercamiento formal con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos con el propósito de que se lleve a cabo en primer lugar una presentación sobre este tema en la próxima Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, de tal manera que se inicie un proceso nacional de auscultación sobre la normatividad en materia de Contabilidad Gubernamental.

7. PLANTEAMIENTOS DEL SUBSISTEMA NACIONAL DE GASTO PÚBLICO PRESENTADOS EN LA REUNIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES EN ACAPULCO, GRO. EN ABRIL DE 1997.

SITUACION PREVALECIENTE AL MES DE MAYO DE 1998

Principales Retos que Enfrenta la Descentralización

- A) Se compromete la aportación estatal de recursos presupuestales en forma creciente, con repercusiones en las finanzas públicas de los Estados, particularmente en lo relacionado con el gasto público educativo.
- B) Al no conocerse con oportunidad las aportaciones que les corresponde anualmente a los Estados, se impide su adecuada presupuestación y presentación en los Congresos Locales para su autorización.
- C) Se carece de lineamientos generales que den uniformidad al registro de los ingresos estatales derivados del gasto federalizado, del ejercicio y comprobación de los mismos para cuenta pública y de los informes para la Federación.

-
- D) Existen apreciaciones diferentes en las dependencias federales sobre la naturaleza de los recursos federalizados. Para algunas, éstos no pierden su origen federal, y por lo tanto, debe aplicarse la normatividad de la Federación en materia de: obra pública y adquisiciones, tratamiento de los productos financieros, y supervisión, vigilancia y auditoría de los Fondos. En cambio, para otras dependencias y para los propios Estados, los recursos que se federalizan forman parte del ingreso y gasto de las finanzas estatales, y deberán operarse conforme a la reglamentación de cada Entidad Federativa e incorporarse a las cuentas públicas; y los ahorros y productos financieros deberán servir para ampliar el gasto de los sectores descentralizados en donde se generen, con el compromiso de entregar a la Federación los informes sobre aplicación del gasto que sean necesarios.
- E) En general, existe insuficiente participación de Gobiernos Estatales en la definición de criterios e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados.
- F) Las nuevas dependencias federales que pretenden descentralizar funciones y recursos presupuestales, en particular en programas de inversión, no toman en cuenta a las áreas de finanzas de los Estados, lo que crea presiones adicionales de gasto por la aportación asociada que lleva consigo.
- G) Falta uniformidad en los canales de radicación de los recursos presupuestales, lo cual se está haciendo según el criterio de cada dependencia federal a través de: líneas de crédito bancarias, como es el caso del gasto en Desarrollo Social, en los programas enmarcados en el Ramo 26; radicación en un fideicomiso estatal creado exprofeso, en las transferencias de SAGAR; y los recibidos directamente en las Secretarías de Finanzas Estatales, como son los fondos de la SEP, Salud, y SCT (CONACAL). Todos con implicaciones diferentes en el registro como ingresos estatales, el control del gasto y su reporte en las cuentas públicas.

Propuestas

- A) Establecer una instancia de coordinación a nivel federal que dé orden y congruencia al proceso y que podría integrarse por las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Gobernación, del Trabajo y Previsión Social, así como la Unidad de Asesoría de la Presidencia de la República; la dependencia involucrada; y por la Coordinación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

-
- B) En esa instancia de coordinación intersecretarial se consensarían las posiciones y se emitirían los lineamientos generales para establecer criterios e indicadores para el diseño de fórmulas que den transparencia en la asignación de los recursos presupuestales entre los Estados; precisar la naturaleza federal o estatal de los recursos descentralizados; uniformar procedimientos para la transferencia a los Estados de los recursos humanos, financieros y materiales; y acordar indicadores de eficiencia en la aplicación del gasto descentralizado y evaluar su cumplimiento por los Estados.
- C) A fin de cumplir con el principio de que la descentralización no debe alterar el equilibrio de las finanzas públicas estatales, se propone establecer un fondo nacional para fortalecer la Federalización del gasto público, con el objeto de garantizar la suficiencia del gasto corriente y de inversión de los sectores descentralizados, así como el financiamiento de programas orientados a abatir los déficits o rezagos que se presentan en los mismos.
- D) Para la distribución de los recursos de este fondo entre los Estados, se tomaría en cuenta:
- a) el nivel de aportación federal y estatal para los programas descentralizados y el porcentaje que representa la participación de cada Estado respecto a sus participaciones netas, con el objeto de corregir sus desequilibrios presupuestales;
 - b) los indicadores de déficit en materia de los servicios públicos descentralizados en cada Estado, con el propósito de corregir los desequilibrios regionales;
 - c) el cumplimiento de los indicadores de resultados del año anterior; y
 - d) las prioridades que cada Estado establezca para los programas descentralizados, considerando el gasto irreductible.
- E) Las perspectivas actuales de la federalización del gasto público marcan la imperiosa necesidad de incorporar a este proceso a otros niveles del sector educativo, como son la educación media superior y superior, así como el gasto corriente de la SAGAR y algunos otros sectores aún no incluidos; sin embargo, también es importante consolidar los avances

hasta hoy logrados -que se han traducido en una mayor presencia de los Gobiernos Estatales con atribuciones y recursos financieros, humanos y materiales en la atención de las demandas de la población- para avanzar en forma paralela con más funciones a descentralizar y con mejores niveles de eficiencia en la aplicación del gasto.

8. IMPACTO DE LA CREACIÓN DEL CAPÍTULO V DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DEL RAMO 33 EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO FEDERAL HACIA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Beneficios

- A) Asignación de mayores recursos a los Municipios y Estados a través de los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y del de Infraestructura Social Estatal.
- B) Definición del origen de los recursos y su tratamiento en las cuentas públicas.
- C) Definición en la mayor parte de sus recursos de las bases de cálculo para su distribución.

Limitaciones

- A) No obstante la definición de un programa mensual de radicación de recursos, en el caso de los Fondos de Educación y Salud, lejos de incorporarles recursos que permitan el abatimiento de desequilibrios regionales y los rezagos en los niveles de operación, se agudizó la falta de información oportuna sobre las bases de cálculo que determinaron su asignación.

La aportación de recursos para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, anteriormente asignados en el Ramo 26, para aplicarse en diversos programas con bases jurídicas y normativas locales, carece de lineamientos precisos con los que se dará seguimiento y evaluación al ejercicio de los recursos. Además, la calendarización mensual para las ministraciones de este Fondo están lejos de reflejar la realidad de los programas de ejecución de las obras de acuerdo a las características de los mismos, ya que éstos no pueden sujetarse a un programa calendarizado de ministraciones, sino a necesidades propias de cada Municipio.

4.2. GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DE EDUCACION

Los servicios educativos que la Federación proporcionaba en los niveles básico y normal, de hecho fueron los precursores en ser descentralizados hacia las Entidades Federativas desde 1992, con la característica particular de que el personal transferido conservó sus prestaciones sociales y representación sindical en las mismas condiciones, por lo que prácticamente en ese renglón los efectos de dicha descentralización fueron mínimos, no así en lo financiero, aspecto que en muchos casos tuvo un impacto relevante, al tener que asumir el Estado responsabilidades económicas que antes no tenía.

El modelo bajo el cual se dio la descentralización del sector educativo sirvió a su vez como ejemplo para la descentralización de las funciones, programas y recursos de otras dependencias federales, que de conformidad con las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, le siguieron en la celebración de convenios y acuerdos de coordinación para su transferencia a los Estados, procurando en estos casos, al momento de negociar los convenios, evitar que se reprodujeran aquellos problemas que se venían presentando en la operación de los servicios de educación.

No obstante lo anterior, en la práctica, los problemas que se han vivido en la operación de los servicios educativos a partir de su transferencia a las Entidades Federativas son de hecho los mismos que se han presentado en la operación de los demás servicios que hasta la fecha han sido descentralizados, como se podrá constatar al ver los apartados relativos a Salud y a Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; que en esencia giran en torno al monto de los recursos asignados por la Federación a cada Entidad Federativa, dada la desigualdad con que participan los Estados en el financiamiento de la educación, así como a la reglamentación para su manejo. Otro problema recurrente es la centralización que se da en la toma de decisiones respecto a los incrementos salariales entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sin la intervención de los Gobiernos Estatales, cuando lo ahí acordado tiene repercusiones directas en las finanzas estatales por las homologaciones que de dichos acuerdos derivan para el personal a cargo del Gobierno estatal.

A continuación se incluyen los puntos más importantes tratados en las reuniones del Grupo de Trabajo de Descentralización del Gasto Educativo celebradas a partir de su constitución en septiembre de 1995

En primer lugar se acordó elaborar un cuestionario para que fuera contestado por las Entidades Federativas, el cual permitiera formular un diagnóstico sobre los aspectos más conflictivos de la descentralización, siendo éstos:

-
- Homologación salarial
 - Duplicidad de funciones
 - Radicación de recursos
 - Carrera magisterial
 - Sistema de pensiones
 - Mayor equidad en la aportación Federación - Estado en el gasto educativo

Derivado del análisis de las respuestas al cuestionario arriba citado, así como de los planteamientos formulados en las reuniones de trabajo desarrolladas, se detectaron diversos problemas, entre los que sobresalen, con respecto a cada uno de los puntos señalados, los siguientes:

1. Homologación Salarial

No todos los conceptos de ingresos que se manejaban por ambas instancias eran similares, o bien no eran coincidentes en sus cifras, como en los casos de días de aguinaldo, prima vacacional, seguros de vida, vales de despensa, etc. dándose la circunstancia de que en algunas ocasiones la SEP autorizaba determinada prestación para ese ejercicio fiscal únicamente, pero al sentarse el precedente el Sindicato la reclamaba en los años subsiguientes, teniendo el Gobierno Estatal que cubrirla con sus propios recursos.

2. Duplicidad de Funciones

La duplicidad de funciones se dio mientras estuvieron vigentes de manera transitoria los dos organismos responsables de prestar los servicios educativos: el estatal y el descentralizado. Esta situación se normalizó al consolidar ambos organismos en una sola dependencia estatal, bajo un solo mando.

3. Radicación de Recursos

Con relación a las ministraciones para el pagos de sueldos no han existido problemas importantes, aunque su radicación es muy cercana a la fecha de pago. Donde sí se presenta extemporaneidad, y consecuentemente genera gastos adicionales al Estado, es en pagos extraordinarios, como es el caso de los estímulos a trabajadores.

4. Carrera Magisterial

El concepto de carrera Magisterial consiste en un programa de estímulos, basado en el principio de la promoción horizontal y en un sistema de evaluación objetivo e imparcial, que permite reconocer el trabajo de los mejores docentes en el sistema de educación básica.

Este Programa de Carrera Magisterial incorpora o promueve a personal docente ubicado en los niveles y modalidades de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, secundarias -general y técnica-, telesecundaria, educación física, artística, especial, extraescolar y centros de formación para el trabajo, bajo tres vertientes, que son:

1. Maestros que se encuentran al frente de un grupo;
2. Los que desarrollan funciones directivas o de supervisión; y
3. Los que realizan actividades técnico-pedagógicas

Para lograr la incorporación al Programa de Carrera Magisterial, los profesores deben evaluarse en los siguientes factores: Antigüedad, Grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación profesional, desempeño profesional,, aprovechamiento escolar, desempeño escolar y apoyo educativo.

El gasto que representa el sobresueldo que reciben los maestros incorporados al Programa de Carrera Magisterial, de conformidad con los Convenios de Coordinación celebrados, es cubierto por la Federación, tanto del personal transferido como del magisterio estatal, siempre que los Gobiernos Estatales no autoricen montos superiores a los techos financieros aprobados anualmente por la SEP, en cuyo caso las diferencias serán con cargo a sus presupuestos de egresos.

Este concepto de egreso no existía antes de la descentralización; se implantó a partir de 1992, y no obstante que la Federación asume la responsabilidad de su pago, se dan casos en que por diversas razones el gasto supera el techo financiero autorizado por la SEP, teniendo el Estado que cubrir los excedentes, y dado el volumen de personal que se maneja en este sector, el monto de las erogaciones suele ser muy importante.

5. Sistema de Pensiones

Al momento de la descentralización, y en tanto no se haya modificado el marco normativo local para efecto de pensiones de los trabajadores al servicio del

Estado, las leyes que regulan los sistemas de pensiones de los niveles estatal y federal prevén, en algunos casos, disposiciones diferentes en cuanto a la forma de integrar la base gravable; esto es, el salario diario integrado, sobre el cual tanto el patrón como el trabajador realizan sus aportaciones y a su término se otorgan las pensiones. Estas discrepancias en cuanto a los conceptos que acumulan para la integración de la base gravable repercuten en los costos de aportaciones a estos fondos, así como en los montos de las pensiones que se otorgan a los derechohabientes.

A partir de la descentralización de la educación, el Gobierno Estatal ha tenido que cubrir en determinadas ocasiones al ISSSTE importantes cantidades no radicadas por el Gobierno Federal para este fin, relativas a las aportaciones de seguridad social del personal transferido, representando un motivo de preocupación para el Estado, ya que además del constante incremento de los requerimientos de recursos para el pago de pensiones, se suman los que deben aportar para complementar las aportaciones correspondientes a la Federación.

Asimismo, se ha implementado por parte de las autoridades educativas una nueva modalidad de jubilación, llamada Jubilación Dinámica, sin contar con los suficientes elementos y estudios financieros necesarios que respalden su aplicación por parte de los estados, lo cual acrecienta su incertidumbre presupuestaria de mediano plazo.

6. Mayor Equidad en la Aportación Federación - Estado en el Gasto Educativo

La proporción en que los Gobiernos de los Estados participan en el gasto educativo de su Entidad es muy disímbola a nivel nacional por múltiples razones, pues mientras unos aportan más del 30 % del gasto total, otros lo hacen con menos del 8%; lo que ha generado inquietud en las autoridades hacendarias locales que más invierten en este ramo, porque les resta capacidad de inversión en otros renglones también importantes para el desarrollo de la Entidad.

Con el propósito de ser más ilustrativos, a continuación se incluye una ponencia del Estado de Jalisco presentada en la XXVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales realizada en Mazatlán, Sin., en el mes de agosto de 1996; así como los principales acuerdos y conclusiones tomados en las reuniones del Grupo de Trabajo de Descentralización del Gasto Educativo y de la Comisión creada dentro de este Grupo para darle seguimiento a los temas de educación, desarrolladas en los años de 1997 y 1999.

4.2.1. Ponencia del Estado de Jalisco sobre el Financiamiento del Gasto Educativo

El desequilibrio en las finanzas estatales por el impacto del gasto en educación, no es tema nuevo en la Coordinación Fiscal. Desde sus inicios en 1973, en diversas ocasiones y con diferentes enfoques, funcionarios estatales y federales han analizado el tema, se han integrado grupos de trabajo y se han propuesto soluciones que por múltiples razones no han fructificado.

Los sistemas de educación federal y estatales crecieron como respuesta a las necesidades de la población, y en la medida en que existía disponibilidad de recursos, conformaron un sistema de educación en cada entidad federativa, en el que la proporción de la participación federal y estatal fue diferente entre unos estados y otros, atendiendo más a circunstancias y coyunturas regionales o estatales, que a un plan de largo plazo que ordenara su crecimiento y cobertura a nivel nacional.

En este problema podemos advertir dos aspectos: el de la desproporción entre aportaciones federales y estatales que desequilibran las finanzas del grupo de entidades que destinan gran parte de sus ingresos al gasto educativo, y el derivado del crecimiento de las necesidades de educación y de los incrementos salariales al magisterio que afectan a todos, incluso a los estados en que el Gobierno Federal aporta la mayor parte de los recursos.

El Estado de Jalisco, así como muchas otras entidades, vive cotidianamente estos problemas, por ello lo traemos nuevamente a discusión, con el propósito de que esta Reunión Nacional o la Comisión Permanente, sean el conducto para lograr la implementación de nuestra propuesta.

El reflejo de este desbalance en nuestras finanzas se muestra en las cifras presentadas por el Coordinador del Grupo de Gasto Educativo en la pasada Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, cifras que son el resultado de un estudio realizado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1995. En dicho estudio se señala entre otras cosas, que durante 1994 en 14 entidades se destinaba al gasto educativo una proporción de sus participaciones netas (esto es, descontando los recursos transferidos a los municipios), mayor al promedio nacional, que era del 46.3%, llegando incluso 4 de esos 14 estados a asignar más del 70% de sus participaciones federales netas a la educación.

Si consideramos el gasto educativo nacional en todos sus niveles, para 1994 la Federación aportó el 79%, incluyendo en esa cifra los recursos ejercidos por

sus organismos descentralizados, como CAPFCE, INEA, CONAFE, y otros; y los estados en promedio, el 21% restante.

Analizando la distribución de ese 21% de aportación estatal, se observa que la proporción en que participaban en 1994 el Gobierno Federal y los estados variaba, desde 8 entidades que financiaban más del 30% del gasto total en educación de su estado, hasta 6 entidades con menos del 8%. Si consideramos el promedio de gasto de esos dos grupos de entidades, el primero financiaba la educación de 7.5 veces más alumnos que el segundo.

Entendemos que las soluciones de tipo estructural no podrán resolver el fondo del problema, se irán aplicando en la medida en que avancemos en la integración de la Coordinación Hacendaria y en la construcción de un Nuevo Federalismo; pero no dejamos de insistir en que la solución al deterioro de nuestra situación financiera es impostergable ante el aumento constante de las necesidades de servicios para toda la población.

El Ejecutivo Federal en el capítulo denominado "Crecimiento Económico" del Plan Nacional de Desarrollo, ha Manifestado su voluntad política en sus pronunciamientos en relación a estos temas: "Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales".

"En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben de analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir".

Como lo mencionamos anteriormente, ya existen por parte de las autoridades hacendarias y educativas, y en los órganos de la Coordinación, diversos estudios y análisis técnicos del problema del gasto educativo. Durante el año de 1992, se planteó en el seno de la Comisión Permanente una propuesta de solución cuya implementación quedó en suspenso porque en esas fechas se anunció el inicio del proceso de descentralización de la educación básica.

En aquel entonces se planteaba, y lo reiteramos ahora, que: es necesario crear un fondo especial que proporcione a los estados recursos para corregir el desbalance en el gasto educativo; no pretendemos al solicitar la creación de este fondo propiciar un desequilibrio en las finanzas del Gobierno Federal para

por otra parte equilibrar las estatales, sino que nuestro propósito es que se garantice el equilibrio en las cargas derivadas de la coparticipación de las entidades federativas en el financiamiento a la educación.

Este Fondo debería contemplar los siguiente aspectos:

- Que garantice a las entidades, que a mayor participación en su gasto educativo, obtendrán mayores ingresos de dicho fondo.
- Que contemple desde su creación los mecanismos necesarios que garanticen una dinámica de crecimiento acorde al del gasto en educación.
- Que su distribución sea de acuerdo a fórmulas de carácter general y permanente, que considere índices como el peso relativo del gasto educativo de una entidad respecto del total nacional y la proporción de los ingresos netos que recibe el estado por participaciones y que se destinan a educación.

Creemos que ésta puede ser una solución duradera a la que sólo le falta un elemento importante, la voluntad política de todos; pero confiamos en que los funcionarios del Gobierno Federal responsable de su solución y sus similares de las entidades federativas, podamos pronto llegar a un acuerdo sobre el tema; estamos seguros de que pondremos en ello todo nuestro trabajo e imaginación.

Señores Funcionarios Fiscales asistentes a la XXVIII Reunión Nacional:

Presentamos esta propuesta porque nos hemos dado cuenta que en el Gobierno Federal y especialmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito público, con quien mantenemos un contacto cotidiano, los funcionarios tienen oídos nuevos para los viejos problemas y con gran sensibilidad escuchan nuestros planteamientos. Por ello pensamos que sumando esfuerzos en el seno de los Organos de Coordinación, lograremos avanzar rápidamente en concretar las acciones necesarias para alcanzar finanzas más sanas y equilibradas en los tres órdenes de gobierno.

4.2.2. Acuerdos tomados en las Reuniones del Grupo de Trabajo de Descentralización del Gasto Educativo y de su Comisión de Seguimiento de Temas de Educación

4.2.2.1. Acuerdos de la Reunión de Trabajo del Grupo de Descentralización del Gasto Educativo. Febrero de 1997.

1. Corrección de desequilibrios en la erogaciones estatales para el financiamiento del gasto educativo.

Esta situación afecta principalmente a los Estados que tienen un porcentaje elevado de magisterio estatal y por ello contribuyen con una mayor proporción al financiamiento de la educación en su Estado.

2. Incremento en los recursos que se transfieren a las Entidades con mecanismos de asignación transparentes y generales (fórmulas de distribución).

Este criterio lo incluye el Plan Nacional de Desarrollo; debido a ello hubo la propuesta de crear un fondo compensatorio con el 0.25% de la recaudación federal participable durante 5 años, el cual se distribuyera entre los Estados con mayor aportación al gasto educativo.

3. Crecimiento explosivo de los recursos destinados al pago de los conceptos correspondientes a Carrera Magisterial.

Las erogaciones por estos rubros crecen con un dinamismo que en pocos años pueden generar un problema financiero muy grave, no sólo a los Estados sino también a la Federación.

4. Renegociación de los Convenios para incluir en la homologación los conceptos que en el proceso inicial de descentralización no existían o los no reconocidos por la SEP.

Es de suma preocupación para los Estados que los conceptos no reconocidos por la Federación como homologados cada vez son mayores. Es necesario insistir que una de las premisas básicas de la descentralización fue no desequilibrar las finanzas estatales.

-
5. Análisis previo de los impactos de las negociaciones salariales en las Entidades Federativas.

Durante estos procesos sólo se considera la disposición de recursos del Gobierno Federal para la autorización de incrementos salariales y prestaciones. Es importante que en todo momento se consideren los impactos presupuestales en las finanzas de los Estados e incluso se prevean transferencias de recursos para hacerles frente.

6. Resulta imprescindible la estandarización de los sistemas informáticos para el pago de nóminas y control de personal de la SEP. Para ello es indispensable contar con apoyos adicionales para la adquisición de los mismos.
7. Definición sobre si los recursos transferidos a los Estados continúan siendo de naturaleza federal, o bien, desde el momento en que se incorporan a las Leyes de Ingresos de los Estados pierden su naturaleza federal para ser estatales.
8. Establecer un mecanismo perfectamente claro y desagregado sobre la información programática que brinda la SEP a los Estados.

4.2.2.2. Acuerdos de la Cuarta Reunión de Descentralización del Gasto Educativo. Junio de 1997.

1. La entrega de los recursos es obsoleta, insegura y costosa, en virtud de que cada vez que se van a recibir las ministraciones de recursos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), se tiene que trasladar un funcionario del estado para recibir los cheques.
2. Se solicita que los rendimientos generados por este concepto (depósito en cuentas bancarias productivas de los recursos descentralizados del CAPFCE no se regresen al Gobierno Federal, en virtud de que derivan de recursos descentralizados, que tienen por tanto naturaleza estatal. Corresponderá a las entidades federativas decidir en qué áreas de infraestructura educativa se aplicarán.
3. Resulta importante para las entidades federativas conocer qué variables intervienen en la distribución de los recursos del CAPFCE.
4. Respecto a la estrategia de descentralización del CAPFCE, de transferir a las entidades federativas los recursos humanos con que cuenta, se

considera que este rubro sería detonante de problemas financieros serios para las entidades, debido a que se tiene conocimiento de que en promedio el personal de base de este organismo tiene una antigüedad elevada.

5. En relación a la creación de los organismos públicos descentralizados, solicitamos en la medida de lo posible, los lineamientos y normatividad aplicables a la creación de los mismos.

Lo anterior permitiría que las entidades federativas cuenten con el mínimo de información requerida para la formación al interior de sus estados de estos organismos.

6. Sería conveniente que las Secretarías de Finanzas de los Estados supervisen y controlen los recursos del CAPFCE, aún y cuando se transfieran directamente a las Secretarías de Educación de los Estados.

4.2.2.3. Conclusiones y Acuerdos de la Reunión de la Comisión de Seguimiento de Temas de Educación, del Grupo de Trabajo de Descentralización de Educación, Celebrada en la Cd. de México, D.F. el 14 de Julio de 1999.

1. Sería conveniente insistir en referenciar el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (y Normal) a la recaudación federal participable, como una medida que tienda a superar las inequidades de las aportaciones, toda vez que en su mayoría el Fondo está ligado a las percepciones de los trabajadores de la educación, y por tanto, a una dinámica distinta a la recaudación impositiva. Sin embargo, es recomendable insistir al Grupo de Trabajo para que se pronuncie en el sentido de que es indispensable que la Federación transparente totalmente las fórmulas y criterios que sirven para determinar las asignaciones estatales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (y Normal) FAEB.
2. En relación con la Carrera Magisterial, al financiarse con recursos federales, se concluyó en que eventualmente la problemática estatal sobre este tema podría enfocarse por los estados desde la óptica del control financiero y administrativo y no de la insuficiencia financiera. En su caso, se propondrá al Grupo de Trabajo pugnar por una mayor participación estatal en las negociaciones salariales con el magisterio, con objeto de que los incrementos que se aprueban no sean de carácter general, sino eventualmente por zona económica.

-
3. La inequidad en la asignación de recursos federales para los programas educativos, en particular para la educación básica y normal, y el estrangulamiento financiero que ello provoca a las entidades federativas ante la necesidad de destinar fondos suficientes a dichas tareas, podría atacarse mediante la creación de un fondo financiero compensatorio. Se plantea proponer al Grupo de Trabajo su creación, con recursos federales que se destinarían a los estados que proporcionalmente más aportan con presupuesto propio a la educación básica.
 4. El monto del fondo compensatorio, en una primera aproximación, se constituiría con la suma de las cantidades que resulten por arriba de la media porcentual del gasto educativo de los estados, respecto del gasto total erogado para estos programas durante el año de 1996, según se aprecia en el cuadro contenido en el apartado de financiamiento de la educación básica de la publicación preparada por la Secretaría de Educación del Gobierno Federal, con las políticas, programas y presupuestos educativos de los últimos años.
 5. En la próxima reunión de la Comisión de Seguimiento de Temas de Educación, del Grupo de Trabajo de Descentralización del Gasto Educativo se traerán propuestas sobre las variables a considerar para la distribución estatal del fondo financiero compensatorio, con el criterio de que el resarcimiento se aplique gradualmente.
 6. Es conveniente que la Comisión profundice en el conocimiento de las fórmulas, criterios y mecanismos para la distribución de los recursos federales destinados a la construcción y mantenimiento de escuelas, sobre todo de educación básica, para lo cual se invitará a un representante del CAPFCE para que lo explique y para que exponga con detalle el programa de descentralización de dicho organismo. Asimismo, invitar a un representante de la SEP para que explique criterios y variables que se toman en cuenta para la distribución del gasto de inversión en la construcción y mantenimiento de escuelas a través de los fondos de aportaciones federales, como el Fondo de Aportaciones Múltiple (FAM). El propósito es el de transparentar la distribución de los recursos.

Se recomendó a la representación del Estado de Nuevo León recabar información acerca de los programas educativos compensatorios que aplica la SEP, como el PIARE y PAREER, en especial para conocer: ¿qué son? ¿para quiénes? y ¿cómo funcionan?, así como el monto de recursos asignados en el año de 1999 y ejercicios anteriores.

4.3. GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DE SALUD

El Grupo de Trabajo para la Descentralización de Salud, coordinado por los Estados de Sinaloa y Jalisco durante el periodo en que se gestó la transferencia de funciones, programas y recursos hacia las Entidades Federativas, no obstante ser de los últimos en iniciar sus operaciones, en poco tiempo llegaron a conclusiones definitivas con la Secretaría de Salud que dieron como resultado la celebración del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en el mes de septiembre de 1996, y en el transcurso de 1997 de la suscripción de Acuerdos de Coordinación específicos con cada Estado para la Descentralización Integral de estos servicios.

A continuación se presentan de manera resumida los puntos de mayor interés planteados en los reuniones que con motivo de la descentralización de los servicios de salud se llevaron a cabo en el intervalo de las negociaciones para la firma del segundo de los Acuerdos citados.

4.3.1. Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, correspondiente al Subsistema de Gasto Público

Fecha: 6 de Noviembre de 1996

Desahogo de los puntos Tratados en la reunión:

I. Objetivos y Lineamientos para la operación del Subsistema de Gasto Público

1. El objetivo de los diferentes Grupos de trabajo está dirigido a dar respuesta a inquietudes comunes, tales como:
 - a) Garantizar la suficiencia del gasto corriente de los sectores descentralizados.
 - b) La participación de las entidades en la determinación de prioridades del destino del gasto de inversión.
 - c) La participación de las áreas de finanzas de los Estados y de la SHCP en los procesos de descentralización del gasto federal.
2. Las líneas de acción a seguir serán las de consolidar los procesos de descentralización de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), y de la Secretaría de

Desarrollos Social SEDESOL, y preparar los acuerdos marco para la Descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

3. Establecer la normatividad respecto del gasto de inversión asignado a las Secretarías sujetas a este proceso. Una segunda etapa del proceso deberá considerar el financiamiento de los programas encaminados al abatimiento del déficit en la prestación de los servicios públicos.
4. Elaborar un diagnóstico integral de los procesos de descentralización, con el objeto de disponer de la información necesaria para su posible asociación con participaciones en los años siguientes.
5. Buscar a partir de 1997, conjuntamente con la SHCP y con las dependencias descentralizadas, el establecimiento de fórmulas de distribución de recursos de cada sector, que contemplen elementos como que el gasto corriente no fluctúe, que tomen en cuenta la inversión que realiza cada Estado en tales sectores y las ampliaciones presupuestales requeridas en términos del déficit existente en la prestación del servicio.
6. Se propone llevar a cabo un foro de trabajo a principios de 1997 donde participen expertos de las áreas de ingresos y egresos de la SHCP y de los Estados para evaluar la creación de un fondo adicional que se denominaría "**Fondo Nacional de Descentralización**" en el cual se harían explícitas las aportaciones federales y estatales para la descentralización, considerando los gastos irreductibles y las aportaciones de ambos niveles de gobierno al gasto corriente y de inversión.
7. Este Fondo sería paralelo al Fondo de Participaciones y su objetivo en 1997 sería definirlo con precisión, para que permita hacer explícitas las Interrelaciones sectoriales que se den entre los niveles de gobierno, tanto en gasto corriente como en gasto de inversión, a fin de lograr dos objetivos:
 - a) Conocer con precisión las aportaciones que cada nivel de gobierno hace al gasto sectorial.

