

---

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**DISCRECIONALIDAD Y COMPENSACIÓN  
DEL GASTO PÚBLICO EN GOBIERNOS ESTATALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

**ALBERTO CAÑAS GARCÍA**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. ALEJANDRA RÍOS CÁZARES**

**MÉXICO, D.F., OCTUBRE 2015**

---

## RESUMEN

En este estudio analizo los elementos que influyen en la toma de decisiones de gasto a nivel estatal, las cuales repercuten en el grado de compensación que se alcanza con dicho gasto. El objeto general que estudio son las decisiones estatales de política pública que resultan de la transferencia de recursos condicionados, que se encuentran contenidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los cuestionamientos que motivan la investigación se centran en el funcionamiento de los gobiernos estatales, a saber: ¿Cómo deciden los gobiernos estatales el destino del gasto en inversión?, esto es, ¿cuál es el proceso que siguen los gobiernos estatales para ejercer gasto de inversión, derivado de recursos etiquetados? En consecuencia, y tras la revisión inicial del estado del arte, la pregunta central que se pretende contestar es: ¿Por qué las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio de las aportaciones?

Para dar respuesta a la pregunta, el estudio parte desde una perspectiva institucional basada en los actores, y se emplea el herramental que se deriva del debate sobre el federalismo, la rendición de cuentas y los ciclos electorales, para describir y posteriormente explicar la problemática en torno al déficit de cumplimiento en los objetivos de gasto, tras la descentralización de funciones y de recursos etiquetados. Argumento que este déficit está asociado con la existencia de espacios de discrecionalidad que poseen los fondos de aportaciones y que en el nivel estatal esta discrecionalidad está sujeta a ser empleada en favor o en contra del objetivo compensatorio. Lo que propongo es que este espacio discrecional puede ser bien o mal empleado a partir de la variación de dos elementos, por un lado la posibilidad que tienen los tomadores de decisión de incumplir el objetivo compensatorio, como consecuencia del nivel de efectividad de la función de fiscalización (la posibilidad); y

por otro lado el comportamiento o decisiones de gasto que capturan la discrecionalidad en detrimento de la compensación como resultado de la fortaleza del partido gobernante (la intención). Estas circunstancias implican que aborde dos aspectos principales que rodean esa toma de decisiones: los procesos de fiscalización y las condiciones político-electorales.

Los hallazgos me llevan a afirmar que la limitada planeación es un elemento primordial para explicar la falta de resultados compensatorios, pues esto implica una lógica aleatoria para seleccionar proyectos, deficiente información y deficiente capacitación de los ejecutores de gasto en las dependencias de los gobiernos estatales. También es posible establecer que el funcionamiento, bueno o malo de la entidad de fiscalización, aporta muy poco a la explicación sobre la obtención de resultados compensatorios, pues la amenaza que representa es poco creíble para los ejecutores de gasto, esto es, las consecuencias de no alcanzar el objetivo compensatorio son apenas recomendaciones de mejorar el tipo de proyectos. Y finalmente, pude identificar que la fortaleza del partido gobernante, aunque puede ser útil para desestimar las posiciones de otros partidos en la elaboración del presupuesto de egresos, no tiene el alcance para que el análisis o revisión logren incidir al nivel de puntualizar los proyectos que son anclados a los fondos de aportaciones y por lo tanto no afectan directamente el nivel de compensación que alcanza la cartera de proyectos.

Del análisis a los dos casos de estudio resultó un elemento más robusto para explicar el ejercicio compensatorio, se trata de la responsabilidad exclusiva, aunque fáctica, de la Secretaría de Finanzas de Campeche, en contraposición a la corresponsabilidad, y probable dilución de responsabilidades, que ocurre en Jalisco (entre la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Planeación). Además, no debe desestimarse una condición endémica de estos estados, pues en Campeche existen proporcionalmente más zonas o regiones que cumplen los

criterios de aplicación de los recursos de aportaciones, ello frente a Jalisco que es un estado más urbano y tiene proporcionalmente menos zonas que califican para la aplicación de estos recursos.

## AGRADECIMIENTO

El desarrollo de esta investigación estuvo caracterizado por eventos, sentimientos y expectativas disímboles. El inicio de esta empresa estuvo lleno de dudas propias, dudas ajenas, planteamientos y replanteamientos. El desarrollo de una primera etapa de la investigación se construyó, reconstruyó, remodeló y finalmente se aprobó. Una segunda etapa de la investigación estuvo sujeta a viajes exitosos y otros no tanto, pero al final incluso las malas experiencias dieron luz y marcaron el destino del proyecto. La etapa final de esta investigación también tuvo sus vaivenes, como debe ser en todo proyecto. Fue necesario atender los detalles finales, leer, corregir, releer y decidir que no se movería ni una coma más, para finalmente ser impreso y esperar que al menos uno de mis profesores atine en opinar sobre mi trabajo: “no le quito ni una coma”.

Y toda esta experiencia de aprendizaje la agradezco y dedico a mi padre, mi madre y mis hermanos. El esfuerzo para realizar este trabajo es por ellos.

A la Dra. Alejandra Ríos Cázares le agradezco especialmente porque fue ella quien orientó, reorientó, corrigió pero, principalmente, contuvo con su rigurosidad analítica y profundo bagaje metodológico esta investigación.

Al Dr. Guillermo Cejudo y al Mtro. Rodolfo de la Torre, quienes me regalaron su tiempo, sus comentarios y su análisis al dar lectura a este documento.

A cada uno de los profesores con los que tuve la oportunidad y el privilegio de aprender y convivir dentro y fuera del aula: Dr. David Arellano, Dr. Guillermo Cejudo, Dr. Mauricio Merino, Dra. María Amparo Casar, Dr. Víctor Figueras, Dr. José Ramón Gil, Dr. Gabriel Purón, Dr. Edgar Ramírez, Dr. José Roldán, Mtra. Ana Elena Fierro, Dr. Víctor Carreón, Dr.

## **AGRADECIMIENTO**

Rodolfo Cermeño, Dr. Fausto Hernández, Dr. Robert Duval, Dra. Luciana Moscoso, Dra. Carolina Garriga, Dra. Mariana Magaldi.

Al Dr. Víctor Figueras y al Dr. Eduardo Villareal, quienes como coordinadores del programa doctoral siempre me proporcionaron todo el apoyo necesario para transitar y concluir satisfactoriamente este proceso. Al igual que a sus colaboradoras Alma Barajas y Luz Ruiz por estar siempre en la disposición de apoyarme.

A cada una de mis compañeras y compañeros de generación: Alejandra Elizondo, Ana Razo, Augusto Chávez, Adrián Guizar, Miguel Guajardo, Oliver Meza, Óscar Palacios y Rocío Huerta: por sus comentarios, su ayuda, su respaldo y principalmente por su amistad.

A esta institución, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, porque durante muchos meses, además de un aula y un cubículo, fue una casa: aquí desayunaba y comía, aquí hacía deporte, aquí descansaba, aquí me caí y me levanté, aquí construí grandes amistades.

Esta experiencia ha sido profundamente formativa, extenuante en muchos momentos, pero satisfactoria durante todo el proceso.

Gracias a Dios por esta maravillosa experiencia.

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ESFL	Entidad Superior de Fiscalización Local
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
IDH	Índice de Desarrollo Humano
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LCPGP	Ley de Control Presupuestal y Gasto Público
LCPRH	Ley de Control Presupuestal y Responsabilidad Hacendaria del estado de Campeche
LFSAP	Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco
LFSRC	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del estado de Campeche
LOAPEC	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche
LOPL	Ley Orgánica del Poder Legislativo
LPCGP	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
MNPE	Manual de Normas, Procedimientos y Evaluación del Ejercicio del Presupuesto del estado de Campeche
MPPE	Manual de Programación, Presupuestación y Evaluación del estado de Campeche
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROFIS	Programa de Fiscalización de recursos federales
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RISF	Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

## Tabla de contenido

CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO .....	1
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	21
INTRODUCCIÓN.....	21
REVISIÓN DE LITERATURA.....	22
PROPUESTA: HIPÓTESIS Y VARIABLES.....	40
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	54
CONSIDERACIONES FINALES.....	59
CAPÍTULO III	LA
COMPENSACIÓN DEL GASTO EN LOS ESTADOS.....	63
INTRODUCCIÓN.....	63
SELECCIÓN DE FONDOS.....	63
VARIABLE DEPENDIENTE: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN.....	70
COMPORTAMIENTO ESTATAL DEL GRADO DE COMPENSACIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN.....	73
CONSIDERACIONES FINALES.....	84
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS SOBRE LA FISCALIZACIÓN Y LA INESTABILIDAD ELECTORAL: LA SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO.....	87
FISCALIZACIÓN DE RECURSOS FEDERALIZADOS.....	87
MECANISMO PARA MEJORAR FISCALIZACIÓN.....	90
INESTABILIDAD ELECTORAL.....	101
SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO.....	105
CAPÍTULO V	



CAMPECHE: CONCENTRACIÓN DE DECISIONES Y VIGILANCIA LIMITADA .....	111
INTRODUCCIÓN .....	111
PERFIL DE CAMPECHE.....	112
INSTITUCIONES Y ACTORES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO .....	119
CONSIDERACIONES FINALES .....	159
CAPÍTULO VI	
JALISCO: PLANEACIÓN Y FISCALIZACIÓN SIMULADAS .....	171
INTRODUCCIÓN .....	171
PERFIL DE JALISCO .....	172
INSTITUCIONES Y ACTORES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO .....	181
CONSIDERACIONES FINALES .....	230
CAPÍTULO VII	
ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN FINALES .....	242
REFERENCIAS.....	261
ANEXOS	270

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Clasificación de los Fondos de Aportaciones .....	65
Tabla 2: Destino del gasto 2008 .....	69
Tabla 3: Destino del gasto 2009 .....	69
Tabla 4: Destino del gasto 2010 .....	69
Tabla 5: Coeficiente de Concentración .....	74
Tabla 6: Reparto de PROFIS hacia las EFSL .....	93
Tabla 7: Variación estatal anual de los montos de recursos del PROFIS .....	97
Tabla 8: Variación estatal anual de la proporción de recursos del PROFIS .....	99
Tabla 9: Variación anual de los montos de recursos por el criterio de evaluación .....	100
Tabla 10: Inestabilidad electoral de partido gobernante .....	104
Tabla 11 Estados ordenados por valor de inestabilidad electoral .....	104
Tabla 12: Valores de Inestabilidad y PROFIS .....	108
Tabla 13: Elección para Gobernador (Campeche) .....	115
Tabla 14: Partido gobernante por municipio (Campeche) .....	115
Tabla 15: Distritos ganados por partido (Campeche) .....	115
Tabla 16: Instancias ejecutoras de gasto federalizado del Estado de Campeche .....	121
Tabla 17: Áreas y Funciones de la Secretaría de Finanzas y Administración (Campeche) .....	134
Tabla 18: Comisión de Presupuesto (Campeche) .....	139
Tabla 19: Comisión de Vigilancia (Campeche) .....	140
Tabla 20: Elección para gobernador .....	175
Tabla 21: Número de municipios gobernados por partido .....	175
Tabla 22: Distritos electorales locales por partido .....	176
Tabla 23: Instancias ejecutoras de gasto federalizado del Estado de Jalisco .....	182
Tabla 24: Áreas y Funciones de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco .....	197
Tabla 25: Comisión de Presupuesto y Comisión de Inspección de la LVIII legislatura (Jalisco) .....	204
Tabla 26: Entrevistas realizadas (Campeche) .....	282
Tabla 27: Entrevistas realizadas (Jalisco) .....	283
Tabla 28: Indicador de la calidad del gasto .....	288

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 FAIS 2008-2010 .....	77
Gráfico 2 FAFEF 2008-2010 .....	78
Gráfico 3 FAM 2008-2010 .....	79
Gráfico 4 Coeficiente de Concentración 2008 (FAIS-FAM-FAFEF) .....	80
Gráfico 5 Coeficiente de Concentración 2009 (FAIS-FAM-FAFEF) .....	81
Gráfico 6 Coeficiente de Concentración 2010 (FAIS-FAM-FAFEF) .....	82
Gráfico 7 Dispersión del PROFIS 2008-2012 .....	94
Gráfico 8 Dispersión del PROFIS 2008-2010 .....	95
Gráfico 9 Variación promedio de la vertiente de evaluación del PROFIS 2008-2010 .....	106
Gráfico 10 Inestabilidad electoral estatal .....	107

## LISTA DE ANEXOS

Anexo A) Valor de inestabilidad para PAN, PRI y PRD .....	270
Anexo B) Ejes Estratégicos y Grupos Funcionales (Campeche) .....	270
Anexo C) Dependencias del Poder Ejecutivo (Campeche) .....	271
Anexo D) Asignación presupuestal por programa (Jalisco) .....	272
Anexo E) Asignación presupuestal por ejes del Plan Estatal de Desarrollo .....	272
Anexo F) Presupuesto de las Entidades Superiores de Fiscalización Estatales .....	273
Anexo G) Dependencias Auditadas .....	274

Anexo H) Porcentaje de recursos auditado.....	275
Anexo I) Contenido de las auditorías .....	275
Anexo J) Porcentaje de recursos ejercidos en el año presupuestado en cada estado .....	276
Anexo K) Cronograma de Presupuesto-Ejercicio-Fiscalización del estado de Campeche .....	277
Anexo L) Cronograma de Presupuesto-Ejercicio-Fiscalización del estado de Jalisco .....	278
Anexo M) Cuestionarios aplicados a funcionarios .....	279
Anexo N) Resumen de hallazgos de los informes de Auditorías.....	281
Anexo O) Entrevistas realizadas en el estado de Campeche .....	281
Anexo P) Entrevistas realizadas en el estado de Jalisco .....	283
Anexo Q) Calificación otorgada a la EFSL de cada estado por parte de la ASF .....	284
Anexo R) La calidad del gasto. Un estudio econométrico.....	285

## CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO

### INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

A principios del año 2011 se presentó el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. Posteriormente la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación presentó el análisis sobre el apartado de recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios. El Secretario de esa Comisión, en reunión de trabajo del 23 de marzo de 2011, consideró que el sistema de coordinación fiscal que impera en el país ha sido rebasado. Consideró también que es insostenible el modelo de corresponsabilidad fiscal entre Federación y entidades federativas y municipios que está premiando la ineficiencia y la ineficacia en el ejercicio del gasto público. Además, tras reconocer que la meta de estos recursos es redistribuirlos desde las entidades y municipios más vigorosos económicamente hacia aquellos con mayores rezagos, los resultados son nulos (*El Financiero*, 2011, 25 de marzo).

Como muestra de esta percepción sirve de ejemplo el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAIS). El informe de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mostró que las observaciones más significativas estuvieron asociadas con obras y acciones que no benefician directamente a la población en rezago social y pobreza extrema, o que no fueron de alcance regional o intermunicipal; estos recursos erogados ascendieron a los 538.8 millones de pesos, que representan el 91.7% de las recuperaciones determinadas y que se registraron en Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas.

De este mismo fondo, las entidades de fiscalización superior locales mostraron que las irregularidades más significativas fueron obras y acciones que no benefician directamente a la población en rezago social y pobreza extrema, lo cual ascendió a 183.8 millones de pesos, que representan el 66.5% de las recuperaciones determinadas que se registraron en Aguascalientes,

Baja California, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán.

Así como sucede para el FAIS, el Informe expone anomalías en el resto de los fondos federales, lo cual obliga a preguntarse ¿por qué los estados no ejercen los recursos federalizados de acuerdo con los criterios establecidos?

Lo que subraya esta información es que existe una amplia brecha entre el objetivo que pretenden las aportaciones y las estrategias que se siguen para alcanzarlo. Esta problemática es la principal motivación para indagar acerca del proceso de decisión de gasto de las aportaciones por parte de los gobiernos estatales.

Del andamiaje normativo e institucional que constituye el federalismo fiscal mexicano surge entonces el interés de abordar uno de los elementos torales de este sistema: la transferencia y ejercicio de los recursos condicionados que se encuentran contenidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En particular, resulta de gran relevancia analizar la manera en que los gobiernos de los estados ejercen el gasto de inversión que se deriva de la transferencia de los recursos federalizados y que tienen un condicionamiento de gasto<sup>1</sup>.

En el caso mexicano, a pesar de los esfuerzos por fijar la atención y acción de los diferentes niveles de gobierno en la meta de compensar, no es claro que el ejercicio de esos recursos esté cumpliendo su cometido (Díaz-Cayeros, 2004, 2006a; Díaz-Cayeros y Silva, 2004; Hernández, 2003, 2007, 2008; Scott, 2004, 2005, 2008; Sour y Ortega, 2008; Sour 2004, 2008). Lo que subyace a esta percepción es que no es evidente la relación entre los instrumentos para compensar y los resultados compensatorios.

---

<sup>1</sup> Desde la clasificación funcional, el gasto de inversión se define como la adquisición o producción de bienes instrumentales o de capital, que incrementen el activo fijo y sirvan como instrumentos de producción de los bienes y servicios públicos.

Esta inconsistencia descansa en que, por un lado estados y municipios enfrentan una férrea dependencia de las transferencias federales, es decir, a una serie de reglamentaciones externas que definen los mecanismos y condicionamientos para el reparto y erogación de los recursos respectivamente, mientras que por otro lado, estos mismos actores deben reaccionar a sus obligaciones de gasto local enfrentando, además de los condicionamientos externos establecidos por la normatividad federal, variables e incentivos de carácter estrictamente locales. Como consecuencia, no es evidente que para el caso preciso de las aportaciones federales, los gobiernos estatales tengan los incentivos suficientes para ejecutar estos recursos sobre una lógica compensatoria, como lo prevé el diseño de estos recursos. Por lo tanto, dos son los problemas potenciales que rodean esta situación y que son argumentados en este documento. El primero es la falta de alineación de incentivos entre los gobiernos federal y estatales, derivado del diseño de transferencia de recursos. El segundo es la debilidad de la estructura institucional que priva en las entidades federativas, en cuanto al seguimiento y fiscalización de los recursos.