-
- b) Establecer con exactitud los desequilibrios presupuestales que se generan en las entidades federativas y en la Federación por el aumento de dichas aportaciones.
 8. Una vez logrado lo anterior, el Fondo deberá contener una política financiera para resolverlos.
 9. Para 1998, de comprobarse que las entidades federativas pueden participar en la administración de mayores contribuciones federales, este Fondo se crearía con los nuevos recursos a captar por los Estados y con las nuevas responsabilidades de gasto etiquetado sectorialmente.
 10. De esa manera, en 1998 los esfuerzos recaudatorios de las Entidades Federativas se verían asociados directamente a nuevas responsabilidades de gasto sectorial, rompiendo además la suma cero y transparentando, a través de los sistemas integrados de cuenta pública, los elementos de ingreso y gasto excedentes que se darían en ese año.

II. Informes

En esta reunión se dio a conocer la propuesta de la Coordinación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para la renovación de los Coordinadores de los Grupos de Trabajo de Salud, Educación, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y de Desarrollo Social; correspondiendo esta designación a los Estados de Jalisco, Zacatecas, Tabasco y Chiapas respectivamente, en el mismo orden.

III. Calendario de reuniones

Se solicitó el apoyo de la Coordinación con Entidades Federativas para que presente un preproyecto de calendario de reuniones trimestrales.

IV. Conclusiones

Con base en los comentarios vertidos se llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones:

1. Los nuevos responsables deberán informar a la Coordinación del subsistema sobre la integración de los representantes de región ante los grupos de trabajo.

-
2. Acelerar la celebración de reuniones de los grupos de trabajo y del Subsistema.
 3. La integración de nuevos grupos de trabajo para la descentralización de la SCT y CNA se someterá a la consideración de la Comisión Permanente.
 4. Que la integración del Fondo Nacional de Descentralización propuesto en el programa de trabajo de la Comisión Permanente sea analizado por el Grupo de Trabajo de Fórmula de Participaciones.
 5. Ante la diversidad de aspectos y condiciones que determinan la descentralización a las Entidades de distintos tipos de gasto federal, se recomienda la formación de una Comisión Nacional de Descentralización del Gasto Federal, la cual se integraría con la SHCP, la comisión Nacional de Funcionarios Fiscales y las Dependencias involucradas en los procesos de descentralización, con el objeto de hacer ajustes para homogeneizar las condiciones de las etapas iniciales y subsecuentes, tanto en el aspecto de la transferencia de recursos financieros como en el abatimiento gradual del déficit en la prestación de los servicios públicos descentralizados y su posterior consolidación.

4.3.2. Reunión del Grupo de Trabajo Descentralización de los Servicios de Salud

Fecha: 21 de enero de 1997

I. Desahogo de los puntos de la reunión:

1. Se informa que se realizaron dos reuniones con el Secretario de Salud, a las que asistieron la mayoría de Secretarios de Finanzas, quienes le plantaron sus principales inquietudes, siendo éstas:
 - a) Que la descentralización de la Secretaría de Salud no represente ningún costo inmediato ni futuro para las Entidades.
 - b) La necesidad de resolver los potenciales problemas derivados de los ajustes en la situación laboral del personal a transferir.

-
- c) La definición por parte de la Secretaría de Salud de la figura de Organismo público Descentralizado (OPD's) sus principales características, funcionamiento y finiquito una vez cumplido su objetivo.
2. Igualmente el Grupo de trabajo para la Descentralización de los Servicios de Salud informa que se diseñó y envió un cuestionario para recabar información sobre los costos de descentralización de los servicios de salud, y que se han recibido respuestas de 18 Entidades; habiéndose analizado a la fecha 10 de ellos, reflejando una gran dispersión, por lo que se sugiere se analice el cuestionario y los datos proporcionados para asegurarse de que todas la Entidades están entendiendo lo mismo al contestarlo.
3. Asimismo se planteó la necesidad de conocer y analizar los Convenios que se han firmado con algunas Entidades, para ver si se está haciendo una descentralización adecuada a las necesidades de cada Entidad, solicitándose que envíen a Indetec o Jalisco una copia de dichos Convenios o de los proyectos que estén analizando para estos fines.
4. Se solicitó a los participantes comentarios sobre las negociaciones que están llevando a cabo, haciendo uso de la palabra los representantes de los siguientes Estados:
- a) **Veracruz.-** Se refirió al hecho de que la SSA ha ofrecido cubrir sólo parcialmente los costos de la homologación, y que no acepta cubrir los impactos de la seguridad social y de pensiones, mismos que representan un monto considerable; lo que aunado a problemas sindicales han motivado que aún no se haya firmado el Convenio. Además señaló que la SSA pretende que las decisiones en materia de negociaciones salariales se lleven a cabo en forma centralizada, lo cual tampoco se considera aceptable.
- b) **Coahuila.-** Mencionó que a finales de 1996 firmaron el Acuerdo de Coordinación y constituyeron el Organismo Descentralizado respectivo, aceptando que como resultado de ello están resintiendo costos adicionales; y que comparten la opinión de otras entidades en el senti-

do de que esta figura representa un riesgo en el manejo de las relaciones sindicales y laborales.

Dijo también que en el Presupuesto de Egresos del Estado de 1997 se contempló una partida para cubrir estos costos adicionales que están teniendo y que por diferencias en los tabuladores tienen problemas para redactar el Reglamento Interior del Organismo Descentralizado.

Respecto de las pensiones, manifestó que también a ellos la SSA les ha expresado la pretensión de que sean a cargo del Estado.

5. Sobre este tema todos los participantes comentaron la necesidad de seguir conservando el criterio de no aceptar gastos adicionales por el proceso de descentralización ni la centralización de negociaciones salariales o sindicales que afecten a las entidades federativas.
6. El Grupo planteó la necesidad de conocer los criterios con que la SSA distribuirá los recursos entre las Entidades, en virtud de los desequilibrios que se presentan entre ellas, ya que algunas prácticamente no aportan recursos a Salud, mientras que otras tienen un gasto similar al Federal.

II. Acuerdos Tomados

1. Intensificar el proceso de actualizar información:

- a). Continuar el esfuerzo iniciado en octubre de 1996 bajo la coordinación del Estado de Sinaloa;
- b). Dada la disparidad de cifras obtenidas a la fecha, se acordó que una vez analizada la información obtenida de todas las Entidades Federativas, se procederá a su validación, mediante la adopción de criterios comunes (homologación) labor que contará con el apoyo de Indetec:
- c). Obtener información respecto a distribución de la inversión y el gasto federal por Entidad Federativa y Sec-

tor, a efecto de orientar la labor, programa de trabajo y recomendaciones de este grupo con una perspectiva más completa.

2. Promover reunión con la Secretaría de Salud

Buscar la participación en una próxima reunión de este grupo, de las Subsecretarías y del Oficial Mayor de la Secretaría a efecto de concertar los temas relativos a:

- a) La necesidad de conocer el monto disponible para el proceso de descentralización del Sector Salud;
- b) Definir los criterios, fórmulas y mecanismos para la distribución de dicho fondo;
- c) Reafirmar el criterio de "no costo para las Entidades Federativas", originado por el proceso de descentralización;
- d) Plantear la necesidad de resolver la problemática sindical-laboral derivada del proceso de descentralización, particularmente en lo referente a evitar la centralización de decisiones que afecten a las Entidades Federativas, como sería la afiliación sindical, negociación de salarios y condiciones de empleo;
- e) Definir el funcionamiento del "Consejo de Salud" y su ámbito de acción frente a la SHCP, las autoridades del Sector Salud y las entidades Federativas;
- f) Definir criterios para la creación, funcionamiento y finiquito de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD's);
- g) Solicitar información oportuna respecto a asignaciones presupuestales (Techos presupuestales anuales).

3. Programa de Trabajo 1997

Por último, como resultado de las acciones arriba indicadas y de la reunión de la Comisión Permanente del 24 de enero de 1997, proponer y aprobar un programa de trabajo para 1997.

4.3.3. Reunión del Grupo de Trabajo Descentralización de los Servicios de Salud con el Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA

Fecha: 25 de febrero de 1997

Desarrollo de la Reunión:

La reunión se llevó a cabo en tres fases: una en la que el Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, hizo una exposición general de la descentralización de los servicios de salud; la segunda, donde el Coordinador del Grupo de trabajo y los demás representantes Estatales plantearon sus inquietudes; y por último, nuevamente el subsecretario de la SSA hace uso de la palabra para cerrar el evento y ofrecer el apoyo de la dependencia para resolver los problemas que se presenten en el proceso de descentralización.

I. Intervención del Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA

El evento se inició con la intervención del Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, quien encauzó su exposición bajo 8 vertientes, a saber:

1. Antecedentes:

Se refirió a las experiencias tenidas por la propia Secretaría y las que ha vivido el Sector Educativo en el proceso de descentralización, así como la situación que guardaban los servicios de salud al inicio de la presente Administración.

Por último, en este punto, se refirió a la visión e importancia del proceso de descentralización como se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo.

2. Objetivos

En este punto destacó los cinco objetivos que la SSA busca con este proceso, que son:

- a) Desarrollo Regional armónico y equitativo;
- b) Distribución racional de facultades y recursos;
- c) Acercar los servicios a los usuarios;
- d) Atención oportuna y eficiente

-
- e) Toma de decisiones en donde se presentan los problemas.

3. Trabajos Previos

En este rubro se describieron las once actividades que fueron realizadas previamente a la firma de los Convenios y Acuerdos, efectuada el día 20 de agosto de 1996, que son:

- a) La integración del Consejo Nacional de Salud;
- b) La expedición de los volúmenes de lineamientos y compendios técnicos y administrativos;
- c) La reforma efectuada al Modelo de Atención a la Salud para Población Abierta;
- d) La elaboración de 32 diagnósticos estatales;
- e) Los estudios de regionalización operativa;
- f) Los Programas Estatales Maestros de Infraestructura para Población Abierta (PEMISPA's);
- g) La integración de los Paquetes Básicos de Servicios de Salud que se formaron con 12 acciones a nivel nacional y que en algunas Entidades han adicionado con acciones específicas;
- h) La definición del Cuadro Básico Esencial de Medicamentos, con aproximadamente 70 claves de medicinas y material de curación, que se busca exista en todas las unidades del Sector Salud;
- i) El diseño de una fórmula de distribución presupuestal para los recursos de algunos programas, que considere como elementos de cálculo variables de población y de incidencias de mortalidad y enfermedades;
- j) El análisis realizado de los recursos humanos, materiales y financieros que se incluyen en el proceso de descentralización.

-
- k) Igualmente, sobre este tenor, comentó el proceso de negociaciones llevado a cabo por las autoridades del Sector Salud con otras Dependencias del Gobierno Federal, como la SECODAM, SHCP, los Sindicatos y también con las Entidades Federativas, para ir buscando las soluciones más adecuadas en estas tareas.

Todas las tareas enunciadas anteriormente culminaron, como se dijo, con la firma del Acuerdo nacional y la suscripción a la fecha de 25 Convenios con Entidades Federativas.

4. Infraestructura Sujeta a Descentralización

En este punto se mencionó que son en total 7,380 unidades a descentralizarse a todas las entidades, compuestas de 306 Unidades Hospitalarias, 6,568 Centros de Salud, 486 Unidades Administrativas y 10 obras que se tenían.

Destacó que a esa fecha se habían transferido aproximadamente 5,700 Unidades del Sector a los estados, con la modalidad de que transfieren en propiedad a los Organismos Públicos Descentralizados (OPD's), señalando en algunos casos que la transferencia se ha hecho al Gobierno del Estado, para evitar el pago de impuestos de traslación de dominio, el cual a su vez, las asigna en comodato por tiempo indefinido al OPD de su Entidad.

5. Plazas y Recursos Financieros Sujetos a Descentralización

Con base en las plantillas existentes en las entidades se cuantificaron en total 121,352 plazas de trabajadores del Sector, reservándose la Secretaría el manejo de 10 Institutos Nacionales de Salud, de los Hospitales Nacionales y otras Instituciones donde se prestan servicios especializados de salud de alto nivel.

En cuanto al monto de recursos que se transfirieron en el ejercicio de 1997, expresó que éstos fueron del orden de 8,945.6 millones de pesos, que representaban aproximadamente el 60% del presupuesto de la Secretaría.

6. Alcances

También el Subsecretario hizo un recuento de los alcances logrados en el proceso iniciado en 1996, y destacó que a esa fecha se habían constituido 25 Organismos Públicos Descentralizados (OPD's), que habían recibido ya la transferencia de alrededor de 90,000 plazas y 5,700 inmuebles, y que en total ejercían recursos financieros por un monto cercano a los 6,000 millones de pesos. Adicionalmente en esas 25 Entidades Federativas que crearon sus

OPD's, se habían homologado más de 9000 trabajadores, restando aún aproximadamente otros 11, 0000.

7. Características Fundamentales

La descentralización de Salud se está llevando a cabo a través de los OPD's, cuyas características más relevantes son: que lo preside el Gobernador del Estado y que participan en su Junta de Gobierno un representante de la SSA y otro del Sindicato, siendo responsable de su dirección el Secretario de Salud del Estado; y por último, que asume en su totalidad las condiciones generales de trabajo que vienen regulando las relaciones laborales de los trabajadores.

Respecto a la distribución de competencias, la Secretaría de Salud conserva las funciones normativas y de operación de algunos de los programas de alcance nacional, como son las campañas de vacunación; y las Entidades asumen en general la prestación de los servicios de salud en su Estado y la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos.

Explicó también que los recursos transferidos se manejarían presupuestalmente en la Federación por medio del Ramo 12 Bis y que estaban siendo entregados a los Estados por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que sean incorporados al Presupuesto y la Cuenta Pública Estatal.

Sobre el control de los recursos mencionó que se tenían pláticas con la SECODAM y la SHCP para determinar la naturaleza de los recursos (Federales o Estatales), y sobre las facultades en materia de supervisión y control sobre lo cual la SSA estima que los recursos son Estatales, y por lo tanto, les corresponde a los Congresos locales su control.

8. Pendientes

Entre las tareas que se llevarían a cabo en 1997 se encontraban las de concluir la descentralización en seis estados y el Distrito Federal, así como consolidar esta etapa y avanzar en las siguientes para alcanzar mejores niveles de eficiencia y calidad en los servicios de salud.

II. Intervención del Coordinador del Grupo de Trabajo de Salud y Demás Representantes Estatales

Al terminar su exposición, el Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, el Coordinador del Grupo de Trabajo de Salud, que era el Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco, le agradeció su intervención, señalando que se

observaban grandes avances en la descentralización a nivel nacional, pero que no obstante, para las Entidades Federativas eran motivos de preocupación los temas incluidos en el Orden del Día, por lo que pidió su apoyo para que se continuara avanzando en el proceso de los puntos señalados.

Igualmente el Coordinador del Grupo de Trabajo planteó el problema de que existen opiniones jurídicas en el sentido de que los actos de autoridad en materia de salud no tendrán validez si los dicta el Director de un Organismo Público Descentralizado, por lo que pidió se estudie este asunto para encontrar una solución a esta situación.

El representante del Estado de Guerrero solicitó se definan los procedimientos aplicables para la desincorporación de activos, ya que en su caso tienen asignados 300 vehículos que son chatarra y que es necesario dar de baja.

Por su parte, el representante del Estado de Sinaloa comentó que en su opinión es improcedente la aplicación de la Ley (federal) de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, en el ejercicio de los recursos transferidos, ya que como se dijo, estos recursos están siendo integrados al presupuesto estatal, y por lo tanto, su ejercicio debe hacerse con base en las normas estatales.

Se refirió también el representante de Sinaloa al crecimiento de los recursos transferidos para este ejercicio (1997), señalando que en general es mucho menor que el índice inflacionario, y en particular, a que los recursos para la inversión son insuficientes en el caso de su Entidad. Por último solicitó se incluyan en la homologación de plazas dos hospitales que sostiene el Gobierno del Estado. Asimismo pidió que las ministraciones de recursos se entreguen con todo el detalle del desglose presupuestal, ya que es necesario conocer los conceptos y partidas para las que están recibiendo los recursos.

A su vez, el representante del Estado de Nuevo León solicitó que se incluyan en la homologación todas las prestaciones contempladas en las Condiciones Generales de Trabajo, pues en su Entidad se han calculado costos adicionales por más de 5 millones de pesos por conceptos como bonos, estímulos anuales, etc. que no se consideraron en la homologación, y el personal los reclama.

III. Cierre del Evento

Por último, el Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA expresó la disposición de todos los funcionarios de la SSA y la suya propia, para ir solucionando los problemas que se encuentran pendientes y los que se vayan

presentando en el avance del proceso de descentralización, aunque indicó no tener respuestas específicas a los problemas arriba señalados.

4.4. GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DESCENTRALIZACION DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL (SAGAR)

Paradójicamente, el Grupo de Trabajo para la Descentralización de Funciones y Recursos de la SAGAR, ha sido de los más activos; sin embargo, en la práctica, los avances que se han tenido sobre esta materia no corresponden a los esfuerzos realizados, si se comparan con los de otros grupos; razones del poco avance en el proceso descentralizador hay varias, entre las que destacan problemas de tipo sindical con el personal a transferir, y las prestaciones sociales.

A fin de tener una visión más objetiva de la forma en que se ha venido trabajando en este renglón, a continuación presentamos una secuencia de las principales acciones y acuerdos que se han tomado sobre este tópico en las distintas reuniones que al efecto se han llevado a cabo, tanto en el Grupo de Trabajo creado ex profeso para la descentralización de esta Secretaría dentro del Subsistema de Gasto Público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, como en la propia Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Los documentos que aquí se enumeran y que posteriormente se transcriben, son los siguientes:

1. **Aspectos Relevantes de la Descentralización de la SAGAR.-** Que es una síntesis panorámica sobre los puntos más trascendentes comentados en el proceso de descentralización de esta Secretaría, la situación que prevalecía a finales de 1996, y comentarios para llevar a buen término dicha descentralización.
2. **Federalización de la SAGAR. Notas para los Secretarios de Finanzas de los Gobiernos de los Estados de la República.-** Que consisten en los lineamientos sobre los cuales la SAGAR llevaría a cabo la transferencia de funciones, programas y recursos hacia los Estados y los problemas a que se han enfrentado.
3. **Opinión de los Estados sobre los Planteamientos de Descentralización de la SAGAR.-** Que contiene un análisis realizado por las Entidades Federativas en relación con la posible transferencia de programas y recursos humanos y materiales; así como sobre las

competencias de evaluación, supervisión y vigilancia, y respecto a la conveniencia de reestructurar el proyecto de Convenio de Coordinación.

4. **Informe de la reunión de trabajo efectuada el 15 de febrero de 1996 entre representantes de la SAGAR y de las Secretarías de Finanzas de los Estados.-** En el que se replantan las etapas para implementar la descentralización.
5. **Informe del Grupo de Trabajo de Descentralización de la SAGAR, derivado de la reunión realizada el 15 de agosto de 1996 (presentada en la XXVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales).-** En el que se mencionan aspectos relacionados con la forma en que se llevaría a cabo la selección de personal a transferir, la necesidad de recursos para darles mantenimiento o reponer los bienes muebles e inmuebles objeto de la descentralización y la conveniencia de suscribir convenios específicos para el financiamiento de programas que garanticen su viabilidad, etc.
6. **Acta del Grupo del 25 de octubre de 1996.-** En la que se plasman antecedentes de la descentralización; se analiza el Convenio para la realización de acciones en torno al programa "Alianza para el Campo"; se hacen comentarios y observaciones a los Anexos Técnicos y sobre la necesidad de capacitar al personal en funciones; se plantea que los Estados deben definir sus propios programas y que deben instrumentarse fórmulas y mecanismos transparentes para la distribución de recursos entre las Entidades; y por último, se propone que el programa PROCAMPO sea descentralizado totalmente a los Estados.
7. **Acta del Grupo de Trabajo del 15 de enero de 1997.-** En la que se hace constar la situación prevaleciente al inicio de 1997 respecto a la descentralización de la SAGAR; se hacen propuestas para consolidar la descentralización atendiendo cuatro puntos; se solicita a SAGAR dé a conocer los proyectos de Acuerdos o Convenios especiales para su revisión. Asimismo, el representante de la SHCP plantea propuestas para la federalización y tratamiento de los recursos a transferir; y por último, se acuerda invitar a representantes de SECODAM de las Coordinaciones de Descentralización de la Presidencia de la República para que se integren al grupo, junto con SAGAR, SHCP, y obviamente los Estados.
8. **Acta del Grupo de Trabajo de 19 de febrero de 1997.-** Que contienen, entre otros puntos: un recuento del proceso de descentralización desde

finés de 1995, previéndose que en 1997 se firmaría un Acuerdo Nacional entre los Ejecutivos Federal y Estatales, con la participación del Sindicato de SAGAR y la intervención de la SECODAM y SHCP; la solicitud de los Estados de que en los Convenios a firmar se incluya la obligación de entregar los recursos a través de las Secretarías de Finanzas y que el control sea de su competencia; asimismo, contempla las respuestas de SAGAR a 13 planteamientos de las Entidades Federativas que le fueron formuladas y entregadas por escrito en la reunión del 25 de octubre de 1996.

9. **Convenio para la realización de Acciones en torno al Programa Alianza para el Campo, suscrito el 17 de enero de 1996 entre SAGAR y el Gobierno del Estado de Oaxaca, publicado en el DOF el 9 de febrero de 1996.**- A través del cual se establecen las obligaciones de crear el Consejo Estatal Agropecuario y de constituir un fideicomiso para administrar los fondos que aporte las partes; se determinan los programas que comprende el Convenio y se acuerdan los montos iniciales de recursos financieros que ambas partes invertirían en la ejecución de los programas transferidos.

4.4.1. Aspectos Relevantes de la Descentralización de la SAGAR

Antecedentes

En el mes de octubre de 1995, la SAGAR propuso el proceso de descentralización, bajo la estrategia de trasladar a los estados las funciones operativas y de ejecución de los programas, reservándose los aspectos normativos y de planeación de los programas de inversión, los cuales se negociarían y signarían anualmente entre la SAGAR y los Estados.

Para que los estados estuvieran en posibilidad financiera de asumir el aspecto a descentralizar, consistente en el 80% del personal que labora en las delegaciones y el Gasto Corriente asociado a la operación de los mismos, se propuso como vía para la ministración de los recursos la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera, constituyendo dentro de ésta un fondo especial de federalización en materia agropecuaria, cuyo monto inicial tendría como base los irreductibles de gasto del ejercicio 1995, atendiéndose a partir de ese momento, la evolución de dicho fondo, a las variables de la Ley de Coordinación Fiscal.

Derivado de lo anterior, en noviembre de ese mismo año, por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales organizada en grupos de trabajo, se presentó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la opinión

y posición de los estados sobre el planteamiento de federalización, orientada fundamentalmente a analizar los aspectos hacendarios de la descentralización.

En este documento presentado a la SAGAR, se destacaron como los aspectos de mayor cuidado en el proceso de descentralización los siguientes:

La situación laboral de los empleados en virtud de la inconveniente mezcla de los niveles salariales entre los trabajadores que se proponían transferir y los trabajadores estatales, así como las prestaciones del personal federalizado las consecuentes y necesarias negociaciones con el ISSSTE y el Sindicato.

Los recursos financieros para atender los servicios personales y gastos de operación a descentralizar se plantearon bajo los esquemas de garantizar a los Estados los recursos suficientes para compensar el monto de las erogaciones adicionales que éstos tuvieran que realizar con motivo de la federalización, en virtud de que las variables no determinan la participación a las entidades federativas, y no necesariamente corresponden a la dinámica de crecimiento de los sueldos y gastos operativos, al considerar el uso de la Ley de Coordinación Fiscal como vehículo de los recursos financieros a descentralizar.

Situación Actual

A partir de lo anterior, la SAGAR ha optado por mantener centralizada la atención financiera de los servicios personales y gastos operativos de las delegaciones, trasladando la dependencia de autoridad de esta estructura federal a las autoridades estatales del ramo, con la finalidad de que el Estado asuma la responsabilidad de la operación de los programas.

En cuanto a los programas de inversión se constituyó el convenio Alianza para el Campo suscrito para el ejercicio 1996, previéndose para su instrumentación la instalación de los Consejos de Desarrollo Agropecuario, constituido por las autoridades agropecuarias y organizaciones de productores con la finalidad de dar seguimiento y evaluar las acciones convenidas, desarrolladas mediante el ejercicio de los recursos aportados por la SAGAR, los Estados y los productores a través de un fideicomiso de distribución de fondos, constituido con el Banco de Crédito Rural, S.N.C.

Comentarios

El proceso de descentralización en este sector en realidad se encuentra en una fase transitoria, en virtud de que a la fecha no se ha llegado a un acuerdo entre las partes que intervienen.

El proceso adoptado es el de una desconcentración administrativa en virtud de que la SAGAR opera como intermediario en la aplicación de los recursos.

Para avanzar en el proceso de federalización en este sector se hace necesario emprender las siguientes acciones:

- Que se definan los criterios con que la SAGAR distribuye los recursos hacia las entidades.
- Que las entidades tengan mayor autonomía en la determinación de prioridades del destino del gasto de inversión, participando activamente en la planeación, programación y evaluación de los fondos.
- Avanzar en la federalización de las estructuras delegaciones (Distritos de Desarrollo Rural y centros de apoyo), para que los Estados enfrenten con mayores elementos la responsabilidad operativa de los programas, garantizándose en este proceso la suficiencia del Gasto Corriente necesario.
- Que PROCAMPO se incluya entre los programas a descentralizar a los Estados, ya que aunque éstos tienen actualmente alguna participación, la definición de los beneficios se hace por la SAGAR a través de ASERCA.
- Que se garantice la participación de las áreas financieras estatales de todo proceso de descentralización y en el establecimiento de convenios con participación estatal, en virtud de los impactos presupuestales que la toma de decisiones en este sentido conlleva para los estados.

4.4.2. Notas para los CC. Secretarios de Finanzas de los Gobiernos de los Estados de la República. Octubre 19 de 1995.

Conceptualización de la Federación

La necesidad de revertir la pobreza en el Sector Rural, incrementar la productividad en el agro mexicano y elevar el ingreso neto de los productores, compromete al Gobierno Federal a promover la participación estatal y de los productores, para lograr la certeza de que muchos de los problemas y oportunidades del campo pueden y deben ser atendidos con mayor eficacia en el propio campo.

El nuevo fomento estatal, profundizará las reformas de los instrumentos de la política agropecuaria, reorientándola a que las instituciones contemplen una

mayor participación de los productores y de los gobiernos locales en el desarrollo del Sector.

En este sentido, la SAGAR diseñará una Secretaría más pequeña, más ágil, más eficiente, concentrada en el diseño de políticas e instrumentos, transfiriéndose a los Gobiernos de los Estados y a los Productores, la operación de los mismos.

Un aspecto capital de esta política es la descentralización, la cual -en un contexto generalizado de democratización- significa ceder poder de decisión y ejecución en forma correspondiente a los estados, municipios y organizaciones de productores, modificar las legislaciones federales y estatales necesarias para este fin y, simultáneamente, reconcentrar y reducir las representaciones federales para articularlas mejor a este nuevo federalismo.

Por lo anterior, un prerequisite para esta política es la reconstrucción institucional; es decir, dar prioridad a la descentralización de funciones que constituyan el "piso" básico sobre el cual fincar etapas subsiguientes de la federalización. Esto significa coadyuvar a que cada entidad federativa fortalezca las instancias adecuadas para soportar la transferencia de recursos, funciones y algunas atribuciones legales, normativas o regulatorias, actualmente a cargo del gobierno federal; es decir, los estados según la legislación que tengan, tendrían que realizar las modificaciones necesarias que les permita operar y hacer su base legal correspondiente.

Lineamientos y Acciones

La estrategia consiste en descentralizar las funciones operativas y la ejecución de los programas a los Gobiernos Estatales, a los Productores y a las Organizaciones de Productores, permaneciendo en la Secretaría de Planeación, la normatividad, la evaluación y la supervisión de los Programas Regulares, la asignación el control de los Programas Especiales y Emergentes, como son "Sequías", "Ganado Mejor", "Tarifa 09", "Piex", etc., así como la operación y control de los aspectos sanitarios.

En el esquema propuesto resultan transferibles a los Gobiernos de los Estados y Productores, cerca del 80% de los recursos de las Delegaciones, siendo que la operación de la Secretaría se lleva esencialmente en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y sus Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER's), éstos serán la base que sustente la descentralización propuesta.

En este sentido, la descentralización de los DDR's sus CADER's con todos sus recursos implícitos, será la medida básicas para lograr una mayor eficiencia en

la operación del Sector, conjuntamente con una mayor participación de los Productores en los diferentes procesos, interviniendo activamente en la toma de decisiones, en la planteación y operación regional del Sector, a través de la constitución de una Comisión de Desarrollo Rural en cada Estado o un Consejo Agropecuario Estatal, que presida el C. Gobernador que coordinará los DDR's y CADER's.

El proceso implica la transferencia de programas y proyectos acompañados de sus recursos humanos, materiales e inmuebles y su correspondiente presupuesto de operación.

El monto que resulte transferible tendrá como base el Presupuesto Regularizable de la Secretaría para 1995, se asignará a los Estados como un complemento adicional a sus participaciones actuales, vía el Convenio de Coordinación Fiscal.

Lo anterior, con fundamento en una adición a la Ley de Coordinación Fiscal que permita constituir un fondo especial de federalización en materia agropecuaria, que será equivalente a un porcentaje que se agregará al nivel de participaciones actuales que tiene asignado cada Estado.