#### OBJETO DE ESTUDIO Y PROBLEMÁTICA

En este apartado se presenta la caracterización del objeto de estudio y la problemática que motiva esta investigación. Se ofrece un panorama general sobre el surgimiento de las aportaciones, se explica qué son, cuál es su proceso de gasto, qué actores participan en su ejecución y bajo qué reglas se sujetan.

Lo que en general interesa abordar de la urdimbre federalista es uno de los resultados derivados de los cambios normativos que han pretendido descentralizar el gasto. Esto se refiere a las reformas emprendidas en la Ley de Coordinación Fiscal sobre el gasto de los estados que en 1997 incluyeron el Capítulo V para regular las transferencias del Ramo 33. En

particular, en esta investigación se aborda la manera en que los gobiernos estatales toman decisiones de gasto de inversión, mediante recursos provenientes del Ramo 33, y cómo estas decisiones afectan o no el objetivo compensatorio de estos recursos. Lo que debe entenderse por objetivo compensatorio o efecto compensatorio es la redistribución de los recursos en relación a los niveles de pobreza y rezago de estados y municipios. Los mecanismos para alcanzar este objetivo deberían contenerse en las disposiciones normativas que guían a los diferentes niveles de gobierno a diseñar criterios de gasto que involucren los grados de pobreza, rezago y desigualdad al momento de distribuir y/o ejercer su presupuesto, todo con el objetivo de beneficiar en mayor proporción a los sectores poblacionales con mayor pobreza, rezago y desigualdad.

El Manual de Transferencias Federales a Municipios, documento editado por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, explica que los criterios compensatorios son:

[...] aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Son fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios que tienen mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con estos esquemas de distribución, se trata de «compensar» a los estados y municipios con más rezagos, de forma que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorecen a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación (SEGOB, 2008, 31).

El problema que se identifica en el proceso de gasto de aportaciones es que no han alcanzado el objetivo para el cual fueron diseñadas: incidir en la compensación de los estados y municipios más pobres.

Para entender mejor el proceso de gasto y luego la problemática que lo acompaña es necesario explicar cómo se relacionan la federación y los estados, qué son las aportaciones y cómo se

ejercen.

## LA RELACIÓN FEDERACIÓN-ESTADOS

La LCF establece, en algunos casos con mayor especificidad que en otros, los criterios para la conformación de los montos y el reparto de los mismos entre los estados. Si bien esta diferencia puede generar controversia, por los evidentes espacios de negociación y discrecionalidad que pudieran presentarse, es al mismo tiempo un gran avance en el proceso de redistribución compensatoria del gasto. Esto se hace más evidente si se recuerda que al inicio del funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el patrón general respecto a lo que recibían los estados, se basaba principalmente en los ingresos que cada uno recaudaba, ingresos sobre impuestos mercantiles y participaciones. El efecto inicial fue que los estados pobres recibían menos participaciones per cápita que los ricos, derivado de la menor potencia recaudatoria (Díaz-Cayeros, 1995, 94-95).

La estructura particular formal que delinea la relación entre estos dos niveles de gobierno es el SNCF, que está normado por la LCF. A partir de esto se deriva que el proceso de transferencia de recursos federalizados obedece a una lógica de descentralización<sup>2</sup>, es decir, en primer término, debe quedar claro que en México existe reconocimiento constitucional acerca de la autoridad política de los gobiernos estatales (descentralización política); en segundo lugar, el pacto federal ha tenido también repercusión en la descentralización fiscal y administrativa. En cuanto a lo fiscal, se han diseñado mecanismos que permiten a los estados incrementar sus ingresos y su autoridad fiscal. Respecto a lo administrativo, queda también claro que los estados han incrementado sus facultades y responsabilidades en la provisión de servicios. Siguiendo el trabajo de Tullia Falleti (2009), el cual enfatiza el proceso de la descentralización,

---

<sup>2</sup> Las concepciones de las tres dimensiones de descentralización son retomadas de Tullia Falleti (2009).



sus causas y consecuencias, es posible mencionar que, para el caso mexicano la descentralización fiscal fue el último paso del proceso, pues hasta el periodo de los años 1995-1997 se observaron las más importantes reformas fiscales, aunque el gobierno federal mantiene la recaudación de los impuestos más potentes (ingreso y consumo).

#### LAS APORTACIONES Y SU PROCESO DE GASTO

De acuerdo con el Manual de transferencias Federales a Municipios y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), las aportaciones federales, mejor conocidas como Ramo 33 por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de funciones y obras específicas, establecidas en el Capítulo V de la LCF. Se trata de recursos federales transferidos a los gobiernos estatales, ya sea para financiar competencias previamente descentralizadas, como educación básica y salud, o para llevar a cabo obra desde el nivel municipal, aduciendo mayor eficiencia, que si se realizara de forma centralizada desde la federación. Sin embargo, en ningún caso los recursos pierden su naturaleza federal y por tanto su destino predeterminado, con lo que se pretende que las entidades federativas y municipios administren los recursos transferidos con el objetivo de atender las prioridades y los objetivos nacionales.

Con este instrumento de transferencia ya no sólo se tiene una intención resarcitoria como la contenida en las participaciones, ahora este fondo implica que se repartan los recursos entre los estados con un ideal compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la federación.

Sirve entonces realizar dos consideraciones en torno al uso de las aportaciones como herramientas con una intención compensatoria. La primera consideración es que la prevalencia de pobreza y desigualdad entre los estados mexicanos atiende a razones diversas. Una de estas

razones se asocia al proceso histórico de formación del Estado Mexicano, que se ha caracterizado por episodios de concentración de riqueza y poder político. Una razón más, sin dejar de reconocer el peso de la dependencia histórica, atribuye la permanencia de desigualdad al surgimiento y desarrollo de industria en zonas específicas y estratégicas del país, generando con esto disparidades en las potencialidades de desarrollo regional. Una última razón debe atribuirse a las decisiones de gasto que toman los gobiernos, en sus diferentes niveles, y que lejos de menguar las brechas han perpetuado en algunos casos las estructuras de pobreza y desigualdad.

La segunda consideración pretende subrayar el alcance de las aportaciones como parte de una respuesta a los problemas de pobreza y desigualdad, es decir, como una estrategia de gasto que pretende compensar. En promedio, este fondo constituye casi la mitad del total de transferencias federales que recibe cada estado. Es parte de una estrategia gubernamental que intenta afectar diferentes dimensiones de pobreza y desigualdad, por eso el fondo de aportaciones se subdivide en fondos con condicionamientos para educación, salud, seguridad, infraestructura social, asistencia social, apoyos alimentarios y algunas obligaciones financieras. Si bien las aportaciones no son la única herramienta para incidir en los niveles de pobreza y desigualdad, sí son el mecanismo de descentralización de gasto que mayor injerencia tiene en la atención de desigualdades de ingreso.

En el proceso del ejercicio de gasto de recursos proveniente de aportaciones, *grosso modo* existen dos niveles o nodos de decisión. Por un lado el proceso de transferencia de recursos de la federación a los estados, lo cual implica el condicionamiento de los recursos a distintos objetivos. Por otro lado, la decisión estatal en cuanto al destino específico del gasto.

En México, el proceso de descentralización del gasto ha sido frecuentemente entendido como

un sistema diseñado para redistribuir. Este sistema es identificado en la literatura como *revenue-sharing*; la premisa de este modelo es que el gobierno nacional es más eficiente que los sub-nacionales en la tarea recaudatoria y compartirá con éstos una proporción de los ingresos obtenidos (Musgrave, 1959; Oates, 1972; Norregaard, 1997; Weingast, 2009).

La transferencia de aportaciones implica la existencia de ocho tipos de fondos que atienden diversas áreas de concentración de gasto, por el interés que representan. Cada uno de estos fondos, al tiempo que atiende objetivos diferentes, también sus mecanismos de asignación lo son. Los criterios de reparto de estos fondos, aunque en términos generales tienen el objetivo de redistribuir y compensar, las variables de interés que emplea cada uno, y la ponderación que se les da a las mismas: son diferentes. Los fondos que conforman las aportaciones son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En la conformación de los presupuestos estatales las transferencias representan en promedio 85% de su ingreso total, es decir, los recursos condicionados (aportaciones) y no condicionados (participaciones) que son repartidos por la federación hacia los estados son la mayor parte de los ingresos, el resto son recursos generados de manera local. En particular las aportaciones representan un poco más de la mitad de ese 85%.

El proceso para conformar la distribución del gasto estatal es similar a lo que ocurre para el presupuesto federal. El ejecutivo estatal realiza un proyecto de presupuesto de egresos que es avalado por el congreso local, previa discusión y negociación de las diferentes bancadas partidistas representadas. Esta negociación es causa de modificaciones en la orientación del gasto, y evidentemente incluye el tipo de proyectos de inversión que serán iniciados o continuados, es decir, existen proyectos anuales y proyectos multianuales.

Anualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entera a los estados sobre la proporción que recibirán de cada fondo, para que aquellos lo prevean en la conformación de su proyecto de presupuesto.

#### EL PROBLEMA CON LA TRANSFERENCIA DE APORTACIONES

El problema principal que se le atribuye al esquema de aportaciones es el incumplimiento de la meta compensatoria. Dicho de forma más precisa, se trata de bajos o nulos niveles en el grado de compensación a partir de la distribución y gasto de aportaciones. Diversos trabajos han descrito parte de esta situación y a continuación se señalan algunos a manera de soporte de la problemática que se desea analizar.

Alberto Díaz-Cayeros, en un análisis de la efectividad del gasto público, reconoce un grave problema en la descentralización del gasto y menciona que:

[...] existe un divorcio entre la racionalidad política de otorgar transferencias a los gobiernos sub-nacionales y la lógica económica que debiera estar detrás de estas asignaciones presupuestales. En aras de cumplir con las exigencias políticas que la democratización ha traído consigo, se han descuidado criterios de efectividad en la política social. Se han transferido recursos enormes a ámbitos de gobierno poco fiscalizables. La descentralización ha provocado una asignación de recursos poco eficiente en términos económicos (Díaz-Cayeros

2004a: 1).

El mismo autor observa que existe un grave problema en la estructura federal y menciona que las transferencias en el Sistema Federal Mexicano han tendido a ser regresivas en lugar de redistributivas (Díaz-Cayeros, 2006a). En este sentido, John Scott realiza un análisis de redistribución de recursos público sobre un escenario de alta desigualdad y describe la existencia de tres graves obstáculos para lograr el objetivo redistributivo: cobertura estatal limitada, desigualdad en consumo y restricciones políticas (Scott, 2008).

Con un enfoque más específico, Laura Sour (2004) realiza un análisis centrado en las estrategias de reparto de aportaciones y señala que las fórmulas y criterios de distribución de los diversos fondos que integran el Ramo 33 no están necesariamente enfocados en promover el desarrollo de los estados y municipios. En este mismo tenor, la evaluación realizada por el CONEVAL a los ocho fondos de aportaciones muestra que el más serio problema consiste en el desfase entre la estrategia del gasto y las capacidades de las instancias institucionales y normativas, en los tres órdenes de gobierno.

En un análisis también específico pero sólo sobre el FAIS, Fausto Hernández Trillo detecta que la distribución de estos recursos no necesariamente llega a las localidades con mayores carencias de infraestructura (Hernández, 2008).

Lo que se intenta mostrar al mencionar estos documentos es que efectivamente alrededor del gasto de transferencias federales existen diversos cuestionamientos que subrayan una brecha entre el objetivo para el cual han sido diseñados los recursos y el destino final de los mismos. Se sabe entonces que parte de los recursos públicos no están siendo utilizados correctamente y debe preguntarse por qué no se alcanzan los objetivos de gasto. Entendiendo que los estados son los principales ejecutores de aportaciones, y que las aportaciones tienen una

intencionalidad compensatoria, es necesario preguntar: ¿Por qué las decisiones de gasto de los estados incumplen el propósito compensatorio de las aportaciones? Con esta pregunta queda subrayado el problema que se atiende en este documento, esto es, la inobservancia de una intencionalidad compensatoria en el ejercicio de las aportaciones por parte de los estados, que al final puede traducirse en un retroceso en el objetivo de generar un balance en el desarrollo al interior de los estados y entre los estados.

De esto se desprende que el objeto general que se desea estudiar sean las decisiones estatales de política pública que resultan de la transferencia de recursos condicionados, que se encuentran contenidos en el Ramo 33 del PEF. Es decir, si bien estos recursos están etiquetados para educación, salud, seguridad, infraestructura social, entre otros, los estados sí toman decisiones diferenciadas respecto al gasto de inversión que ejercen con esos recursos. De forma inicial se podría plantear una pregunta enteramente descriptiva: ¿Cómo deciden los gobiernos estatales el destino del gasto en inversión?, esto es, ¿cuál es el proceso que siguen los gobiernos estatales para ejercer gasto de inversión, derivado de recursos etiquetados? Se expresa de esta forma, para primero conocer el proceso que se desea analizar, los actores, los nodos de decisión, las restricciones normativas y los objetivos de este gasto. Con esto será posible sugerir posteriormente un cuestionamiento que pretenda obtener información que revele posible causalidad en el proceso de gasto de inversión estatal. Al dar respuesta a este cuestionamiento inicial sería posible identificar si existen patrones de decisión que contribuyan a que el gasto descentralizado cumpla o no con sus objetivos compensatorios.

#### PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

Después de conocer la problemática que surge a partir de la desvinculación entre el ideal compensatorio vía aportaciones y el papel de los gobiernos estatales en el proceso de

redistribución de esos recursos públicos vía el gasto de inversión, en esta sección se presenta y explica el cuestionamiento rector de esta investigación. A partir de este cuestionamiento se construyen los cuestionamientos particulares, de acuerdo con el argumento que más adelante ha de plantearse:

*¿Por qué las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio de las aportaciones?*

Frente a este cuestionamiento se especula que las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio en función de las posibilidades e incentivos que representan respectivamente (a) las características de la fiscalización y (b) los escenarios político/electorales, sobre los espacios de discrecionalidad que poseen los fondos de aportaciones.

De manera sucinta es posible establecer que la respuesta planteada pasa por tres elementos: a) el proceso de descentralización del gasto; b) las características de los entes de fiscalización locales en su tarea de fiscalizar recursos federales; y c) la preeminencia político-electoral e inestabilidad electoral del partido en el gobierno.

La pregunta está dando por sentado tres factores, los cuales se sustentan en hechos que son verificables. El primero, que existe el objetivo de un efecto compensatorio en la transferencia de aportaciones. Este objetivo se deriva de los diversos criterios de reparto que utiliza el gobierno federal para generar las transferencias hacia los estados; el segundo, que efectivamente se genera una alteración de este objetivo compensatorio, hecho que ha sido explorado a partir del análisis de la desigualdad entre estados a lo largo de varios años; el tercero, que en el nivel estatal ocurre tal alteración, esto es, que las decisiones estatales de gasto de inversión tienen el alcance para alterar el objetivo compensatorio de la transferencia

de aportaciones.

Los factores que se establecen como dados se sustentan porque, como se explica más adelante, existe cierta claridad sobre los criterios redistributivos con que se reparten las aportaciones, lo que significa que hay evidencia sobre el mejoramiento de los patrones de reparto hacia los estados, pues se toman en cuenta niveles de pobreza y rezago; pero no es claro que los elementos que definen las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos estatales estén encaminados a fortalecer el efecto de redistribución compensatoria que deviene de la transferencia.

Es necesario precisar que si bien el gobierno federal establece las diferentes fórmulas de reparto de aportaciones con criterios que tienen una intención compensatoria –o al menos eso se pretende–, esto no significa que necesariamente las aportaciones se distribuyan de forma óptima entre estados. Lo que se intenta averiguar es en qué medida las decisiones estatales, al interior de la entidad, están orientadas hacia el objetivo compensatorio de la federación, asumiendo que el reparto puede no ser el más adecuado.

Dando esto por sentado, lo que se aspira analizar es la línea causal que pudiera vincular las decisiones estatales de gasto de inversión con la modificación del efecto compensatorio, así como el papel que juegan en esa relación los procesos de fiscalización y los escenarios político-electorales. Para poder develar la existencia y luego la implicación de esta línea causal es necesario primero conocer y entender el proceso, los nodos de decisión y los actores que están presentes en la distribución y el ejercicio de recursos provenientes de transferencias federales, en particular el caso de las aportaciones.



## ARGUMENTO

En torno al ejercicio del gasto de inversión a nivel estatal, derivado de la transferencia de aportaciones, se pueden plantear las siguientes premisas:

- a) A partir de la LCF es posible identificar que el diseño de los diferentes fondos, que componen a las Aportaciones, permiten diversos grados de holgura para que en el nivel local se determine el destino final de los recursos. Esto significa que la etiqueta en los fondos permite ciertos grados de discrecionalidad en el ejercicio.
- b) Las instancias del gobierno federal que realizan la transferencia de Aportaciones no son corresponsables del ejercicio, pero sí de la fiscalización. Este proceso, sustentado en convenios de coordinación entre las ESFL y la ASF, tiene el objetivo de observar posibles daños a la Hacienda Federal e implementar los mecanismos de observación y/o sanción que especifica la norma. Sin embargo, sus alcances no inciden claramente en que los gobiernos estatales tomen decisiones de gasto que privilegien la compensación.
- c) Los gobiernos estatales, de manera diferenciada, poseen características institucionales que inciden en la planeación, monitoreo y fiscalización del gasto. Esta condición provoca que, también de manera diferenciada, se generen incentivos dirigidos a afectar los resultados sobre el destino del gasto de aportaciones.
- d) Las condiciones político-electorales de cada estado, principalmente el grado de preeminencia del partido en el gobierno y su inestabilidad electoral, son elementos que pueden modificar el diseño presupuestal, derivado del incentivo que resulta de la existencia de contrapesos en la dinámica gubernamental.