Los recursos de este fondo especial, se destinarán por cada una de las Entidades Federativas, a cubrir los gastos para las remuneraciones al personal que les transfiera la SAGAR, así como los gastos operativos asociados a dicho personal.

Por lo que respecta al presupuesto de los Programas Especiales y Emergentes, la SAGAR, sujeto a la disponibilidad presupuestal, transferirá a cada Estado los recursos suficientes para la ejecución de los referidos programas, conforme a la normatividad respectiva, mediante convenios anuales con cada Estado, en los cuales se precisará la participación de todos los involucrados y las contribuciones necesarias.

Al convenirse la transferencia aludida, el Gobierno Federal, a través de la SAGAR, fortalece sus funciones de planeación y normatividad, manteniendo las funciones de sanidad, evaluación, y supervisión sectorial, así como la asignación y el control de los Programas Especiales y Emergentes; haciendo posible el traslado de las funciones operativas y la ejecución de los programas con sus respectivos recursos humanos, materiales y presupuestales asociados.

De esta manera, la autoridad Federal seguirá diseñando y ejecutando con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales, programas especiales

que permitan elevar los niveles productivos, en particular en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación agropecuaria y de desarrollo rural sea crítica o emergente.

Situación Actual y Problemática

- Se han constituido grupos de trabajo en cada Estado, integrados por funcionarios de las Delegaciones y de las Secretarías Agropecuarias de los Estados, para precisar todo lo relacionado con la transferencia y particularmente lo referente a los recursos humanos y presupuestales involucrados.
- En principio existe una aceptación generalizada por parte de los gobiernos de los estados de la República por el Esquema de Federalización planteado.
- Asimismo, es importante señalar que la SAGAR incorporará las propuestas de las Organizaciones de Productores derivadas de la mesa que en materia de Federalización instaló al C. Presidente de la República, en el seno de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario que en principio implican una mayor injerencia de las Organizaciones de Productores en el proceso de toma de decisiones.
- En lo que se refiere al PROCAMPO, se transfiere a la Entidad Federativa la operación actual asociada a los DDR's y CADER's, mediante Convenios específicos, que incluyen la conformación de un padrón confiable, donde el Organo Desconcentrado ASERCA continuará emitiendo los pagos individualizados y supervisando y evaluando su asignación y operación en las Organizaciones de Productores, en el seno del Consejo Estatal que se conforma.
- Por su parte, el FIRCO ha modificado en esta nueva etapa administrativa su quehacer, por lo que en principio se plantea para este Fideicomiso, que el personal técnico sobrante, los bienes, como la maquinaria que tiene en cada Estado y que debido a su reconversión ya no opera, pase en el mismo esquema de SAGAR, a apoyar la operación de los Estados.
- En estos momentos se ha establecido contacto con las autoridades de la SHCP para promover lo referente a la parte de Presupuesto Regularizable 1995 que resulte transferible, y que será la base para efectuar el cálculo correspondiente que incremente el coeficiente de participaciones.

-
- Por otra parte, se ha enviado para sus puntos de vista a la Coordinación General de Federalización a cargo del Lic. Esteban Moctezuma B. y al Jurídico de la Presidencia de la República, la propuesta del Acuerdo Nacional para la Federalización que firmaría el C. Presidente de la República con los CC. Gobernadores de los Estados.
 - Este Acuerdo contaría con los compromisos suscritos de los CC. Secretarios de la SHCP, la SAGAR, de la SECODAM y el C. Director General del ISSSTE, participando también los dirigentes nacionales de las Organizaciones de Productores.
 - Asimismo, se envió la propuesta de "Acuerdo" a cada Estado, acompañada por un proyecto de "Convenio de Coordinación de la Federalización", para la revisión y especificaciones particulares que el grupo de trabajo en cada Estado acuerde.

En este sentido, una vez firmado el Acuerdo Nacional por el C. Presidente de la República (finales de noviembre), se procedería inmediatamente por parte de la SAGAR a firmar los Convenios de Coordinación de Federalización en cada Estado de la República, sustentados en base a las especificaciones acordadas por los grupos de trabajo de cada Estado y de las recomendaciones de las Organizaciones de Productores.

- Con esto se marcaría el inicio formal del Proceso de Coordinación Fiscal, tal como está planteado en el Artículo que la SAGAR ha propuesto a la SHCP, y las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal para estos términos.
- Se ha establecido contacto con el ISSSTE, donde se les envió para sus puntos de vista, la propuesta de Convenio que establecerían la SAGAR y este Organismo para fijar la conformidad de ambos en el Proceso de Federalización y que marcaría la pauta que cada Gobierno Estatal firmara con el ISSSTE un Convenio de Coordinación, en el cual acepte el papel de patrón sustituto.
- Se han iniciado pláticas con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SAGAR, donde se les ha planteado que el esquema de federalización implica una transferencia de recursos operativos hacia los gobiernos de los Estados, incluyéndose en éstos los recursos humanos; ellos han manifestado en principio su acuerdo; sin embargo, han hecho planteamientos que tienen que ver con las Condiciones Generales de Trabajo y con el Patrimonio Sindical.

Se está en espera de la respuesta por parte de los Estados (éstas, convenidas entre los Secretarios Agropecuarios y de Finanzas, respectivamente), sobre los planteamientos establecidos en el Acuerdo Nacional y en los Convenios de Coordinación General propuestos.

4.4.3. Opinión de los Estados sobre Planteamientos de la Descentralización en noviembre de 1995

Para el cumplimiento del Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se organizaron diversos grupos, entre los cuales se encuentra el orientado a analizar los aspectos hacendarios de la descentralización, el que se reunió específicamente para revisar el esquema de federalización propuesto por la SAGAR.

Como resultado de este análisis se presentan a consideración de esa Secretaría los siguientes puntos:

Existe consenso en que la federalización de atribuciones, programas, acciones y recursos del sector agropecuario y desarrollo rural es una respuesta adecuada a la demanda de los gobiernos estatales.

Sin embargo, del análisis a los proyectos de Acuerdo Nacional y Convenio de Coordinación propuestos por la SAGAR, surgen las siguientes reflexiones y posiciones de las Entidades Federativas.

1. Programas Operativos Regulares

Recursos Humanos

Las condiciones generales de trabajo difieren sustancialmente entre ambos niveles de Gobierno, específicamente en los rubros de sueldos y salarios, prestaciones laborales, primas e incentivos, seguridad social e inamovilidad de las plazas, entre otros, lo que generará un costo de homologación, en ambos sentidos, no previsto para las entidades.

Previsiblemente dicha homologación tendría efectos de acarreo en otros sectores a descentralizar y en otras áreas laborales de las propias entidades.

Lo anterior se deduce de la experiencia tenida recientemente, con motivo de la descentralización educativa, que a la fecha enfrenta serios problemas con demandas nacionales no resueltas, como es el caso de los 90 días de aguinaldo; por ende, el impacto de la homologación que origine la federalización de la SAGAR debe ser a cargo de la Federación.

Por otra parte, en la nota que entregó la SAGAR para los CC. Secretarios de Finanzas, en la Reunión del día 20 de octubre pasado, se desprende que este esquema de federalización aún no ha sido negociado de manera definitiva con el Sindicato Nacional de la SAGAR, y que éste ha hecho planteamientos que tienen que ver con las condiciones generales de trabajo. Sobre este punto los estados manifiestan que previamente a la suscripción de los convenios, deberá de resolverse en definitiva el conflicto sindical.

Derivado de la información de que se dispone en la mayoría de las entidades, la proporción del personal administrativo rebasa muy considerablemente al personal técnico. Adicionalmente se ha observado que en general el nivel de escolaridad es muy bajo, por lo que se plantea la necesidad por parte de los Estados, de que los recursos correspondientes a la capacitación del personal sean a cargo del Gobierno Federal, y que los programas de capacitación se lleven a cabo de manera conjunta entre ambos niveles de Gobierno.

Respecto a la posibilidad de liquidar a personal de las delegaciones estatales de SAGAR, algunos estados se inclinan porque la liquidación la realice esa Secretaría previamente a la transferencia de los recursos humanos; en cambio otros estados están de acuerdo en hacer ellos mismos la liquidación, en caso de ser necesario.

En relación a la selección de personal a transferir, se propuso que esto se lleve a cabo conjuntamente entre las delegaciones estatales y los gobiernos de los estados.

Algunas entidades proponen que para asumir la responsabilidad de operar los servicios agropecuarios a transferir, se requiere contemplar la estructura completa de las delegaciones de la SAGAR; de no ser así, implicaría costo para los estados que debe reflejarse en el presupuesto regularizable para 1996 por parte de la SAGAR.

Derivado de lo anteriormente señalado, las entidades se manifiestan porque los recursos financieros a transferir para el pago de servicios de personal, deberá contemplar, de inicio, los sobrecostos que no están en posibilidad de cubrir.

Bienes Muebles

Considerando el alto grado de obsolescencia y que no ha habido inversión en este rubro en los últimos años, deben preverse recursos adicionales suficientes para su reparación, mantenimiento y, en su caso, reposición.

Bienes Inmuebles

Al igual que en el concepto anterior, deben preverse los recursos necesarios adicionales, para su mantenimiento adecuado; asimismo debe precisarse que los costos inherentes a la transmisión de los bienes inmuebles que se transfieran, deben ser con cargo al Gobierno Federal.

Por otra parte, se propone que el traspaso de éstos en propiedad a los Estados, se haga en un plazo no mayor de un año, contado a partir de la firma del Convenio.

Recursos Financieros Asociados a los Programas Operativos

En cuanto a la propuesta de la SAGAR, de constituir un "Fondo Especial de Federalización en materia Agropecuaria" mediante adición a la Ley de Coordinación Fiscal, independientemente de que debe precisarse que será equivalente a un determinado porcentaje de la "Recaudación Federal Participable" y no del Fondo General de Participaciones, se aceptaría la constitución de dicho fondo, siempre y cuando se establezca un esquema de garantías a los Estados, que contemple recursos adicionales suficientes para compensar el monto de las erogaciones adicionales que éstas tuvieran que realizar con motivo de la descentralización.

Adicionalmente y en consideración a que el gasto de operación de los programas vigentes en 1995, considerados en la propuesta, fueron sustancialmente inferiores al promedio de los años anteriores, no se debe tomar como base para la constitución de dicho fondo el año de 1995, sino el promedio de los últimos cinco años.

Por otra parte se deben precisar los criterios de distribución del fondo entre las entidades, sobre todo hacia el futuro.

En relación a la propuesta de la creación de un Fondo especial de federalización, se han manifestado trece entidades, reiterando la condición de que se garanticen los recursos adicionales suficientes para llevar a cabo las funciones a descentralizar.

Como una alternativa a la constitución del fondo citado, se propone que en una etapa de transición, los Estados y la Federación mediante previsión especial en el rubro de transferencias del Presupuesto de Egresos de la Federación, operen a través de convenios específicos que contemplen mecanismos que garanticen a los estados la transferencia de los recursos suficientes para ejercer las funciones a descentralizar. Por esta opción se manifiesta a seis entidades.

El resto de las entidades, no manifestaron claramente su posición sobre las dos opciones que se presentan para la transferencia de los recursos.

Asimismo, en razón de que en el proyecto de Acuerdo Nacional de Federalización de la SAGAR, la autoridad federal se reserva el ejercicio de la función compensatoria entre estados y regiones por la vía de la federalización, debe considerarse que la asignación de mayores recursos a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas, no afecte a las demás, por lo que debe evitarse el efecto de suma cero, es decir, que las medidas que se tomen para compensar desequilibrios entre entidades o regiones, deberán ser con recursos federales adicionales.

En correspondencia a la posición de la S.H.C.P., manifestada a través del acuerdo de creación del Consejo Asesor Fiscal, y en particular del Grupo de Coordinación Hacendaria de dicho Consejo en el sentido de que sus recomendaciones deberán respetar el equilibrio de las finanzas públicas, las entidades se pronuncia porque se garantice el respeto absoluto a este principio, por lo que la descentralización de la SAGAR, no debe implicar un desequilibrio entre los ingresos y egresos destinados a este objetivo.

2. Programas Especiales

Se acordó solicitar a la SAGAR, se proporcionen las normas de operación de los diferentes programas especiales y se definan las estructuras financieras de cofinanciamiento, ya que en general, en los convenios actuales, las aportaciones de las entidades se consideran desproporcionadas con respecto al Gobierno Federal; por lo que en los nuevos convenios, el cofinanciamiento estatal siempre deberá ser minoritario.

3. Evaluación, Supervisión y Vigilancia del Ejercicio de los Recursos

Dado que el proyecto de convenio plantea que la SAGAR se reserva la atribución de vigilar la aplicación de los recursos presupuestales, las entidades consideran que una vez integrados éstos a los presupuestos estatales, corresponderá únicamente a las contralorías y a los poderes legislativos locales llevar a cabo las correspondientes acciones de evaluación, supervisión y vigilancia, conforme a sus respectivas leyes.

4. Convenio de Coordinación

Las Entidades Federativas solicitan que al Convenio se le dé una estructura que permita identificar claramente las atribuciones, obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes.

4.4.4. Informe de la Reunión de Trabajo celebrada entre Funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y Funcionarios de las Secretarías de Finanzas Estatales el 15 de febrero de 1996

El Coordinador de Descentralización, Guillermo Ruiz de Teresa, inició la reunión agradeciendo la asistencia e informando que los funcionarios de la SAGAR, están en la mejor disposición de reunirse con los funcionarios fiscales cada vez que lo soliciten, como el día de hoy.

Informó también que en virtud de que no se logró llevar a cabo la descentralización como estaba prevista, en virtud de los problemas que se tuvieron con el sindicato, con los funcionarios fiscales de las entidades y con los legisladores, se cambió el esquema para hacer una descentralización gradual en tres etapas, de las cuales la primera ya empezó a darse y se tienen firmados convenios con cuatro entidades (Oaxaca, San Luis Potosí, Campeche y Guanajuato), y se firmará el día de mañana (16) con Querétaro.

Informó también que ya se tienen pláticas avanzadas con 22 Gobernadores más y el resto de entidades esperan que en el presente mes se visite por parte del Secretario Labastida. Mencionó que esperan concluir esta etapa incluyendo la firma de convenios, aproximadamente en el mes de marzo.

Las tres etapas en que se pretende efectuar la descentralización son:

1. Transferencia de Programas Operativos
2. Transferencia de Recursos Humanos
3. Otros Aspectos

De la primera etapa los puntos a implementar, son: la constitución en las entidades de los Consejos Estatales Agropecuarios, el establecimiento de los fideicomisos estatales en Banrural; para el manejo de los fondos; y establecer la coordinación entre las autoridades estatales y las de la delegación de SAGAR.

Se entregó una copia de la propuesta de convenio que se está negociando con cada entidad, la cual no difiere de la firmada con Oaxaca, (D.O.F. 9/Feb/96), salvo en que no menciona que el Fideicomiso se manejará en Banrural.

Por su parte, el Lic. Jorge Cárdenas, Oficial Mayor de SAGAR, explicó que la Secretaría está dispuesta a negociar con cada una de las entidades los términos y montos del convenio para ajustarlo a las condiciones y características propias de cada una de ellas.

Se refirió también a las etapas en que se llevará a cabo la descentralización, haciendo hincapié en que los recursos humanos y materiales de los 193 Distritos de Riego (DDR's) y los 747 Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER's), son unidades administrativas separadas con su propio presupuesto y personal, que seguirán operando en la misma forma en que hasta ahora lo han hecho (Ley Reglamentaria de la Fracción XX del Artículo XXVII), y que la diferencia estriba en que a partir de la suscripción del convenio, los jefes de cada DDR o CADER, deberán coordinarse y reportar directamente al funcionario estatal que se designe. Hizo énfasis en que solamente se está cambiando al jefe en cada estado para que sea un funcionario estatal el que coordine todas las actividades del personal de la SAGAR, sin que esto signifique que no habrá Delegado de la SAGAR, pero éstos tendrán nuevas funciones, principalmente de supervisión.

Informó que la SAGAR ya tiene recursos para ir haciendo sus aportaciones a los fideicomisos que se vayan suscribiendo, y que depende de las entidades, el que se reciban estos fondos, los cuales serán transferidos por medio del Capítulo 4000, por lo que hizo referencia a que no será necesario incluirlos en la Cuenta Pública Federal o Estatal, ya que la Secretaría comprobará su gasto con la entrega al Fideicomiso y la Entidad no recibirá ni hará un ingreso por esos montos; solamente se deberán publicar semestralmente los estados financieros del fideicomiso y rendir la información que se requiera sobre los programas a que se apliquen los recursos.

Mencionó también que en el decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el artículo 4º transitorio, la Cámara de Diputados dio instrucciones al Ejecutivo, para adecuar el programa PROCEDE, (Certificación de Derechos Ejidales), para destinar los recursos que se ahorren a los programas sustantivos de la SAGAR.

Fue muy insistente en que no habrá, en esta etapa, mezcla de recursos, salvo en el fideicomiso, y que la SAGAR continuará efectuando el gasto corriente como lo venía haciendo, también que el personal de los DDR's, seguirá siendo federal y que como se marca en la propuesta de convenio, si las autoridades estatales estiman conveniente remover algún jefe de distrito, en coordinación con el subdelegado administrativo en el Estado, se podrá hacer.

Refiriéndose al PROCAMPO, señaló que ASERCA, que es el organismo encargado de los pagos los seguirá efectuando y que el personal que ya tiene asignadas funciones respecto a este programa en los distritos, continuará haciéndolas, por lo que tampoco habrá cambios en este sentido.

Puntualizó también que se les está dando el poder de decisión a las Entidades,

ya que en el Comité técnico que manejará los recursos, habrá cuatro representantes federales y cuatro estatales, pero lo presidirá el Gobernador, quien tendrá voto de calidad, por lo que en la práctica tendrán mayoría. Usó la frase de "nos estamos cortando las manos".

Por último, el Lic. Marcos Bucio hizo una breve descripción general de lo que se está haciendo en esta etapa y mencionó que en algunos casos, se están asignando cuatro o cinco veces más recursos para los programas; que hay una cesión real del poder de manejo de los programas al campo; que se está federalizando la materia sustantiva, para que tenga rectoría estatal y que habrá que entregar y difundir resultados cada seis meses.

Durante el transcurso de la reunión se fueron contestando las preguntas de los asistentes y aclarando las dudas, que en su mayoría fueron respecto al personal y la transferencia de recursos, por lo que al final, los representantes de la SAGAR, solamente agradecieron la asistencia a la reunión, terminándose a las 20:30 horas aproximadamente.

No quedaron asuntos pendientes que atender para las siguientes reuniones.

4.4.5. XXVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.- Informe del Grupo de Trabajo de Descentralización de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.- 15 de Agosto de 1996.- Mazatlán, Sin.

Como es de su conocimiento, a finales del año próximo pasado, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural presentó a la consideración de las entidades federativas un Proyecto de Convenio de Coordinación que, en el marco de un Acuerdo Nacional para la Federalización de Atribuciones, Programas, Acciones y Recursos del sector, celebrarían las entidades con el Ejecutivo Federal a través de la SAGAR.

En dicho Convenio, se consideraba la transferencia a las entidades federativas de la totalidad de los programas operativos y aquellos especiales que apoyaran a éstas, a elevar sus niveles productivos.

Del análisis realizado por el grupo de trabajo a los proyectos de Acuerdo Nacional y Convenio de Coordinación propuestos, se presentaron a la Secretaría, por conducto del Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, las siguientes reflexiones y posiciones de las entidades federativas.

Existe consenso en que la federalización de atribuciones, programas, acciones y recursos del sector agropecuario y desarrollo rural es una respuesta adecuada a la demanda de los gobiernos estatales.

Por lo que respecta a la transferencia de los recursos humanos asociados a los programas operativos, se hizo notar que, en virtud de que las condiciones generales de trabajo difieren sustancialmente entre ambos niveles de gobierno, es previsible que se generará un costo de homologación en ambos sentidos, no previsto para las entidades, y que dicha homologación tendría efectos de acarreo en otros sectores a descentralizar y en otras áreas laborales de las propias entidades, y que por lo tanto, el impacto de homologación que origine la federalización de la SAGAR debe ser a cargo de la Federación.

Asimismo, se hizo notar la necesidad de que el esquema de federalización fuera negociado de manera definitiva con el sindicato nacional de la SAGAR, previamente a la suscripción de los convenios.

Por otra parte y puesto que la proporción del personal administrativo rebasa muy considerablemente al personal técnico y que el nivel de escolaridad es muy bajo, se planteó la necesidad de que los recursos correspondientes a la capacitación del personal sea a cargo del Gobierno Federal y que los programas de capacitación se lleven a cabo de manera conjunta entre ambos niveles de gobierno.

Por lo que respecta a la selección de personal a transferir, se propuso que ésta se lleve a cabo conjuntamente entre las delegaciones estatales y los gobiernos de los estados y que si existe la posibilidad de liquidar personal, ésta se haga por la Secretaría previamente a su transferencia.

Como conclusión de lo anteriormente señalado, las entidades manifestaron que los recursos financieros a transferir para el pago de los servicios del personal, deberán contemplar, de inicio, los sobrecostos que no están en posibilidad de cubrir.

En cuanto a los bienes muebles se manifestó que considerando el alto grado de obsolescencia y la ausencia de inversión en este rubro en los últimos años, deberían preverse recursos adicionales suficientes para su reparación, mantenimiento y en su caso, reposición.

Igualmente, respecto a bienes inmuebles, se planteó la necesidad de prever los recursos necesarios adicionales para su mantenimiento adecuado y que los costos inherentes a su transmisión, debieran ser con cargo la Gobierno Federal.

En cuanto a la mecánica de financiamiento de los programas operativos mediante la constitución de un "fondo especial de federalización en materia agropecuaria, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, se planteó su aceptación por trece entidades, siempre y cuando se estableciera un esquema de garantías a los estados que contemplara recursos adicionales suficientes para compensar el monto de las erogaciones adicionales que éstas tuvieran que realizar con motivo de la descentralización y que se precisaran los criterios de distribución de dicho fondo, sobre todo hacia el futuro.

Como alternativa a la constitución del fondo citado, un grupo de entidades se manifestó porque, en una etapa de transición, el financiamiento de dichos programas se realizara mediante convenios específicos, a través de transferencias del Presupuesto de Egresos de la Federación, contemplando mecanismos que garantizaran la suficiencia de recursos para el ejercicio de las funciones a descentralizar.

Sobre este particular, el resto de las entidades no manifestaron claramente su posición.

En síntesis se concluye que, en correspondencia a la posición de la S.H.C.P., manifestada a través del acuerdo de creación del Consejo Asesor Fiscal y en particular del Grupo de Coordinación Hacendaria de dicho Consejo, en el sentido de que sus recomendaciones deberán respetar el equilibrio de las finanzas públicas, las entidades se pronuncian porque se garantice el respeto absoluto a este principio, por lo que la descentralización de la SAGAR no debe implicar un desequilibrio entre los ingresos y egresos destinados a este objetivo y, por lo tanto, no debe implicar costos adicionales que las entidades no tienen posibilidad de financiar.

Por lo que respecta a los Programas Especiales, se acordó solicitar a la SAGAR se proporcionen sus normas de operación y se definan las estructuras financieras de cofinanciamiento, ya que en general, en los convenios anteriores, las aportaciones de las entidades se consideran desproporcionadas con respecto al gobierno Federal; por lo que en los nuevos Convenios, el cofinanciamiento estatal siempre deberá ser minoritario.

En relación con los programas especiales, se han suscrito Convenios de Coordinación en el marco del Convenio de Desarrollo Social, para la realización de acciones en torno al programa "Alianza para el Campo", cuyos principales objetivos son: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo.

Para la instrumentación de los programas, se ha previsto la instalación de Consejos Estatales de Desarrollo Agropecuario, con la participación de las organizaciones sociales y de los productores, cuya presidencia recae en los ejecutivos estatales, fungiendo un representante de la SAGAR como Secretario Técnico.

Estos Consejos tienen como objetivo el seguimiento y evaluación de los planes, programas y acciones convenidos, mediante el ejercicio de los recursos aportados por la SAGAR, los estados y los productores, a través de un fideicomiso de distribución de fondos, constituido con el Banco de Crédito Rural, S.N.C., conforme a los anexos técnicos de cada uno de los programas o acciones.

Es pertinente señalar que algunas entidades federativas optaron por suscribir convenios, coordinándose únicamente en la ejecución de los programas especiales del programa Alianza para el Campo, mientras que en otros casos se asumió adicionalmente la coordinación de la estructura operativa de los Distritos de Desarrollo Rural y los centros de apoyo, quedando a cargo de la SAGAR los gastos de operación y servicios personales de éstos.

Cabe asimismo destacar que en este esquema, cuya operación se aprecia, tiene un carácter transitorio, en general, la planeación de las acciones y programas, así como la definición de la estructura financiera de cada programa, ha estado a cargo exclusivamente de la SAGAR, por lo que se considera conveniente que para ejercicios futuros, el alcance de los programas y su financiamiento sean concertados previamente.

Se estima que para consolidar el proceso de federalización en esta materia, se hace necesario emprender las siguientes acciones:

- Efectuar reformas a la legislación vigente, de tal forma que los estados puedan tener mayores atribuciones y facultades sobre los programas y proyectos que se ejecutan en éstos.
- Avanzar en la federalización de los Distritos de Desarrollo Rural y centros de apoyo en los aspectos operativos, para que los estados puedan tener una mayor autonomía sobre el personal que coordinan.
- Determinar los mecanismos para que el proceso de federalización se lleve hasta los propios municipios, ya que son éstos los que directamente ejecutarán los planes y programas.

-
- * Por último, habría que aprovechar la experiencia tenida en el Sector Salud con los acuerdos suscritos recientemente, sobre todo en los aspectos laborales, presupuestales y de bienes muebles e inmuebles.

4.4.6. Acta de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo "Proceso de Descentralización de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural"

1. Antecedentes

En uso de la palabra, el Coordinador de Asesores del Tesorero General del Estado de Michoacán, C.P. Julio Hernández Pérez, mencionó que, de hecho este grupo se conformó nuevamente dado que, en una reunión que hubo a principios del año del Subsistema de Gasto que coordina Veracruz, se modificó la conformación de los grupos para analizar los procesos de descentralización por materias, por lo que éste es el sucesor del que se llamaba "Aspectos Hacendarios de la Descentralización".

Los antecedentes del proceso de descentralización están en una propuesta que se hizo como resultado de una reunión a la que convocó la propia SAGAR a los Secretarios de Finanzas en octubre del año pasado para proponer un esquema de descentralización, no de la Secretaría, sino de la función agricultura, pero fundamentalmente enfocada a los programas operativos que tienen ellos en las entidades federativas, prácticamente lo que es la operación de desarrollo rural, y planteaba como una alternativa la constitución de un fondo a partir de una adhesión a la Ley de Coordinación Fiscal para sufragar todos los gastos de operación que se dieran en lo sucesivo hacia las entidades federativas.

A partir de esa propuesta en la que había imprecisiones respecto a lo que iba a pasar con la transferencia de los recursos humanos, recursos financieros, materiales, bienes muebles e inmuebles, se concluyó en presentarle la opinión de las entidades federativas al Oficial Mayor de la SAGAR, por conducto del Coordinador de la Comisión Permanente, C.P. Marco Antonio Fox, con lo que se obtuvo una modificación sustancial en el planteamiento federal y por consiguiente se modificó el proceso de descentralización en su totalidad.

2. Análisis General del Convenio para la realización de acciones en torno al Programa "Alianza para el Campo"

El C.P. Gabriel Pérez Gil Hinojosa, solicitó a los presentes se diera inicio al análisis del convenio de acciones de alianza para el campo.

Mencionó que es importante que pudiéramos analizar, dependiendo de los estados, cómo se ha llevado el programa hacia el esquema financiero, cuánto es la participación del estado, cuánto es la participación de la federación, las experiencias que han tenido, y de alguna manera también tomar muy en cuenta, dependiendo de la zona y de los factores de desarrollo en este sector, que los recursos tendrán que ir definitivamente en esa misma proporción.

No puede compararse un estado con otro, porque a lo mejor un estado es ganadero, en otro estado hay más agricultura; también dentro de este esquema tendremos que ver cuál es la situación geográfica, la situación del campo en cada uno de los estados para poder en un momento dado justificar la aportación que puede ser mayor en unos programas que en otros. O sea, al final de cuentas todos tendremos los programas, pero en algunos inciden en forma fundamental determinados programas por el desarrollo agropecuario.

Sobre este punto se comentó lo siguiente:

Que para 1996 se dio una firma muy apresurada del convenio y de los anexos, cuando ya estaban definidos de antemano y ya estaba definida también la inversión inicial, por lo que para 1997 no sabemos en general en los estados cuál va a ser el tamaño de los compromisos, y si están los programas acorde con las expectativas de desarrollo de la entidad, ya que no se ha tomado en cuenta la participación del estado para la programación de la inversión y eso ocurre también en PROCAMPO, ellos son los que determinan a quién se le canalizan los recursos.

El Dr. Arnaud Viñas habló también de la determinación jurídica de la responsabilidad en el caso de la descentralización, quién es el responsable, a quién tenemos que comprobar todo este tipo de gastos que hacemos, los representantes de Coahuila comentaron, sobre las cláusulas del convenio que se refieren a los importes destinados a la supervisión de los costos que significa la publicación en diarios oficiales y periódicos locales de las listas de productores.

Se mencionó también sobre los costos adicionales que ha representado a las entidades la contratación de personal a nivel tanto de funcionarios de departamento como en algunas otras áreas técnicas para poder cumplir con estos programas.

Sobre la figura del fideicomiso, se dijo que es una excelente decisión, ya que esta figura impide que los recursos no aplicados al fin del ejercicio

regresen a la Federación. Se comentó la posibilidad de que los productos financieros se utilicen en apoyo de los programas operativos.

Sobre las diferencias entre los convenios firmados por SAGAR con cada entidad, por ejemplo Veracruz, no aceptó el uso de los distritos de desarrollo rural, por lo que está trabajando a través de la propia Secretaría de Desarrollo Agropecuario y ya se está avanzando hacia los municipios que ya están operando parte de los programas.