De estas premisas se puede deducir que en general las decisiones estatales de gasto de

inversión enfrentan condiciones que las pueden desviar de la expectativa compensatoria que ha diseñado la federación para estos recursos. Dicho de otra manera, la federación y los estados enfrentan incentivos diferentes al momento de considerar la distribución y ejercicio del gasto de aportaciones. A continuación se elaboran estas premisas para desarrollar el argumento.

El diseño normativo de los fondos de aportaciones, contenido en la LCF, establece de manera deliberada cierta holgura para las decisiones estatales. Es decir, como parte de la lógica descentralizadora, a pesar de tratarse de recursos etiquetados, el nivel de decisión estatal goza de algún grado de discrecionalidad que permite determinar el destino final de los recursos dentro de una banda acotada por la etiqueta de gasto.

Vale aclarar que en el reparto de aportaciones hacia estados y municipios se aplican criterios con un objetivo compensatorio. Los criterios están previstos en las fórmulas de reparto de la mayoría de los fondos de aportaciones y el grado de especificidad de estos criterios varía entre fondos. A partir del reparto los estados realizan decisiones de gasto que deben ajustarse a las etiquetas previstas por la federación, sin embargo, la LCF no explicita los mecanismos para que estas decisiones utilicen criterios compensatorios en su definición, lo cual se traduce en un espacio de discrecionalidad.

Por sí mismo este espacio discrecional no puede ser calificado como adverso al objetivo compensatorio de las aportaciones, por el contrario, el hecho de que en el nivel local exista la oportunidad de que la toma de decisiones de gasto responda a la realidad de cada estado, empata con una deseable lógica descentralizadora. Lo que propongo es que este espacio discrecional puede ser bien o mal empleado a partir de la variación de dos elementos: a) la posibilidad; y b) la intención.

La posibilidad de emplear la discrecionalidad, con resultados de gasto que se desvíen del objetivo compensatorio, está representada por el funcionamiento de los entes de fiscalización, en particular, con la credibilidad de la amenaza que representan estos entes. La intención de hacer uso de la discrecionalidad, con resultados de gasto que se desvíen del objetivo compensación, está representada por algunos escenarios político-electorales que enfrentan los gobiernos locales, esto es, por el nivel de contrapesos que representan las diferentes fuerzas electorales en ciertos escenarios.

Lo que estoy argumentando es que la variación de algunas de las características de estos dos elementos abre la posibilidad para que las decisiones de gasto sean menos precisas con el objetivo compensatorio. Al referirme a la variación de algunas características es necesario que precise cada uno de estos elementos.

En el caso de los entes de fiscalización es posible identificar que la variación de algunas de sus características puede afectar la eficacia de su funcionamiento, es decir, el grado de independencia, la calidad con que se realizan los procesos de auditoría y la capacidad de sanción, son todos elementos que inciden en la eficacia del ente. Lo que propongo en este sentido es que la ineficacia de estos entes se puede traducir en escenarios en los que la amenaza de la fiscalización no es suficiente para provocar que el ejercicio de las aportaciones persiga un objetivo compensatorio. Dicho de manera muy concreta, sin una vigilancia y amenaza creíbles sobre el uso de las aportaciones, la posibilidad de que sean ejercidas sin un objetivo compensatorio es mayor.

Adicionalmente, propongo que la variación en el escenario político-electoral puede crear intenciones para que la holgura que poseen estos fondos sea malversada. El tipo de variación al que me refiero en este punto es en general al grado de presencia o fortaleza del partido

gobernante y su inestabilidad electoral. Esto significa que pueden generarse escenarios en los que el control del partido en el gobierno es tan abrumador que surge el incentivo para emplear las aportaciones de manera estratégica y no necesariamente con un objetivo compensatorio; pero puede ocurrir por el contrario que su presencia o control no es amplio y las decisiones de gasto surgen como resultado de la interacción con otras fuerzas electorales, o al menos tomando más en cuenta los contrapesos que representan esas otras fuerzas, pero los resultados tampoco se dirigen a fortalecer la compensación. El tipo de variación al que me refiero se construye a partir de dos conceptos principales, la inestabilidad electoral y la preeminencia del partido gobernante.

#### DISEÑO METODOLÓGICO

Esta investigación se sustenta en una estrategia mixta, en la que inicialmente se realiza un análisis cualitativo comparado de los fondos de aportaciones; posteriormente se analizan y comparan tipos de estados, con base en una medición de las capacidades de fiscalización de los recursos federalizados; y finalmente, con base en el análisis de estas capacidades se elaboran casos de estudio para entender los posibles efectos sobre el grado compensatorio de las aportaciones. La primera etapa implica una revisión documental de las normas federales, identificando las facultades diferenciadas entre estados y federación respecto a la determinación sobre el uso de las aportaciones, así como la identificación de las restricciones normativas estatales que inciden en el ejercicio de estos mismos recursos, es decir, se identificarán los elementos que encausan a la federación y los estados a definir el tipo de gasto de inversión que se ejerce en cada estado, a partir de las aportaciones.

Posteriormente, con base en información cuantitativa de los montos de gasto de inversión, y la información cualitativa del destino del gasto de inversión, se generará una medición del grado

de compensación por tipo de fondo, es decir, se generará un coeficiente de concentración del gasto de inversión mediante la utilización del IDH municipal, el destino municipal de la inversión y el monto estatal destinado a cada municipio. Esta medición es la variable a partir de la cual se generará la exploración de las implicaciones de las funciones de fiscalización y los entornos político-electorales. Esta medición, que es la variable dependiente, mide el grado de compensación que tienen las decisiones de gasto de inversión estatales, ejercidas con recursos etiquetados (aportaciones).

En seguida se caracterizará a los estados de acuerdo con la información de las variables explicativas, a saber: independencia de los entes de fiscalización, calidad de auditoría, capacidad de sanción y presencia e inestabilidad electoral del partido gobernante.

A partir del análisis sobre el funcionamiento de las entidades de fiscalización y del análisis sobre la inestabilidad electoral se realizará la selección de estados para definir los estudios de caso. Respecto al análisis sobre el funcionamiento de las entidades de fiscalización, se utilizará la información referente al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), como una medida que permite reflejar variaciones en el desempeño de las entidades de fiscalización locales. La razón de utilizar esta medición, y no directamente alguna de las variables independientes inicialmente definidas, es que a partir del PROFIS es posible aproximarse a una medición del funcionamiento de las entidades sobre la fiscalización de las aportaciones en particular.

Con los casos de estudio definidos será posible elaborar las hipótesis de trabajo, a partir de la aplicación de cuestionarios semi-estructurados a actores claves, dentro de los entes de fiscalización, las áreas financieras y los congresos locales.

El objetivo es explicar cómo el proceso de definición presupuestal de las aportaciones puede ser afectado primero, por la eficacia que demuestran tener los entes de fiscalización, pero además, por el latente incentivo que poseen los gobiernos en turno para desviar el objetivo de las aportaciones, y que se agudiza a partir del grado de fortaleza o presencia del partido gobernante y su inestabilidad electoral.

Finalmente se desarrolla un análisis econométrico acerca de la relación que existe entre, por un lado, las características de los entes de fiscalización y los escenarios electorales, y por otro, la calidad del gasto, como una aproximación al indicador de la variable sobre la compensación del gasto. A partir de este análisis se intenta fortalecer las hipótesis propuestas.

#### CONSIDERACIÓN FINAL

En esta investigación se indaga sobre el aspecto compensatorio de las aportaciones; el efecto de los procesos de fiscalización y de las autoridades responsables de las mismas sobre el grado compensatorio de las aportaciones, así como las posibles repercusiones sobre esta misma condición compensatoria por parte de los escenarios político-electorales locales. La motivación inicial es la aparente inobservancia de un efecto compensatorio a partir del ejercicio de las aportaciones, cuando normativamente la compensación es el objetivo primigenio con el que fueron pensados estos recursos. Esta lógica de asignación de recursos desde el gobierno federal hacia los estados ha sido parte de una estrategia de gasto que pretende redistribuir los recursos, de tal forma que los estados más beneficiados sean aquellos que experimentan situaciones más graves de pobreza y rezago.

Diversos análisis han pretendido realizar acercamientos al tema de la ausencia de compensación, y se ha logrado mostrar que desde la repartición de recursos hacia los estados es posible considerar que no se observa un comportamiento compensatorio. Si bien esta

circunstancia es en sí misma un grave problema, y requiere sin duda ser ajustada con el objetivo de generar una repartición óptima en términos de compensación, no es evidente que si se logra alcanzar un estadio de repartición óptimo, sea esto la condición suficiente para que los estados ejerzan esos recursos con una intención compensatoria, que a todas luces es el objetivo último de este esquema de gasto.

Por tal motivo, lo que tratará de poner a prueba esta investigación es, por un lado, el esquema sobre el cual se sustenta el ejercicio de las aportaciones y, por otro lado, el tipo de características de los procesos de fiscalización, al igual que las condiciones políticas-electorales de los estados, que hacen que unos tomen decisiones de gasto más compensatorias que otros.

Sin dejar de reconocer la diversidad de análisis sobre la transferencia y ejercicio de recursos, la relevancia de esta investigación inicia en que se ha dejado sin analizar con la importancia necesaria un elemento intermedio que es crucial para el entendimiento del proceso de transferencias, el cual sigue siendo hoy en día una caja negra: las decisiones de gasto estatales. Si bien la culminación del efecto compensatorio que pretenden las aportaciones se ve influido por el tipo de reparto hacia los estados, es sumamente relevante aclarar el peso de las decisiones estatales, en el marco de un proceso de descentralización, tanto del ejercicio como de la fiscalización de estos recursos.

La relevancia se concreta, primero, en poder identificar el grado de compensación que tienen las decisiones de gasto de aportaciones estatales. Segundo, en caracterizar los elementos de las EFSL que inciden en su eficacia y el consecuente efecto de amenaza sobre los ejecutores de gasto. Tercero, en ratificar que la lógica de competencia electoral incentiva a hacer uso estratégico de los recursos públicos, pero señalando qué escenarios intensifican ese incentivo.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**

#### **INTRODUCCIÓN**

Existen dos principales campos de literatura especializada que son esenciales para la elaboración de esta investigación. Por un lado es necesario retomar los textos que documentan los procesos de descentralización, esto es, el análisis de los determinantes y los efectos de la distribución de responsabilidades y de recursos entre diferentes niveles de gobierno, lo cual implica obligadamente retomar las explicaciones sobre las estructuras federales. Por otro lado, resulta necesario concentrarse en la literatura acerca de la rendición de cuentas, es decir, aunado al efecto de la modificación al abanico de facultades entre los diferentes niveles de gobierno, y las relaciones entre estos niveles, es preciso analizar desde una perspectiva teórica, el papel que deberían desempeñar los mecanismos que instrumentan la vigilancia y sanción del quehacer de estos niveles de gobierno, en particular lo referente al ejercicio del gasto.

En este sentido se realiza una revisión a estos dos aspectos, los cuales forman parte del proceso de toma de decisiones en torno al ejercicio de recursos. Se otorga, por lo tanto, un importante énfasis al proceso que se sigue para determinar qué tipo de gasto se ejerce (qué decisión de gasto) y mediante qué mecanismos se vigilan y sancionan esas decisiones.

En concatenación, es indispensable establecer puntualmente la motivación y el objetivo de la investigación, que pasa por plantear las preguntas e hipótesis que se desean poner a prueba; como consecuencia resulta imperante aportar los elementos metodológicos que serán empleados para traducir el bagaje teórico en herramientas que permitan soportar las hipótesis de esta investigación. Así, fue necesario seguir una ruta metodológica que combina herramientas de carácter cualitativo y cuantitativo, con lo cual fue posible desdoblarse



puntualmente dos casos de estudio y reforzar algunos hallazgos con un modelo de regresión logística.

Este capítulo presenta inicialmente una revisión a la literatura que contiene los argumentos y análisis en torno al proceso de descentralización y el papel de las transferencias intergubernamentales en ese proceso; posteriormente, se realiza un recorrido a través de los conceptos y argumentos que presentan a la rendición de cuentas como un conjunto de herramientas necesarias, de cuya buena aplicación se puede generar un mejor cumplimiento de las funciones de los órganos de gobierno.

En seguida se presenta la metodología que permitirá alinear los pilares teóricos con las hipótesis. Para esto se establecen los objetivos de la investigación, las preguntas e hipótesis, así como la estrategia metodológica.

Por último se presentan las consideraciones finales del capítulo, las cuales intentan armonizar, dentro del esquema de gasto gubernamental, los procesos de decisión y los mecanismos que vigilan y regulan estos procesos. Pero además se intenta generar una sólida vinculación entre los pilares teóricos descritos y los argumentos presentados.

## REVISIÓN DE LITERATURA

### Descentralización y transferencias

El concepto descentralización se debe entender como el proceso en el que se da una transferencia de poderes de decisión y de ejecución de políticas públicas desde un gobierno nacional hacia gobiernos sub-nacionales; este proceso no sólo atañe al funcionamiento de los organismos de gobierno sino también al papel de la sociedad dentro del proceso de toma de decisiones. En este sentido, se deben tomar en cuenta elementos claves que dan forma al

proceso de descentralización. En primer lugar debe existir la entrega de competencias administrativas, lo cual permitirá que los diferentes niveles de gobierno puedan adoptar los procesos y mecanismos al interior de sus organizaciones. Estos niveles de gobierno deben tener el respaldo financiero que permita enfrentar los costos de adoptar nuevas competencias.

De acuerdo con Cabrero y Mejía (1992) y Jorge Hurtado (2005), la descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento histórico determinado, el cual implica tres distintas formas, a saber: descentralización territorial o por región; descentralización funcional o por servicio y descentralización por colaboración. La primera consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. La segunda consiste en dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Como ejemplo de esta modalidad está la descentralización de los servicios de educación y de salud. La última se origina cuando el gobierno enfrenta problemas, para cuya resolución se requiere una preparación técnica, de la cual carecen los funcionarios. En tal caso se recurre a la colaboración de entidades o empresas privadas. Estas formas que adopta la descentralización son dependientes de la estructura organizacional, por lo que de acuerdo con las características de esta última es que las características y formas de la descentralización están o no presentes en la organización (Cabrero Mendoza y Mejía Lira, 1992, 10).

Otra manera de estructurar o seccionar el proceso de descentralización es como lo realiza Tullia Falleti, que implica entender el orden o secuencia en que se producen los distintos tipos de descentralización (fiscal, administrativa y política) como un elemento central en la evolución del balance de poder entre niveles de gobierno (Falleti, 2009). O como lo expone

José Luis Coraggio, quien menciona que cuando se trata el tema de la descentralización del estado se debe analizar a partir de tres ejes: Administrativo, relativo a las autonomías (regionales) mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etc.; económico, que consiste en una privatización destinada a traspasar recursos y partes completas del aparato estatal (empresas) a la iniciativa privada, por ser ésta mejor motivadora y orientadora de la gestión que el estado; político, que consiste en la reforma de los mecanismos de decisión política que predomina en la sociedad, y sobre todo, de la devolución a la sociedad de parte del poder político alienado al estado (Coraggio, 1997).

Por otro lado, el talante complementario para este análisis es el federalismo fiscal. Este concepto refiere a una serie de criterios que norman las relaciones fiscales entre diferentes actores; se relaciona con el concepto de descentralización fiscal pues éste implica la serie de procesos para aplicar los criterios normativos que surgen del federalismo fiscal. En particular ha sido identificado como un proceso que se vincula con el grado de autonomía fiscal y responsabilidad que se le otorga a los gobiernos estatales. El Banco Mundial conceptualiza a este proceso como la transferencia de responsabilidades de gasto y tareas de recaudación hacia los niveles de gobierno locales.

De forma muy clara, Chanchal Sharma establece que mientras el federalismo fiscal es un conjunto de principios con una intención normativa, que tienen el objetivo de orientar para el diseño de las relaciones fiscales entre los gobiernos nacionales y locales, la descentralización fiscal es un proceso para la aplicación de dichos principios (Sharma, 2005).

Derivado del proceso de descentralización es necesario abordar el tema de las transferencias intergubernamentales. La literatura establece dos principales clasificaciones, una por el objetivo que pretenden las transferencias y otra por el grado de acotamiento del que son

objeto. El objetivo puede ser el de resarcir, cuando los gobiernos locales transfieren la facultad de cobrar determinados impuestos al gobierno nacional, por cuestiones de eficiencia, y éste reintegra los recursos recaudados a los gobiernos locales. O bien el objetivo puede ser compensar, cuando existe un desequilibrio en la capacidad fiscal de los gobiernos locales más rezagados, por lo que las transferencias benefician a esos gobiernos de manera inversamente proporcional a su nivel de desarrollo. Respecto al criterio de acotamiento, las transferencias pueden ser condicionadas, es decir, cuando el nivel de gobierno nacional establece rubros o etiquetas de gasto, las cuales deben ser respetadas por los gobiernos locales. O no condicionadas, es decir, los gobiernos locales no se encuentran sujetos a una restricción establecida por el gobierno nacional.