3. Comentarios y observaciones de los Anexos Técnicos

Respecto a los anexos técnicos se comentó lo siguiente:

El convenio debería de simplificarse y no obligar a la firma de tantos anexos que motivaron problemas este año a nivel de funcionarios y en otros casos a nivel Gobernador.

No se conoce en las entidades la relación completa de los programas que engloba Alianza para el Campo, por lo que sería conveniente solicitar a la SAGAR su entrega, incluyendo la mecánica de operación de cada programa a nivel nacional.

Cada anexo técnico tiene su propia normatividad que hay que respetar, por lo que hay que integrar expedientes por cada anexo e integrar comités que revisen, evalúen y aprueben en su caso los proyectos, con los que se incrementa el volumen de documentos.

Hay que descentralizar totalmente la capacitación. No tiene por qué seguir siendo federal el órgano rector de la capacitación, cuando ésta es una respuesta a problemas muy específicos de conocimientos que requieren los productores.

Es necesario facilitar la transferencia de recursos entre programas, aunque tenemos la Presidencia del Fideicomiso, aunque tenemos la Presidencia del Consejo Estatal Agropecuario, para la autorización de la transferencia, hay que acudir a la ciudad de México a negociar con los Subsecretarios de SAGAR, e ir a la Secretaría de Hacienda para cumplir los trámites de un recurso que ya está en un fideicomiso que manejamos. Se planteó que se autorice a las delegaciones como se hace en SEDESOL.

Existen algunos casos, según se comentó, en que las aportaciones federales para algunos programas se han retrasado, lo cual disminuye los rendimientos financieros del fideicomiso.

No se conocen los criterios utilizados para establecer los techos presupuestales de cada programa para 1996 y para establecer la proporción en que participan los productores, el gobierno federal y el estatal.

Los lineamientos para la operación de los programas en algunos casos no consideran las circunstancias específicas de la región o del estado, como pueden ser los apoyos en mecanización, donde en algunas entidades se requiere de apoyos para determinados implementos o maquinaria, los cuales no están comprendidos en el programa.

4. Proyecto de Presupuesto para 1997 y Estructura de Financiamiento Concurrente

Se debe conocer el techo a nivel global de la alianza para el campo, para que cada estado defina sus propios programas, y tener un marco de referencia para el proceso de planeación, programación, desde el comité municipal o desde la comunidad, hasta la instancia estatal, para decidir cómo se va a distribuir esa bolsa hacia el interior de cada estado, según sus propias prioridades.

Los estados necesitan conocer los criterios técnicos utilizados para la distribución de los recursos a nivel nacional y para el establecimiento de techos financieros y estructuras de participación en cada programa.

Igualmente para la presentación de los proyectos de presupuestos a los congresos locales es necesaria la información de los montos que correspondería aportar al gobierno estatal.

5. Distribución de Recursos Federales a Mediano y Largo Plazo

Establecimiento de criterios técnicos o fórmulas que den transparencia a la asignación de recursos entre entidades y certidumbre en cuanto al crecimiento de:

Flexibilidad en la determinación de los programas de apoyo y fomento que cada entidad determine llevar a cabo con los recursos, atendiendo a la planeación y programa que se haga en el estado.

Analizar la conveniencia de tener una fórmula de distribución o no tenerla, ya que las fórmulas tienen cierta certidumbre sobre los recursos, pero tienen el inconveniente de que no es fácil adecuarlas a las circunstancias específicas de las entidades y los programas sustantivos del sector.

6. Propuestas para Avanzar en el Proceso de Descentralización

Se propuso que PROCAMPO se incluya entre los programas a descentralizar totalmente a los estados; se dijo que el estado forma parte del PROCAMPO en la medida en que participe en la distribución de recursos, pero la definición de a quién se le va a dar, cuánto se le va a dar dependiendo de los cultivos, lo hace la SAGAR por medio de ASERCA.

Sobre la necesidad que tienen algunas entidades de llevar a cabo programas no convencionales, ya que tienen otra manera de operar, otras combinaciones de recursos para los productores, se propone que vayamos planteado estas ideas de descentralización en la medida en que se puedan redistribuir los recursos dependiendo las necesidades detectadas en cada entidad y no que la operación de los programas obedezca a como se concebía en la Federación, lo cual no necesariamente es la vocación de los programas o la vocación del estado.

Existe consenso en que uno de los problemas principales es la falta de participación en la definición de los techos financieros de cada entidad como se dijo, o sea, de una fórmula o por lo menos de la negociación de la propia entidad en cuánto le va a tocar y cuánto le va a corresponder aportar.

Es muy importante la participación de las entidades en los procesos de planeación y programación de las acciones a desarrollarse en cada estado, por el conocimiento cercano que tienen de las prioridades a atender de su población. Ya se tiene el órgano de planeación estatal que son los COPLADES, reconocido en los Convenios de Desarrollo Social y en la propia Ley de Planeación, que puede participar en estos trabajos.

Es necesario revisar la distribución geográfica de las sedes de los distritos de desarrollo rural, ya que si son la ventanilla única de atención a productores, en algunas entidades se dificulta su acceso por la falta de comunicación.

Hacer llegar a la SAGAR, los planteamientos y observaciones que se han hecho en esta reunión, buscando que para el próximo ejercicio se puedan atender estos requerimientos y se facilite el avance del proceso de descentralización.

7. Asuntos Generales

Se informó que en los primeros días de noviembre habrá una reunión nacional de los Secretarios de Desarrollo Agropecuario de los Estados, en la que se

podría abordar el tema de la descentralización de SAGAR, por lo que se sugiere que el Secretario de Finanzas o Tesorero lo comente con el Secretario de Desarrollo Rural o el funcionario que asistirá. Se pidió también que en su caso se hagan llegar al coordinador de este grupo las conclusiones que tengan en esa reunión.

Se propuso a los asistentes que se les enviaría el acta de esta reunión con sus conclusiones, para su opinión y observaciones, y posteriormente elaborar un escrito con las conclusiones definitivas para que por medio del Coordinador de la Comisión Permanente se haga llegar a la SAGAR y a la Secretaría de Hacienda.

4.4.7. Acta de la Reunión del Grupo de Trabajo para el Proceso de Descentralización de la SAGAR. 15 de Enero de 1997. México, D.F.

1. Apertura de la Reunión

El Lic. Leopoldo Díaz Aldecoa, Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco dio inicio a la Reunión, sometiéndolo a la consideración de los presentes, el proyecto de Orden del Día que se había entregado, el cual fue aprobado en su totalidad, agradeciendo a los presentes su asistencia y haciendo un reconocimiento al Estado de Michoacán por las actividades desarrolladas durante el período en que fueron coordinadores de este Grupo de Trabajo.

2. Presentación de Participantes

Se prosiguió con la presentación de participantes en la reunión para continuar con los puntos del Orden del Día.

3. Lectura de la Propuesta de Acta de la Reunión Anterior

A continuación se procedió a dar lectura a la propuesta de acta de la reunión celebrada el 25 de octubre de 1996 y que fue presentada por el Estado de Michoacán.

Después de leer el acta el Lic. Díaz Aldecoa, Coordinador del Grupo, solicitó a los presentes sus observaciones respecto de dicha acta, comentándose por parte de los representantes de Michoacán, Hidalgo y Oaxaca, que reiteraban los planteamientos efectuados en la reunión anterior, por lo que estaban de acuerdo en que en dicho proyecto resumían los asuntos que en ella se trataron.

En ese momento y con el acuerdo de los participantes se procedió a pasar a firma el acta de dicha reunión, de conformidad con lo solicitado por el coordinador del grupo.

4. Situación General del Proceso de Descentralización

En el siguiente punto del Orden del Día, Situación General del Proceso de Descentralización, se invitó a los asistentes a que hicieran los planteamientos que consideraban convenientes, comentándose en general sobre la inconsistencia que se ha presentado en los procesos de descentralización de las dependencias federales, los cuales no han seguido los mismos criterios presentando con ello características diferentes en Servicios Personales, Bienes Muebles e Inmuebles, en Gasto de Inversión, en Gasto de Operación, etc.

Se comentó también que las entidades no tienen información respecto a las siguientes etapas de la descentralización de SAGAR, existiendo preocupación principalmente por lo que se refiere al traspaso del personal que labora en esa dependencia.

Se mencionó que a la fecha no se conocen los criterios de distribución seguidos por la SAGAR para la distribución de recursos entre las entidades y tampoco los criterios técnicos utilizados para establecer las proporciones de participación y en cada uno de los programas operativos o especiales de los estados y los beneficiarios, presentándose además, una alta participación de los gobiernos estatales (alrededor del 40%), situación que genera desequilibrio en sus finanzas.

En otro de los puntos comentados dentro de la situación general del proceso de descentralización de la SAGAR, se dijo que las entidades requieren de conocer los montos de aportaciones que deben hacer a cada uno de los programas en el caso de SAGAR, pues como se están dando varios procesos de descentralización para las entidades, es imposible presentar a su congreso un proyecto de presupuesto que incluya todas las aportaciones necesarias para la descentralización de las dependencias federales, con lo que se generan inexactitudes en las presentaciones de presupuesto.

Se hizo el planteamiento también de que es necesario que las entidades conozcan todos los programas operativos y especiales que la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural maneja, para que puedan ser adecuados a las necesidades de cada entidad, así como el ajustar los montos de dichos programas a las necesidades del estado, que en 1996 dada la premura con que fueron firmados los convenios ya que se tenían determinadas por la SAGAR las cantidades de cada programa, y las aportaciones que debían realizar la Federación, los estados y los beneficiarios, situación que ocasionó que durante el ejercicio fuera necesario realizar transferencias y modificaciones a los montos establecidos en los convenios.

En general se comentó sobre el proceso de descentralización, que hubo avances significativos, pero que a todas las entidades les parecía que el proceso se había dado en una forma apresurada y sin la posibilidad de hacer realmente una descentralización a la medida de las necesidades de cada entidad.

A continuación tienen uso de la palabra el Lic. Saúl Islas Arellano, Asesor del Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, quien explicó la evolución del proceso de descentralización de la SAGAR y su situación actual, comentando lo siguiente:

En octubre de 1995, cuando se dio inicio al proceso de descentralización de la SAGAR, se planteó un proyecto que finalmente no pudo seguirse, principalmente por las observaciones hechas al planteamiento de entregar recursos vía participaciones como una proporción de la recaudación federal participable y también por los problemas laborales que se presentaron con el Sindicato de la propia Secretaría.

De esta forma se dio inicio durante 1996, al proceso de descentralización, utilizando para ello un método alternativo que consistió en la implementación de los fideicomisos en cada una de las entidades como mecanismo de financiamiento de todos los programas operativos a descentralizar, con lo cual se traspasó en la realidad toda la operación a Consejos Agropecuarios Estatales y a los Organos creados como resultado de la firma de los convenios.

Con esto se dio por concluida una primera etapa de descentralización que aún cuando requiere ajustes en lo operativo, según la evaluación hecha por la Secretaría, ha dado buenos resultados y en general ha sido una experiencia positiva.

Entre los objetivos en esta etapa se encuentra el que los estados asuman el control de los Distritos de Riego (DDR's) situación que se ha cumplido en la mayor parte de los estados, estando en un proceso solamente nueve y una entidad que no ha iniciado. Se mencionó también que como parte del convenio se otorgaba a la entidad la facultad de proponer a los jefes de los distritos de riego como una forma de asegurar que se cumpliera con los planes del Gobierno del Estado en el desarrollo rural.

Respecto a la explicación del Lic. Saúl Islas y para dar por concluido el punto cuatro del Orden del Día, el Coordinador del Grupo pidió al representante de la SAGAR, que se analice la minuta de la reunión anterior y en caso de que proceda se dé respuesta a los planteamientos que ahí se hicieron.

5. Propuesta para Avanzar en el Proceso de Descentralización

En el desahogo del punto cinco del Orden del Día, Propuesta para avanzar en el Proceso de Descentralización, el representante de la SAGAR, Lic. Islas Arellano, comentó sobre la siguiente etapa que se dará en la descentralización de la Secretaría. Dijo que hay cuatro puntos a tratar para consolidar la descentralización y que estos son, los problemas laborales, los problemas de presupuestación y financiamiento, los de bienes muebles e inmuebles y las adecuaciones legales de todo el esquema jurídico necesario para que las funciones de desarrollo rural pasen a los estados.

Siguió diciendo que de acuerdo a lo observado en 1996, en que se dio la descentralización de Sector Salud con base a ciertos criterios en lo que respecta al personal y a los bienes muebles e instalaciones, se optó por seguir ese modelo y se tiene ya elaborado un proyecto de Acuerdo Nacional y los acuerdos específicos, también como proyectos, para realizar un evento similar al de Salud, en el que con la presencia del Presidente de la República sean firmados por todos los Gobernadores. Para ello se están llevando a cabo los análisis correspondientes a las homologaciones que se tendrían que hacer en cada entidad y los inventarios, que al parecer terminaron en diciembre pasado de los bienes muebles e inmuebles en cada entidad, para que posteriormente a la firma de los acuerdos se efectuara el proceso de descentralización en forma más completa.

Sobre este punto específico se comentó por parte de los representantes de Oaxaca, Tabasco, Michoacán y del Indetec, sobre el riesgo que desde octubre de 1995 se contempló en la descentralización propuesta, ya que los empleados estatales de las áreas de agricultura y desarrollo rural forman parte de los Sindicatos de la burocracia estatal, situación que no se daba en los casos de Educación y Salud, ya que sus Sindicatos por lo general eran organizaciones separadas del resto de la burocracia. Esto podría ocasionar que en este caso el fenómeno de arrastre o acarreo hiciera necesario homologar a todos los empleados de los gobiernos de los Estados a las prestaciones y sueldos de la Federación.

También se comentó sobre el problema de los bienes muebles e inmuebles, que no se tienen las sesiones de derechos o traspaso a las entidades, lo que ha ocasionado en el caso de Salud, algunos problemas.

Otro aspecto que se comentó es que si se utiliza para la descentralización de la SAGAR el mismo procedimiento seguido por la Secretaría de Salud, los estados al continuar los procesos de descentralización de las dependencias federales

van a contar con un organismo descentralizado para el manejo de personal por cada descentralización y van a ser patronos sustitutos en cada caso, sin poder negociar con sus empleados las prestaciones e incrementos salariales a que tengan derecho, ya que en los casos de Educación y Salud, las negociaciones se siguen haciendo a nivel central.

Por último, se hizo el comentario de que si también en el caso de la SAGAR se contempla la creación de un Consejo Nacional, que sea el que maneje los recursos y asigne los montos a cada entidad, o por el contrario se piensa en establecer fórmulas de distribución de recursos y criterios o lineamientos para el establecimiento de las proporciones de participación de cada nivel de gobierno.

Se solicitó también al representante de la SAGAR, se dé a conocer el proyecto de Acuerdo y los acuerdos o convenios especiales que se tienen actualmente en revisión, para que de ser posible se analice por las entidades y se hagan en su caso los comentarios u observaciones que se consideren pertinentes.

A continuación el Lic. Rubén Romano de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP comentó que los procesos de descentralización de las áreas centrales de la Federación no han observado criterios similares y que de inicio se plantea la pregunta si es federalización o descentralización. Habló de que por parte de la Secretaría de Hacienda se ha observado el fenómeno de que por un lado las dependencias tienen una subutilización de presupuesto y por el otro las entidades solicitan apoyos extraordinarios para las aportaciones que requieren hacer en virtud de los convenios firmados con las dependencias federales en los procesos de descentralización. Esto ha creado un círculo vicioso que dificulta la operación del Presupuesto.

Siguió comentando el Lic. Romano que el hecho fundamental es que no existen por parte de las dependencias federales criterios uniformes para la distribución de los recursos a descentralizar y en ocasiones las dependencias centrales no pueden precisar incluso los recursos transferidos a cada entidad.

Planteó como propuesta para el avance en la federalización, lo siguiente:

Los estados deben tener certeza en los recursos que recibirán por parte del Presupuesto Federal por cada dependencia, y conocer también las estructuras de aportaciones que les corresponderá hacer para estar en situación de plantearlo en sus proyectos de presupuestos que son presentados a los Congresos locales.

Planteó también que en todos los casos los recursos transferidos o descentralizados deben ser entregados a las Secretarías de Finanzas, para que a su vez éstas los distribuyen a los fideicomisos, dependencias sustantivas o cuentas de banco que se haya convenido y de esa forma se garantiza en primer lugar el control de los recursos por parte de los gobiernos estatales y su inclusión en las cuentas públicas de cada entidad, y por ello la posibilidad de controlar o fiscalizar su ejercicio por parte de los órganos estatales de fiscalización o control correspondientes. Este planteamiento, mencionó, se ha hecho a todas las dependencias y tratarán de que en forma coordinada con todas las cabezas del sector federal, se emitan lineamientos en este sentido para mejorar el registro y control de los recursos del presupuesto tanto de la Federación como en las entidades federativas.

Sobre este mismo asunto siguió diciendo el Lic. Romano, que la Secretaría de Hacienda no puede imponer sus criterios de registro presupuestal y contable a las entidades federativas, sino solamente sugerirlos, pero sí puede hacerlo en el caso de las dependencias federales por lo que tratarán de que los Comités o Consejos de Asesores creados en la SECODAM, Gobernación y en la Presidencia de la República adopten estos criterios para facilitar el manejo de los recursos.

Aclaró que los recursos que la Tesorería de la Federación entrega por capítulo 4000 a las entidades federativas independientemente de la dependencia federal a que correspondan, se convierten en recursos estatales y que de esa forma deben incluirse en las cuentas públicas estatales, y solamente serán fiscalizables por la Federación en el marco de los convenios que se hayan suscrito entre ambos niveles de gobierno.

En otro tema insistió en la necesidad de que las entidades conozcan los montos de aportaciones federales a cada programa y la correspondiente aportación estatal, y principalmente la calendarización que se haga para la transferencia de estos recursos, para que ambas partes estén en posibilidad de cumplir los compromisos asentados en los acuerdos y convenios suscritos.

Dijo también que para este ejercicio se han instrumentado cambios en el registro presupuestal de las dependencias federales en lo que se refiere a los recursos transferidos, ya que éstos se manejarán en programas generales, permitiendo con ello la transferencia en forma más dinámica de los recursos, para la dependencia, sin requerir ya autorizaciones específicas de cada partida por parte de la Secretaría de Hacienda.

En este punto mencionó también que en la Subsecretaría de Egresos conocen la situación financiera de las entidades, por lo cual pueden asegurar que las aportaciones que requieren hacer por los convenios suscritos, constituyen un problema para los Secretarios de Finanzas. Sobre el particular se comentó por el representante de Michoacán, que una de las premisas establecidas en los procesos de descentralización es que no deben generar desequilibrios en las finanzas de los estados.

Pasando al sexto punto del Orden del Día, Asuntos Generales, el Coordinador del Grupo propuso invitar a representantes de la SECODAM y de la Presidencia de la República, específicamente de las Coordinaciones de Descentralización para que se integren al igual que el representante de SAGAR y el de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda en forma definitiva a este grupo de trabajo, buscando enriquecer sus trabajos y que éstos se coordinen con todas las áreas que en él intervengan.

El Lic. Marco Antonio Morelos Chon, representante de Sinaloa, solicitó se presentara en la Reunión del Subsistema de Gasto que se celebrará el próximo día 21 del presente un documento que contemple en forma general los resultados del proceso de descentralización de la SAGAR y que aborde en forma general los problemas y soluciones que se han dado en el aspecto laboral, en la presupuestación y el registro contable y presupuestal, en los bienes muebles e inmuebles y las adecuaciones al marco jurídico. El Coordinador del Grupo aceptó hacer un resumen de los planteamientos que se han hecho respecto a estos temas y presentarlos junto con la minuta de esta reunión como un informe para el Subsistema.

4.4.8. Acta de la Reunión del Grupo de Trabajo "Descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social. 19 de Febrero de 1997. México, D.F.

1. Apertura de la Reunión

El Dr. Firdaus Jhabvala Marshall, representante del Lic. Leopoldo Díaz Aldecoa, y Coordinador de esta Reunión dio la bienvenida a los asistentes y sometió a su consideración el Proyecto de Orden del Día, el cual fue aprobado en sus términos.

2. Presentación de Participantes

A continuación se hizo la presentación de cada uno de los participantes en la Reunión.

3. Lectura de la Propuesta del Acta de la Reunión anterior

Respecto al tercer punto del Orden del Día, se entregó copia del Proyecto de Acta de la Reunión del 15 de enero de 1997, el cual fue aprobado y suscrito por los participantes en el transcurso de la Reunión, sin que se hicieran observaciones al mismo.

4. Avance de los Acuerdos de la Reunión anterior

Enseguida el Dr. Jhabvala, pidió al representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sus comentarios respecto a los avances del Proceso de Descentralización y a los planteamientos realizados por las entidades federativas, que se detallaban en el Acta de la Reunión de este Grupo del 25 de octubre de 1996 y en el escrito entregado a SAGAR en noviembre de 1995, por el entonces Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, C.P. Marco Antonio Fox Cruz, Secretario de Hacienda Pública y Tesorería del Estado de Sinaloa.

El Lic. Islas Arellano hizo un recuerdo del proceso que desde fines de 1995 se llevó a cabo por parte de la SAGAR y de cómo se instrumentó la primera etapa de la federalización de esta dependencia. Asimismo, expuso que ya se están llevando a cabo algunas actividades por parte de la SAGAR como preparación para una segunda etapa que incluye la transferencia del personal a las entidades, con un esquema similar al de la Secretaría de Salud. Entre estas actividades se encuentra un diagnóstico de las condiciones laborales del personal de SAGAR Estatal, un inventario de Bienes Muebles e Inmuebles y un análisis jurídico de las adecuaciones al marco legal que serán necesarias en cada entidad, para esta transferencia y para la creación de los organismos descentralizados (OPD's).

El representante de la SAGAR mencionó también que se mantiene la figura del fideicomiso y las instancias creadas en la primera etapa, como los Consejos Agropecuarios Estatales.

Siguió diciendo que en este año se prevé la firma de un Acuerdo Nacional en una reunión del C. Presidente de la República con todos los Gobernadores, y la participación de la Federación de Sindicatos, el Sindicato de SAGAR, SECODAM y SHCP.

Respecto a los puntos comentados por el Lic. Saúl Islas, las entidades participantes en la reunión acordaron lo siguiente:

-
- a) Solicitar también a la SAGAR proporcione a las entidades una copia de los borradores del Acuerdo Nacional y de los Convenios para su análisis previo.
 - b) Solicitar a la SAGAR, que en el Acuerdo Nacional o en los Convenios Particulares que se suscriban con cada entidad, se incluya una cláusula que indique la obligación de entregar los recursos a través de las Secretarías de Finanzas o los Organos Hacendarios Estatales y que por lo tanto, el control de dichos recursos corresponde a las instancias estatales. (Congreso local y/o Contraloría Estatal).

5. Propuesta para Avanzar en el Proceso de Descentralización

Por último, el Lic. Saúl Islas Arellano, representante de SAGAR, entregó a los asistentes un documento denominado "Grupo de Trabajo 'Proceso de Descentralización de SAGAR', de la S.H.C.P.", en el que se identifican 13 planteamientos del grupo y sus respectivas respuestas por parte de la SAGAR.

Planteamientos, Respuesta de la SAGAR y Comentarios de los Participantes:

1. La firma de los Convenios en relación a la Alianza para el Campo se realizó de manera apresurada, sin haber dado la oportunidad a las Entidades Federativas, entre otros aspectos, de evaluar la capacidad financiera para satisfacer la aportación estatal.

SAGAR.- La firma de los Convenios de la Alianza para el Campo fue resultado de un proceso de negociación entre la SAGAR y los Gobiernos Estatales, representados por las Secretarías de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo Económico. Este proceso se desarrolló en el primer semestre de 1996 e incluyó en su agenda los montos que cada Estado habría de aportar para cada proyecto de la Alianza.

Cabe hacer la aclaración que, como lineamiento general, se estableció el criterio de que la Federación aportaría el 70% de la inversión total, quedando el 30% restante para los Gobiernos Estatales. Sin embargo, la aportación definitiva fue determinada considerando las posibilidades de cada participante; es así que algunos Gobiernos Estatales llegaron a aportar el 50% y otros menos del 30%.

Comentarios.- Sobre este planteamiento y su respuesta, se comentó que en 1996, al igual que en este año, las negociaciones sobre las

aportaciones que se deben hacer por parte de las entidades se realizaron cuando éstas ya tenían sus presupuestos autorizados por los Congresos sin tener conocimiento de los techos presupuestales que SAGAR contemplaba para el Estado.

2. Son altos los costos que significa la publicación en los diarios locales de mayor circulación, de las listas de beneficiarios con los programas, planteándose como alternativa, la publicación de beneficiarios únicamente en las sedes de los Distritos de Desarrollo Rural y destinar los intereses generados por el fideicomiso a reinversión en los programas sustantivos.

SAGAR.- La publicación de las listas de beneficiarios en los diarios de mayor circulación, está normada en los Convenios firmados por la Federación y los Gobiernos Estatales, representando porcentajes mínimos de los productos financieros generados en los fideicomisos estatales, que oscilan entre el 1.95% de Durango, por ejemplo, y el 12% de Tlaxcala, según la información reportada al 30 de noviembre de 1996.

Comentarios.- Se solicitó al Lic. Islas se efectúe la consulta sobre la finalidad de esta publicación y de ser posible, que los listados se publiquen solamente en los DDR's o bien una publicación en periódicos pero con un resumen de las cifras.

3. Al no haberse concretado la descentralización del sector, la coordinación de la operación y funcionamiento de los distritos de desarrollo rural, ha enfrentado problemas en algunas entidades por su dependencia jerárquica de los delegados de la SAGAR.

SAGAR.- Tal como se destacó en la reunión del 15 de enero, ésta es la primera ocasión que se tiene conocimiento de esta problemática. Para que las Entidades Federativas no tengan este tipo de problemas, en el Acuerdo suscrito en 1996 se previó que los titulares de los DDR's podrían ser nombrados por la SAGAR, a propuesta de los Gobiernos Estatales.

Comentarios.- Hay 19 estados en los que ya se tiene el control de los DDR's, nueve en que se está en proceso y cuatro en los que no se ha iniciado este proceso.

4. Anexos Técnicos.- Se desconoce en las entidades la relación completa de los programas que constituyen la alianza para el campo, podrían existir algunos no contemplados en los convenios respectivos y que pudieran

ser de interés, por lo que sería conveniente solicitar a SAGAR la información respectiva incluyendo la mecánica de operación de cada programa a nivel nacional.

SAGAR.- Los programas que constituyen la Alianza para el Campo son 22, de los que 13 tienen la característica de ser nacionales; 6 son regionales, y el resto son de carácter estatal.

- * Programas Nacionales: Fertirrigación, Establecimiento de Praderas, Equipamiento Rural, Mecanización, Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, Capacitación y Extensionismo, Transferencia de Tecnología, Información Agropecuaria, Kilo por Kilo, Programa Lechero, Ganado Mejor y Mejoramiento Genético.
- * Programas Regionales: Café, Oleaginosas Pala de Aceite, Oleaginosas Cocotero, Hule, Cacao y Apícola.

Comentarios.- En el documento entregado se detallan los programas y el representante de SAGAR ofreció entregar una copia de cada anexo técnico al Grupo.

5. Anexos Técnicos.- Los lineamientos para la operación de los programas, en algunos casos, no consideran las circunstancias específicas de cada región o estado, como ejemplo se citó el programa de mecanización, donde en algunas entidades se requiere de apoyos para determinados implementos o maquinaria no comprendidos en el programa.

SAGAR.- La definición de conceptos y montos de apoyo, depende principalmente de los recursos presupuestales disponibles, que en el caso particular del Programa de Mecanización, se otorgó como prioridad aumentar y mejorar el parque de maquinaria mediante la adquisición y reparación de tractores.

Comentarios.- Es uno de los aspectos que se debe negociar previamente a la firma de los Convenios y Anexos Técnicos para ajustarlo a las necesidades de cada entidad.

6. Anexos Técnicos.- Se señaló la conveniencia de plantear a la SAGAR, la necesidad de flexibilizar la transferencia de recursos entre programas con autorización de la SAGAR a través de los delegados estatales, como se hace en SEDESOL, de acuerdo a las prioridades estatales que se definan en los consejos estatales agropecuarios, ya que con el procedimiento actual, se tiene que acudir hasta el nivel de Subsecretarios y ante la propia Secretaría de Hacienda.

SAGAR.- La transferencia de recursos entre programas se efectuó a iniciativa de los Consejos Estatales Agropecuarios, que de acuerdo a sus necesidades determinaron el traspaso de recursos.

Para el ejercicio de 1996 la SHCP programó originalmente los recursos de la Alianza para el Campo en el Capítulo 7000, lo que normativamente no se puede ejercer en tanto no se disponga del destino específico del gasto; situación que se resuelve mediante la tramitación de la afectación presupuestaria correspondiente.

Ahora bien, no obstante efectuado el trámite, los recursos se transfirieron al Capítulo 4000 lo que, para efecto de reprogramación, implicaba igualmente autorización expresa de la Globalizadora.

En el presente ejercicio de 1997, los Programas de la Alianza han pasado de prioritarios a sustantivos lo que, aunque no faculta a las Delegaciones Estatales a autorizar traspasos entre programas, sí permite un ejercicio más ágil toda vez que será la Globalizadora Sectorial quien autorice los movimientos.

Comentarios.- Se consideró por los asistentes que aún cuando ya es un avance el que sea solamente la SAGAR quien autorice la transferencia de recursos entre programas, sería más conveniente que la autorización se diera en las Delegaciones Estatales.