Por lo general estas clasificaciones se encuentran combinadas, dando como resultado que la cualidad compensatoria suele estar relacionada con el condicionamiento, es decir, los recursos que se ejerzan deberán orientarse hacia materias que combatan la pobreza y rezago. Mientras que las transferencias resarcitorias por lo general son no condicionadas, ya que su sentido es sólo regresar a los gobiernos locales los recursos recaudados por la cesión de derechos recaudatorios.

En cuanto a la conveniencia de las transferencias, existen posicionamientos contrapuestos. Estos posicionamientos se derivan directamente de las ventajas o desventajas que se le atribuyen a la descentralización fiscal.

Un primer argumento atribuye al sistema de transferencias el objetivo de ser una herramienta para resolver o mitigar los desequilibrios impositivos (vertical y horizontal), al dar más recursos a los gobiernos locales más pobres (Weingast, 2009). El vertical significa que los recursos asignados a los gobiernos sub-nacionales no corresponden con las responsabilidades

de gasto que les son atribuidas. El horizontal ocurre cuando existen disparidades en el desarrollo regional de los gobiernos sub-nacionales y consecuentemente diferencias en su capacidad fiscal.

Otro argumento, que representa la naturaleza de las aportaciones, es que las transferencias pueden buscar la equidad, es decir, tener una intención de redistribuir el ingreso de forma tal que se llegue a los estratos menos aventajados. En esta misma posición Oates explica que un adecuado diseño de las transferencias, bajo una lógica pigouviana<sup>3</sup>, puede servir para internalizar los beneficios indirectos asociados con determinados servicios o bienes locales (Oates, 2005). Además, este tipo de transferencias puede ser también un mecanismo para el rescate fiscal de los gobiernos locales.

En contraposición, se ha argumentado que el sistema de transferencias debe considerarse en términos de los incentivos que genera sobre el crecimiento económico de los gobiernos locales. Esto conduce a señalar que por un lado las transferencias que se correlacionan negativamente con el crecimiento del ingreso local, difícilmente generarán incentivos para que estas autoridades tomen decisiones que procuren el crecimiento económico; por otro lado, bajo este mismo esquema de transferencias es presumible observar una tendencia hacia mayor corrupción y captación de rentas. (Weingast, 2009).

En esta línea, Jonathan Rodden<sup>4</sup>, quien es citado por Oates (2009), indica que en las situaciones donde los gobiernos locales son financiados principalmente por transferencias federales o nacionales, se genera un fuerte incentivo a abusar de los recursos fiscales (*raiding*

---

<sup>3</sup> Lo que implica esta lógica es la intervención estatal inmediata, que consiste en gravar con un impuesto la actividad productiva del agente generador de externalidades, con el fin de restablecer el “óptimo” económico confiando en la capacidad de un Estado en la búsqueda del bien común.

<sup>4</sup> Ver: Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, 2003, International Organization 57 (Fall), 695-729.

*the fiscal commons*), lo cual resulta en el uso irresponsable del presupuesto y por lo tanto en un incremento del gasto presupuestal.

En un intento por conciliar estas posiciones contrapuestas o generar algún nivel de control sobre el efecto de las transferencias, Weingast (2009) establece que el diseño de las mismas debe seguir al menos dos elementos:

- a) El diseño debe disminuir el gravamen fiscal sobre la economía y limitar la competencia fiscal;
- b) Este sistema de transferencias debe recompensar a aquellos gobiernos locales que fomentan su crecimiento económico.

Hasta aquí se han revisado los conceptos de descentralización, federalismo fiscal y transferencias intergubernamentales, y conforman un primer pilar que servirá para describir parte de la problemática y construir el argumento de esta investigación. En concreto, este conjunto de conceptos permitirá desentrañar una primera etapa que consiste en la entrega de facultades y recursos financieros a los gobiernos estatales, por parte del gobierno federal, a fin de que se responsabilicen del ejercicio de recursos federalizados con destino específico de gasto (recursos etiquetados). Este conjunto de conceptos defiende su posición con base en el argumento de la ventaja comparativa que se asume tienen las unidades de gobierno más cercanas a la problemática, en términos regionales, sobre las unidades de gobierno más alejadas. Esto significa que los gobiernos municipales y estatales, en ese orden, identifican de mejor manera las problemáticas locales y les dan mejor solución. Así, el arreglo institucional que se traduce en transferencias condicionadas a los estados actualiza la postura descentralizadora; sin embargo, agrega un componente restrictivo, el cual se materializa con el condicionamiento de los recursos a destinos preestablecidos, lo que es denominado también

como gasto etiquetado. Este condicionamiento es justificado porque el origen de los recursos es federal, y es este nivel de gobierno, que haciendo uso de sus facultades establece destinos de gastos focalizados, en el marco de una estrategia general de gasto que pretende ser dirigida a los sectores de población menos aventajados. No obstante la plausible intención de compensar, al tiempo que la prerrogativa del gobierno federal es utilizada para condicionar el gasto, contraviene el espíritu original del proceso de descentralización, dejando a los gobiernos estatales como ejecutores de proyectos y recursos, negando con ello su teórica ventaja comparativa en la correcta identificación de problemáticas, y su consecuente solución.

Sin embargo, es posible retomar y ajustar el argumento descentralizador para mirar hacia el ejercicio de las aportaciones, aún con su condicionamiento. Esto es posible porque los gobiernos estatales tienen, dependiendo del fondo que se trate, mayor o menor holgura para la elección de los proyectos en los que se invertirá, y con esto es posible pasar sus decisiones por el tamiz intuitivo de la ventaja comparativa que tienen los estados.

Ahora bien, esta visión inicial sobre la relación federación-estado, acotada en este documento como la transferencia de recursos para que sean ejecutados con ciertas restricciones, debe verse más allá de una relación unidireccional. Incluso desde una postura estrictamente normativa, en apego a la LCF y otros ordenamientos relativos, la relación en torno al ejercicio de las aportaciones permite identificar diversas interacciones de los actores, tanto en el proceso de transferencia de recursos, en el ejercicio, así como en su fiscalización. Son precisamente estas interacciones de ida y vuelta, entre federación y estados, las que la literatura sobre relaciones intergubernamentales reconoce como las forjadoras de la nueva manera de ver el federalismo. En particular hay dos etapas cruciales de interacciones que serán enfocadas en este estudio. Por un lado la etapa en la que se realiza la comprobación de gastos

de aportaciones por parte de los estados y la consecuente revisión que instrumenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otro lado, el proceso de revisión de la cuenta pública por parte de los entes de fiscalización de los estados, en coordinación con la ASF, respecto de los recursos de origen federal.

La rendición de cuentas

Un análisis fundamental para el desarrollo de esta investigación es el andamiaje normativo que prevé, desde 2007, un esquema renovado de rendición de cuentas en la contabilidad, distribución y el ejercicio de los recursos públicos para el caso mexicano.

El concepto “rendición de cuentas”, como lo señala Andreas Schedler, si bien encuentra su origen en el término *accountability*, no representan exactamente lo mismo. Este autor señala que “[...] mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad” (Schedler, 2004, 12).

Respecto al concepto *accountability*, Mark Bovens apunta que es hoy evocado como un término que hace alusión a lo que es fiable, a lo que es justo, al buen gobierno, al comportamiento deseado, a una característica que debe existir sin duda en el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, al tiempo que es un término que genera aceptación y consenso, en ocasiones no se le otorga con precisión el significado que hoy en día debe ostentar (Bovens, 2006, 7).

Mark Bovens, en un intento por generar un marco analítico parsimonioso de este concepto, identifica que el mapa conceptual es amplio y diverso; así, cita una serie de



conceptualizaciones, como la de Lenahan O'Connell, quién señala que existe *accountability* cuando los servicios públicos tienen una alta calidad, a bajo costo y son brindados de una manera cortés (O'Connell, 2005); o como lo hace Jonathan Koppell, quien identifica cinco elementos que apuntalan a este concepto: transparencia (*transparency*), confiabilidad (*liability*), control (*controllability*), responsabilidad (*responsibility*), capacidad de respuesta (*responsiveness*) (Koppell, 2005). Como resultado de su exploración, Bovens fija su definición como: la obligación de explicar y justificar una conducta; de manera más concisa, señala que *accountability* es una relación entre un actor y un foro, en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede realizar cuestionamientos y emitir un juicio, y el actor podría enfrentar consecuencias. Como extensión de esto, las preguntas relevantes que deben ser resueltas para cada caso son: ¿A quién se le rinde cuentas?, ¿quién rinde cuentas?, ¿sobre qué se rinde cuentas?, ¿por qué el actor se siente obligado a rendir cuentas? (Bovens, 2006, 9-15).

Dejando de lado el posible conflicto filológico que podría derivarse de la transición del concepto *accountability* al concepto rendición de cuentas, lo que en la actualidad este último término ofrece en su definición es, de acuerdo con Schedler, dos elementos: la obligación de informar y de justificar las decisiones (*answerability*), y la capacidad de sancionar en caso de incumplir deberes (*enforcement*).

Luis Carlos Ugalde, después de una revisión a autores como Delmer D. Dunn, Luis F. Aguilar, James Fearon, Bernard Manin, Adam Przeworski, Susan C. Stokes y John Ferejohn, entre otros, indica que este término, como resultado de la falta de rigor analítico, se ha utilizado en ocasiones como sinónimo de algunos conceptos con los que existe algún grado de empalme conceptual, pero que son diferentes, como la responsabilidad política, la responsividad, el

control, la fiscalización y la transparencia. Para establecer entonces los límites del concepto, indica que existen cinco elementos torales en torno a la rendición de cuentas, a saber: delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato. Como resultado, la definición que construye este autor es:

[...] la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde 2002, 13-14).

Por su parte, José Antonio Crespo, al argumentar sobre la necesidad de rendición de cuentas para la prevalencia de un sistema democrático, afirma que este término implica que las instituciones políticas están diseñadas para lograr que los gobernantes se hagan responsables de sus actos y decisiones (Crespo, 2001). Esta definición la construye a partir de los tres elementos que cita del politólogo Karl Deutsch<sup>5</sup>, los cuales son: a) un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores; b) los controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites; c) los controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan.

Retomando a Schedler, ya con un matiz más empírico, este autor señala que la rendición de cuentas implica la relación siguiente: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el

---

<sup>5</sup> Los elementos que cita Crespo son del texto de Karl Deutsch *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 220.

castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política usualmente abarca las tres dimensiones: información, justificación y sanción. (Schedler, 2004, 20).

Con una intención igualmente de análisis empírico, Alejandra Ríos-Cázares y Guillermo Cejudo, apoyados principalmente en las explicaciones de Mark Philp (2008)<sup>6</sup> y Mark Bovens (2006), establecen que la rendición de cuentas es:

[...] una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento -vía sanciones o incentivos- (Ríos-Cázares y Cejudo, 2009, 4).

Con base en este mismo esquema, Sergio López Ayllón y Mauricio Merino plantean que la relación no queda restringida únicamente entre A y B, sino que en realidad supone múltiples A's y B's. Además, extienden el análisis al plantear la existencia de un elemento más, "C", el cual incorpora la dimensión pública de la lógica de la rendición de cuentas. Esto significa que "C" es entendida como los ciudadanos que otorgan calidad a la democracia, a través del ejercicio de sus derechos fundamentales, políticos y sociales. Si bien C no tiene obligaciones ni atribuciones precisas, sí resulta necesaria su aparición en este esquema, pues con eso genera que la relación entre A y B adquiera una justificación frente al espacio público democrático y evita con esto que se convierta en una trampa burocrática, autoritaria (López Ayllón y Merino, 2009, 5-7).

De estas conceptualizaciones se pueden identificar de manera indirecta los dos tipos básicos en que se traduce la rendición de cuentas. Por un lado está la de tipo vertical, que significa una relación entre los gobernantes y los gobernados, que se traduce primariamente en el

---

<sup>6</sup> El texto citado por Ríos-Cázares & Cejudo (2009) es: Philp, M. (2008), *Delimiting Democratic Accountability*. *Political Studies*, 57: 28–53. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x

mecanismo de votación. Por otro lado, la de tipo horizontal es la que se verifica entre organismos públicos, y tiene el objetivo de convertirse en contrapesos a la acción, inacción o transgresión de estas instancias (O'Donnell, 1994 y 2003).

### *Fiscalización*

Como un elemento indispensable para el logro de las tareas que derivan de la rendición de cuentas –informar, explicar, justificar– es necesario abordar el concepto de fiscalización. En términos generales la fiscalización es una serie de procesos y herramientas que tienen el objetivo de revisar y evaluar el funcionamiento de un órgano público o privado, así como el ejercicio de recursos. En el caso de los entes públicos o recursos públicos esta serie de procesos y herramientas pretenden identificar si su administración es conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas, sobre los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía (Rivas y Ocampo, 2006, 35; Ríos-Cázares y Pardinas, 2008, 3).

Estos procesos son llevados a cabo por instituciones identificadas generalmente como entidades de fiscalización superior. Las características funcionales que éstas adoptan en la actualidad han permitido identificar dos principales modelos teóricos. El primero, modelo europeo, también conocido como Modelo de Corte o Tribunal de Cuentas, consiste en órganos que dependen en su mayoría del parlamento, y funcionan a partir de tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles. El segundo, modelo estadounidense, basado en la integración de Auditorías o Contralorías generales, en las que no existe una función colegiada. Si bien estos dos modelos teóricos son los más mencionados en la literatura, existen modelos adicionales que también son destacados. Así, Ríos y Pardinas presentan una revisión de cuatro modelos básicos: el napoleónico, ligado al modelo de tribunal de cuentas; el modelo

Westminster; el modelo de Consejo, similar al Westminster; y el modelo presidencial, también identificado como modelo estadounidense (Ríos Cázares y Pardinás, 2008, 4-5).

Aunque estos modelos se ubican en diferente posición por el grado de actuación frente al uso de recursos públicos, es decir, desde el simple seguimiento hasta la sanción, y su mecanismo de toma de decisiones va de lo colegiado a lo unipersonal, finalmente están dirigidos a vigilar el uso de los recursos públicos, además de brindar certeza sobre la información que presentan los ejecutores de gasto.

Estos procesos y herramientas para la fiscalización son de gran utilidad para que los gobiernos hagan un mejor uso de los recursos y se deriven ganancias de orden político, como una mayor aceptación y confianza por parte de la sociedad, al tomar en cuenta los aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. Son por lo tanto una inversión con alto rendimiento social, que al tiempo que se ocupan del funcionamiento de los entes públicos, atacan y combaten la corrupción, la cual se detona principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público (Figueroa, 2007).

Se han analizado el concepto de rendición de cuentas, con especial énfasis en la fiscalización y las acciones que de ésta se derivan, vigilar, informar y justificar. Estos conceptos conforman el segundo pilar teórico que permitirá realizar la incursión y explicación de la problemática que rodea la etapa relacionada con la selección de la cartera de proyectos y el ejercicio de los recursos presupuestarios para respaldar dichos proyectos. De esta revisión conceptual se obtienen los elementos constitutivos, los objetivos y alcances de un proceso de fiscalización, de tal manera que permitirán ir desdoblando dos nodos importantes de esta etapa. En primer lugar la manera en que se llevan a cabo los procesos de fiscalización de los recursos federalizados; en segundo lugar la manera en que el incumplimiento de los objetivos de los

fondos de aportaciones tienen consecuencias sobre los ejecutores de gasto. El argumento que se pretende fortalecer es en el sentido de mostrar que la eficacia de los procesos de fiscalización y el alcance de las sanciones son elementos que pueden definir sustancialmente la manera en que los ejecutores de gasto toman sus decisiones. Es decir, cuanto mejor se realicen las auditorías (enfocadas en el desempeño) y cuanto más severas sean las sanciones por el incumplimiento de los objetivos compensatorios, se hace más probable que los ejecutores de gasto ajusten sus decisiones a los criterios compensatorios de las aportaciones.

La experiencia mexicana

### *Descentralización*

Para el caso concreto de la experiencia mexicana, la descentralización de los elementos políticos, administrativos y fiscales ha generado la existencia de un complejo sistema de competencias, cuyo funcionamiento se sustenta en criterios y fórmulas de coordinación para las facultades de los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de evitar la duplicidad de funciones. En materia fiscal y financiera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no estableció una distribución de las fuentes de ingreso para la federación, las entidades federativas y los municipios, sino que otorgó facultades a los estados para establecer las contribuciones necesarias al presupuesto local (art. 124) y a los presupuestos municipales (art. 115); en el mismo sentido, promulgó prohibiciones para los estados en la tarea de aplicar impuestos. Como resultado de ese esquema, el cual privilegiaba la concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso, y con el auge del presidencialismo y la preeminencia del régimen de partido único, “el gobierno federal expropió las facultades tributarias y sometió a entidades y municipios a transferencias de recursos bajo las condiciones del propio régimen” (Enríquez, 2001, 106).

Actualmente la expectativa sobre este sistema federal, al menos desde una postura normativa, como lo señala Fausto Hernández, debe implicar la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible (Hernández, 1997). Esto implica alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí:

- a) El principio de la correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y,
- b) El principio de eficiencia recaudatoria, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal ya que debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones.

En cuanto a la suficiencia para solventar las necesidades de gasto, debe subrayarse su proceso de descentralización, cuya columna vertebral se encuentra en las transferencias a estados y municipios. Estas transferencias tienen el objetivo de balancear las necesidades de gasto y las capacidades limitadas de ingreso de las autoridades sub-nacionales en México (Pardinas, 2006, 106). O como lo establecen Hernández e Iturribarría (2003), un sistema de transferencias federales “a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos sub-nacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”. Al mismo tiempo éstas dan una dimensión social y política al federalismo fiscal, ya que integran criterios socioeconómicos en la composición del reparto de estos recursos.