7. Proyecto de Presupuesto para 1997 y estructura de financiamiento concurrente.- Se planteó la necesidad de los estados de conocer los criterios técnicos utilizados para la distribución de los recursos a nivel nacional y para las estructuras de participación en cada programa, con el propósito de que se puedan conocer con oportunidad los techos financieros globales de alianzas para el campo, que permitan tener un marco de referencia para el proceso de planeación-programación y por lo tanto la decisión de la distribución de los recursos hacia el interior de cada estado, según sus propias prioridades y para los efectos de presentación de los proyectos de presupuesto a los congresos locales respecto de las aportaciones estatales.

SAGAR.- La definición de los techos presupuestales para el ejercicio de 1997 por Estado se está llevando a cabo en estrecha participación de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario Estatales, definiéndose en conjunto los criterios técnicos para la asignación de recursos.

Comentarios.- El Lic. Saúl Islas comentó que no era posible que la SAGAR proporcionara la información de las estimaciones presupuestales a cada entidad en septiembre u octubre, ya que hasta que la SHCP les notifica los techos presupuestales autorizados por el Congreso, lo cual ocurre a fines de diciembre o principios de enero, desconocen los montos a ejercer.

Sobre este punto, las entidades participantes insistieron en que al igual que la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas o la Secretaría de Educación Pública, es posible elaborar una estimación de los recursos que se ejercerán en el siguiente año, con lo que las entidades podrían incluir este rubro en su propio presupuesto de egresos. Con estos argumentos el representante de SAGAR se comprometió a realizar la consulta ante los funcionarios correspondientes.

8. Distribución de recursos federales a mediano y largo plazo.- Respecto a este punto, se planteó la necesidad de establecer criterios técnicos o fórmulas que den transparencia a la asignación de recursos entre las entidades y certidumbre en cuanto a la demanda de recursos estatales para el financiamiento de los distintos programas.

SAGAR.- La distribución de recursos federales a mediano y largo plazo implica, al igual que lo ha sido para 1996 y 1997, un proceso participativo entre los Gobiernos Estatales y la Federación, considerándose además, el cumplimiento de Convenios de los ejercicios anteriores, la transparencia del ejercicio, el desarrollo de las actividades estratégicas que permite el estímulo a la producción del país y el mayor impacto social en la aplicación de los programas.

Comentarios.-

9. Distribución de recursos federales a mediano y largo plazo.- Que se otorgue flexibilidad en la determinación de los programas de apoyo y fomento en cada entidad atendiendo a la planeación y programación que se haga en las propias entidades y de acuerdo a la normatividad federal.

SAGAR.- La SHCP define el techo presupuestal anual a los Programas de la Alianza; la SAGAR por su parte revisa techos financieros con cada entidad de la República. Los Estados determinan la prioridad en la asignación presupuestal a los Programas convenidos y/o nuevos.

Comentarios.-

10. Distribución de recursos federales a mediano y largo plazo.- Que se analice la conveniencia de aplicar una fórmula para la distribución de los recursos que dé certidumbre y transparencia; sin embargo, se reconocen las dificultades que se tendrían para adecuarla a las circunstancias o necesidades específicas de las entidades en cada uno de los programas sustantivos del sector.

SAGAR.- La fórmula que se aplica para la distribución de los recursos presupuestales, por una parte, es la definición de techos presupuestales que convienen el Titular de la SAGAR y el Gobernador de la Entidad; y por otra, con base en ese techo presupuestal los Estados proponen una distribución de recursos a los diferentes Programas de la Alianza, con base en las prioridades que determina el Consejo Estatal Agropecuario.

Comentarios.-

11. Propuesta para avanzar en el proceso de descentralización.- Que PROCAMPO se incluya entre los programas a descentralizar totalmente a los estados, ya que aunque estos tienen actualmente alguna participación, la definición de los beneficiarios se hace por la SAGAR a través de ASERCA.

ASERCA.- En el Proceso de federalización se están descentralizando las funciones operativas del PROCAMPO. Es necesario que la SAGAR, a través de ASERCA, mantenga la administración del Directorio de Productores en virtud de que de él se derivan obligaciones y compromisos del Gobierno Federal por el tiempo que dure el Programa. Esto implica tener el control de altas y bajas, la verificación del padrón, la emisión, registro y resguardo de los medios de pago y el catastro de predios.

Comentarios.-

12. Propuesta para avanzar en el proceso de descentralización.- Respecto a la distribución geográfica de las sedes de los distritos de desarrollo rural, se planteó la necesidad de su revisión, ya que al ser las ventanillas únicas de atención a productores, en algunas entidades se dificulta su acceso por falta de comunicación.

SAGAR.- En la Alianza para el Campo, en los anexos técnicos que norman cada Programa, se establece como ventanilla de atención a los DDR's; pero no se excluye la atención directa por el Gobierno del Estado o por la Delegación SAGAR.

Comentarios.-

13. Propuesta para avanzar en el proceso de descentralización.- Se concluyó la necesidad de solicitar a la SAGAR la definición de su proyecto de descentralización, así como de hacerle llegar los diversos planteamientos específicos derivados de esta reunión.

SAGAR.- En la reunión del 5 de enero se dio a conocer el esquema que se está instrumentando en 1997 para continuar con el proceso de descentralización de la Secretaría. Asimismo, se están llevando a cabo reuniones de los estados, con la participación de las autoridades de las Delegaciones de la Secretaría y de los gobiernos locales, con objeto de coordinar el desarrollo de las acciones consideradas en dicho esquema.

6. Asuntos Generales

En Asuntos Generales, el representante del Coordinador del Subsistema de Gasto, solicitó se realizara un análisis de los planteamientos efectuados por las entidades a la SAGAR, con el fin que por escrito se solicite a esa dependencia una respuesta sobre los asuntos que se encuentren pendientes de solución.

También el representante de la SAGAR solicitó que a la brevedad se le hiciera llegar copia del proyecto de acta de esta reunión para estar en condiciones de hacer las consultas pertinentes a los funcionarios de las áreas responsables.

4.4.9. Convenio SAGAR - Gobierno del Estado de Oaxaca

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL

CONVENIO que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el Estado de Oaxaca, para la realización de acciones en torno al Programa Alianza para el Campo en el Estado de Oaxaca.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.- Dirección General Jurídica.

CONVENIO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL, REPRESENTADA POR SU TITULAR CIUDADANO FRANCISCO LABASTIDA OCHOA, Y POR OTRA PARTE EL PODER

EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, REPRESENTADO POR SU GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, CIUDADANO DIODORO CARRASCO ALTAMIRANO, Y POR EL SECRETARIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL, CIUDADANO ADOLFO TOLEDO INFANZÓN, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ LA SAGAR Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, RESPECTIVAMENTE, PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES EN TORNADO AL PROGRAMA "ALIANZA PARA EL CAMPO" EN EL ESTADO DE OAXACA AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.

ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 establece que la política de desarrollo social, que asume el Gobierno de la República para el presente período tiene el objetivo de elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. El convenio de desarrollo social vigente suscrito por los ejecutivos Federal y del Estado de Oaxaca, tiene por objeto impulsar la participación del Gobierno Estatal en la consecución de las metas de dicho Plan.

Las organizaciones de productores agropecuarios y el Gobierno Federal dieron a conocer un programa integral para la producción agropecuaria y para el desarrollo rural. Este programa dio origen a una gran Alianza para el Campo; esta Alianza se funda en la convicción de que recuperar la rentabilidad del campo es un imperativo de estrategia económica y sobre todo de justicia y equidad.

Los objetivos principales de la Alianza son: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo.

La Alianza implica una más eficiente coordinación entre las dependencias del Gobierno Federal y una comunicación abierta y continua con las organizaciones de productores, así como el que las entidades federativas y los productores participen con parte del financiamiento de los programas.

La Alianza incluye el compromiso del Gobierno Federal de comenzar a operar con el ejercicio presupuestal de 1996, instrumentos específicos de apoyo al campo en cada dependencia.

También incluye un decidido impulso al fortalecimiento del federalismo a partir de una eficiente y clara distribución de responsabilidades a las entidades federativas y municipios, y que la participación de los productores y sus organizaciones sea la base del desarrollo rural.

Parte medular del apoyo federal destinado al desarrollo del sector agropecuario lo ha sido sin duda alguna, el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, que consiste en un sistema de apoyos para fomentar una mayor participación de los sectores social y privado a fin de mejorar la competitividad interna y externa, elevar el nivel de vida de las familias rurales, modernizar los procesos de comercialización, a efecto de incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural.

Por otra parte, la SAGAR cuenta, para implementar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, con una estructura funcional y operativa delimitada en Distritos de Desarrollo Rural, auxiliados por Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, que son unidades técnico - administrativas que permiten la acción concertada y directa de todas las dependencias del ejecutivo federal, así como de las entidades de la administración pública paraestatal, relacionadas con el sector rural, áreas que integran unidades territoriales con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas, constituyendo las células básicas para atender, articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural, otorgando autonomía a las instancias locales para apoyar la viabilidad operativa y la integración de los procesos productivos en beneficio social, mediante la coordinación de acciones en materia de planeación y ejecución de los programas.

El Ejecutivo Federal, a través de la SAGAR, y la Entidad Federativa, han venido ejecutando programas de desarrollo que han permitido avances en el desarrollo del agro oaxaqueño, conjugando para ello recursos presupuestales, federales y estatales, mismos que se considera necesario fortalecer.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SAGAR considera prioritario aportar adicionalmente recursos con el objeto de elevar la producción agropecuaria en el Estado, elevar la productividad y rentabilidad en el campo, impulsar el desarrollo tecnológico y la capacitación, integrar la estructura del sector a las condiciones y necesidades de la Entidad Federativa, promoviendo la creación de un consejo estatal de desarrollo que fomente la participación del Gobierno Estatal y de las organizaciones de productores.

DECLARACIONES

1. De la SAGAR

- 1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SAGAR es una dependencia del Ejecutivo Federal, con las atribuciones que le confiere el artículo 35 del propio ordenamiento legal.
- 1.2. Entre sus atribuciones le corresponde formular la política general de desarrollo rural, establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar productivamente recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a productores rurales; fomentar los programas de sanidad animal y vegetal; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas y apícolas; promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria y coordinar las acciones que al Ejecutivo Federal, a través de la SAGAR, convenga con las entidades federativas para el desarrollo rural.

2. Del Gobierno del Estado

- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 fracción XIX y 80 fracción XXV y demás correlativas, de la Constitución Política del Estado Libre Soberano de Oaxaca; 2, 7 y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, está facultado para celebrar y suscribir el presente Convenio de Coordinación.
- 2.2. Que en base a las políticas de federalización anunciadas por el Ejecutivo Federal para la modernización del campo, desea impulsar y asumir la ejecución de los programas de desarrollo y fomento agropecuario en todos sus aspectos, que beneficien y mejoren la producción, alimentación y la economía de las familias rurales y que en ello concurren la participación y corresponsabilidad de las demás dependencias e instituciones que tengan injerencia en el sector.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 26 y 116, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34 y 35 de la Ley de Planeación; 1, 2, 3, 4, 5, 15 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 1, 3, 6, 11, 25 y 31 de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural; 39 fracción XIX y 80 fracción XXV y demás correlativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y 2, 7 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; y 5º fracción XIX del Reglamento Interior de la SAGAR; las partes celebran el presente Convenio de Coordinación al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

DEL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACION

PRIMERA.- El presente Convenio adiciona y está en congruencia con lo estipulado en el Convenio de Desarrollo Social.

SEGUNDA.- Las partes convienen en coordinar acciones para la instrumentación de los programas contenidos en la Alianza para el Campo y, en general, las demás que contribuyan al desarrollo agropecuario de Oaxaca.

TERCERA.- La SAGAR convendrá con el Gobierno del Estado la coordinación de acciones de aplicación estatal, en congruencia con la dirección establecida para el desarrollo nacional. El Gobierno del Estado, con la participación de los productores y organizaciones sociales, conducirá el desarrollo agropecuario de Oaxaca.

DEL CONSEJO ESTATAL AGROPECUARIO

CUARTA.- Se creará un Consejo Estatal Agropecuario que participará en los planes y programas de desarrollo agropecuario del Estado, así como en las acciones que se convengan conforme a este instrumento. Este Consejo dará seguimiento y evaluará los planes, programas y acciones mencionados.

QUINTA.- El Gobierno del Estado integrará y organizará al Consejo Estatal Agropecuario, convocando a las organizaciones sociales y productores del sector agropecuario para que participen en su caso. El Consejo estará presidido por el Gobernador del Estado y un representante de la SAGAR fungirá como Secretario Técnico.

DE LOS PROGRAMAS

SEXTA.- La coordinación de acciones que prevé este Convenio se hará para la ejecución de los programas que acuerden las partes.

Las metas y alcance de cada uno de los programas serán establecidos conjuntamente por el Gobierno del Estado y la SAGAR con la participación del Consejo Estatal Agropecuario. Por cada programa se incorporará a este instrumento jurídico el anexo técnico respectivo suscrito por las partes.

Los anexos técnicos establecerán la participación que corresponda al Gobierno del Estado, a la SAGAR y a las organizaciones sociales y productores agropecuarios.

SEPTIMA.- Los programas que comprende este Convenio son, entre otros, los siguientes:

- I. PROCAMPO
- II. PRODUCE CAPITALIZA
 - a) FERTI-IRRIGACIÓN
 - b) MECANIZACIÓN
 - c) ESTABLECIMIENTO DE PRADERAS
 - d) EQUIPAMIENTO RURAL
- III. FOMENTO A LA PRODUCCIÓN LECHERA
- IV. IMPULSO A LA PRODUCCIÓN DE CAFÉ
- V. GANADO MEJOR
- VI. CAPACITACIÓN
- VII. SANIDAD ANIMAL
- VIII. SANIDAD VEGETAL
- IX. KILO POR KILO DE SEMILLA
- X. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA
- XI. SISTEMA DE INFORMACIÓN AGROPECUARIA

Este listado de programas podrá modificarse según lo acuerden las partes.

DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

OCTAVA.- Para la ejecución de los programas a que se refiere el presente Convenio, las partes prevén una inversión inicial de \$91,684,000.00 (novena y un millones seiscientos ochenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), de conformidad con la siguiente estructura financiera:

-
- a) La SAGAR aportará la cantidad de \$58,767,000.00 (cincuenta y ocho millones setecientos sesenta y siete mil pesos 00/100 M.N.), provenientes de los recursos autorizados en su Presupuesto Anual de 1996.
 - b) El Gobierno del Estado aportará la cantidad de \$32,917,000.00 (treinta y dos millones novecientos diecisiete mil pesos 00/100 M.N.), conforme a la normatividad respectiva.

Estas aportaciones se incrementarán con las que en su oportunidad hagan los productores y organizaciones sociales.

NOVENA.- Los recursos que proporcione la SAGAR, sumados a los aportados por el Gobierno del Estado, así como los aportados, en su caso, por los productores y organizaciones sociales, se ejercerán por medio del Fondo de Fomento Agropecuario Estatal, FOFAE, fideicomiso estatal de distribución de fondos, el cual funcionará para este caso con reglas de operación convenidas entre las partes.

DECIMA.- El fideicomiso estatal contará con un comité técnico integrado por el Gobernador del Estado, como presidente, quien tendrá a su vez voto de calidad, y por cuatro representantes del Gobierno del Estado y cuatro de la SAGAR.

El comité técnico podrá invitar a sus sesiones a los productores y organizaciones sociales cuyas actividades tengan relación con las funciones del fideicomiso.

DECIMA PRIMERA.- El fideicomiso estatal no contará para su operación con estructura administrativa, auxiliándose en la concertación, supervisión, operación y desarrollo de las acciones con las dependencias y entidades que se especifican en las mecánicas operativas de cada programa.

DECIMA SEGUNDA.- La liberación de fondos del fideicomiso se hará a través de cuentas mancomunadas con la firma de sendos representantes del Gobierno del Estado y SAGAR.

DECIMA TERCERA.- Las aportaciones que tanto el Gobierno Federal como el estatal efectúen para integrar el patrimonio del fideicomiso, se sujetarán al calendario que se anexará al presente Convenio como parte integral del mismo. El incumplimiento en tiempo y monto de las aportaciones que corresponda a uno o varios de los programas, será motivo de la suspensión de las aportaciones subsecuentes de la contraparte en los programas respectivos.

DECIMA CUARTA.- Para salvaguardar el cumplimiento de las metas nacionales respectivas, los presupuestos asignados a cada programa no podrán ser transferidos para otros fines, sólo se podrá hacerlo entre programas que previamente se convengan con SAGAR, debiendo ser ejercidos de acuerdo con el calendario que se establece en el anexo técnico. Las partes podrán retirar los recursos aportados y no ejercidos en un término de dos meses a partir de su vencimiento, de acuerdo con el calendario de ejecución del anexo técnico.

DE LA COORDINACION INSTITUCIONAL

DECIMA QUINTA.- El Gobierno del Estado coordinará la operación y funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural. La SAGAR sufragará el gasto asociado a la operación de los Distritos en materia de recursos humanos y materiales.

Para estos efectos la SAGAR designará al personal directivo de los Distritos en materia de recursos humanos y materiales.

Para estos efectos la SAGAR designará al personal directivo de los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural correspondientes, a propuesta del Gobierno del Estado.

Se constituirá una comisión bipartita con un representante del Gobierno del Estado, el Subdelegado Administrativo de la Delegación de SAGAR en el Estado. Esta comisión tendrá por objeto coordinar el apoyo financiero administrativo para el ejercicio del gasto mencionado en el párrafo primero de esta cláusula.

DECIMA SEXTA.- En el Programa de PROCAMPO corresponderá al gobierno del Estado coordinar las actividades a cargo de los Distritos de Desarrollo Rural, como la verificación de siembras, la recepción de solicitudes y la entrega de las cuotas, entre otras. La SAGAR realizará el control de altas bajas del directorio de productores, la emisión, el registro y el resguardo de los medios de pago, el catastro de predios.

DECIMA SEPTIMA.- El personal que de cada una de las partes intervenga en la realización de las acciones de la materia de este Convenio, mantendrá su relación laboral, por lo que no se crearán nuevas relaciones de carácter laboral.

DECIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la SAGAR, proporcionará al Gobierno del Estado la asesoría técnica y administrativa para la formulación de manuales de organización y de procedimientos, y coadyuvará de la capacitación del sector agropecuario.

El Gobierno del Estado proporcionará a la SAGAR de manera confiable y oportuna, toda la información relevante relativa a la ejecución del presente Convenio, y se compromete a establecer los mecanismos que se requieran para tales efectos.

DE LAS ESTIPULACIONES GENERALES

DÉCIMA NOVENA.- El Gobierno del Estado y la SAGAR se comprometen a promover y adoptar las medidas complementarias que se requieran para el cabal cumplimiento de lo estipulado en este Convenio.

VIGESIMA.- Las partes aceptan resolver de común acuerdo las cuestiones presupuestales, administrativas, jurídicas y de otra índole que, en su caso, no estén expresamente previstas en este instrumento.

VIGESIMA PRIMERA.- El incumplimiento definitivo de las obligaciones contraídas en este Convenio por una de las partes, liberará de sus compromisos a la contraparte.

El presente Convenio se suscribe por las partes en la ciudad de Oaxaca de Juárez, a los diecisiete días del mes de enero de mil novecientos noventa seis.- Por el Ejecutivo Federal, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Francisco Labastida Ochoa.- Rúbrica.- Por el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, el Gobernador Constitucional, Diodoro Carrasco Altamirano.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal, Adolfo Toledo Infanzón.- Rúbrica.

4.5. GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO DE DESARROLLO SOCIAL

Las funciones, programas y recursos que se ejercían de manera desconcentrada por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de los Estados y Municipios, controlados por las Delegaciones Estatales de la Sedesol y coordinados por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade's), en gran medida se han descentralizado hacia las Entidades Federativas con motivo de la adición del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir de enero de 1998, al crearse el nuevo Ramo del Presupuestos de Egresos Federal, que es el Ramo 33, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el cual comprende la constitución de diversos fondos de aportaciones, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que a su vez se divide en Estatal y Municipal.

Pues bien, para el establecimiento de la normatividad dispuesta en el articulado correspondiente de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto al Fondo señalado, el Grupo de Trabajo Sobre el Proceso de Descentralización de la Sedesol tuvo mucho que ver en su contenido, aprovechando las experiencias vividas con anterioridad en la operación de importantes programas, como Solidaridad y Combate a la Pobreza, por citar dos ejemplos.

Ha sido mucho lo que en materia de descentralización de la Sedesol se ha avanzado, al grado de que en la actualidad los recursos que se canalizan por conducto del Ramo 33 al Fondo para la Infraestructura Social se deja su administración a la absoluta responsabilidad de los Gobiernos de los Estados y Municipios, con apego a su propias leyes y bajo el Control de sus órganos de vigilancia, así como del Congreso Local, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría General o cualquier otro nombre con que se le designe; sin embargo, todo es perfectible, y es un hecho que aún persisten aspectos que pueden y deben mejorarse tanto en lo relativo a los recursos del Ramo 33, en el Fondo de Infraestructura Social, como en los correspondientes al Ramo 26 que se reasignan por la Secretaría de Desarrollo Social para que sean ejercidos por los Estado y/o Municipios en los programas previamente establecidos y autorizados en la estructura programática respectiva y de conformidad con la normatividad dispuesta por la Sedesol, cuya observancia y control la ejerce por conducto de sus Delegaciones Estatales, en Coordinación con los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estado (Coplade's).

A fin de tener una visión sobre la evolución que ha sufrido la administración de los recursos destinados a las acciones y obras que en materia de desarrollos social se ha generado en los últimos años, a continuación se incluyen los principales asuntos tratados en las reuniones de trabajo celebradas por el pleno del Subsistema de Coordinación en Gasto público y por el Grupo de Trabajo Sobre el Proceso de Descentralización de Desarrollo Social.

4.5.1. Reunión del Subsistema de Coordinación en Gasto Público del 24 de mayo de 1996

En esta reunión, celebrada en la Cd. de México, se analizó el avance alcanzado por cada una de las Dependencias Federales en el proceso de descentralización, entre las que se encontraba la Sedesol, habiéndose informado lo siguiente:

"Se continuó con el punto correspondiente a la descentralización de la Sedesol, en el que el representante de Veracruz, Lic. Guillermo Rivera Rodríguez, Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, como coordinador de ese grupo y coordinador del Subsistema, mencionó que se ha

avanzado en esa descentralización y que se había invitado al Director General de Análisis Social de la Coordinación General de Delegaciones Estatales de Sedesol, Lic. Luis Beauregard Rivas, para que explicara la situación en que se encuentra la descentralización de Sedesol.

El Lic. Beauregard informó que el Convenio de Desarrollo Social ya prácticamente está suscrito con todas las entidades federativas y que en base a él se ha venido avanzando en la descentralización con las modificaciones del Convenio y de las reglas y lineamientos de operación del Ramo XXVI. Mencionó que en el Convenio de Desarrollo Social se establece la obligación para las entidades de contar con diagnósticos de atraso y marginación de sus municipios para una base de datos nacional que se utilice para la planeación y que aparentemente será otro sistema de información que se manejará por una dependencia federal. En general el informe que hizo el Lic. Beauregard fue descriptivo de las mecánicas y los procesos que se han seguido para ejercer los fondos del Ramo XXVI.

Al término de su exposición comentó el Dr. Jorge Chávez Presa, Director General de Política Presupuestal de la SHCP, sobre la importancia que los municipios no dejen de hacer un esfuerzo recaudatorio en virtud de contar con una nueva mecánica de distribución de los fondos del Ramo XXVI con recursos gratis que sin trabajar ni hacer ninguna actividad actualmente se les están entregando montos importantes de recursos para que se ejerzan en obra pública.

El Lic. Rivera Rodríguez mencionó que se debe buscar la capacitación a los funcionarios públicos municipales para que puedan ejercer en forma eficaz los recursos que se les asigna mediante la integración de expediente técnicos para el ejercicio de los recursos de obras municipales.

Sobre este tema el Lic. Rivera propuso los siguientes acuerdos:

- En primer lugar, que se busque la capacitación de los funcionarios municipales, principalmente en lo que se refiere al manejo de fondos federales;
- En segundo lugar, que se busque incrementar el esfuerzo recaudatorio de los municipios, como lo comentó el Lic. Chávez Presa;
- Y en tercer lugar, que se conozca la distribución del fondo municipal por estado con criterios o parámetros para sus programas, por ejemplo el porcentaje destinado a becas o el porcentaje destinado a créditos a la palabra, que de acuerdo a los índices que se manejan en la fórmula se deben establecer para su distribución a nivel nacional.

En este punto, por último el representante del Estado de Michoacán, C.P. Julio Hernández Pérez, solicitó la información de los índices que se consideraron para la distribución de los recursos entre las entidades, que de ser posible, le entreguen a cada entidad su corrida de cifras y éstas a su vez las enviaran a Indetec.

4.5.2. Reunión del Subsistema de Coordinación en Gasto Público del 6 de junio de 1997

Esta reunión de trabajo del Subsistema de Gasto Público también se llevó a cabo en la Cd. de México, en la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, a fin de conocer el avance logrado en los distintos grupos de trabajo que conforman el Subsistema, correspondiéndole al Dr. Giovanni Zenteno Mijangos, Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas y Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Descentralización de Desarrollo Social, presentar el informe respectivo, el cual se inserta a continuación:

Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria

Subsistema Nacional de Gasto Público

Grupo de Trabajo Sobre Descentralización del Gasto en Desarrollo Social

Este grupo de trabajo ha celebrado dos reuniones en el transcurso del año para analizar los diferentes tópicos y los principales inconvenientes del proceso de descentralización del gasto de desarrollo social.

La primera se llevó a cabo a nivel del grupo de trabajo, y la segunda tuvo el formato de plenaria, con la participación del Secretario de Desarrollo Social.

Durante la primera, en la que participó el Indetec y la SHCP, se expuso y se discutió de manera amplia la política de la Sedesol en materia de Fondos de Desarrollo Social Municipal, resaltando su concepción y la estrategia de ejercicio del gasto; destacando las características de los Fondos para 1997, que son:

1. Distribución de recursos a través de una fórmula, y su asignación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1997.
2. La obligatoriedad de las entidades federativas de publicar antes del 15 de febrero de 1997 la fórmula utilizada para la distribución del Fondo entre los municipios, y la asignación para cada uno de ellos.
3. Difusión entre la población y las comunidades de cada municipio de los recursos asignados, así como las obras y acciones a realizar; sus metas,

comunidades a beneficiar, costos y modalidades de ejecución. Al término del ejercicio deberán difundirse los resultados alcanzados.

4. Exigencia de manejar separadamente los recursos del Fondo de otros recursos del municipio.
5. Libertad a los Consejos de Desarrollo Municipal para decidir la asignación de las inversiones. No habrá recursos etiquetados.
6. Simplificación normativa del Fondo de Desarrollo Social Municipal, consistente en:
 - a) Los Consejos deciden la orientación programática del gasto;
 - b) Más posibilidades para realizar obras dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal, más allá de la apertura programática, cuando así lo decida el Consejo y guarden correspondencia con los objetivos de la superación de la pobreza;
 - c) Incremento a cien mil pesos en la facultad de los Consejos para aprobar /validar obras de dicho costo unitario;
 - d) Se faculta al consejo para proponer modificaciones en el porcentaje de participación cumunitaria dentro del costo de las obras, cuando las condiciones de la comunidad no permitan que aporte el monto que prevé la norma.
 - e) Simplificación del proceso de comprobación del gasto por parte de los Ayuntamientos en relación al fondo de Desarrollo Social Municipal;
 - f) Incorporación del Cabildo en su totalidad al Consejo de Desarrollo Municipal;
 - g) Simplificación del proceso de entrega-recepción de las obras;
 - h) Mayores facultades a los Consejos para validar/aprobar modificaciones programático-presupuestales que se presenten en el ejercicio.
 - i) Ampliación de los porcentajes de recursos que se pueden destinar a la cabecera municipal, dentro del techo financiero de cada municipio;
 - j) Aumento de los porcentajes de recursos que se pueden destine

a pavimentación;

- k) Simplificación del proceso de validación de los expedientes técnicos por parte de las dependencias federales normativas;

Finalmente, la Sedesol anunció el inicio de una estrategia de apoyo al fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de los municipios en relación a sus actividades con el Fondo de Desarrollo social Municipal; asimismo, se inicia una mayor desconcentración de sus facultades a sus Delegaciones Estatales;

La segunda reunión del Grupo de Descentralización del Gasto de Desarrollo Social, con carácter de plenaria, se llevó a cabo el 17 de febrero de 1997 y contó con la participación del secretario Carlos Rojas.

En ambas reuniones, las posiciones de las entidades federativas giraron, desde el reconocimiento por el avance en el proceso de descentralización del gasto, hasta el cuestionamiento del mismo por representar más bien un proceso de desconcentración.

- * Entre los mecanismos más cuestionados, fueron:
- * La asignación de fondos (fórmulas);
- * El acceso a los recursos;
- * La precariedad de los fondos asignados (prácticamente nulo crecimiento en términos reales), y
- * La excesiva participación de las Delegaciones de la Sedesol en los Estados.

De los puntos anteriores se concluye que las entidades federativas están convencidas de la necesidad de acelerar la descentralización, eliminando los matices de descentralización que presenta hasta ahora el proceso. Esto derivaría en:

- La eliminación de la incertidumbre en cuanto a los niveles de concurrencia;
- Una mejor previsión en el presupuesto de egresos de las entidades;
- Homogeneización en la presentación de las cuentas públicas; y,

principalmente

- Conducción autónoma e integral de la política social por las propias entidades federativas.