Los trabajos que abordan la problemática en torno a las aportaciones en el caso mexicano realizan básicamente una descripción. Como resultados han mostrado, por ejemplo, que en términos de reparto existe un claro incumplimiento de los objetivos de las transferencias (Díaz-Cayeros, 2006a; Hernández, 1997; 2007), que existen inconsistencias normativas en el diseño de los criterios de reparto, es decir, que las fórmulas para repartir entre estados no están necesariamente encaminadas a un propósito de compensar (Sour, 2004). Otro de los aportes consiste en mostrar que sigue existiendo un efecto regresivo en diversos rubros de gasto, lo que se ha traducido en un incumplimiento del proyecto redistributivo (Scott, 2004; 2008).

### *Fiscalización*

Las transformaciones de que ha sido objeto la función de fiscalización y las instancias que la practican en México, a partir de 1999, es la orientación que en gran medida es la que actualmente prevalece. En ese año se aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, y en el año 2000 se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando con esto la Auditoría Superior de la Federación. Este órgano cuenta con autonomía técnica y de gestión, al igual que el órgano anterior, además de que se adicionaron, entre otras funciones, las siguientes:

- Fiscalizar a todos los poderes de la Federación, las entidades públicas federales de cualquier naturaleza, el uso de recursos federales por parte de los gobiernos locales y a los particulares;
- Las facultades de revisión domiciliarias, de imposición de sanciones administrativas y de denuncias ante el ministerio público, en su caso; y



- Un mayor control y la posibilidad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la tarea central de este órgano es la fiscalización de la Cuenta Pública, lo cual comprende la revisión de los ingresos (subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública), el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, entre otros. El objetivo de la fiscalización de la Cuenta Pública es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como practicar auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

Si bien este órgano tiene el alcance normativo de incidir en los ejercicios presupuestales de estados y municipios, cuando se trata de recursos federales, de manera paralela existen órganos locales que tienen la tarea de fiscalizar la administración de recursos federales, estatales y municipales, los denominados entes de fiscalización superior locales. Junto a estas instancias federal y locales también existen los órganos internos de control, los cuales funcionan desde cada una de las dependencias de los tres poderes, además de los órganos autónomos. Su función es la de supervisar, vigilar, controlar y auditar el funcionamiento de las dependencias.

En esa tendencia, en mayo del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, sobre temas de transparencia y ahorro en el ejercicio de los recursos públicos. Con estas reformas se pretendían entre otros objetivos los siguientes<sup>7</sup>:

- Orientar el ejercicio del gasto y las tareas de toda la administración pública en los tres órdenes de gobierno hacia la entrega de resultados;
- Asignar el presupuesto con base en los resultados alcanzados y fortalecer las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados;
- Reforzar la fiscalización de los recursos en las entidades federativas y en los municipios; y
- Homologar los sistemas contables de todo el país y la difusión de las evaluaciones de los programas públicos de los tres órdenes de gobierno.

Actualmente el modelo de contraloría que ha adoptado México para los tres poderes se realiza con distintas características. Para las dependencias del Ejecutivo el modelo de contraloría es desarrollado por la Secretaría de la Función Pública. El titular es nombrado por el propio Ejecutivo, por lo tanto quien vigila es parte de la estructura organizativa que debe ser vigilada. En el Legislativo, si bien hay órganos de fiscalización, existe una gran diversidad de estructuras que no necesariamente son comparables, tales como: auditorías superiores de finanzas, auditorías de glosa y contadurías mayores de hacienda. Para el caso del Poder judicial, tanto en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Federal Electoral, los órganos internos también se colocan en la misma premisa de control desde el ejecutivo. Finalmente la Auditoría Superior de la Federación, la cual es nombrada por el Poder Legislativo, tiene facultades tan ampliadas que realiza convenios con las autoridades

---

<sup>7</sup>Artículos 73, 79, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 85 y 110 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.

locales para llevar a cabo la fiscalización y sólo cubre porcentajes parciales de los recursos que se erogan (Rivas y Ocampo 2006, 50-53).

## PROPUESTA: HIPÓTESIS Y VARIABLES

### Objetivos de la investigación

En esta investigación se indaga sobre el aspecto compensatorio de las aportaciones; el efecto de los procesos de fiscalización y de las autoridades responsables de las mismas sobre el grado compensatorio de las aportaciones, así como las posibles repercusiones sobre esta misma condición compensatoria por parte de los escenarios político-electorales locales. La motivación inicial es la aparente inobservancia de un efecto compensatorio a partir del ejercicio de las aportaciones, cuando normativamente la compensación es el objetivo primigenio con el que fueron pensados estos recursos. Esta lógica de asignación de recursos desde el gobierno federal hacia los estados ha sido parte de una estrategia de gasto que pretende redistribuir los recursos, de tal forma que los estados más beneficiados sean aquellos que experimentan situaciones más graves de pobreza y rezago.

Como ha sido mencionado, diversos análisis han pretendido realizar acercamientos al tema de la ausencia de compensación, y se ha logrado mostrar que desde la repartición de recursos hacia los estados es posible considerar que no se observa un comportamiento compensatorio. Si bien esta circunstancia es en sí misma un grave problema, y requiere sin duda ser ajustada con el objetivo de generar una repartición óptima en términos de compensación, no es evidente que si se logra alcanzar un estadio de repartición óptimo, sea esto la condición suficiente para que los estados ejerzan esos recursos con una intención compensatoria, que a todas luces es el objetivo último de este esquema de gasto.

Por tal motivo, lo que tratará de poner a prueba esta investigación es, por un lado, el esquema sobre el cual se sustenta el ejercicio de las aportaciones y, por otro lado, el tipo de características de los procesos de fiscalización, y de las condiciones políticas-electorales de los estados, que hacen que unos tomen decisiones de gasto más compensatorias que otros.

En este sentido, todos los gobiernos estatales están institucionalmente vinculados con el gobierno federal a través de las mismas reglas, en este caso particular la LCF es el principal arreglo que intenta establecer los criterios para que estos actores tomen decisiones en torno al tratamiento que se le da a los recursos que son transferidos por la federación. Adicionalmente, se deben contemplar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En consecuencia, al afrontar los gobiernos estatales un mismo esquema de reglas sobre el uso de los recursos federales, se podría asumir que el efecto de esas leyes sea homogéneo sobre todos ellos. En otras palabras, los gobiernos estatales se enfrentan a los mismos incentivos que genera el gobierno federal a través de dichas leyes, y es necesario identificar con claridad cómo es que los diferentes mecanismos que emplea la norma pudieran encausar el comportamiento de gasto de los estados, de tal forma que pudieran o no alejarse de una pretensión compensatoria; además, es necesario conocer aquellas características propias de la dinámica electoral de los estados, que los pudieran estar inclinando a tomar cierto tipo de decisiones de gasto.

Preguntas de investigación e hipótesis de trabajo

La pregunta e hipótesis torales de esta investigación son las siguientes:

¿Por qué las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio de las aportaciones?

Frente a este cuestionamiento se especula que las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio en función de la posibilidad que representan (a) las características de la fiscalización y la intención que significan (b) los escenarios político/electorales, sobre el uso de los espacios de discrecionalidad que poseen los fondos de aportaciones.

De este cuestionamiento e hipótesis generales se derivan cuestionamientos e hipótesis específicos.

El primer elemento a indagar es la manera en que la descentralización de recursos federales ha tenido consecuencias sobre las decisiones estatales de gasto de inversión. Si bien existe una tendencia hacia un mejor reparto de recursos desde la federación hacia los estados, y si bien esto se alinea con las posturas que enarbolan las ventajas de la descentralización, aún existe tarea por realizar en el terreno de las decisiones estatales sobre el destino de los recursos. En este mismo sentido, la tarea de fiscalización ha sido descentralizada hacia órganos estatales y son las entidades de fiscalización superior locales las que, además de realizar la fiscalización de los recursos locales, retoman parcialmente la tarea de fiscalizar los recursos de origen federal, a partir de convenios con la ASF.

Como consecuencia de estos dos procesos (la descentralización tanto del gasto como su fiscalización), se plantea el primer conjunto de cuestionamientos particulares, esto es, ¿la descentralización de funciones y recursos hacia los estados tiene como consecuencia que el gasto de las aportaciones sea más compensatorio?, ¿qué tipo de decisiones de gasto de inversión son las que toman los gobiernos estatales a partir de las aportaciones?, ¿en qué medida la descentralización de las funciones de fiscalización influyen en el grado compensatorio del gasto de aportaciones?

Ante estos cuestionamientos la primera hipótesis que se plantea es:

H1: La descentralización de las funciones de gasto y fiscalización de recursos etiquetados es un elemento que se traduce en que las decisiones presupuestales de los gobiernos estatales fortalezcan su orientación compensatoria.

Lo que está detrás de esta hipótesis es uno de los pilares teóricos de la descentralización. Es decir, las unidades de gobierno más cercanas a la problemática pueden identificarla de mejor manera y establecer por lo tanto una mejor solución. Por tal motivo, pensar el proceso de transferencia de aportaciones para el consecuente ejercicio, por parte de los gobiernos estatales, se encuadra en este principio. Pero además, si paralelamente existe un proceso incremental de descentralización de los mecanismos de fiscalización de esos mismos recursos, se estaría reforzando el mismo principio.

El segundo elemento a indagar es la relación que existe entre el papel que llevan a cabo las entidades de fiscalización con el grado de compensación que logra tener el gasto de inversión de las aportaciones. Este segundo elemento implica el análisis de las decisiones particulares de gasto de inversión, así como las características institucionales de las entidades de fiscalización, esto es, la independencia, la calidad de las auditorías y la capacidad de sanción.

En este sentido, con el segundo grupo de preguntas se desea saber: ¿Qué elementos de la independencia institucional de las EFSL son más relevantes para la efectividad de sus funciones?, ¿qué tipo de instrumentos de auditoría se traducen en mayor eficacia de las EFSL?, ¿qué tipos de procesos de selección, capacitación y actualización existen para los auditores?, ¿en qué medida las observaciones y sanciones representan una amenaza para los ejecutores de gasto?

Para estos cuestionamientos se plantean las siguientes hipótesis:

H2: La independencia institucional de las entidades de fiscalización locales es un factor que incrementa la posibilidad de lograr procesos de auditoría efectivos.

H3: La capacitación de los auditores y la realización de auditorías del desempeño son elementos que incrementan la eficacia de los procesos de auditoría.

H4: La capacidad de las entidades de fiscalización locales para iniciar y dar seguimiento a los procedimientos derivados de las auditorías incrementa la posibilidad de que las decisiones de gasto de aportaciones se ciñan a los criterios compensatorios.

Estas tres hipótesis (H2, H3 y H4) se refieren a lo que ha sido definido aquí como el elemento de “posibilidad”. La primera de estas hipótesis pretende establecer que la existencia de condiciones de independencia institucional, es una característica necesaria para hacer más probable que el trabajo de auditoría pueda realizarse sin interferencia de actores ajenos al proceso, y por lo tanto resulte más efectiva. La segunda de estas hipótesis (H3) obedece a dos circunstancias, en primer lugar a la diferencia sustantiva entre auditorías financieras y auditorías de desempeño. Las primeras sólo supervisan que no exista daño a la hacienda pública, esto es, que exista comprobación de gastos y congruencia y entre el presupuesto ejercido y el programado. Las segundas realizan un análisis con enfoque en resultados, que en el caso de las aportaciones se trata de resultados compensatorios. De esta forma, la utilización de auditorías de desempeño podrían identificar los efectos compensatorios del ejercicio de aportaciones, mientras que las financieras sólo podrían identificar que se cumpliera contablemente con lo programado. De manera complementaria, es necesario subrayar que un giro hacia las auditorías de desempeño, concentradas principalmente en criterios de rezago, implica un bagaje de capacitación que debe ser

identificado y analizado. En este sentido se considera relevante conocer el tipo y frecuencia de la capacitación que reciben los responsables de los procesos de auditorías.

Ambos elementos están dirigidos a influir en el nivel de eficacia de los procesos de auditoría. Lo que se considera eficacia en estos procesos es que se logre auditar la proporción de recursos que sea determinada, y que estas auditorías utilicen criterios de carencia y rezago, según del fondo que se trate. De esta manera es más probable que las observaciones se relacionen con el grado de alcance de los objetivos compensatorios.

La tercera de estas hipótesis (H4) se concentra en el efecto de los procedimientos iniciados por los entes fiscalizadores, derivados de las observaciones que surgen de los procesos de auditoría. Si bien los entes de fiscalización son quienes establecen la sanción, no son quienes las ejecutan. Aún así, lo que sustenta a esta hipótesis es la percepción de que la existencia de una amenaza creíble, traducida aquí como capacidad para iniciar procedimientos, podrá disminuir la posibilidad de que la discrecionalidad que existe en el ejercicio del gasto de aportaciones sea malversada en perjuicio del objetivo compensatorio.

Estas dos hipótesis pueden estar enlazadas, es decir, cuando se incrementa la eficacia de los procesos de auditoría, como resultado de mejor capacitación y mejores herramientas, puede resultar que las observaciones y sanciones hagan más evidente los aspectos de carencia y rezago. Si de manera consecuente los procedimientos iniciados por los entes fiscalizadores son percibidos como una amenaza creíble, el resultado puede dirigirse a disminuir las posibilidades para malversar la discrecionalidad que permiten los fondos de aportaciones.

#### Condiciones político/electorales

En general, se presume que las condiciones político/electorales pueden hacer variar la



intensidad del incentivo sobre la discrecionalidad de las aportaciones. Debe subrayarse que la lógica de competencia electoral, vista desde una óptica clientelar, carga sobre sí un incentivo por usar los recursos de manera estratégica. Es en este sentido que lo que se trata de explicar aquí es la manera en que ese incentivo logra cambiar su intensidad.

De estas condiciones se desean abordar dos elementos: a) la preeminencia del partido en el gobierno, y b) la inestabilidad electoral a nivel estatal. El primer elemento se refiere a la presencia electoral del partido en el gobierno frente a otras fuerzas políticas. Se considera conveniente abordar este elemento sobre la lógica de que existen espacios de negociación entre las fuerzas políticas respecto al diseño presupuestal. De manera precisa se intenta contestar: ¿Cómo la fortaleza del partido en el gobierno, a nivel municipal y en el congreso incentiva el uso de las aportaciones?

La hipótesis que se proponen a este cuestionamiento es:

H5: Mientras mayor sea la fortaleza o preeminencia del partido que gobierna el estado, se incrementa la posibilidad de incurrir en ejercicio discrecional de las aportaciones y se reduzca su nivel compensatorio.

La razón de esta hipótesis descansa en una lógica de negociación entre fuerzas políticas. El poder de negociación de cada una es consecuencia de su presencia partidista y legislativa. En este sentido, si el partido gobernante goza de amplia presencia en estos dos conceptos, su poder de negociación es muy alto, o bien, los contrapesos que enfrenta son muy débiles y esto refuerza el incentivo para que la discrecionalidad con la que están diseñados los fondos de aportaciones pueda ser mal empleada.

El segundo elemento es el grado de inestabilidad electoral. El interés de analizar este aspecto

recae en el supuesto de que el proceso de conformación presupuestal pasa por la ponderación del comportamiento de los resultados electorales. Es decir, la posibilidad de destinar el presupuesto de manera regional permite suponer que se valora en el diseño presupuestal el destino del recurso en función de la identificación partidista de la región, es decir, de los resultados electorales. Esto se pudiera traducir en una intensificación del incentivo para una repartición selectiva del presupuesto, que pudiera contravenir el objetivo compensatorio. La pregunta precisa en este sentido es:

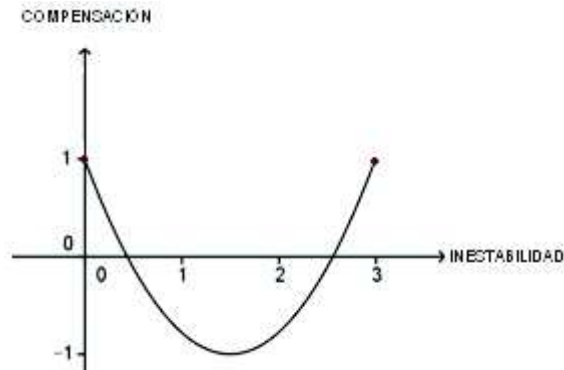
¿Qué escenarios de inestabilidad refuerzan el incentivo para el uso estratégico de las aportaciones?

H6: Los escenarios de muy alta o muy baja inestabilidad electoral provocan que el gasto de aportaciones se realice de manera estratégica y se aleje del objetivo compensatorio.

Lo que se sugiere en esta hipótesis es que efectivamente el resultado de los procesos electorales, que se traduce en la medición de inestabilidad, es un elemento que refuerza el incentivo para hacer uso estratégico de las aportaciones. A partir de una lógica clientelar es posible afirmar que la medición de inestabilidad se relaciona de manera negativa con el objetivo compensatorio de las aportaciones. Es decir, un escenario en el que existe poco cambio en los resultados electorales (escenario de estabilidad), puede incentivar a dirigir los recursos de manera estratégica, tanto a los distritos ganados, como a los perdidos, según la estrategia que se pretenda, ya sea atender clientelas o tratar de avanzar en los distritos perdidos. Pero puede ocurrir también que en un escenario donde los resultados electorales son muy inestables, el incentivo que se refuerza esté dirigido a ejercer el gasto de forma estratégica. No es clara la estrategia a tomar, pero resulta difícil concluir que se puede tratar de

una donde el objetivo sea ejercer las aportaciones de manera compensatoria.