4.5.3. Problemática de la Descentralización o Federalización del Gasto Público

En el mes de octubre de 1997, tanto el Subsistema de Gasto Público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales como la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizaron un diagnóstico de la problemática que enfrentaba a esa fecha la descentralización del gasto público federal hacia las entidades federativas, que en materia de Desarrollo Social era el siguiente:

4.5.3.1. Problemática que Enfrentan los Procesos del Nuevo Federalismo.- SHCP

Problemática Particular para la Federalización de la Secretaría de Desarrollo Social

- a) La normatividad para el ejercicio de recursos no ha cambiado desde los años ochenta, cuando se inicia su descentralización. Hoy día hace falta una nueva normatividad al respecto que otorgue autonomía en el ejercicio de los recursos descentralizados por Sedesol.
- b) Falta de un marco jurídico que regule el proceso de descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social.
- c) Insuficiente participación de los gobiernos de los estados en la definición de los criterios (fórmulas) e indicadores para la asignación de los recursos descentralizados.
- d) Falta de un acuerdo en los convenios de coordinación que realiza la Sedesol con los estados que se refiera a la participación de la Contraloría Estatal en la supervisión de los recursos.
- e) Poca claridad en la desconcentración de actividades y responsabilidades de las delegaciones de Sedesol.
- f) Insuficiente capacitación de funcionarios municipales y estatales.
- g) Falta de oportunidad para conocer el monto de aportaciones del Ramo XXVI. Normalmente se conoce la aportación estatal ya iniciado el

ejercicio, lo que provoca presiones adicionales al presupuesto de los estados

4.5.3.2. Problemática de la Descentralización o Federalización del Gasto Público.- Subsistema de Gasto Público

Descentralización de Desarrollo Social

A). Problemática

- a) La fórmula para la asignación de los recursos del Ramo 33 para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, proveniente del Fondo para el Desarrollo Social Municipal del Ramo 26, comparados con los asignados en 1997, provocó un impacto negativo en aquellos municipios con mayor marginalidad social, lo que ha representado para las entidades destinar recursos propios compensatorios, o bien, del Fondo de Infraestructura Social Estatal, provenientes del Programa de Prioridades Estatales del Ramo 26.
- b) La mayoría de los municipios carecen de capacidad técnica y administrativa, una adecuada programación y ejecución de los recursos transferidos.
- c) Para el ejercicio del Fondo de Infraestructura Social Municipal se carece de una normatividad precisa sobre la operación de los programas a los que está destinado, dificultando el seguimiento, evaluación y control de las acciones por parte de la Federación y el Estado.
- d) La ministración de recursos indiscriminada no permite conocer información de avances, ni se puede evaluar el impacto social de la aplicación de los recursos.

B). Recomendaciones y Conclusiones

- a) Profundizar en la búsqueda y el análisis de esquemas más adecuados de distribución, administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, con el propósito de optimizar y efficientar su aplicación. En particular se requiere revisar la fórmula para la asignación de los recursos entre estados y municipios, para darle un mayor peso a los índices de marginalidad prevalecientes.
- b) Dar a los estados mayor participación tanto en la asignación como en el proceso de aprobación de los recursos que la Secretaría de Desarrollo

Social ejerce mediante el Ramo 26, o bien, incorporarlos al Ramo 33.

4.5.4. Convenio de Desarrollo Social

Por ser el Convenio de Desarrollo Social el marco de referencia obligado en el que se desenvuelven las acciones emprendidas en materia social, tanto por el Gobierno Federal, como por el Estatal, a continuación incluimos únicamente el contenido por capítulo de dicho Convenio para los años de 1998 y 1999, sin entrar a analizarlo, por no ser el objetivo del presente trabajo, excepto en lo referente al nuevo enfoque con que se ven las reasignaciones de recursos del Ramo 26 hacia los Estados y Municipios, donde, no obstante seguir siendo controlados por la Federación, por tratarse de recursos asignados a una dependencia federal, como es la Sedesol, ahora se responsabiliza de su ejercicio al Ejecutivo Estatal, como puede apreciarse en las Cláusulas Décima Octava y Décima Novena del Capítulo Cuarto, las cuales disponen:

"Décima Octava.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, acuerdan que la instrumentación, ejecución, evaluación y seguimiento de los avances de los programas que integran el Ramo General 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza" se sujetará a los Lineamientos Generales que establece el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, así como a las reglas de operación que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Décima Novena.- El Ejecutivo Estatal será responsable de la ejecución de los recursos federales provenientes del Ramo General 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", que se le asignen, y se compromete a operar dichos recursos conforme a lo establecido en la cláusula anterior.

En el caso de que el ejecutor sea el municipio, el Gobierno Estatal promoverá ante dicha instancia las medidas que garanticen el ejercicio de los recursos correspondientes, conforme a las reglas y objetivos inherentes a cada programa."

4.5.4.1. Convenio de Desarrollo Social 1998

	CONTENIDO
INTRODUCCION	
CAPITULO PRIMERO	DEL OBJETO DEL CONVENIO
CAPITULO SEGUNDO	DEL FORTALECIMIENTO DEL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO
CAPITULO TERCERO	DE LOS PROGRAMAS

	PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y SU FINANCIAMIENTO
CAPITULO CUARTO	DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
CAPITULO QUINTO	DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL
CAPITULO SEXTO	DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
CAPITULO SEPTIMO	DE LA OPERACION Y CONSERVACION DE LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA
CAPITULO OCTAVO	DE LA EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL
CAPITULO NOVENO	DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO
CAPITULO DECIMO	ESTIPULACIONES FINALES

Fuente: Convenio de Desarrollo Social suscrito entre los Ejecutivos Federal y del Estado de Nayarit para el año de 1998, el cual fue firmado por las partes el 16 de enero de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del mismo año.

4.5.4.2. Convenio de Desarrollo Social 1999

CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO	DEL OBJETO DEL CONVENIO
CAPITULO SEGUNDO	DEL FORTALECIMIENTO DEL COMITE DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO (COPLADE).
CAPITULO TERCERO	DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL E INTERGUBERNAMENTAL EN LAS REGIONES, MUNICIPIOS, AREAS Y

	GRUPOS SOCIALES PRIORITARIOS.
CAPITULO CUARTO	DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA Y SU FINANCIAMIENTO
CAPITULO QUINTO	DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
CAPITULO SEXTO SOCIAL	DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO
CAPITULO SEPTIMO	DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
CAPITULO OCTAVO	DE LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL
CAPITULO NOVENO	DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO
CAPITULO DÉCIMO	ESTIPULACIONES FINALES

Fuente: Convenio de Desarrollo Social suscrito entre los Ejecutivos Federal y del Estado de Aguascalientes para el año de 1999, el cual fue firmado por las partes el 5 de febrero de 1999 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto del mismo año.

4.6. GRUPO DE TRABAJO DE SISTEMAS DE INFORMACION SOBRE FINANZAS PUBLICAS

El Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas que se aborda en este apartado, así como el de Presupuesto por Programas que se verá en el siguiente, ambos integrantes del Subsistema Nacional de Coordinación en Gasto público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, no tienen que ver directamente con la descentralización del gasto público federal; sin embargo, la materia objeto de análisis de estos dos grupos se considera complementaria e indispensable para el logro de una sana y eficaz descentralización a mediano y largo plazo, ya que tanto los sistemas de información como la implementación del presupuesto por programas en los estados y municipios (en la Federación ya se tiene implantado) permitirán a los tres niveles de gobierno hablar el mismo idioma en sus respectivos campos y

poder evaluar los logros alcanzados con la federalización del gasto público.

Dada la diversidad de características particulares de cada entidad federativa y sus consecuentes necesidades, como es natural, existen múltiples formas de organización, de sistemas de operación y de los respectivos sistemas de información, que responden a los requerimientos especiales de cada entidad; no obstante, dentro de estos grupos de trabajo se ha ido avanzando paulatinamente, tal vez no con la rapidez que algunos desearan, pero sí con la firmeza necesaria para hacer irreversibles los pasos dados hacia las metas propuestas.

El Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas, constituido en 1995 y coordinado durante los tres primeros años por el Estado de Aguascalientes, tiene como objetivo homologar la información de los estados para que, en forma consistente y sobre las mismas bases, permita el análisis y facilite la consulta de los usuarios, tanto internos como externos.

Con tal propósito se desarrollaron a partir de esa fecha varias reuniones del Grupo de Trabajo, así como del pleno del Subsistema Nacional de Coordinación en Gasto Público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a efecto de implementar dicha homologación e ir evaluando los avances logrados en esta materia.

Una de las más importantes sesiones del Subsistema de Gasto es la que se llevó a cabo el día 19 de enero de 1996 en la Ciudad de México, en la que se trataron por los distintos representantes estatales los siguientes asuntos relativos al sistema de información:

El representante del Estado de Aguascalientes, expuso que en la reunión celebrada en octubre de 1995 se había acordado:

- Realizar un diagnóstico de la información que se genera actualmente. Esto se realizará a través de dos cuestionarios: uno de ellos para conocer la información en sí y, el otro, contempla el intercambio a través de sistemas de cómputo.
- Determinar un catálogo de cuentas uniforme, para que los conceptos y términos que se utilicen signifiquen lo mismo para los estados. De ser posible, se trataría de definir algunos principios de contabilidad gubernamental. Para ello se necesita la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los estados, pudiendo participar Banobras, Inegi y el Indetec.
- Se tienen programadas tres reuniones en el primer semestre de 1996:

en los meses de febrero, abril y junio, con el propósito de diseñar un primer bosquejo de catálogo de cuentas.

Para lograr lo anterior, manifestó, se requiere valorar las bases jurídicas de la presentación de la información, pues determinar una base única, acordada y consensada, implicará modificaciones en la reglamentación jurídica de cada uno de los estados, especialmente en sus leyes de contabilidad, de presupuesto, de gasto, de deuda pública, inclusive de coordinación fiscal hacendaria estatal-municipal.

Por su parte, el representante de la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas (DGCEF) expresó que en la SHCP se efectuó una reunión denominada "Sistema Nacional de Información Hacendaria" y se propone que los esfuerzos de la Federación, los estados, e inclusive los municipios, se integren a esta red.

Asimismo, manifestó que en dicha reunión se crearon tres módulos: Ingreso, Gasto y Deuda Pública. También comentó que Contabilidad Gubernamental maneja un Glosario de Términos, que ayudaría a homogeneizar la información de todos, mismo que se pone a disposición del Coordinador de este Grupo.

El Director General del Indetec señaló la importancia de precisar para qué se quiere la información, por ejemplo:

- Para alimentar el proceso de descentralización y coadyuvar en la toma de decisiones.
- Para fines de política fiscal en materia de transferencias, subsidios, participaciones, apoyos, etc.
- Para cumplir con la obligación constitucional de presentar cuentas a los Congresos locales.
- Para estudios específicos.

Con base en lo anterior, el representante del Estado de Michoacán solicitó a la SHCP que precise a los estados el tipo de información que necesita, para tener un punto de referencia que guíe los trabajos. Además comentó que por lo que se refiere a la información de los estados, la homologación podría ser relativamente fácil, la que puede dificultarse es la de los municipios.

El representante de la SHCP mencionó que a principios del mes de noviembre

pasado se enviaron cuestionarios a los estados para analizar la evolución y el efecto real de los apoyos financieros por línea de Banobras. El instrumento, mencionó, también servirá para ir logrando la homologación y la consolidación de la información, con lo cual se consigue el objetivo de que los estados tengan un historial financiero y, en un futuro próximo, puedan emitir valores; otro propósito es hacer pública la información financiera de las entidades federativas.

El Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz precisó dos niveles de problemática: primero, la homologación de la información, y segundo su uso. Este último podría subdividirse en diferentes apartados: cuestiones bancarias, descentralización, etc. Si se tiene información homogénea para los bancos, se podrá tener acceso a diversos tipos de financiamiento, adicionales a los tradicionales.

En esta misma reunión, el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas presentó un informe de las actividades que a esa fecha habían realizado, siendo el siguiente:

Las Entidades Federativas representantes de las 8 zonas que forman parte de este Grupo son: Baja California, Durango, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Distrito Federal, Veracruz y Campeche, siendo el Estado coordinador Aguascalientes.

El Grupo se ha reunido en dos ocasiones, en las que se ha llegado a los siguientes acuerdos:

Ambito de Información:

Se determinó que en una primera etapa, el ámbito del sistema de información será principalmente el estatal, en lo referente a información sobre finanzas públicas, con una fuerte interrelación con la Federación en el intercambio de información en ambos sentidos.

Objetivo general y Objetivos Específicos:

Se estableció que el objetivo general será el de determinar los lineamientos generales para que la información sobre finanzas públicas que preparan tanto las entidades federativas como la Federación, sea consistentemente elaborada y presentada sobre bases iguales en todo el país, buscado por tanto una homologación de la información financiera.

Como objetivos específicos del sistema de información se establecieron los siguientes:

-
- A) Que la generación y difusión de información sobre finanzas públicas e indicadores, sea comparable entre las entidades;
- B) Construir un sistema gubernamental de indicadores de salud financiera y económica sobre bases comunes;
- C) Conocer oportunamente los resultados de la operación financiera del Gobierno Federal, separada por entidad federativa, en lo pertinente, respecto a conceptos como:
- * Recaudación;
 - * Gasto por sectores;
 - * Inversión en infraestructura, etc.
- D) Que la información contable sobre los recursos federales y estatales, ejercidos como resultado de los procesos de descentralización, se produzca sobre las bases que rigen la contabilidad del gasto federal;
- E) Dar elementos para alimentar las políticas de apoyos federales a las entidades federativas;
- F) Tener bases comunes que cumplan los requisitos conceptuales generales para alimentar la fórmula de participaciones federales, dentro de los Fondos General y de Fomento Municipal;

Contenido del Sistema de Información

Se estableció que en la primera etapa, el sistema de información incluirá solamente conceptos de ingresos, gasto y deuda pública..

Características de la Información

El Grupo de Trabajo acordó que como mínimo, se deberán observar las siguientes características, dentro del sistema de información:

- * Periodicidad;
- * Obligatoriedad;
- * Validación;

-
- Medio en el cual se desarrollará el sistema;
 - Formatos a utilizar, diseñados por Indetec, etc.

En este apartado el punto más importante es la obligatoriedad para proporcionar información, por lo cual se acordó que en la reunión de la Comisión Permanente a celebrarse en Hermosillo, Sonora, se discutiera este tema.

Operación del sistema de Información

El Grupo de Trabajo acordó que sea Indetec el responsable de elaborar una propuesta básica de información para que el Grupo la analice, y que en caso de estar de acuerdo, se haga llegar a las entidades y se inicie con la primera etapa de recopilación de información. Asimismo revisará y definirá los principales conceptos de ingresos, egresos y deuda pública, para que se cree un catálogo de conceptos, con el fin de que para todas las entidades tenga el mismo significado cada elemento de la información sobre finanzas públicas. De igual forma Indetec pondrá a consideración del Grupo con qué periodicidad se deberá enviar información, en qué medio, bajo qué formato, etc.

Asimismo se estableció que los formatos que formule Indetec, deberán ser alimentados con información que ya ha manejado la dirección General de Política Presupuestal de la SHCP y el INEGI."

Los compromisos adquiridos por Indetec en este Grupo fueron desahogados en el mes de febrero de ese mismo año 1996, formulando los cuestionarios, formatos e instructivos para su llenado, así como sugerencias para la integración del sistema de información, los cuales fueron propuestos para su análisis, discusión y aplicación por las entidades federativas.

Con posterioridad a la reunión del Subsistema de Gasto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales antes señalada, el Grupo de Sistemas de Información Sobre las Finanzas Públicas, a instancias de la SHCP, emprendió en 1996 el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, habiendo realizado en su primera fase diversas sesiones de trabajo en las distintas zonas en que se divide el país para efectos fiscales, volviendo a presentar otro informe de actividades en la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales realizada en Acapulco, Gro., el 17 de abril de 1997, de la cual se transcriben los puntos más relevantes, siendo éstos los siguientes:

"I. Programa de Modernización Administrativa de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública

Dentro del Programa de Modernización Administrativa de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, el cual ha sido realizado en conjunto con la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública, de la SHCP, se han llevado a cabo tres reuniones regionales en las que ya han participado 17 entidades federativas, teniendo como sedes las Ciudades de Hermosillo, Son., San Cristóbal de las Casas, Chis., y Aguascalientes, Ags. En estos eventos hemos contado con la participación de más de 80 personas.

En las reuniones mencionadas los participantes expusieron los sistemas integrales que tienen implementados en sus entidades federativas para administrar, registrar, controlar y rendir la información financiera y presupuestal derivada tanto de la recaudación obtenida en base a sus leyes de ingresos, como del ejercicio de sus presupuestos de egresos. Esto con el fin de dar a conocer los avances logrados por cada una en esta materia, y procurar aprovechar las experiencias vividas, buenas y malas, en el proceso de modernización de sus sistemas de contabilidad y de rendición de sus cuentas públicas a los Congresos Estatales.

II. Propuesta de Reglas para la Homologación de la Información Financiera de las Entidades Federativas

El objetivo fundamental del Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas es el de lograr la homologación entre todas las entidades federativas, de la información contable y financiera que generan. El programa que hemos emprendido junto con la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP, ha permitido que se establezcan las bases conceptuales para la consecución de sistemas de contabilidad gubernamental similares en todo el país, y que esto dé como consecuencia, precisamente el llegar a una homologación de la información.

En la última reunión de trabajo celebrada el 14 de marzo de 1997 se discutieron los siguientes asuntos:

1. Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental

Se presentaron a la consideración de los representantes de las distintas zonas los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, para que dentro de su ámbito regional, fueran difundidos entre sus respectivas entidades. Es importante destacar que estos principios son los que actualmente aplica la Federación, y son avalados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos desde 1981. Con lo anterior se pretende que todos en el país utilicen la misma base conceptual contenida en estos principios para la preparación de los estados financieros.

2. Clasificador por Objeto del Gasto

En la misma reunión se puso a consideración de los representantes de zona un clasificador por objeto del gasto, que permite el registro detallado de las cuentas presupuestales a través de sus elementos principales, con son: el código, el nombre y la descripción de los capítulos, conceptos y partidas de gasto, que identifican los bienes y servicios adquiridos por las dependencias y entidades de la administración pública.

Esta clasificación no sustituye o modifica el esquema contable de las entidades; es decir, los catálogos de cuentas que utilizan para el registro de sus activos, pasivos, ingresos, costos y gastos, o la presentación de sus estados financieros.

3. Catálogo de Cuentas y Guías Contabilizadoras

Como parte fundamental en la homologación, este Grupo de Trabajo se dará a la tarea de recoger la experiencia de la Federación, del Indetec, así como de algunas entidades federativas, en la conformación de un catálogo de cuentas y guías contabilizadoras que están sustentados en los Principios Generales de Contabilidad y que respondan a la necesidad de homologación.

4. Propuestas de Reuniones Técnicas

Con motivo de la experiencia que se ha obtenido de las reuniones regionales realizadas a la fecha, se propone la realización de una serie de reuniones técnicas, con el objeto de discutir, analizar, y en su caso, acordar la implementación de las tres propuestas aquí presentadas, a fin de que antes de que termine el año se tenga un consenso entre todas las entidades del país sobre los Principios Básicos de contabilidad, Clasificador por Objeto del gasto, Catálogos de Cuentas y Guías Contabilizadoras.

5. Reuniones con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP)

Como una medida para que las bases de la información generada por las entidades tenga aún mayor validez, se propuso que este Grupo de Trabajo tenga una serie de reuniones con el IMCP, a través de su Comité del Sector Público, con el propósito de involucrar a las partes que tienen que ver con las bases de la generación de información, así como de su posterior revisión y dictamen.

6. Prácticas Presupuestales

En la misma reunión del Grupo de Trabajo del 14 de marzo, se expuso la conveniencia de que al igual que se está llevando a cabo el Programa de Modernización de Contabilidad y Cuenta Pública, se realice algo similar en materia presupuestal, buscando alcanzar la homologación de este importante apartado."

A este respecto, bien puede decirse que aquí surge la inquietud que posteriormente se materializa con la creación del Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, el cual se integra a instancias de la SHCP para tratar de instrumentar la aplicación de esta técnica presupuestal por todas las entidades federativas, y así procurar una mayor identidad en los sistemas y procedimientos de administración de los recursos públicos y en la generación de la información que de ellos emana.

7. Institutos de Pensiones

Igualmente en la reunión señalada, la Unidad de Política Presupuestal de la SHCP informó a los asistentes que en fechas próximas daría a conocer estándares de evaluación de los Institutos de Pensiones, con el propósito de que al aplicarlos pudieran detectar posibles déficits actuariales."

Finalmente, el 25 de noviembre de 1998 se celebró la última reunión del Grupo de Trabajo de Sistemas de Información coordinada por el Estado de Aguascalientes, ya que a partir de esa fecha tal función le corresponde al Estado de San Luis Potosí, en la cual participaron, además de los representantes de los gobiernos de los estados y de la SHCP, el presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos e integrantes de varias Comisiones del mismo organismo, con el propósito de exponer a los asistentes el proceso que sigue el IMCP para emitir la normatividad que regula las actividades relacionadas con la contabilidad y la formulación de estados financieros, ofreciendo todo el apoyo y asesoría que las entidades federativas le requieran.

Uno de los problemas planteados para la homologación de los sistemas de contabilidad es que cada entidad cuenta con sus propios principios de registro, control y evaluación, al cual deben sujetarse, haciendo sumamente difícil aplicar lineamientos que no sean los que les corresponden.

Ante esta disyuntiva se acordó formular y circular un cuestionario que permitiera auscultar los sistemas de información financiera y contable y determinar rangos de calidad de dicha información, recomendando el IMCP que esa auscultación se realice sobre reglas de revelación.

Asimismo, se acordó establecer el compromiso del Grupo de presentar en la

siguiente reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales un programa de trabajo partiendo del cuestionario de los sistemas de información antes citado.

Resultados Obtenidos en la Primera Fase del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública

Son múltiples los resultados alcanzados en el desarrollo de la primera fase del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, destacando los siguientes:

Reuniones Regionales

El desarrollo de esta primera fase se llevó a cabo mediante la celebración de cinco reuniones regionales en las cuales participaron los responsables de las áreas de Contabilidad, presupuesto e informática de los gobiernos estatales, constituyéndose en un espacio de discusión y acuerdo para temas de interés común, intercambio de experiencias y documentos sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de los sistemas contables de cada uno de los estados.

En las exposiciones se hizo énfasis sobre la importancia de que los sistemas contables se constituyan y operen con bases conceptuales y metodológicas similares, así como con criterios técnicos homogéneos que garanticen la consistencia y calidad de la información generada, para ello se puso a disposición de los asistentes la infraestructura desarrollada por la SHCP.

Con relación a la Cuenta Pública se describió el proceso de formulación e integración y sus principales características. Asimismo, se destacó la importancia que reviste dicho informe para las tareas de fiscalización y evaluación de los recursos públicos. Adicionalmente se expusieron algunos elementos metodológicos que apoyan el énfasis económico y se resaltaron los avances de los sistemas computarizados que ha desarrollado la Federación con el fin de mejorar la eficiencia en estas labores. Se analizó la propuesta de Modelo de Cuenta Pública elaborada por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública (UCGIGP) que presenta los requerimientos básicos de información que deben integrar estos informes, con el propósito de mostrar con claridad los resultados presupuestarios, económicos y financieros obtenidos durante un ejercicio.

Compromisos asumidos

Como corolario de las reuniones efectuadas se acordaron una serie de

compromisos que involucran a las tres partes que intervienen en el Programa, que son: la SHCP, las Entidades Federativas e Indetec, tendiente a alcanzar en plazos razonables, la estandarización técnica en materia de contabilidad gubernamental y a lograr la elaboración de cuentas públicas compatibles a nivel nacional.

Entre los compromisos asumidos destacan los siguientes:

A). Para el Gobierno Federal:

- * Otorgar asesoría permanente;
- * Proporcionar los documentos técnicos y normativos en materia presupuestaria y contable; y
- * Transmitir la experiencia adquirida en la materia, así como sus avances en la modernización y actualización de su sistema.

B). Para las Gobiernos de los Estados:

- * El diseño de programas específicos para impulsar el desarrollo de sus sistemas de contabilidad gubernamental y homologación de sus cuentas públicas;
- * El Intercambio de documentos técnicos, normativos y principales informes;
- * El establecimiento de mecanismos de comunicación, tanto con el Gobierno Federal como con los otros estados, a fin de brindar apoyo y asesoría en aquellos aspectos que presenten mayor avance y sean de interés para otras entidades federativas.

C). Para Indetec:

- * Formular las memorias de las reuniones regionales y distribuirlas entre los estados participantes;
- * Ser el conducto para el intercambio interestatal de información de diversos documentos oficiales..

Convenios Bilaterales de Colaboración Técnica

Uno de los resultados objetivos del programa fue la firma de Convenios de Colaboración Técnica con aquellos estados que consideraron la conveniencia de contar con un apoyo más cercano y estrecho de la SHCP, específicamente de la Subsecretaría de Egresos, a través de la UCGIGP, en materia de contabilidad, cuenta pública y desarrollo de sistemas.

Metas alcanzadas

Esta primera fase cumplió satisfactoriamente con las expectativas y se alcanzaron ampliamente las metas previstas, siendo éstas:

1. Se establecieron vínculos de comunicación directa con las áreas de contabilidad de 31 entidades federativas, a las cuales se les dio a conocer el programa mediante la celebración de cinco reuniones regionales que sirvieron de foro para su difusión y para intercambiar conocimientos y experiencias sobre los sistemas contables que cada estado tiene implementados;
2. Se logró el intercambio de experiencias en materia contable y de expectativas de desarrollo entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, y de estos últimos entre sí;
3. Se establecieron compromisos por parte de los funcionarios estatales para la modernización y homologación de sus sistemas de contabilidad;
4. Se proporcionó y difundió a los responsables de la contabilidad en los estados el material normativo y técnico que sustenta la operación del sistema contable del Gobierno Federal, con el propósito de que sea utilizado como marco de referencia en la adecuación o formulación de los instrumentos respectivos de cada entidad federativa;
5. Se conformó un banco de información integrado con documentos jurídicos, normativos y técnicos de las 31 entidades que asistieron a las reuniones;
6. Se fortaleció el banco de información financiera estatal disponible en la UCGIGP con las cuentas públicas, presupuestos de egresos, leyes de ingresos y otros documentos complementarios, que de manera regular proporcionan los gobiernos estatales;

-
7. Se logró conocer la situación que guardan los sistemas de contabilidad y cuenta pública de los estados participantes, así como las perspectivas de desarrollo que tienen en el corto y mediano plazos;
 8. Se fortalecieron los canales de comunicación entre las entidades federativas asistentes a las reuniones regionales para el intercambio de información, experiencias y avances en los programas de modernización de cada entidad federativa

Productos obtenidos

Como productos finales de los trabajos realizados en el transcurso de la primera fase del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad y Cuenta Pública se obtuvieron los siguientes:

31 Diagnósticos de los sistemas de contabilidad de los gobiernos de los estados y de sus cuentas públicas:

Un diagnóstico general sobre el estado que guardan los sistemas de contabilidad gubernamental a nivel nacional;

Informes de resultados y las memorias respectivas de cada una de las reuniones regionales celebradas;

Propuesta de modelo de cuenta pública que señala los requerimientos mínimos de información que deben contener estos informes en las entidades federativas;

Un documento conceptual sobre el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública Federal, con el material de exposición en las reuniones regionales por parte de la UCGIGP;

Directorios de los responsables de la administración de las finanzas públicas estatales que asistieron a las reuniones;

Tres convenios bilaterales de colaboración técnica; y

Difusión, a través de Indetec, de parte de los trabajos presentados por las entidades federativas participantes.

Segunda Fase del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública

La segunda fase del Programa de Modernización de los Sistemas de

Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, denominada "Desarrollo", se puso en marcha en el mes de julio de 1999, y con ella se pretende que las administraciones públicas del país desarrollen e implanten modernos sistemas presupuestarios y contables, técnicamente compatibles y sustentables en principios y criterios homogéneos, y de esta manera, efectuar la adecuación o en su caso, la formulación de los documentos normativos que regirán los sistemas de referencia, los cuales deberán ser análogos en todas las entidades federativas y el Gobierno Federal. Además se desarrollarán las acciones necesarias para la utilización de modelos de cuentas públicas similares en toda la República.

Los objetivos, estrategias, acciones, metas y productos que se persiguen durante esta etapa son los que se enuncian a continuación::

Objetivos:

1. Promover el diseño y puesta en marcha de sistemas de administración financiera modernos, eficaces y eficientes;
2. Establecer marcos jurídicos, normativos y técnicos homogéneos que rijan la presupuestación y contabilidad pública a nivel nacional;
3. Lograr la elaboración de cuentas públicas compatibles y de similar calidad y contenido informativo en todas las administraciones públicas estatales del país;
4. Enfatizar en la importancia de incorporar en las cuentas públicas información sobre los recursos recibidos y erogados por las entidades federativas y municipios, provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, a fin de facilitar las tareas de evaluación y fiscalización que por ley deben realizar los Congresos locales respectivos.

Estrategias:

1. Implantar 32 programas específicos de modernización de sistemas contables y modelos de cuenta pública; y
2. Establecer conjuntamente bases claras y precisas para el desarrollo y modernización de los sistemas de contabilidad y modelo de cuenta pública a nivel nacional.

Acciones:

Para lograr los objetivos y aplicar las estrategias señaladas se prevé la ejecución de las siguientes acciones:

1. Celebrar cuatro reuniones regionales de trabajo con las entidades federativas;
2. Conocer las acciones desarrolladas y los avances en la homologación de los sistemas contables y modelos de cuenta pública, derivados de los compromisos establecidos en las reuniones regionales;
3. Proporcionar asesoría e intercambiar avances y experiencias para estandarizar el marco jurídico, técnico y normativo;
4. Fortalecer el intercambio de experiencias entre la Federación y los estados;
5. Formalizar el desarrollo de programas específicos de modernización en todo el país;
6. Analizar y evaluar sistemas alternativos disponibles en el mundo.