De manera gráfica lo que se está sugiriendo en esta hipótesis es lo siguiente:



Lo que representa esta gráfica es que tanto los bajos como los altos valores de inestabilidad podrían conducir a observar resultados pobres en términos de compensación. Esto significa que los escenarios de alta y baja inestabilidad intensifican el incentivo hacia el uso estratégico de los recursos, y que difícilmente se trataría de un uso compensatorio. Esto conduce a establecer que los valores medios de esta medición, representados por escenarios con inestabilidad media, ofrecen condiciones para menor uso estratégico de los recursos, sobre la lógica de que esta medianía de inestabilidad se traduce en escenarios de equilibrada competencia electoral y representación robusta de la oposición.

Debe mencionarse que la orientación o incentivo que pudieran generar ambas hipótesis (H5 y H6) está mediada necesariamente por la posibilidad que representa el funcionamiento de los entes de fiscalización, que son propuestos en las hipótesis (H3 y H4), es decir, éstas representan la posibilidad y aquellas la intención.

Descripción de variables

La variable dependiente es el grado de concentración del gasto de inversión estatal. De manera específica, propongo que este valor se mida a partir del coeficiente de concentración del gasto de inversión estatal que proviene del fondo de aportaciones (Ramo 33). Este coeficiente es considerado un pseudo-gini que mide la concentración de este gasto entre los municipios de cada estado, el cual incorpora el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cada municipio.

La razón de usar el IDH es porque captura diversos aspectos de rezago que identifican a los municipios. A partir de esto, el coeficiente permitirá identificar que mientras el gasto estatal se dirija primordialmente a los municipios con menor desarrollo humano, es más compensatorio. Por el contrario, mientras más dirigido o concentrado esté el gasto en municipios más desarrollados, es menos compensatorio. La fortaleza de este mecanismo de medición es que identifica en qué se gastó el recurso y cuál fue el destino geográfico, lo cual permite identificar y calificar las decisiones estatales de gasto, a la luz de una normada orientación compensatoria. La debilidad consiste en que las decisiones de gasto de inversión estatales pudieran generar efectos compensatorios sin estar necesariamente sujetos a una lógica de identificación geográfica de los recursos. En tal caso se asumiría que existen decisiones de gasto de estos recursos que aunque no se destinan a los municipios que más lo necesitan, estarían generando compensación porque quienes se benefician de esa inversión son las personas de los municipios con mayores rezagos<sup>8</sup>.

En cuanto a las variables explicativas, se proponen dos tipos: la primera está representada en las características de la fiscalización y la segunda en la dinámica político/electoral.

---

<sup>8</sup> Ejemplo de esto es: si un gobierno estatal decide invertir todos sus recursos en la construcción de un parque industrial dentro del municipio más desarrollado, el índice establecería que el gasto no fue compensatorio, sin embargo, si quienes laboran ahí habitan en los municipios menos desarrollados, entonces sería posible argumentar que la inversión sí está siendo compensatoria.

La variable sobre las características de la fiscalización es resultado del arreglo normativo que regula el proceso de fiscalización de las aportaciones, es decir, son los elementos que encausan el proceso integral de vigilancia y sanción. Con esta variable se tienen el objetivo de identificar la incidencia de los órganos fiscalizadores sobre el ejercicio presupuestal. La razón de ser de estos órganos es la de velar por la correcta ejecución de los recursos, dependiendo de los fondos y partidas de que se trate. Cuando se trata de la fiscalización de aportaciones hay elementos comunes y otros exclusivos, frente a otro tipo de recursos. El elemento común es que la revisión busca identificar si existe afectación a la hacienda pública. El elemento exclusivo se refiere a la identificación del cumplimiento de principios pro-compensatorios. Siendo así, podrían plantearse tres elementos que caracterizan esta variable:

- a) El primero es el nivel de independencia institucional. Existen categorías que soportan el concepto de independencia o autonomía de los entes de fiscalización. En el documento de Ríos y Pardinas (2008) se señalan a las autonomías jurídica, política y económica, como elementos necesarios para una fiscalización imparcial. En el documento de IMCO (2013) se señalan las categorías de autonomía técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutive. En general estas dos categorizaciones atienden los mismos conceptos. Lo que se pretende capturar con el concepto de independencia institucional es precisamente el conjunto deseable de elementos que hacen de los entes fiscalizadores organizaciones con cierto blindaje a las presiones externas, esto son: a) organización interna sobre la estructura y métodos de actuación, b) administración de recursos financieros, humanos y materiales, y c) proceso de nombramiento y remoción del titular. La lógica de la independencia es en general la posibilidad de desligarse de los intereses y presiones de los actores políticos, con el objetivo de que la actuación de

los entes se dé imparcialmente. Con estos elementos se integrará la variable “independencia institucional”.

- b) La calidad de los procesos de auditoría. En este sentido se propone capturar esta calidad a partir de tres elementos: el primero respecto al porcentaje de recursos que logran ser fiscalizados, sobre la intuición de que mientras más exhaustiva sea la revisión de recursos más probable será identificar inconsistencias normativas; el segundo respecto al tipo de revisión que se realiza sobre los recursos. Aquí es posible identificar que las auditorías pueden ser financieras, normativas y de desempeño. La intuición es que mientras se privilegie la aplicación de auditorías que hagan visibles las condiciones de rezago y pobreza como elementos centrales, se estará en condiciones de conocer el desempeño en términos de los objetivos de los fondos de aportaciones; El tercer aspecto está relacionado con el equipo auditor y su profesionalización. Es decir, es necesario identificar el tipo de experiencia profesional de los responsables de los procesos de auditoría, así como el tipo de capacitación que recibe el equipo auditor. Con estos elementos se integrará la variable “calidad de auditoría”.
- c) Un tercer elemento es la capacidad para llevar a cabo procedimientos, derivados de observaciones de auditorías. Esto implica realizar un seguimiento a las observaciones que son reportadas en los informes de auditoría, a partir de lo cual se podrá identificar el tipo de procedimiento iniciado. Además será necesario identificar la capacidad para dar seguimiento a la etapa resolutoria de los procedimientos. El análisis y posterior ponderación de estos elementos estarán ligados a lo que las leyes correspondientes dispongan. Aquí la intuición es que la capacidad para iniciar procedimientos y dar seguimiento a los mismos es una característica que hará más probable que se generen

escenarios donde sea más creíble la amenaza que representan este tipo de procesos.

Esta variable se denomina “capacidad de sanción”.

Por lo que respecta a la variable político/electoral se consideran dos elementos: la presencia o fortaleza del partido en el gobierno, así como su inestabilidad electoral:

- a) La fortaleza del partido en el gobierno captura dos características. Por un lado se trata de la cantidad de población que habita municipios gobernados por partidos opuestos al del gobierno estatal. Esta medición permite establecer un cálculo del peso electoral del partido en el gobierno a nivel municipal. La razón de incluir esta medición es que será posible identificar municipalmente el peso del partido gobernante y relacionarlo con el destino de las decisiones de gasto. Por otro lado, se utiliza la conformación del congreso local, con el objetivo de indicar si el partido del gobierno local tiene control o no sobre la mayoría del congreso, es decir, si existe o no gobierno sin mayoría, sobre la lógica de que gobiernos sin mayoría tendrán más obstáculos para el uso estratégico de los recursos. Las variables se denominan “población gobernada por la oposición” y “gobierno sin mayoría”.

Estas variables responden a la percepción de que existen características de los procesos político-electorales y sus resultados, que pudieran generar escenarios que motiven un mal uso de la discrecionalidad que poseen los fondos de aportaciones. La sospecha recae en que las mayorías partidarias dentro del congreso y la diversidad electoral a nivel municipal se traducen en diferentes escenarios de contrapesos para el diseño presupuestal. Dependiendo de las características de

estos contrapesos la consecuencia será la existencia de decisiones de gasto más o menos apegados al ideal compensatorio de las aportaciones.

- b) El segundo elemento que se considera es la inestabilidad electoral del partido gobernante respecto a sus resultados a nivel distrital, que es la medida del cambio electoral neto entre elecciones sucesivas, que se debe a la transferencia individual del voto de partido en un mismo distrito. Esta variable se denomina “inestabilidad electoral”. El razonamiento que sostiene esta variable es que la toma de decisiones sobre el diseño del presupuesto tiene un componente que responde a la ponderación sobre la expectativa de los resultados electorales. Es decir, el historial del comportamiento electoral influye en la percepción sobre futuros escenarios electorales, a partir de lo cual se ajustan las decisiones sobre la conformación presupuestal.

Estos dos elementos tienen un trasfondo teórico en la literatura sobre el clientelismo electoral y el gasto particularizado (*Pork barrel*), es decir, la distribución de transferencias de manera focalizada a cambio de apoyo electoral. Esta literatura se concentra en el análisis de sistemas políticos clientelares, esto es, sistemas en los que existen partidos dominantes, cuya estrategia es la de impedir el surgimiento de la oposición. En general y en su condición primigenia, en esta literatura se define al clientelismo como:

[...] instrumental friendship in which an individual of higher socioeconomic status (patron) uses his own influence and resources to provide protection or benefits, or both, for a person of lower status (client) who, for his part, reciprocates by offering general support and assistance, including personal services, to the patron<sup>9</sup> (Scott, 1972, 92).

---

<sup>9</sup> Traducción propia: una relación instrumental en la cual un individuo de mayor nivel socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección o beneficios, o ambos, para una persona de rango inferior (cliente) que, por su parte, actúa recíprocamente al ofrecer apoyo y asistencia, incluidos los servicios personales, al patrón.



A partir de esta definición se han derivado análisis particulares, y el caso mexicano ha sido principalmente analizado en Alberto Díaz-Cayeros, Beatriz Magaloni y Barry R. Weingast (2002), así como en Beatriz Magaloni, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez (2006).

En estos trabajos se reflexiona que recurrir al fraude o a la coerción no son las únicas herramientas de un de partido dominante, sino que se identifica que el uso de recursos fiscales permite generar la suficiente alineación para mantenerse en el poder e impedir crecer a la oposición. Por otro lado, y de manera extensiva se argumenta que los partidos gobernantes tomarán decisiones que les permitan diversificar entre transferencias focalizadas o particulares y la provisión de bienes públicos. Las transferencias focalizadas están pensadas para ser dirigidas a los grupos de apoyo alineados, mientras que la provisión de bienes públicos está pensada para situaciones en las que el beneficio electoral es incierto.

#### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Esta investigación se sustenta en una estrategia mixta, en la que inicialmente se realiza un análisis cualitativo comparado de los fondos de aportaciones; posteriormente se analizan y comparan tipos de estados, con base en una medición de las capacidades de fiscalización de los recursos federalizados; y finalmente, con base en el análisis de estas capacidades se elaboran casos de estudio para entender los posibles efectos sobre la intención compensatoria de las aportaciones.

En primer lugar se pretende realizar un análisis cualitativo de la relación que guardan los estados y la federación, en particular la relación que se genera en torno al ejercicio de los recursos condicionados por parte de los Estados. Esta relación se sustenta en la transferencia de las aportaciones y los criterios que se especifican para su erogación. Lo que se pretende es descifrar cómo cada uno de los fondos de aportaciones ofrece diferentes grados de

discrecionalidad para el ejercicio estatal de las aportaciones. Esto significa que se realizará un análisis comparado transversal entre fondos, con la expectativa de generar una clasificación de fondos por el grado de discrecionalidad que generan sobre el gasto de los estados. Esta cualificación de discrecionalidad deberá atarse al grado de compensación que genera su gasto, de tal forma que no sólo se clasifique por la condición normativa, también por el efecto real del gasto.

Lo que se pretende de esta etapa es primeramente realizar un análisis de los espacios de discrecionalidad en la definición del gasto que generan los alcances normativos que tienen las decisiones de los dos niveles de gobierno, es decir, cómo la norma define la interacción entre estados y federación.

Esta primera etapa implica una revisión documental de las normas federales, identificando las facultades diferenciadas entre Estados y Federación respecto a la determinación sobre el uso de las aportaciones, así como la identificación de las restricciones normativas estatales que inciden en el ejercicio de estos mismos recursos, es decir, se identificarán los elementos que encausan a la federación y los estados a definir el tipo de gasto de inversión que se ejerce en cada estado, a partir de las aportaciones.

Tras la revisión normativa sobre el ejercicio del gasto de inversión, corresponde seleccionar los fondos que se analizarán. Esta selección responde al análisis de los criterios de reparto que señala la LCF, con lo cual es posible generar una clasificación de los fondos de aportaciones, tanto por la existencia de criterios compensatorios, como por la existencia de criterios para el gasto de inversión. De estos dos criterios se establece una dimensión vertical que discrimina aquellos fondos cuyos criterios de reparto hacen explícita la intención de compensar, esto es, las fórmulas con las que se reparten los recursos priorizan los estados y municipios con

mayores desventajas. La dimensión horizontal permite separar los fondos por el grado de especificidad con que se establece el destino de gasto de inversión, es decir, si la ley sólo enuncia la posibilidad de ejercer gasto de inversión o si establece los tipos de proyecto o acciones que se pueden ejecutar con esos recursos.

Posteriormente, con base en información cuantitativa de los montos de gasto de inversión, y la información cualitativa del destino del gasto de inversión, se generará una medición del grado de compensación por tipo de fondo, es decir, se genera un coeficiente de concentración de gasto de inversión, mediante la utilización del IDH municipal, el destino municipal de la inversión y el monto estatal destinado a cada municipio. Esta medición es la variable a partir de la cual se generará la exploración de las implicaciones de las funciones de fiscalización y los entornos político-electorales.

En seguida, se clasificarán a los estados a partir de las características que son utilizadas como variables explicativas, a saber: independencia institucional, calidad de auditoría, capacidad de sanción, población gobernada por la oposición, gobierno sin mayoría, e inestabilidad electoral. A partir del análisis sobre el funcionamiento de las entidades de fiscalización, en particular el análisis del PROFIS, así como del análisis de la inestabilidad electoral, se realizará la selección de estados para realizar estudios de caso.

Con los estudios de caso se procederá a realizar entrevistas semi-estructuradas a funcionarios clave del proceso presupuestal, esto es, de los congresos locales, de las dependencias de finanzas y de las entidades de fiscalización. El objetivo es explicar a partir de las experiencias de los actores involucrados cómo para estados con características diferentes (en términos de las variables explicativas) existe un efecto diferenciado sobre el grado de compensación en el gasto de inversión que ejercen.

Este diseño de investigación está ligado a cuestionamientos para cada etapa de la investigación.

La primera etapa cuestiona: ¿Cómo se relacionan los dos niveles de gobierno en torno a las aportaciones?

Es necesario primero identificar la manera en que los gobiernos federal y estatal logran relacionarse en torno al gasto de las aportaciones. En esta etapa de la investigación será necesario realizar una revisión de los elementos normativos (Ley de Coordinación Fiscal / Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria / Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) que matizan la relación de estos dos actores, en torno a las aportaciones, con el objetivo de conocer la participación que cada uno tiene en el proceso de gasto. La pretensión final es establecer un claro panorama del grado de discreción que puede generar el tipo de arreglos que se construyen alrededor de la definición del destino de las aportaciones. Los elementos básicos de esta etapa es la revisión de los diferentes parámetros que utilizan los ocho fondos de aportaciones para generar su reparto, la rigurosidad con que determinan el tipo de decisiones de gasto que pudieran tomar los estados y la intervención que la norma permite al gobierno federal para influir en las decisiones estatales.

Un producto final de esta etapa es la clasificación de los fondos de aportaciones en dos sentidos. Una por el grado de especificidad para determinar la proporción que debe ser destinada a gasto de inversión, mientras que la otra pretende agrupar los fondos que están claramente definiendo los criterios con los que esperan incidir compensatoriamente en el reparto y el gasto. A esto se le vinculará con el impacto compensatorio que produce y así será posible entender claramente cómo cada fondo afecta de diferente forma la compensación

Un segundo cuestionamiento que guía el proceso de investigación es: ¿Cómo y en qué se han gastado las aportaciones?

En este apartado el objetivo es conocer qué tipo de decisiones de gasto de inversión han tomado los estados. Esta información será de utilidad para construir la variable dependiente. La base de datos con la que se cuenta está construida a partir de la información que proporcionan los estados sobre el monto y destino de las aportaciones desde ejercicio presupuestal 2008. La base especifica el monto y destino del gasto por municipio, con lo cual será posible construir un primer criterio de compensación, a partir del grado de marginación que poseen los municipios donde se han ejercido las aportaciones.

Un tercer cuestionamiento es: ¿Cómo presentar las variables sobre las características locales?

Acerca de las características locales que pudieran alterar el grado de compensación, se considera lo siguiente. En cuanto al proceso de fiscalización, éste tiene como primera intención la de identificar tanto las afectaciones a la hacienda pública, como los desvíos a los criterios específicos de gasto (como es el criterio compensatorio de las aportaciones); como segunda intención está la de incidir en el comportamiento de los actores que participan, entre otras actividades, en el diseño y ejercicio presupuestal. Se establecerán los elementos que hacen que los órganos de fiscalización sean más eficientes.

Para la dimensión política se pretende reflejar la presencia e inestabilidad electoral de los partidos en los gobiernos estatales. La intuición general de estas variables es que la existencia de mayor presencia electoral y control del proceso presupuestario se puede traducir en un incentivo fuerte para malversar la discrecionalidad que poseen los fondos de aportaciones, lo cual hace menos probable que el ejercicio de las aportaciones se alinee a la expectativa normativa.