Metas:

Como resultado de las acciones antes descritas se espera alcanzar las siguientes metas:

1. Disponer de 32 cuentas públicas estatales compatibles;
2. Formalizar convenios bilaterales de colaboración técnica SHCP-Entidad Federativa;
3. Instituir bases normativas y técnicas contables homogéneas a nivel nacional; y
4. Fijar las bases para el desarrollo de sistemas de administración financiera en los estados;

Productos:

Por último, como resultado del esfuerzo realizado por los Gobiernos Federal

y Estatales durante esta segunda fase del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad y Cuenta Pública, se espera obtener los productos que a continuación se citan:

1. Marcos jurídicos homogéneos,
2. Sistemas de Contabilidad compatibles entre los estados y de éstos con la Federación;
3. Principios de Contabilidad Gubernamental actualizados y de aplicación generalizada;
4. Catálogos de Cuentas similares;
5. Clasificación por Objeto del Gasto similares;
6. Apertura Programática homogénea;
7. Modelo único de Cuenta Pública;
8. Banco de información financiera y contable actualizado y compatible;
9. Memorias e informes sobre las reuniones de trabajo realizadas, etc.

Las cuatro reuniones a que se ha hecho referencia se efectuaron en el tercer trimestre de 1999, en las sedes y fechas que enseguida se mencionan:

- 1^a.- En Hermosillo, Son., los días 15 y 16 de julio;
- 2^a.- En Guanajuato, Gto., los días 5 y 6 de agosto;
- 3^a.- En Veracruz, Ver., los días 26 y 27 de agosto; y
- 4^a.- En Tuxtla Gutiérrez, Chis., los días 9 y 10 de septiembre.

Temas centrales que conforman la agenda de trabajo y sobre los que han versado las reuniones, son los siguientes:

1. Conocimiento de los resultados obtenidos en la primera fase del Programa de Modernización y alcances de la segunda fase;
2. Diagnóstico general de los sistemas de administración financiera de las entidades federativas;

-
3. Definición de directrices para el desarrollo de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental, que comprende:
 - * Principales características, e
 - * Instrumentos técnicos básicos.
 4. Lineamientos del modelo de la cuenta pública del estado:
 - * Objetivos,
 - * Características,
 - * Estructura y,
 - * Contenido.
 5. Programa de Modernización de los Sistemas de Administración de Recursos Financieros.- Presentación de tres entidades federativas de sus Sistemas de Contabilidad y Cuenta Pública y de las acciones que han realizado para su modernización, bajo el siguiente esquema:
 - * Marco jurídico;
 - * Marco normativo y técnico;
 - * Aspectos relevantes de sus tareas de modernización;
 - * Infraestructura informática;
 - * Alcances obtenidos a la fecha; y
 - * Expectativas a futuro.
 6. Conclusiones y acuerdos.

4.7. GRUPO DE TRABAJO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El último de los Grupos de Trabajo constituido dentro del Subsistema de Gasto Público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es el de Presupuesto por Programas, por cierto el más dinámico y participativo de los

que se han conformado para el proceso de federalización del gasto, mismo que en un lapso aproximado de un año ya ha dado frutos concretos de sus actividades, como es la elaboración de un Glosario de Términos, y se encamina con pasos firmes hacia el logro del objetivo principal de este Grupo, que es la homologación de sus sistemas presupuestarios mediante la implantación del presupuesto por Programas.

4.7.1. Reunión del 26 de junio de 1998

Objetivos y Antecedentes

La primera reunión de este Grupo de Trabajo se realizó en Guadalajara, Jal., en las oficinas de Indetec, el 26 de junio de 1998, en la que se mencionó por parte de los representantes de la SHCP que el propósito principal de esta dependencia ha sido actualizar los sistemas y procedimientos presupuestales de las entidades federativas tratando de homologarlos al sistema presupuestario del gobierno federal, para trabajar en los mismos términos conceptuales y que las entidades federativas tengan un presupuesto por programas. Por lo anterior, se ha querido que a través de este Grupo de Trabajo se diseñe un sistema presupuestal que conceptualmente sea homólogo al del gobierno federal y que permita obtener objetivos a corto, mediano y largo plazo, precisando como objetivo inmediato que los Estados tengan formas similares de programación, presupuestación y de presentación de sus informes sobre finanzas públicas para tener un historial financiero más uniforme.

El Director General de Indetec recordó como antecedente de este grupo, que hace 22 años la Comisión Permanente formó una comisión de presupuesto ante la gran diversidad de formas que tenían los estados para clasificar sus presupuestos, la que tenía como objetivo formular una clasificación por objeto del gasto "tipo" para que a partir de ella las entidades la tomaran como referencia para formular y establecer elementos comparativos que permitieran el establecimiento de elementos técnicos comunes.

Como producto de los trabajos de ese Grupo que duró dos años, se produjo un documento referente a la clasificación por objeto del gasto, lo cual confirma que desde hace tiempo existe la preocupación por lograr una homologación presupuestal.

Asimismo, señaló que uno de los motivos importantes para que los estados homologuen sus cuentas y sus presupuestos es el proceso de descentralización del gasto federal, y que uno de los instrumentos para tener el control y la posibilidad de evaluar el gasto público es el presupuesto por programas y las estructuras programáticas ad-hoc para ello.

Por lo tanto, planteó a los asistentes la necesidad de definir los objetivos del Grupo, y propuso que el objetivo general sea el diseño de un presupuesto por programas para las entidades federativas a partir de la nueva estructura programática.

A su vez el representante de la SHCP propuso que el objeto del Grupo sea la homologación de las estructuras programáticas estatales con la de la Federación, así como el estudio de metodologías para la elaboración y aplicación de los indicadores de desempeño.

El representante del Estado de Sinaloa propuso como objetivo del Grupo lograr una estructura programática homóloga en lo general, y la elaboración de un glosario de términos y conceptos sobre presupuesto por programas que sea manejado por las entidades federativas de tal forma que no haya diferencias en el manejo de conceptos; coincidiendo los representantes de varios estados en que es necesario contar con un glosario de términos y con lineamientos generales para la programación y presupuestación.

La conformación del Grupo de Trabajo fue vista por las entidades federativas como excelente opción para intercambiar experiencias e información, de tal manera que se puedan compartir modelos y sistemas útiles a los diferentes estados.

El representante del Distrito Federal comentó que el presupuesto por programas es un importante instrumento de gestión pública, por lo que planteó que este Grupo debe servir para su análisis, sugiriendo dos niveles de trabajo, que son:

- a) La homologación de los sistemas presupuestarios.
- b) El ámbito local en cuanto a que el presupuesto por programas debe ser parte del sistema de la gestión pública e instrumento de la gestión financiera a nivel estatal, y que debe tener el propósito final del rendimiento de cuentas claras a la ciudadanía.

En esta ocasión, como parte de las estrategias para la implantación del presupuesto por programas por las entidades federativas, la SHCP presentó la Nueva Estructura Programática (NEP) diseñada y aplicada por el Gobierno Federal, señalando que los objetivos del grupo deben ser que los estados tengan un presupuesto por programas a partir de esta nueva estructura programática y que se debe llegar a una técnica presupuestal homóloga a la de la Federación para que los estados puedan medir resultados con base en indicadores de desempeño, y que esa nueva estructura programática permita identificar cuáles son las áreas o unidades más importantes o estratégicas en el ejercicio del

gasto, para llegar a determinar el nivel de calidad del gasto que presenta cada entidad federativa.

Con respecto a los indicadores de evaluación del desempeño, se expresó que la definición de éstos requiere trabajar con las áreas operativas y hacer una reingeniería de los procesos en función de la misión institucional, para hacer efectiva la vinculación entre planeación, programación y presupuestación.

Asimismo, se planteó que este Grupo de Trabajo procure la implantación del presupuesto por programas en los tres Poderes del Gobierno Estatal.

Método de Trabajo

Se acordó que el Método de Trabajo fuera el siguiente:

- a) Analizar los documentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la Nueva Estructura Programática y el Presupuesto por Programas.
- b) Presentar y analizar dos experiencias estatales en materia presupuestal para retroalimentar a los integrantes del Grupo cada vez que hubiera reunión, y
- c) Presentación de los trabajos que se acordaran en cada Reunión.

El representante del Estado de Morelos propuso que los trabajos sean presentados por los representantes zonales, previa auscultación y consenso entre los Estados integrantes de cada grupo zonal.

Por su parte el representante de la SHCP ofreció hacer llegar durante la semana siguiente el paquete normativo y metodológico del presupuesto de egresos de la Federación para 1998, que contiene toda la información básica para la programación-presupuestación para ese ejercicio fiscal.

Finalmente, se acordó que para la próxima reunión cada representante zonal presentara lo siguiente:

- a) Una lista de términos que se deben definir;
- b) Una propuesta de estructura temática para el Documento de Lineamientos para el Establecimiento y Operación del Presupuesto por Programas en las Entidades Federativas, y
- c) Propuestas sobre el proceso que se debe seguir para llegar a la

homologación presupuestal.

Esas propuestas deben ser presentadas como grupo zonal y como entidad en lo particular.

4.7.2. Reunión del 26 de julio de 1998

La siguiente reunión del Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas se efectuó en la Ciudad de Guanajuato, Gto., el 17 de julio de 1998, en la que se trataron, entre otros asuntos:

Formulación del Glosario de Términos en materia presupuestal.

Sobre este punto se acordó encomendar a Indetec que recabe información al respecto de las entidades federativas y de la SHCP, la analice, integre y consolide un documento, y que lo envíe a los estados para sus comentarios y observaciones, los cuales deben ser tomados en cuenta para la elaboración del documento final.

Lineamientos para la Formulación y Operación del Presupuesto por Programas.

Con relación a este tema se determinó que:

1. Se presentaran y enviarán a Indetec los comentarios de las entidades federativas sobre los documentos del paquete operativo y normativo para la programación y presupuestación que envió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cada estado, que son: La Planeación para la Programación- Presupuestación, El Catálogo de Categorías y Elementos Programáticas, Manual de Programación y Presupuesto, Catálogos de Unidades de Medidas, Catálogos de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y, Catálogos de Delegaciones Políticas del Distrito Federal.
2. Los estados concentraran en este mismo Instituto los trabajos realizados por ellos mismos para elaborar sus propios lineamientos.

Lo anteriormente señalado es con el fin de que Indetec los analice comparativamente en forma detallada, y exponga posteriormente los resultados obtenidos.

Presentación del Sistema Presupuestario de Guanajuato.

La representante de esta Entidad hizo la presentación del Sistema Presupuestario aplicable por el Gobierno de su Estado, abordando los siguientes puntos:

- Marco Jurídico del Presupuesto de Egresos del Estado;
- Proceso de Implementación de la Técnica del Presupuesto por Programas en ese Estado.
- Estructura Programática del Presupuesto Estatal.
- Las categorías y elementos programáticos del Presupuesto por Programas de Guanajuato.
- Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y su cronograma.
- Catálogos de dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.
- Los Programas Especiales de la Administración Estatal.
- Presentación de un Caso Práctico referente al Ejercicio Presupuestal y Registro del Gasto.

Presentación del Sistema Presupuestario de Tabasco.

El representante del Estado de Tabasco hizo la presentación del Sistema de Presupuesto por Programas que se aplica en su entidad, destacando la denominación que recibe de "Presupuesto por Proyectos", la estructura programática, la integración de la clave presupuestal y las aplicaciones que se pueden hacer derivadas de su sistema de información y registro del ejercicio del gasto.

Al término de ambas presentaciones el representante de la SHCP destacó la importancia de que en cada una de estas reuniones de trabajo se presenten dos sistemas presupuestarios, ya que ello permite hacer un ejercicio comparativo que a su vez retroalimenta a todos los estados, lo que viene a cumplir con las expectativas de los miembros del Grupo. También señaló que el Presupuesto por Programas de Guanajuato, está homologado al del Gobierno Federal, mientras que el de Tabasco está hecho a la medida de sus necesidades y características, pero que puede fácilmente homologarse al

presupuesto federal, y eventualmente a los de otras entidades.

4.7.3. Reunión del 26 de agosto de 1998

La tercera reunión del Grupo se llevó a cabo en la Ciudad de Cuernavaca, Mor., el día 28 de agosto de 1998, en la que esencialmente se abordaron los temas relativos a la formulación del Glosario de Términos y a la elaboración de los Lineamientos para la Formulación y Operación del Presupuesto por Programas.

Con respecto al Glosario se acordó que las entidades que aún no había enviado sus comentarios y sugerencias al mismo, lo hicieran a la mayor brevedad, a fin de que Indetec elabore un documento que sea presentado para su análisis por el Grupo en la próxima reunión.

En lo concerniente a los lineamientos para la formulación y operación del presupuesto por programas, la SHCP presentó un trabajo sobre los lineamientos para la formulación de los programas operativos anuales para el proyecto de presupuesto 1999, adaptado al ámbito programático presupuestal de las entidades federativas; explicando a las entidades cuál era el marco de referencia de los programas operativos anuales en el ámbito de la administración pública estatal, los lineamientos generales y específicos de política de gasto, así como los lineamientos para formular los programas operativos anuales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los formatos e instructivos para la programación y el presupuesto.

Asimismo presentaron y entregaron a los asistentes otros dos documentos, titulados:

- Sistema de Evaluación del Desempeño a través de indicadores, haciendo la explicación del contenido de una guía metodológica, y
- Guía para la Definición de Indicadores.

Finalmente se acordó que los estados revisen el material entregado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y envíen sus comentarios y propuestas a Indetec para que se elaboren los lineamientos definitivos para la formulación del Presupuesto por Programas.

Presentación del Sistema Presupuestario de Chihuahua.

El representante del Estado de Chihuahua hizo la presentación de la experiencia de esa entidad federativa en el proceso de planeación, programación y presupuestación, destacando las actividades realizadas en el proceso de transición del presupuesto por objeto del gasto al presupuesto por programas y el tiempo que había requerido para su instrumentación. Durante su exposición señaló como partes importantes del sistema y como elementos fundamentales vinculados con el ejercicio del presupuesto:

1. La Contabilidad de Costos.
2. El costeo de Actividades.
3. La Contabilidad Patrimonial.

Posteriormente expuso en qué consiste el proceso de entrega-recepción de la administración pública estatal del Estado de Chihuahua, señalando la importancia de que se contara con elementos como son los inventarios de bienes patrimoniales del estado y las cuentas públicas dictaminadas por despachos externos, que den seguridad y confianza a la ciudadanía y al gobierno entrante de que los recursos públicos han sido aplicados y aprovechados con eficiencia y transparencia.

Presentación del Sistema Presupuestario de Morelos.

El representante del Estado de Morelos hizo la exposición del Sistema de Presupuestación 1999 de esa entidad, destacando la importancia de la vinculación entre la planeación, la programación y la presupuestación, así como los productos a obtener en cada uno de dichos procesos, como son el Plan Mínimo de Acción 1998-2000, los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.

También resaltó la importancia del marco de planeación que sustenta el Presupuesto por Programas de la entidad, la estructura institucional para la integración del Programa Operativo Anual y los procesos de programación y presupuestación para 1999, así como la estructura y contenido del sistema de elaboración del presupuesto por programas 1999, su registro y control del ejercicio presupuestal, así como la estructura programática y contable de la cuenta pública.

Asuntos Generales.

En esta reunión, dentro de asuntos generales, el representante de Sinaloa entregó al representante de Indetec dos documentos: uno conteniendo las observaciones al Glosario de Términos, y el otro referente a comentarios y propuestas relativa a:

1. Establecer la compatibilidad de la clasificación funcional contenida en la nueva estructura programática propuesta por el gobierno federal, como punto de partida para la homologación de las estructuras programáticas estatales.
2. La posibilidad de aplicar la orientación programática en relación a los programas sectoriales y especiales.
3. La necesidad de analizar la conveniencia de utilizar subprogramas y sectores en una estructura programática homologada.
4. Establecer la importancia de la categoría programática "actividad institucional" como piedra angular de la nueva estructura programática y de la estructura programática homologada que se pretende elaborar.
5. Conocer el avance existente en el sistema de indicadores de resultados que conjuntamente la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han desarrollado, por lo que propone que ambas dependencias federales expongan los avances al respecto.
6. La importancia de la capacitación del personal de las dependencias estatales encargadas del gasto público.

4.7.4. Reunión del 25 de septiembre de 1998

Esta cuarta reunión de trabajo se realizó en la Ciudad de Morelia, Mich., el 25 de septiembre de 1998, en la cual se trató y dio seguimiento a los temas que se han venido manejando por este Grupo, destacando el recordatorio de los objetivos del Grupo y la homologación presupuestal.

Sobre estos puntos se llegó a las siguientes conclusiones:

1. El objetivo de los estados al participar en este Grupo de Trabajo es elevar sus niveles de eficiencia y calidad en el ejercicio del Gasto Público.
2. Los medios para lograrlo serían la homologación en la clasificación funcional y la adopción de la herramienta del presupuesto por programas

en un marco de estructura programática comparable entre la Federación y los Estados. Y finalmente, mantener un constante intercambio de experiencias.

3. Se continuará trabajando por zonas con el propósito de realizar la comparación de estructuras programáticas, obtener diagnósticos y propuestas a nivel zonal.

Presentación de los Sistemas Presupuestarios de los Estados de Michoacán e Hidalgo.

La representante del Estado de Michoacán hizo la presentación del sistema de presupuesto por programas que aplican en esa entidad, haciendo énfasis en el proceso de programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación del presupuesto; en la clasificación sectorial de su presupuesto y en la vinculación del gasto público estatal con el Plan de Desarrollo Integral de Michoacán 1996 - 2002, en los cuatro grandes capítulos o pactos que se derivan del Plan; en el análisis programático del presupuesto y en los informes de avance físico y financiero.

Por su parte, los representantes del Estado de Hidalgo hicieron la presentación de su sistema de planeación - programación y presupuestación del Gasto Público, destacando la forma en la que fueron vinculando el ejercicio presupuestario con el proceso de planeación económica del Estado, los problemas operativos y técnicos que enfrentaron y las medidas que instrumentaron para solucionarlos, así como las estrategias de corto y mediano plazo que instrumentaron para abatir los rezagos técnicos, responder a las necesidades presentes del gobierno estatal y a crear la infraestructura para el futuro.

4.7.5. Reunión del 16 de octubre de 1998

La siguiente reunión, que fue la quinta realizada por el Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, se llevó a cabo en Mazatlán, Sinaloa, el 16 de octubre de 1998, la cual tuvo como propósito hacer la comparación de estructuras funcionales entre las entidades federativas, explicitando el contenido de cada categoría, a fin de trabajar como Grupo en una estructura funcional tipo.

Análisis y Discusión de la Nueva Estructura Programática Federal

En cumplimiento al propósito del evento, el representante de la SHCP expuso el contenido de la Nueva Estructura Programática, explicando las definiciones de las categorías y elementos programáticos que la integran, su prelación así como las modalidades que presenta para 1999, señalando que debe ser un

instrumento de vinculación entre la planeación y la programación que permita a la Administración Pública Federal cumplir con los preceptos constitucionales y orientar el Gasto Público.

También explicó que la Nueva Estructura Programática comprende veinte funciones y que se elaboró a partir de la aplicación de diversas metodologías internacionales en clasificación de gasto y de acuerdo a las características del Sector Público Federal en México, basándose en los principios de unidad y universalidad.

Terminada la exposición, los representantes de varios estados comentaron en torno a lo que se debe tomar como punto de partida para homologar los presupuestos estatales, y coincidieron en señalar que debe ser a nivel de función y subfunción, ya que los programas pueden variar de un estado a otro y pueden cambiar su contenido en cualquier momento, y que no se debe pasar por alto que la NEP está formada por dos grandes apartados:

1. La Función y la Subfunción.
2. Los Programas Sectoriales, que es el nivel a partir del cual los estados los aplican de manera diferente, de acuerdo a sus prioridades.

Estructuras Funcionales del Presupuesto de Egresos

A efecto de realizar la comparación de las estructuras funcionales de las entidades federativas se dio lectura a la clasificación funcional de la NEP y los asistentes hicieron comentarios sobre su posible aplicación a nivel estatal, concluyendo que el análisis detallado lo tienen que hacer los estados comparando la clasificación funcional de la NEP con su realidad y sugerir propuestas para facilitar su adaptación.

Se acordó que el análisis que hicieran los estados lo envíen a Indetec para concentrarlo, analizarlo y avanzar en la formulación de la Estructura Funcional Tipo. Los asistentes estuvieron de acuerdo en esa propuesta y se acordó que sería un trabajo que realizaría el Grupo para la próxima reunión.

El representante de la SHCP comentó que la definición de "función" tiene como base los preceptos legales, por lo que se deben considerar en ese trabajo el aspecto legal y las actividades comunes que llevan a cabo los gobiernos estatales.

Presentación del Sistema de Egresos del Estado de Sinaloa

Los representantes del Estado de Sinaloa hicieron la presentación del Sistema de Planeación, Programación, Presupuestación y Contabilidad Gubernamental que aplican en ese Estado, destacando la descripción funcional del Gasto 1998 y el Sistema Integral de Presupuesto, Egresos y Contabilidad, con sus correspondientes módulos de aplicaciones.

4.7.6. Reunión del 31 de mayo de 1999

En esta sexta reunión, realizada el 31 de mayo de 1999 en la Ciudad de Guadalajara, Jal., el Secretario de Finanzas de esta Entidad informa a los asistentes que en la reciente reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales efectuada en Guaymas, Sonora, se designó al Estado de Jalisco como Coordinador del Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, y solicitó que se elaborara un diagnóstico del avance que presentan los sistemas de gasto público estatal en aquellas entidades federativas que ya han adoptado el presupuesto por programas, así como investigar qué se puede hacer para apoyar a los estados que aún no lo han hecho.

En virtud de existir un cambio en la coordinación, el director General de Indetec presentó un informe de las actividades realizadas por el Grupo y una descripción de los trabajos y asuntos pendientes, siendo éstos:

Descripción de los Trabajos y Asuntos Pendientes

El Director General de Indetec presentó un informe de las actividades realizadas por el Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas a partir de su formación en mayo de 1998, recordando que los objetivos iniciales del Grupo fueron buscar la homologación de las estructuras programáticas y presupuestales de los estados a partir de la adaptación de la nueva estructura programática del gobierno federal, apoyar técnicamente a los estados que no han implantado el presupuesto por programas y propiciar el intercambio de información y de experiencias entre las entidades federativas participantes. Asimismo, comentó que el Grupo llevó a cabo cinco reuniones de trabajo durante las cuales se habían presentado y discutido los siguientes temas y trabajos:

1. Glosario de Términos sobre Programación y Presupuestación del Gasto.
2. La Nueva Estructura Programática del Gobierno Federal y su adaptación a los Estados.
3. Conveniencias y dificultades para crear una Estructura Programática Homologable para el gasto público de los estados.

-
4. Necesidad de una clasificación funcional homologable para el Gasto Público Estatal.
 5. Presentación de los Sistemas de Gasto Público de los Estados de Guanajuato, Tabasco, Morelos, Chihuahua, Michoacán, Hidalgo y Sinaloa.
 6. Por un acuerdo del Grupo tomado en la Quinta Reunión celebrada en Mazatlán, Sin., el Indetec elaboró en los meses recientes los siguientes trabajos:
 - Clasificación Funcional derivada de las clasificaciones vigentes del Gobierno Federal y de los Estados, y
 - Esquema de Clasificación Funcional Teórica.

Ambos documentos fueron enviados por Indetec a los estados participantes para su revisión, análisis y posterior discusión en la Sexta Reunión de Trabajo del Grupo.

En cuanto a los asuntos pendientes señaló los siguientes:

1. Analizar y discutir los esquemas de clasificación funcional elaborados por Indetec.
2. Establecer las bases para formular una clasificación funcional homologable del Gasto Público Estatal.
3. Que los Estados adapten a su sistema de gasto la clasificación funcional homologable que se derive de los trabajos del Grupo.
4. Establecer las bases para formular una estructura programática homologable del Gasto Público Estatal que puedan adaptar las entidades a su sistemas de programación y presupuestación.
5. Apoyar técnicamente a los estados que no han implantado el presupuesto por programas y a los que se encuentran en proceso de adopción de esa técnica presupuestal.

También señaló que el Grupo avanzó poco en el proceso de homologación y que, en cambio hubo una participación muy activa en la comparación de estructuras funcionales y en el intercambio de información a partir de las

exposiciones de los sistemas de gasto estatal que se hicieron en cada reunión, y planteó la necesidad de trabajar en otra forma para aumentar la efectividad del Grupo.

Con el propósito de avanzar más en los trabajos del Grupo, planteó la conveniencia de formar un equipo de trabajo que apoye técnicamente a los estados en los procesos de homologación y de implantación del presupuesto por programas.

El representante del Estado de Sinaloa, comentó que las reuniones que ha tenido el Grupo han sido una oportunidad muy valiosa para el intercambio de opiniones y para hacer un ejercicio comparativo que le ha permitido tener un conocimiento más preciso de los avances reales en materia de presupuesto por programas en su entidad.

Por su parte, el representante del Estado de Querétaro comentó que comparte la inquietud de que se debe trabajar de otra manera, y propuso que las reuniones del Grupo se lleven a cabo en dos sesiones: una primera reunión en equipos, o de mesas de trabajo, y una segunda sesión de presentación de conclusiones a todo el Grupo en una reunión plenaria.

Continuando con la reunión, se vieron los siguientes asuntos:

Reformas al Sistema Presupuestario del Gobierno Federal

El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expuso un trabajo sobre la reforma al Sistema Presupuestario en el Gobierno Federal, puntualizando como elementos clave la nueva estructura programática, el sistema integral de administración financiera, el sistema de evaluación de desempeño, el costeo, la normatividad y el servicio civil; asimismo, señaló como elemento importante la planeación estratégica.

También comentó que la reforma al sistema presupuestario debería ser parte de los trabajos de la administración pública a nivel estatal y que en este grupo se debería considerar su aplicación.

Clasificación Funcional

Indetec presentó el contenido de los esquemas de clasificación funcional por él elaborados, destacando que el análisis que se hiciera por parte de las entidades federativas serviría para establecer las bases para formular una clasificación funcional homologable del gasto público estatal.

Formulación del Programa de Trabajo 1999-2000

El Director General de Indetec propuso que se definieran los temas que integrarán el programa de trabajo del Grupo para el período 1999 -2000, acordándose los siguientes:

1. Clasificación Funcional y Estructura Programática.
2. Glosario de Términos.
3. Esquemas de Apoyo.
4. Lineamientos para avanzar en el Presupuesto por Programas.
5. Sistema de Evaluación del Desempeño.
6. Sistemas de Costeo.
7. Dimensiones Administrativas y Económicas.

Acuerdos

Después de analizar la importancia de los temas propuestos se tomaron los siguientes acuerdos tendientes a su desarrollo:

1. Efectuar reuniones zonales durante el mes de junio para definir la estructura funcional homologable y avanzar en la estructura programática.
2. Formar un Grupo de Trabajo integrado por los Estados de Querétaro, Baja California, Jalisco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo la coordinación de Indetec para analizar el contenido del Glosario de Términos de Programación y Presupuestación para someterlo a aprobación en la próxima reunión plenaria del Grupo.
3. Indetec se encargará de formular un cuestionario para levantar el diagnóstico de los sistemas presupuestarios estatales del cual presentará avances en la próxima reunión.
4. La próxima Reunión se llevará a cabo en dos sesiones consistentes en mesas de trabajo que analizarán los temas relativos a la clasificación funcional y estructura programática, al Glosario de Términos y al diagnóstico de los sistemas presupuestarios estatales. Posteriormente, se llevará a cabo una sesión plenaria en la que se presentarán los

resultados obtenidos en cada mesa de trabajo.

4.7.7. Reunión del 29 y 30 de julio de 1999

La ciudad de Mérida, Yuc., fue la sede de la séptima reunión del Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, efectuada los días 29 y 30 de julio de 1999. Su desarrollo se llevó a cabo de conformidad con la mecánica acordada en la reunión anterior, es decir, se formaron cinco mesas de trabajo para analizar las propuestas de estructura funcional homologable y el diseño y adaptación de una estructura programática homologable.

Los resultados del análisis que cada mesa de trabajo realizó fueron los siguientes:

Mesa uno, coordinada por la SHCP:

- Consideraron que la clasificación funcional teórica generada por Indetec es la más viable para que pueda ser analizada y aplicada a nivel local.
- No se deben proponer funciones alejadas de la realidad sino genéricas.
- Se deben observar las vertientes de la Planeación, Programación, Control y Evaluación.
- Continuar trabajando a nivel zonal para llegar a una Clasificación Funcional Homologable y partir de la Clasificación Funcional Teórica.

Mesa dos, coordinada por el Estado de Nuevo León:

Tomaron como punto de partida la clasificación funcional teórica de Indetec. Analizaron siete funciones y propusieron la siguiente estructura funcional:

- Legislar, elaborar y expedir leyes;
- Impartir y administrar justicia;
- Procurar justicia y dar seguridad pública;
- Coordinar la Política de gobierno;
- Administración y Gobierno;
- Promover y fomentar el desarrollo social;

-
- Promover y fomentar el desarrollo económico.

Mesa tres, coordinada por el Estado de Querétaro:

Se refirió a los criterios de integración de la Estructura Funcional Programática homologada, destacando que se deben incluir todos los factores que intervienen, y el cien por ciento de los recursos que se manejan.

Partieron para su análisis de la clasificación derivada elaborada por Indetec, y propusieron una clasificación de 17 funciones, de las cuales explicó las siguientes:

- Soberanía del territorio nacional;
- Legislación;
- Gobierno;
- Justicia;
- Seguridad Pública;
- Fortalecimiento de la vida democrática;
- Educación, Cultura y Deporte;
- Salud, Asistencia y Seguridad Social;
- Fomento al desarrollo económico;
- Financiamiento;

Mesa cuatro, coordinada por Indetec:

Partieron de la clasificación funcional teórica elaborada por Indetec y establecieron los siguientes criterios para integrar la Estructura Funcional Homologable:

- Poner atención en el carácter conceptual de las funciones y subfunciones.
- Buscar el enfoque útil y práctico que debe tener la clasificación para que sea útil en términos presupuestales.
- La clasificación funcional debe guardar una interrelación con el manejo de

los recursos federales porque en la descentralización de recursos en algunos sectores la Federación está utilizando la clasificación funcional.

- Se debe enfatizar el carácter de las funciones y subfunciones para no denominar de la misma forma a las funciones y subfunciones que se propongan.

Mesa cinco, coordinada por el Estado de Morelos y presentada por Baja California Sur:

Esta mesa también acordó tomar como base el modelo de clasificación funcional teórica elaborada por Indetec, para convertirlo en un catálogo que sirviera para hacer una homologación. Formularon las siguientes propuestas:

- Que se establezcan programas únicos en la estructura programática que formulen los estados.
- Que se reúnan los coordinadores zonales con Indetec y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llegar a una clasificación funcional homologada.
- Que se hagan modificaciones de forma a la clasificación funcional teórica propuesta por Indetec.

Después de las exposiciones, el representante de Querétaro propuso una reunión de coordinadores de mesa para sacar una propuesta final y enviarla a las zonas para su análisis.

Por último, el Grupo aprobó lo siguiente:

- Llevar a cabo una reunión de coordinadores de mesa para sacar una propuesta.
- Una vez obtenida la propuesta enviarla a los coordinadores zonales para que sea analizada a ese nivel.
- Las variantes que se obtengan a nivel zonal serán enviadas a Indetec para su comparación y su presentación en una reunión plenaria para que sea trabajada a nivel de mesas.
- Se acordó llevar a cabo la reunión de Coordinadores de Mesas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Indetec, en la ciudad de Guadalajara, Jal. en el mes de agosto de 1999.

Presentación de Avances del Diagnóstico de los Sistemas Presupuestarios Estatales.

Indetec presentó los criterios y elementos para analizar y diagnosticar el avance que tienen las entidades en la implantación del presupuesto por programas, siendo éstos:

- La consistencia que hay entre la definición y el contenido de categorías programáticas, así como la forma en que las propias categorías se vinculan entre sí;
- La forma en que las dependencias de la administración son inducidas a concebir el ejercicio del gasto a través de los programas operativos anuales;
- La forma en que se publica oficialmente el presupuesto de egresos;
- La vinculación que existe entre categorías de estructura programática y el plan estatal de desarrollo;
- La concepción que se tenga de la evaluación del gasto público bajo un presupuesto por programas;

Los representantes de Morelos y Querétaro propusieron que también se debe considerar:

- La manera en que se informa al Congreso sobre el ejercicio del presupuesto;
- La forma en que se presentan los informes trimestrales o la cuenta pública;
- La calidad de la información que se presenta; y
- El grado de implantación y de cumplimiento práctico de los documentos que regulan al presupuesto por programas.

Presentación del Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación de la Administración Pública.

El representante del Estado de Querétaro presentó los trabajos realizados por

la Comisión de Elaboración del Glosario de Términos, y anunció que en la próxima reunión se entregarán a los estados participantes cinco ejemplares impresos y un disquete que permita a cada entidad reproducir el número de ejemplares que necesite.

Presentación de los Sistemas Presupuestarios de los Estados de Baja California y Jalisco.

En esta reunión tocó a los representantes de los Estados de Baja California y Jalisco hacer la presentación de los sistemas programáticos y presupuestales que tienen implementados en sus Entidades.

Conclusiones y Acuerdos

1. Se formaron tres comisiones para trabajar los siguientes temas:
 - Lineamientos para la formulación del presupuesto por programas
 - Sistemas de evaluación del desempeño
 - Sistemas de Costeo
2. Estas comisiones se reunirán a la brevedad y presentarán sus planes de trabajo en la próxima reunión que tendrá lugar en Zacatecas, Zac., los días 9 y 10 de septiembre de 1999.
3. Se formaron cinco mesas de trabajo para analizar las propuestas de estructura funcional homologable y el diseño y adaptación de una estructura programática homologable.
4. Cuatro de las cinco mesas decidieron partir de la clasificación funcional teórica diseñada por Indetec.
5. Los Coordinadores de mesa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Indetec, se reunirán para formular una propuesta de estructura funcional que será enviada a los coordinadores zonales para su análisis y las propuestas y variantes que surjan serán enviadas a Indetec para integrar una propuesta que será analizada en mesas de trabajo en la próxima reunión.
6. Indetec continuará trabajando en la elaboración del diagnóstico de los

avances de los sistemas presupuestarios estatales conforme se reciba información.

7. En la próxima reunión se entregará impreso el Glosario de Términos.
8. El Estado de Jalisco enviará a los Secretario de Finanzas de todos los Estados un reporte de las actividades realizadas por el Grupo desde su formación hasta la fecha.

4.7.8. Reunión del 9 y 10 de septiembre de 1999

Sede de la octava reunión del Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas fue la Ciudad de Zacatecas, Zac., donde acudieron y participaron representantes de prácticamente todas las entidades federativas del país, igual que en la mayoría de las precedentes en que se convocó a reunión plenaria del Grupo, no obstante que en sus orígenes se había constituido únicamente con representantes de cada una de las ocho zonas en que se divide la República para fines fiscales, lo cual demuestra el gran interés de todas las partes por atender la problemática que en este Grupo se aborda.

Dicha reunión se llevó a cabo los días 9 y 10 de septiembre de 1999, y en ella se continuó con el trabajo de análisis y determinación de las funciones y subfunciones que deben considerarse como básicas y homologables en la administración pública, para ser incluidas en una clasificación funcional tipo.

Como resultado de este análisis realizado por los integrantes de las distintas mesas de trabajo en que se dividió el Grupo, se elaboró un cuadro que contempla cuatro propuestas de funciones y subfunciones, mismas que se acordó sean sometidas al análisis de la Comisión de Coordinación de Mesas de Trabajo para que formulen una sola propuesta y la envíen a los Estados para que la conozcan, la analicen a nivel zonal, y envíen sus comentarios a la Comisión antes de la siguiente sesión plenaria, a efecto de que en dicha reunión se comente y apruebe.

Asimismo se formaron tres comisiones para que se aboquen al análisis de las siguientes materias:

1. Lineamientos para la Formulación del Presupuesto por Programas.- Coordinada por el Estado de Morelos. A este respecto se acordó formular un cuestionario para recabar información sobre lineamientos y propuestas de las entidades federativas; recopilar dicha información y analizarla; elaborar un diagnóstico sobre la situación que prevalece en las entidades

en cuanto a lineamientos programáticos y presupuestarios; y reunirse para fijar detalles para la formulación de un modelo que pudiera ser aplicable por todos. Para realizar estas actividades se estableció como plazo el 30 de enero del año próximo.

2. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).- Coordinada por el Estado de Jalisco. Sobre este punto propusieron un programa que vence el 10 de diciembre de 1999.
3. Sistema de Costeo.- Coordinado por Sinaloa. Igual que en el caso de Lineamientos, aquí también se requiere recabar información, analizar la metodología de los sistemas de costeo utilizados por las entidades, hacer un diagnóstico, y formular una propuesta que se presentaría en la primera reunión del Grupo del año próximo.

Se propone que para recabar toda la información requerida se elabore un solo cuestionario, y que dicha información se concentre al Estado de Jalisco por ser el Coordinador de este Grupo de Trabajo, quien se encargará de remitir la que corresponda a las otras dos comisiones.

Avances del Diagnóstico de los Sistemas Presupuestarios Estatales

Indetec informa sobre el avance que lleva el diagnóstico que le fue encomendado acerca de los sistemas presupuestarios estatales, siendo el siguiente:

A la fecha se ha recibido información de 19 estados.

14 de los 19 estados tienen una estructura programática.

Los criterios que se han tomado en cuenta para el diagnóstico son:

1. En pocos estados es precisa la legislación para presupuestar por programas.
2. Pocos estados han publicado sus presupuestos por programas.
3. Las estructuras programáticas difieren de los esquemas de evaluación.
4. Las estructuras programáticas se encuentran desvinculadas del Plan Estatal de Desarrollo.
5. Con respecto a la inducción de la presupuestación programática:
 - * Algunos estados tienen puntos para la formulación del presupuesto.

-
- Algunos estados que vinculan la estructura programática con el Plan Estatal de Desarrollo hacen la evaluación a partir del objeto del gasto.
 - Algunos estados tienen demasiados formatos para la formulación de su presupuesto

Presentación del Glosario de Términos.

El representante de Querétaro comenta que de conformidad a lo acordado en la reunión anterior, en esta ocasión se hace entrega de cinco ejemplares del Glosario de Términos de Planeación, Programación, Presupuesto, Control y Evaluación, y que posteriormente el Estado de Jalisco les hará llegar el archivo correspondiente para que hagan las reproducciones que necesiten.

4.8. AVANCES Y RESULTADOS

Los avances alcanzados hasta la fecha por las principales dependencias federales en el proceso de descentralización operativa de funciones, programas y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales es muy alentador, sobre todo si se considera como un paso que fortalece el federalismo e inicia el retorno a la esfera local de las facultades que les eran propias al suscribir el pacto federal, y que por circunstancias históricas se concentraron en el Gobierno Federal.

No deja de reconocerse que esta descentralización es difícil de adaptarse a las nuevas circunstancias, por las inercias y costumbres que con el transcurso de los tiempos se han generado en el ambiente laboral federal, y que por razones entendibles se resisten a ser asimilados por los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, con el reconocimiento de inafectabilidad a sus prestaciones y el convencimiento de las ventajas que representa la unidad de mando en la operación integral de los servicios, se va saliendo adelante con este proceso en las principales Secretarías, como son las de Educación, Salud y Desarrollo Social; no así en las demás, donde las negociaciones se encuentran ligeramente estancadas, como es el caso de la SAGAR, por ejemplo.

En lo que concierne a los Grupos de Trabajo que fueron constituidos dentro del Subsistema de Gasto Público de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para darle seguimiento a la descentralización de las funciones operativas, programas y recursos de las dependencias federales hacia los estados y municipios y, en su caso, propiciar que en aquellas dependencias que se encontraban en proceso de descentralización, ésta se diera en términos

financieros razonables para la entidad federativa correspondiente, la importancia de estos Grupos ha radicado en que al ser expertos en las finanzas públicas los representantes estatales que los conforman, y tener claramente visualizada la situación económica de sus entidades, su incidencia ha sido preponderante para el establecimiento de criterios en la determinación de los fondos de aportaciones que los financian, así como para su distribución entre las entidades federativas y/o municipios.

Problemática que enfrenta la Descentralización

No obstante que cada Grupo tiene su propia problemática, existen problemas que son comunes a todos los servicios, obras o acciones descentralizadas, sin importar la dependencia descentralizadora de que procedan, tales como:

- Insuficiencia de recursos financieros para la ejecución de los programas,
- Centralización de negociaciones entre las dependencias federales y los sindicatos correspondientes en materia salarial, cuando lo acordado tiene repercusiones para los estados;
- Discrepancias entre la Federación y los estados en cuanto a los elementos integrantes de los salarios bases de cotización de su personal, y por lo tanto en la integración de los montos de aportaciones a la seguridad social;
- Desproporcionalidad en las aportaciones de los estados para la prestación de los servicios.

Por su parte, los Grupos de Sistemas de Información y de Presupuesto por Programas enfrentan, el primero, la asimetría que existe entre las entidades federativas en cuanto a la disponibilidad de recursos- humanos, financieros y materiales- para el desarrollo de sistemas integrales de información que les permitan la obtención veraz, oportuna y homologable de reportes contables, financieros y presupuestales, y la rendición de una cuenta pública también comparable entre los estados y de éstos con la Federación; y el segundo, al convencimiento de las bondades del presupuesto por programas.

Avances Logrados

4.8.1. En el Grupo de Educación.

En este renglón se ha logrado la consolidación de los servicios educativos en las entidades bajo una misma dirección, otorgando al personal docente el reconocimiento a sus actividades y el mejoramiento de sus percepciones a través de la implementación de la carrera magisterial.

El problema esencial que se ha expuesto en el Grupo y para el cual se han propuesto alternativas de solución, es la desproporcionalidad con que los estados de la República participan en el gasto educativo, en relación a lo que la Federación aporta para cada entidad.

4.8.2. En el Grupo de Salud

En lo que se refiere a salud, por regla general han permanecido separados los servicios estatales y los transferidos por la Federación, con sus respectivos inmuebles, personal y presupuestos, aunque ambos son coordinados por un solo funcionario, cuyo nombramiento también por lo general recae en el titular de los servicios que antes eran federales.

Los resultados positivos en esta materia radican en el hecho de que, por un lado, se unifica el mando de los servicios de salud pública en el Ejecutivo del Estado, con independencia de que para su operación se manejen en forma separada; y por la otra, por primera vez se le otorgan a la autoridad local facultades en la planeación y programación de su presupuesto de egresos, conforme a sus prioridades y apegándose a los techos financieros autorizados. Ambas circunstancias han permitido encauzar más objetivamente los recursos a la atención de los problemas de salud que aquejan a cada estado, sin estar sujetos a aprobaciones centrales.

4.8.3. En el Grupo de Desarrollo Social

Por lo que concierne a la descentralización del gasto en desarrollo social comprendido dentro del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, ésta se ha dado prácticamente sin la intervención del Grupo de Trabajo respectivo, puesto que en su mayoría los recursos asignados al Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social son destinados hacia los Municipios. Además, estos recursos y especialmente los provenientes del Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, son instrumentados a través del Convenio de Desarrollo Social que en forma anual se suscribe entre los gobiernos estatales y la Sedesol, determinándose en este documento los montos que cada uno aportará y las directrices para su ejercicio.

4.8.4. En el Grupo de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Muy probablemente sea la SAGAR la dependencia que mayores obstáculos ha encontrado para la descentralización de sus funciones, programas y recursos, principalmente por problemas de tipo sindical, ante la necesidad de renovar una parte importante de la plantilla de personal con un mejor perfil profesional, así como por la insuficiencia de recursos para implementar programas permanentes de capacitación.

Asimismo, en virtud de que a la fecha las autoridades estatales ya tienen la experiencia vivida con la descentralización de tres dependencias federales, esto les ha permitido detectar los problemas esenciales que se les derivan a los gobiernos locales con dichas transferencias, especialmente en lo que se refiere a cuestiones financieras, razón por la cual se están tomando las mayores precauciones para evitar que estas acciones se conviertan en su momento en nuevas cargas adicionales para sus limitados recursos presupuestales.

Actualmente el Grupo de Trabajo para la Descentralización de la SAGAR ha diseñado y remitido a las entidades federativas un cuestionario, el cual, al ser contestado, le permitirá conocer y diagnosticar la situación que prevalece en las entidades federativas respecto a dicha descentralización, y así establecer las estrategias y acciones que faciliten e impulsen este proceso, ya que los avances y resultados que se han logrado hasta la fecha en este rubro son muy escasos.

En este renglón agropecuario, y de manera específica en el sector agrícola, uno de los programas en que los gobiernos estatales más han insistido en que se le dé mayor injerencia y participación, sin lograrlo hasta la fecha, es en el de Apoyo al Campo, mejor conocido como PROCAMPO, por ser uno de los más trascendentes que maneja la SAGAR y que mayores repercusiones puede y debe tener para el desarrollo de las entidades federativas, especialmente por tratarse de uno de los sectores económicos más deprimidos del país, y que por lo tanto mayor apoyo requieren.

4.8.5. En el Grupo de Sistemas de Información Sobre Finanzas Públicas

Una de las principales acciones desarrolladas por este Grupo ha sido la puesta en operación del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, cuyo objetivo básico es lograr la homologación o comparabilidad de la información financiera proporcionada por los sistemas contables a través de los reportes financieros y las cuentas públicas.

A este respecto, no obstante la dificultad de desarrollar sistemas de información

que permitan la homologación contable y la formulación de las cuentas públicas, estatales y federal, por la heterogeneidad que impera en la República, este Grupo de Trabajo ha facilitado la retroalimentación de conocimientos y experiencias de los Estados y de la SHCP sobre estos tópicos, despertando el interés por mejorarlos en aquellos estados cuyos sistemas no satisfacen sus propias expectativas de información, aprovechando el apoyo que se brinda en este Grupo, especialmente por parte de la SHCP.

Resultado de los trabajos realizados en el seno de este Grupo han sido, entre otros, la formulación de un modelo de cuenta pública, con los criterios y guía para su elaboración, catálogos de cuentas, etc.; pero más que nada, lo destacable es la concientización de los servidores públicos de la necesidad de adecuar la administración pública a los tiempos modernos de la informática, desarrollando los sistemas apropiados que les permitan registrar, controlar, informar y evaluar de una manera confiable y oportuna la gestión pública.

4.8.6. En el Grupo de Presupuesto por Programas

Muy dinámicos han resultado los integrantes de este Grupo de Trabajo, quienes a propuesta de la SHCP tienen como propósito la implantación en las entidades federativas de la Nueva Estructura Presupuestal que utiliza el Gobierno Federal, así como el empleo de la clasificación presupuestal denominada Presupuesto por Programas.

Durante el lapso que ha operado este Grupo se ha formulado un Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación de la Administración Pública, y se está trabajando arduamente, mediante comisiones, en la elaboración de una estructura funcional tipo, que permita el agrupamiento de las principales funciones y subfunciones que competen desarrollar o ejercer a los Gobiernos Estatales y Federal, para llegar luego a los programas que pueden implementarse dentro de estas funciones, y así poder homologar la información presupuestal que se genera en las entidades, a fin de que ésta pueda ser comparable entre sí y con la Federación, para efectos de seguimiento y evaluación, especialmente del gasto federal descentralizado.

CAPITULO 5

Conclusiones

Compartimos con varios especialistas sobre el tema, que la Descentralización se ha convertido en uno de los procesos con mayores expectativas y beneficios como estrategia de desarrollo económico y social, que igualmente conlleva riesgos y costos que se pueden evitar o superar con voluntad y apoyo político de parte de los titulares de los órdenes de gobierno involucrados; y con una sólida coordinación intergubernamental en donde estén bien delimitados los ámbitos de responsabilidad de cada orden de gobierno y de cada dependencia en la asignación y ejecución de funciones y recursos.

Otro aspecto importante de los procesos de descentralización es la necesidad de impulsar el desarrollo institucional de los ámbitos e instancias de gobierno modernizando las estructuras y procesos de la administración pública para interactuar más ágilmente entre ellas mismas y con las comunidades, adquiriendo mayor capacidad de gestión y elementos técnicos para la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos.

Como se puede ver en este trabajo, la Descentralización de funciones y recursos en México ha sido un proceso de largo plazo que ha avanzado en forma gradual presentando resultados significativos en materia de normatividad, esquemas y mecanismos de transferencia de funciones y recursos, tanto humanos, materiales y financieros, que se han tenido que ajustar a las diferentes características que presentan los estados y municipios, en algunos casos de manera más rápida

que en otros, pero que aún presenta muchos aspectos susceptibles de mejoramiento en el aspecto operativo.

En el presente trabajo se ha buscado identificar y analizar los diferentes aspectos y factores normativos y operativos que han venido configurando los distintos procesos administrativos de transferencia de facultades, funciones y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios y, principalmente, la creación de los Fondos de Aportaciones Federales como resultado de los trabajos de coordinación intergubernamental en materia de gasto público y su mecánica de operación financiera y administrativa, así como el impacto que han tenido en la administración de las finanzas públicas estatales en el contexto del federalismo hacendario. De su desarrollo se derivan las siguientes conclusiones y comentarios :

1.- En cuanto a la naturaleza y origen de los recursos objeto de la descentralización, en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal ha sido aclarado que si bien éstos son de origen federal, una vez recibidos por los estados y municipios, son considerados recursos propios de esos órdenes de gobierno; sin embargo, pareciera adecuado seguir avanzando en perfeccionar el contenido de ese capítulo y la legislación estatal correspondiente para dejar bien establecido que esos recursos deben ser ejercidos, controlados y evaluados únicamente por las autoridades locales con base en sus propias leyes y que los órganos de control de los Poderes Ejecutivo Y Legislativo Federales verifiquen los procesos de determinación, asignación y ministración.

2.- En la dinámica operativa de los recursos descentralizados mediante los Fondos de Aportaciones Federales existen dos aspectos que han sido objeto de atención e inquietud por parte de las administraciones estatales y municipales: el destino de los recursos y los criterios y fórmulas para su asignación.

Por lo que se refiere al primero, la Ley de Coordinación Fiscal es muy explícita en cuanto al destino y aplicación que tendrán los recursos que se canalizan hacia los estados y municipios a través de los diferentes Fondos; sin embargo, a nivel local durante 1998 se presentaron muchas confusiones y discusiones acerca de esto ya que algunos estados y municipios argumentaron que los destinos especificados en la Ley eran diferentes a las necesidades y prioridades reales que tenían en ese momento por lo que pedían mas autonomía para determinar el destino de los recursos que les estaban siendo asignados. Esa situación se resolvió al año siguiente al modificar el contenido de algunos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, creando nuevos Fondos y cuando algunas entidades federativas expidieron sus propios lineamientos administrativos para la operación de los mismos, con lo que se logró mayor precisión en la identificación

de cada destino, se obtuvieron recursos adicionales y los estados empezaron a diseñar y aplicar su propia normatividad y herramientas administrativas, con lo cual quedó demostrado que los gobiernos locales pueden y deben incrementar su capacidad de gestión para regular y operar eficientemente los recursos descentralizados.

El segundo aspecto que ha sido objeto de análisis en los diferentes Grupos de Trabajo del Subsistema de Gasto Público, tanto por los estados como por el gobierno federal, ha sido el relativo a los criterios y formulas que se han venido utilizando para hacer la asignación de los montos correspondientes a cada entidad federativa de los distintos Fondos de Aportaciones, ya que en varios casos los estados no han quedado satisfechos con las cantidades asignadas y han solicitado que las dependencias federales sean más específicas en el diseño y aplicación de las fórmulas correspondientes, pues ambos órdenes de gobierno estarían utilizando fuentes de información, registros estadísticos y criterios diferentes para calcular el volumen de recursos necesarios para prestar servicios de alto impacto social y económico como son los de educación y salud. Sobre este aspecto, los Grupos de Trabajo muestran interés por seguir buscando establecer criterios generales para el manejo de información y para considerar la diversidad de situaciones particulares que se encuentran en el ámbito económico, social y administrativo de las entidades federativas, de tal forma que la asignación y aplicación de los recursos transferidos se realice con base en metodologías y fórmulas que busquen cumplir con los principios de equidad, eficiencia y transparencia.

3.- Otro elemento que ha sido objeto de atención por parte de los gobiernos estatales y municipales es la oportunidad en el conocimiento de la asignación de los recursos de cada Fondo de Aportaciones, ya que de conformidad con las leyes y normatividad de cada entidad federativa, los Proyectos o Iniciativas de Leyes de Ingresos y de Presupuestos de Egresos Estatales y Municipales deben formularse y presentarse para su aprobación al Congreso del Estado y al Ayuntamiento respectivo, en el caso del Presupuesto de Egresos Municipal, durante el mes de diciembre de cada año; los cuales deberán contener todos los conceptos susceptibles de originar un ingreso o de motivar un gasto para los Erarios Estatal y Municipal. Sin embargo, en lo relativo a los recursos provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales, su distribución y montos asignados son conocidos a partir de los últimos días del mes de enero del año para el cual son presupuestados, generando de esa manera para el estado y municipios un problema de incumplimiento de la normatividad al tener que manejar en sus iniciativas cantidades estimadas e importes de ingresos y egresos que no han sido autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien no incluirlos en sus proyectos respectivos. Todo eso, además

se convierte en la causa de retrasos posteriores en la realización de los registros presupuestales y contables de las operaciones y movimientos efectuados durante las primeras semanas del año.

Sin lugar a dudas, este deberá ser un tema objeto de atención por parte de los diferentes Grupos de Trabajo del Subsistema de Gasto Público, en el que seguramente serán planteadas las alternativas tendientes a superar esas deficiencias normativas y buscar mecanismos de comunicación que permitan a los estados y municipios el manejo oportuno de esa información, de tal forma que puedan estar en posibilidades de incluirla en sus proyectos de Presupuestos de Egresos respectivos.

4.- Otro aspecto muy relacionado con los anteriores es el relativo a la calendarización de las ministraciones de los recursos de los Diferentes Fondos de Aportaciones Federales considerados en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, principalmente aquellos que están estrechamente relacionados con la prestación de servicios, como los de educación y salud, donde los sueldos del personal son los que mayor volumen y urgencia representan; así como los destinados a los municipios para gasto de inversión en infraestructura básica, ya que aseguran la posibilidad real de efectuar obra pública y cumplir con los planes y programas establecidos. Desde esa perspectiva, la calendarización y la radicación de los recursos requieren de una coincidencia plena con la necesidad de éstos, de tal manera que se eviten presiones de cualquier índole, especialmente financieras, que pudieran generar la necesidad de acudir a la contratación de deuda.

5.- El registro contable de los recursos transferidos mediante los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, no se codifica de manera uniforme a nivel nacional, debido a la diferente estructuración de los catálogos de cuentas contables de cada estado y de sus municipios, los cuales son elaborados de conformidad a sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos; sin embargo, gracias a los esfuerzos realizados en el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información y a la intervención de los Congresos Estatales por conducto de sus Contadurías Mayores de Hacienda, se está definiendo la mecánica de registro y las claves que deben utilizarse en cada caso a efecto de tener una contabilidad homogénea de esos recursos

Sobre eso resulta necesario señalar que, sin importar las claves que se les asignen tanto para efecto de ingresos como para egresos en los catálogos de cuentas respectivos, invariablemente esta codificación debe permitir identificar individualmente el origen y destino de los recursos de cada fondo y la suma de éstos, a fin de estar en posibilidad de formular y rendir toda la información que sobre ellos se requiera.

Con ese propósito pareciera conveniente que todos los recursos que reciban los estados y municipios a través del Ramo 33 constituyan un grupo exclusivo de registro, dadas sus características particulares, sin asociarlos con participaciones, ingresos diversos, o cualquier otro concepto de ingreso preexistente, sino que se abra uno especialmente para este fin, pudiendo titularlo con el nombre que los origina, que es: Fondos de Aportaciones Federales.

6.- Control, fiscalización y evaluación, son actividades interrelacionadas que persiguen el mismo objetivo: asegurar la asignación y el uso correcto de los recursos de cada Fondo de Aportaciones.

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, a los Convenios de Coordinación para la Descentralización de Servicios, a los Presupuestos de Egresos de la Federación y los estados, y demás normatividad vigente que le es aplicable a la administración de los Fondos de Aportaciones Federales, las funciones de controlar y fiscalizar el ejercicio de los recursos asignados, así como evaluar los resultados obtenidos, son atribuciones que competen tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, Federal y Estatales, quienes con base en dichas normas y para los fines señalados, emiten cada uno sus propias reglas y establecen los procedimientos a los que habrá de sujetarse la revisión de los programas contemplados en los Fondos. Esto motiva que sean diversas dependencias las que en ocasiones se encuentren realizando las mismas funciones y que haya una cadena de instancias revisoras que pueden obstaculizar el desarrollo de tales programas.

En su oportunidad, parecería conveniente que los Grupos de Trabajo se avocaran a estudiar las ventajas de delimitar con mayor precisión los ámbitos de acción de cada uno de los Poderes y niveles de gobierno, por ejemplo: responsabilizar al Legislativo de fiscalizar el ejercicio del presupuesto, en los tramos que correspondan a cada nivel: al federal, hasta la ministración de recursos a los estados; y al estatal. su aplicación, tanto por el gobierno del estado como por los municipios; correspondiendo al Ejecutivo, federal y estatal, la evaluación de los resultados obtenidos en sus respectivos niveles. Tales medidas permitirían una mayor agilidad en el ejercicio y control de los recursos; las cifras reportadas como ejercidas serían confiables en todos los niveles de gobierno, se delimitarían claramente los tramos de control para los niveles federal y estatal, y se reducirían los costos de administración. Todo ello dentro del marco constitucional, porque no se estaría limitando el ejercicio de facultades de ninguna autoridad, sólo se estaría evitando la posible duplicidad de acciones.

En lo referente a los municipios, pudiera dejarse que éstos realicen su propia programación, conforme a los conceptos que la Ley permite y dentro del marco de sus Planes de Desarrollo; y que sea la Contaduría Mayor de Hacienda

correspondiente la que se encargue de fiscalizarlos,. Esto sin menoscabo de las acciones de control y evaluación que los propios municipios ejerzan por conducto de sus órganos internos de control.

En esos mismos términos puede manejarse lo relativo al Programa de Desarrollo Institucional, para el cual está previsto que se destine un porcentaje de hasta el 2% de los recursos asignados a cada municipio a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, pero que tiene limitado su ejercicio a la celebración de un convenio entre la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Sobre ese tema es conveniente seguir buscando mecanismos jurídicos y administrativos que permitan seguir avanzando hacia una descentralización más plena y tomar en cuenta que las autoridades municipales son quienes tienen un mayor conocimiento de sus carencias y necesidades técnicas y materiales, por lo que sería conveniente establecer a nivel estatal normas y lineamientos generales para que los municipios elaboren sus propios programas de desarrollo institucional y decidan sobre la aplicación de esos recursos, ya sea en equipamiento de sus áreas administrativas, en capacitación de sus recursos humanos o en asistencia técnica, entre otros aspectos que tendrían un impacto inmediato en sus administraciones públicas aumentando su capacidad administrativa y de gestión.

Como se puede ver en estos comentarios finales, la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios aún se encuentra en proceso y seguramente con la coordinación hacendaria intergubernamental, habrán de mejorar muchos aspectos normativos y operativos que permitan avanzar más ágilmente sobre un amplio propósito descentralizador; por esa razón, los diferentes Grupos de Trabajo que integran el Subsistema de Gasto Público deberán seguir analizando la problemática financiera y administrativa que presenta cada proceso en la búsqueda de soluciones concertadas entre los órdenes de gobierno involucrados para impulsar el avance de la descentralización.

A su vez, los Fondos de Aportaciones Federales, como una figura surgida de ese proceso de descentralización de funciones y recursos, sin duda ocuparán cada vez más la atención de los gobiernos locales y, particularmente, la de los funcionarios responsables de la administración de las finanzas públicas, por lo que su evolución administrativa y financiera tendrá una gran importancia para impulsar el avance de los diferentes procesos descentralizadores y se convertirán en un elemento fundamental de la coordinación intergubernamental en materia de gasto público.