Un cuestionamiento final es: ¿Cómo establecer la validez de las hipótesis de trabajo? El proceso para poder reflejar el impacto de estas variables en el grado de compensación del gasto de inversión es, primero, identificando el sentido de las variaciones del grado de compensación, así como de las variables del proceso de fiscalización y de los escenarios político/electorales, en seguida, identificando actores claves que participaron en el proceso de diseño, ejecución y revisión del gasto público. Posteriormente, se llevarán a cabo entrevistas con dichos actores con el objetivo de obtener la percepción respecto al proceso y respecto al funcionamiento de las instituciones de las que formaron parte. Finalmente se establecerán las conclusiones correspondientes.

#### CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se han cumplido dos metas principales, primero se han presentado los elementos teóricos generales que servirán de soporte para el desarrollo empírico de la investigación; segundo, se ha desarrollado el vínculo entre estos elementos teóricos y el argumento e hipótesis propuestas.

Como parte de la revisión de la literatura se han analizado aquí los argumentos sobre la necesidad de transferir funciones y presupuesto, desde la unidad federal de gobierno hacia las subunidades, es decir, la necesidad de descentralizar los aspectos administrativo, económico/fiscal y político del gobierno, sin dejar fuera el papel que juega la sociedad. En particular, cuando se trata de la transferencia de recursos y su consecuente ejercicio, se han señalado las posturas a favor y en contra de este esquema, sin perder de vista que en general, el argumento que cierra y concilia estas posturas implica que el diseño debe disminuir el gravamen fiscal sobre la economía y limitar la competencia fiscal, al tiempo que se debe recompensar a aquellos gobiernos locales que fomentan su crecimiento económico.

Y se ha cerrado la revisión de literatura con la exploración del concepto de rendición de cuentas, dejando de lado cualquier atisbo de duda respecto a lo que en castellano debe significar, el concepto otorga a esta investigación un elemento que vincula las decisiones gubernamentales con sus resultados o efectos. Los pilares de la rendición de cuentas – informar, explicar y justificar–, permiten dilucidar los procesos que vinculan las decisiones gubernamentales, en materia de gasto, con las tareas de los organismos fiscalizadores. Por tal razón, se aborda y analiza la tarea de fiscalización como un elemento central en el diseño y ejercicio de los paquetes presupuestales, pues no sólo vigilan el daño a la hacienda pública, sino que tiene la función de verificar el cumplimiento de metas según el tipo de recurso.

Debe subrayarse que a pesar de la diversidad de análisis sobre la transferencia y ejercicio de recursos, se ha dejado sin analizar con la importancia necesaria un elemento intermedio que es crucial para el entendimiento del proceso de transferencias, y que es hoy en día una caja negra, las decisiones de gasto estatales. Si bien la culminación del efecto compensatorio que pretenden las aportaciones se ve influido por el tipo de reparto hacia los estados, es sumamente relevante aclarar el peso de las decisiones estatales, dado que la propia LCF deja en algunos casos sin precisar los elementos que den guía para el ejercicio de los recursos.

En consecuencia, y como parte de las consideraciones en torno a la metodología, lo que se pretende en esta investigación es precisamente enfocarse en el tramo de decisión que corresponde a los gobiernos estatales sobre el ejercicio del gasto de inversión que se desprende de las aportaciones. Al respecto, se sostiene aquí que el cumplimiento de los objetivos de las aportaciones (compensación) se verá positivamente influido por la tarea de fiscalización mientras las auditorías se concentren principalmente en el desempeño y no sólo en el aspecto financiero. Adicionalmente, se esperaría que la permanencia del titular del órgano fiscalizador

sea un elemento que explique parte de la variación en el grado de compensación del gasto, debido a que se asume que se genera una curva de aprendizaje que resulta en el refinamiento y mejor conducción de la tarea fiscalizadora. Pero el elemento que logra vincular el producto de la función de fiscalización con el ejercicio del gasto es el seguimiento de las observaciones, por lo cual ha sido necesario reconocer la credibilidad y severidad de las sanciones como elementos que explicarán también el efecto de las aportaciones. Asimismo, existen elementos político-electorales, en particular el grado de preeminencia electoral e inestabilidad electoral de los gobiernos locales, que pudieran definir el alcance de la captura de los espacios de discrecionalidad de las aportaciones.

Una consideración más que debe realizarse es respecto a la adecuada vinculación entre los pilares teóricos que se describen al inicio del capítulo y el argumento que se plantea. Se presume que el proceso de descentralización de funciones, que está atado a la transferencia de recursos etiquetados, y que se construye sobre una plataforma de corresponsabilidad derivada del pacto federal, explica parte importante del grado de eficiencia con que esas transferencias son finalmente ejercidas, esto principalmente porque al dejar que sean los gobiernos estatales quienes tomen la decisión de gasto, es más probable que identifiquen y atiendan de manera más eficiente las diversas problemáticas locales. En este sentido, al colocar los elementos de la estructura de transferencias que existe en México a contra luz de los postulados de estos conceptos, será posible detectar los desfases entre el ejercicio real de un sistema de transferencias y los elementos conceptuales que sostienen este sistema, y de esta manera se podrá abonar a la construcción del argumento.

Adquiere también un gran sentido el bagaje de literatura sobre rendición de cuentas, que a partir de las acciones de vigilar, informar y justificar, no sólo conforman un pilar de



legitimación, sino que también, como lo enuncia el argumento de esta investigación, pretende establecer criterios de comportamiento (incentivos) para el ejercicio presupuestario.

Es por el contenido de estas consideraciones que se establece como tarea desentrañar un complejo sistema de distribución de funciones, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, sobre un marco normativo que descentraliza el ejercicio de recursos, con una intención normativa de compensar, lo cual lleva a identificar una serie de interacciones constantes entre los diferentes niveles de gobierno. Estas interacciones culminan su proceso a la luz de un esquema de fiscalización, que si bien tiene el mandato de identificar las afectaciones a la hacienda pública y calificar el desempeño, no es claro que sea un instrumento que logre alinear las decisiones de gasto de los gobiernos estatales con el ideal compensatorio de las aportaciones.

### **CAPÍTULO III**

#### **LA COMPENSACIÓN DEL GASTO EN LOS ESTADOS**

##### **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se realiza un análisis del comportamiento de la variable dependiente (coeficiente de concentración). Se presenta primero el proceso para la selección de los fondos que serán analizados, así como los estados que serán los casos de estudio. A continuación se presenta la justificación y el mecanismo para la construcción de la variable dependiente, seguido de la descripción de su comportamiento en cada estado, año y fondo. Lo que describe esta variable es cómo se distribuye el gasto de inversión derivado de las aportaciones, entre los municipios de cada estado, en función de su Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Este coeficiente ofrece una aproximación, vía la identificación geográfica, a la intención compensatoria con la que se ejercen las aportaciones desde el diseño presupuestal estatal.

##### **SELECCIÓN DE FONDOS**

De acuerdo con la LCF, cada uno de los ocho fondos que componen las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios emplean criterios de asignación, distribución y aplicación de recursos, que tienen el objetivo normativo de incidir compensatoriamente en necesidades sociales relacionadas principalmente con la educación, salud, seguridad pública e infraestructura social<sup>10</sup>.

Los criterios que presenta esta ley son contenidos en fórmulas para repartir recursos hacia los estados y municipios. En algunos casos las fórmulas emplean variables que miden grados de rezago, marginación o de pobreza, y a partir de éstas se pretende generar una repartición que beneficie principalmente a las regiones que más desventajas observan. Pero en algunos otros

---

<sup>10</sup> En términos del Manual de Transferencias Federales, criterios compensatorios son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales.

casos no es posible identificar una expresa intención compensatoria en el diseño de dichas fórmulas de reparto, es decir, las fórmulas emplean criterios que no privilegian las condiciones de desventaja y que por el contrario, sólo refuerzan el *statu quo*.

Cuando se analiza la etapa de ejecución de los recursos la ley es menos nutrida. Sólo provee información sobre el tipo de acciones o proyectos que podrán ejecutarse, pero no abunda, a un nivel técnico, en la estrategia pertinente que aumente la probabilidad de que dicho ejercicio incida en la compensación.

Para el interés de esta investigación dos elementos son relevantes acerca de las características de estos fondos. En primer lugar es relevante el hecho de que la ley es laxa en la manera de establecer criterios de gasto. Esta condición es el punto inicial para presumir que las decisiones de gasto de inversión se alejan de la intención compensatoria, a pesar del grado de idoneidad en la repartición de recursos. En segundo lugar, es relevante identificar cómo los criterios hacen explícito, en mayor o menor medida, que parte del gasto debe ser destinado a inversión, pues esto igualmente permite presumir grados diferenciados de discrecionalidad en las decisiones de gasto.

Si bien las condiciones con que se realiza el reparto de los recursos es un asunto sólo tangencial al interés de esta investigación, cabe mencionar que es posible detectar importantes inconsistencias en el grado con que se precisan estas condiciones, es decir, entre fondos no existe homogeneidad en la profundidad o precisión con que establecen los criterios de reparto. La consecuencia de esto es que existan fondos que desde su diseño poseen diversos grados de discrecionalidad. Si a esto se añade que claramente los criterios de gasto son aún más laxos, no sería extraño identificar que el resultado final arroje escenarios con amplios espacios discrecionales, y con el riesgo de ser capturados y desviados del objetivo compensatorio.

Después de haber identificado que existe cierta variación en la manera en que han sido diseñados los fondos de aportaciones, un segundo paso es poder seleccionar los fondos y estados que son susceptibles de ser analizados. Para dar este paso se ha realizado una revisión de las condiciones normativas que poseen cada uno de los fondos, además de retomar algunos de los hallazgos que existen respecto al comportamiento de estos fondos en los últimos años. Del análisis a los criterios de reparto que señala la LCF es posible generar una clasificación de los fondos de aportaciones, tanto por la existencia de criterios compensatorios, como por la existencia de criterios para el gasto de inversión. La dimensión más relevante para los motivos de este documento es la de gasto de inversión, y el siguiente cuadro presenta la diversidad cualitativa que ofrecen ambos criterios:

**Tabla 1: Clasificación de los Fondos de Aportaciones**

CON criterios compensatorios	FAIS FAFEF FAM		FASSA FAEB* FAETA**
SIN criterios compensatorios	FASP	FORTAMUN-DF	
	CON gasto de inversión específico	SIN gasto de inversión específico	SIN gasto de inversión

\*Sólo uno de los cuatro componentes de la fórmula de reparto utiliza criterio compensatorio.

\*\*Sólo la vertiente de servicios de educación para adultos utiliza criterios compensatorios definidos por la SEP.

En esta tabla, las filas discriminan aquellos fondos cuyos criterios de reparto hacen explícita la intención de compensar, esto es, las fórmulas con las que se reparten los recursos priorizan los estados y municipios con mayores desventajas. Lo que resulta de esta primera revisión es que seis de los ocho fondos contienen enunciativamente criterios compensatorios para su reparto.

En las columnas se separan los fondos por el grado de especificidad con que se establece el

destino de gasto de inversión, es decir, si la ley sólo enuncia la posibilidad de ejercer gasto de inversión o si establece los tipos de proyecto o acciones que se pueden ejecutar con esos recursos. Así, es posible identificar que cuatro de los ocho fondos hacen específico el tipo de gasto de inversión que se puede ejercer (FAIS, FAFEF, FASP Y FAM), mientras que FORTAMUN-DF, aunque señala el rubro de inversión, no lo hacen de manera específica. Finalmente, en los fondos restantes (FASSA, FAEB y FAETA) no se hace referencia a la posibilidad de ejercer gasto de inversión. Si bien en estos últimos fondos la LCF no contempla explícitamente este tipo de gasto, esto no significa que exista un impedimento para que se eroguen en ese sentido.

Aunada a esta clasificación, generada a partir de la normativa, se debe señalar que ya diversos trabajos han indagado en el comportamiento distributivo que estos fondos presentan en los últimos años. Por ejemplo, Laura Sour (2004) realiza un análisis centrado en las estrategias de reparto de aportaciones y señala que las fórmulas y criterios de distribución de los diversos fondos que integran el Ramo 33 no están necesariamente enfocados en promover el desarrollo de los estados y municipios. Llega a esta conclusión después de realizar una revisión a la estructura legal que sostiene el reparto de los recursos, con lo que subraya que la existencia de lagunas legales es el principal incentivo para que se generen espacios de discrecionalidad en el reparto de estos recursos entre los gobiernos estatales. Sin lugar a duda, el texto de Laura Sour logra visualizar una importante problemática en torno al manejo de las aportaciones, la etapa distributiva de los recursos, pero no analiza, aunque sí soslaya, la necesidad de indagar en aspectos institucionales y legales a nivel estatal y municipal que permitan mejorar la etapa de ejercicio de los recursos, etapa en la que precisamente la presente investigación se centra.

En este mismo tenor, la evaluación realizada por el CONEVAL a los ocho fondos de

aportaciones, al tiempo que realiza un análisis crítico de la intencionalidad de las fórmulas de distribución, muestra que el más serio problema consiste en el desfase entre la estrategia del gasto y las capacidades de las instancias institucionales y normativas, en los tres órdenes de gobierno (CONEVAL 2010). En otras palabras, esta evaluación reconoce que en la actualidad la atención debe enfocarse principalmente en la manera en que los gobiernos locales están tomando las decisiones de gasto, sin dejar de reconocer que el tema distributivo aún no termina de solidificarse.

Por su parte, en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 (PNUD 2011) se señala que en términos de distribución, las aportaciones tienen un carácter ligeramente progresivo, con un coeficiente de concentración de  $-0.0943$ <sup>11</sup> y subraya que estos recursos logran una distribución que promueve el bienestar a través de asignaciones equitativas. Esto se traduce en que al 25% menos desarrollado de la población se le transfiere el 34.1% de las aportaciones, mientras que el 25% más desarrollado recibe el 24.6 de las aportaciones.

Como se puede advertir, los tres documentos analizan la etapa distributiva de los recursos, sin embargo, hay una percepción diferenciada sobre la problemática. Es posible advertir que mientras el texto de Sour, que es del año 2004, aún expone una grave preocupación por la manera en que la estructura de reparto podría estar alterando la meta compensatoria de los recursos, el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 logra demostrar que ya existen avances cuantificables en la dimensión del reparto. Ya con la atención puesta en el ejercicio de los recursos, el documento de CONEVAL voltea definitivamente su preocupación al tema de las capacidades locales en el eficiente ejercicio de los recursos. En conjunto, estos documentos resumen que la atención prestada en los últimos años a la manera de repartir los recursos ha

---

<sup>11</sup> El coeficiente de concentración o pseudo-gini toma valores en el rango de  $[-1, 1]$ , donde  $-1$  significa total progresividad en el ejercicio o distribución de los recursos y  $1$  significa que el gasto o distribución es regresiva.

generado, al parecer, mayor eficiencia en su reparto, pero sigue pendiente analizar con mayor minuciosidad y ofrecer respuestas al tema de la eficiencia en el ejercicio de estos recursos, a la luz de criterios compensatorios.

Es precisamente el interés de esta investigación abordar las condiciones compensatorias del gasto por parte de los gobiernos estatales, esto es, dejar a un lado el tema de la distribución de los recursos, asumiendo que existe una tendencia de mejora en su reparto, y centrarse en el ejercicio de los mismos, en particular en el ejercicio del gasto de inversión. Por tal razón, a partir de la clasificación por tipo de fondo se ha considerado conveniente seleccionar como elementos de análisis a los fondos FAFEF, FAM y FAIS. La razón es simple, los tres contemplan el ejercicio de gasto de inversión para el nivel de gobierno estatal, cada uno con criterios diferentes para su definición. Al mismo tiempo, estos fondos contemplan criterios compensatorios en la etapa de transferencia. Dicho de otra manera, estos fondos poseen características más estrictas, en términos de controles para la compensación, respecto al resto de fondos, así si en estos fondos fallan los controles, en los demás no hay razón que permita suponer que no fallarán aún más.

En conjunto FAFEF, FAM, FAIS representan en promedio cerca del 19% del total de aportaciones para el periodo 2008-2010. No es un porcentaje menor si se toma en cuenta que FAEB y FASSA representan poco más de las dos terceras partes del Ramo 33, pero mayoritariamente se destina a sueldos y salarios. Dejando a un lado el monto que representan estos dos grandes fondos, FAFEF, FAM y FAIS representan dos terceras partes de los recursos restantes. Ahora bien, como se observa en las siguientes tablas, FAFEF Y FAIS destinaron el 100% de sus recursos al gasto de inversión, mientras que FAM alrededor del 55% en los tres años.

**Tabla 2: Destino del gasto 2008**

	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto de obra pública	TOTAL
FAM	5.687.419.670	6.782.113.648		12.469.533.318
FAFEF		21.446.371.800		21.446.371.800
FISE			4.641.607.611	4.641.607.611

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

**Tabla 3: Destino del gasto 2009**

	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto de obra pública	TOTAL
FAM	5.922.597.477	7.062.557.629		12.985.155.106
FAFEF		22.333.190.600		22.333.190.600
FISE			4.833.540.537	4.833.540.537

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

**Tabla 4: Destino del gasto 2010**

	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto de obra pública	TOTAL
FAM	6.146.227.311	7.329.230.927		13.475.458.238
FAFEF		23.176.463.800		23.176.463.800
FISE			5.016.048.951	5.016.048.951

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

De esto se sigue que, de acuerdo con el peso que representan estos fondos respecto al total de aportaciones, y del porcentaje que destinan al gasto de inversión cada uno, el total de recursos aproximados que se analizaría con estos fondos representa poco más del 17% del total de aportaciones. Si bien se trata de un pequeño porcentaje, es al mismo tiempo, por las características de los fondos, el porcentaje de recursos que permitirá identificar qué tan progresivas o regresivas son las decisiones de gasto de inversión de los estados. Con esta información será posible clasificarlos por el alcance compensatorio según el fondo y año de que se trate, a partir de lo cual se podrá iniciar un mapeo comparativo de los comportamientos de gasto, a fin de indagar sobre la existencia de patrones entre fondos y entre estados.



## VARIABLE DEPENDIENTE: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN

En esta sección se presenta el análisis de los datos que permiten identificar el grado de compensación en el ejercicio del gasto estatal en inversión a partir de las aportaciones. Esta revisión se centra en tres de los ocho fondos de aportaciones (FAIS, FAM, FAFEF), y en el caso del FAIS sólo se analiza la parte que corresponde al ejercicio estatal, que es identificada como FISE.

Los datos han sido obtenidos del “Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública” para el periodo 2008-2010. Otras fuentes alternativas de información, como el Sistema Estatal y Municipal de Base de datos del INEGI, o como los reportes de Cuenta Pública Estatales, a lo más muestran las proporciones generales que el gobierno estatal destina a gasto corriente y gasto de inversión, o bien lo destinado por capítulo de gasto. A diferencia de esto, el informe permite identificar el destino geográfico del gasto. Al poder identificar en qué municipio el estado decidió radicar los recursos, es posible realizar una vinculación con el desarrollo del municipio de destino (de acuerdo con el estándar del IDH que genera PNUD), y entonces construir una medida del grado de compensación que pudiera tener esa decisión de gasto.

En sentido estricto, la definición de gasto de inversión, en términos del objeto del gasto, se entiende como la adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles, así como la realización de obra pública y proyectos productivos.

Desde la visión del Gobierno Federal, la transferencia de estos recursos hacia los estados es realizada con etiquetas no sólo por el fondo de que se trate, sino por el objeto de gasto que se realizará. En el caso del gasto de inversión, el Gobierno Federal, de acuerdo con el Clasificador por Objeto de Gasto, identifica los recursos con la partida presupuestal 83104:

**APORTACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

**PARA GASTOS DE INVERSION.** Asignaciones destinadas a cubrir las aportaciones federales por concepto de gasto de inversión derivadas del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; **Fondo de Aportaciones Múltiples**; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**; Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y, en su caso **otras**, a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal a favor de los Estados, Municipios y Distrito Federal.

Los estados, por su parte, consideran de igual manera dentro de su análisis presupuestario los recursos que se destinarán a inversión, por cada uno de los fondos que así lo establezcan.

El informe, además de identificar el destino geográfico del gasto de inversión, permite identificar cómo dentro de cada fondo existe una clasificación adicional sobre el objeto del gasto; así, el FAIS se subdivide en FISM y FISE, de los cuales sólo se analiza FISE por tratarse del gasto ejercido por los estados, mientras que el FISM es gasto ejercido directamente por los municipios. En el caso del FAM, las divisiones de gasto son: asistencia social; infraestructura en educación básica; infraestructura en educación superior universitaria. Para este análisis se excluye el rubro de asistencia social porque consiste en la entrega de becas y subsidios directos a la población, lo cual no es considerado dentro de los capítulos de gasto de inversión. El FAFEF se subdivide en: infraestructura en educación básica; inversión en infraestructura; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; apoyos a la educación pública; apoyo a proyectos de infraestructura concesionada; saneamiento financiero; sistemas de protección civil; modernización de los sistemas de recaudación. De estos objetivos de gasto no se consideró para el análisis los conceptos de saneamiento financiero ni el de sistemas de protección civil; el primero se

excluyó porque se trata de pago de deuda y el segundo porque se trata de contratación de seguro de desastres naturales, ninguno de los dos rubros es considerado en los capítulos de inversión.

Puesto que la unidad de análisis del Informe son proyectos, es posible identificar la unidad de medida con la que se le da seguimiento al avance físico de cada proyecto. A partir de esta característica, fue posible analizar sólo aquellos proyectos cuya unidad de medida fuera congruente con el gasto de inversión. Con este criterio se eliminaron aquellos proyectos con unidad de medida definida como apoyo, beca, beneficiario, informe, curso y estudio.

Con esta acotación en la unidad de análisis, resulta que el universo con el que se trabaja son proyectos de inversión contenidos en los fondos FAIS, FAM y FAFEF, cuya ubicación geográfica se detecta en uno o más municipios y cuya unidad de medida no sea apoyo, beca, beneficiario, informe, curso o estudio.

A partir de esta clasificación y con base en la información sobre el nivel de desarrollo que se obtiene del Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal, se generaron los valores de coeficiente de concentración para cada estado según fondo y año, de acuerdo con la fórmula estándar:

$$CC=1-\sum p_i (Y_i + Y_{i-1})$$

Donde:

$Y_i$ = Distribución de frecuencia acumulada del Gasto

$Y_{i-1}$ = Distribución de frecuencia acumulada rezagada del Gasto

$p_i$ = Distribución de frecuencias de la población

Los valores que toma esta índice van [-1 a 1], donde el -1 representa la situación más progresiva, cuanto más cercano esté de 1 es más regresivo y los valores más cercanos a cero mantienen el *statu quo*. Fue posible generar datos de coeficiente de concentración para 27 de las 32 entidades federativas. Las entidades para las que no se generó coeficiente son: Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Estado de México y Zacatecas. El Distrito Federal se excluyó intencionalmente por las características diferenciadas al no tratarse estrictamente de un estado y no poseer municipios. Los restantes fueron excluidos porque en el Informe no se especifica el municipio donde se destinó el recurso de los diferentes proyectos, por lo tanto no fue posible vincular la información del gasto con la información del índice de desarrollo humano del municipio donde se destinó el recurso.

#### COMPORTAMIENTO ESTATAL DEL GRADO DE COMPENSACIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN

La siguiente tabla condensa los resultados del coeficiente de concentración (cc) y el porcentaje del presupuesto que se registra como “cobertura estatal” (%ce)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> El Informe permite identificar en qué municipio se realizó el gasto. Sin embargo, también es posible que el recurso se registre como “cobertura estatal”, en tal caso no se puede identificar algún municipio en particular; las columnas de la tabla con el título %CE se refiere al porcentaje que representa los recursos registrados como “cobertura estatal”, respecto al gasto total.

Tabla 5: Coeficiente de Concentración

Estado		2008		2009		2010		Estado		2008		2009		2010	
		CC	%CE	CC	%CE	CC	%CE			CC	%CE	CC	%CE	CC	%CE
Ags	FAIS	.	.	.	.	.	.	NL	FAIS	.	.	0.9138	0.000	.	.
	FAM	.	.	.	.	1.0000	0.000		FAM	0.9910	0.002	0.9962	0.155	0.9894	0.195
	FAFEF	0.5344	0.522	0.9316	0.957	1.0000	1.000		FAFEF	.	.	.	.	.	.
BC	FAIS	.	.	0.6926	0.000	0.6926	0.000	Oax	FAIS	0.0953	0.000	-0.2252	0.011	-0.3921	0.000
	FAM	.	.	0.3186	0.120	-0.0055	0.023		FAM	0.5002	0.000	0.3891	0.140	0.2497	0.165
	FAFEF	.	.	-0.0044	0.035	0.0387	0.085		FAFEF	0.2005	0.053	0.0818	0.017	0.0797	0.114
Cam	FAIS	-0.8890	0.000	-0.3833	0.000	-0.7554	0.000	Pue	FAIS	0.4535	0.408	0.3283	0.535	1.0000	1.000
	FAM	.	.	0.1166	0.000	-0.0555	0.098		FAM	0.4785	0.484	0.1240	0.153	0.2767	0.186
	FAFEF	0.1610	0.000	-0.4064	0.000	-0.2551	0.018		FAFEF	0.1497	0.041	0.1458	0.041	0.1502	0.016
Chia	FAIS	.	.	-0.4930	0.000	0.5804	0.771	Qro	FAIS	.	.	-0.0883	0.000	-0.2244	0.000
	FAM	0.3227	0.053	0.2063	0.000	-0.4357	0.000		FAM	0.2192	0.038	0.0786	0.028	0.5085	0.218
	FAFEF	0.7695	0.000	0.4900	0.391	0.5602	0.627		FAFEF	.	.	0.4627	0.061	0.3750	0.385
Chih	FAIS	.	.	-0.7762	0.000	-0.8171	0.000	Qrro	FAIS	.	.	0.7308	0.855	0.6110	0.721
	FAM	.	.	0.2299	0.000	0.5501	0.096		FAM	.	.	1.0000	1.000	.	.
	FAFEF	.	.	.	.	0.7800	0.000		FAFEF	.	.	.	.	.	.
Coah	FAIS	.	.	.	.	-0.6822	0.000	Sin	FAIS	.	.	.	.	.	.
	FAM	0.0610	0.110	0.0679	0.042	-0.1191	0.041		FAM	.	.	0.1722	0.000	0.2055	0.000
	FAFEF	.	.	.	.	0.3812	0.144		FAFEF	.	.	.	.	0.6470	0.585
Col	FAIS	.	.	-0.5496	0.001	0.4030	0.555	SLP	FAIS	.	.	0.0925	0.000	0.0833	0.408
	FAM	0.4866	0.275	0.3448	0.501	0.4741	0.497		FAM	.	.	.	.	0.3546	0.000
	FAFEF	.	.	-0.0075	0.012	0.3732	0.356		FAFEF	.	.	0.5733	0.000	0.3809	0.133
Gue	FAIS	.	.	.	.	-0.2943	0.030	Son	FAIS	0.2747	0.212	0.8914	0.913	1.0000	1.000
	FAM	.	.	.	.	-0.1320	0.000		FAM	0.1707	0.129	0.3406	0.100	-0.0087	0.056
	FAFEF	.	.	0.1216	0.021	0.1930	0.060		FAFEF	0.4716	0.241	0.1557	0.126	-0.1563	0.171
Gua	FAIS	-0.1352	0.000	0.9788	0.987	1.0000	1.000	Tab	FAIS	.	.	.	.	-0.4052	0.000
	FAM	-0.0073	0.000	-0.0155	0.019	-0.0843	0.000		FAM	.	.	0.2768	0.044	0.0753	0.026
	FAFEF	0.1225	0.086	-0.0642	0.087	0.1590	0.288		FAFEF	0.7638	0.299	0.7752	0.183	0.7250	0.000
Hgo	FAIS	0.8867	0.813	0.9405	0.963	0.8805	0.824	Tlax	FAIS	-0.0787	0.240	1.0000	1.000	0.5374	0.609
	FAM	1.0000	1.000	1.0000	1.000	1.0000	1.000		FAM	.	.	.	.	0.0798	1.000
	FAFEF	0.9965	0.968	0.9626	0.742	0.9550	0.862		FAFEF	.	.	0.4040	0.150	0.8592	0.000
Jal	FAIS	-0.3430	0.044	-0.3696	0.108	-0.5819	0.023	Tms	FAIS	-0.8240	0.000	0.1655	0.489	.	.
	FAM	.	.	.	.	0.9747	0.977		FAM	0.0410	0.004	-0.0451	0.005	0.0951	0.004
	FAFEF	.	.	.	.	0.7597	0.761		FAFEF	0.4288	0.000	-0.0379	0.217	0.2746	0.355
Mich	FAIS	0.1745	0.259	.	.	0.0523	0.327	Ver	FAIS	-0.1798	0.097	-0.1129	0.132	0.4217	0.546
	FAM	0.8443	0.000	0.6746	0.000	0.0577	0.000		FAM	0.3823	0.000	0.2227	0.000	0.5941	0.338
	FAFEF	.	.	.	.	0.6432	0.000		FAFEF	-0.2661	0.000	0.1346	0.067	.	.
Mor	FAIS	.	.	-0.1692	0.000	-0.3191	0.003	Yuc	FAIS	-0.3501	0.000	-0.6383	0.000	-0.6031	0.000
	FAM	0.3425	0.000	-0.0189	0.000	0.1064	0.000		FAM	0.5657	0.000	0.3492	0.000	0.0264	0.000
	FAFEF	0.3638	0.191	0.1718	0.181	0.3601	0.470		FAFEF	0.0008	0.000	0.1106	0.047	0.0083	0.092
Nay	FAIS	.	.	1.0000	1.000	-0.1531	0.300								
	FAM	0.5973	0.000	0.1412	0.053	0.2229	0.029								
	FAFEF	.	.	0.3283	0.047	0.6684	0.000								

Como se observa en la Tabla 5, hay una importante proporción de datos ausente, pero conforme se avanza en los años dicha proporción es menor. Al respecto, vale hacer notar que este Informe inicia la presentación de los datos, y por lo tanto la aplicación de un nuevo formato de registro, a partir del año 2007, por lo que el aumento gradual de información puede corresponder al proceso de adaptación a los nuevos mecanismos de registro. Esta carencia de

datos inicialmente podría convertirse en un inconveniente si se pretendiera generar un análisis de serie de tiempo, pues posiblemente se estaría asumiendo que no hubo ejercicio de gasto en algunos renglones, cuando simplemente fue un problema de registro de información. Pero si el objetivo es realizar un análisis de caso, esta carencia de datos se convierte entonces en una manera de discriminar los posibles casos que se abordarán, es decir, se privilegia aquellos casos en los que hay información completa.

La tabla presenta en las columnas de cc el valor de coeficiente de concentración para cada año, en el entendido de que entre más cercano está de -1 es más progresivo, cuanto más cercano esté de 1 es más regresivo y, los valores más cercanos a cero mantienen el *statu quo*.

Con estas consideraciones se presenta a continuación los gráficos que exponen el coeficiente de concentración de los tres fondos para los tres años de análisis (2008-2010).

El Gráfico 1 presenta el FAIS, el Gráfico 2 al FAFEF y el Gráfico 3 al FAM. Lo que destaca inmediatamente en los tres fondos, principalmente en FAFEF y FAM, es que la mayor parte del ejercicio de los recursos no es progresiva. En una situación idónea los fondos estarían dirigidos principalmente a los municipios más rezagados, sin embargo, lo que se observa en estos gráficos es que esos municipios son los menos beneficiados del ejercicio de gasto de inversión. El caso del FAIS es diferente, las observaciones se dividen exactamente a la mitad entre las que son progresivas y las que no lo son.

Lo primero que debe subrayarse es la tajante diferencia entre el FAIS y los otros dos fondos. Esta diferencia puede ser entendida por el grado en que la LCF especifica el tipo de gasto que puede realizarse con esos recursos y el sector de la población que debe ser beneficiado.

Para el FAIS la LCF indica:

**Artículo 33.-** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras,

acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

**a)** Fondo de Aportaciones 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, e infraestructura productiva rural, y

**b)** Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Por un lado deja claro que debe dirigirse a las zonas más rezagadas, y además a proyectos claramente establecidos.

Para el FAM y el FAFEF la LCF indica, respectivamente:

**Artículo 40.-** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente 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, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

**Artículo 47.** Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

**I.** A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

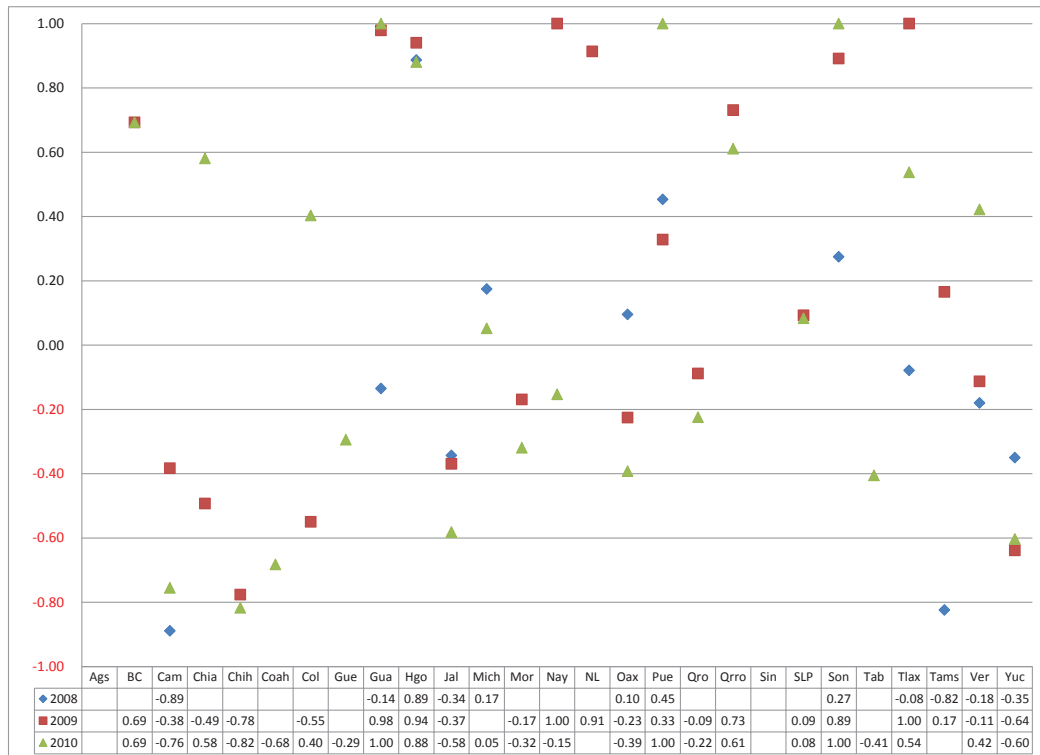
En estos dos fondos, aunque existe una explícita disposición a destinar parte de los recursos a la inversión, no se plantean criterios que delimiten el tipo de proyectos ni el tipo de población beneficiaria, con la precisión que se hace para el FAIS.

Además de esta primera diferencia, que deberá ser analizada con mayor cuidado más adelante, llama también la atención los diferentes valores de CC que puede generar un mismo estado en los tres años. Es decir, ¿qué explica la dispersión entre años dentro de un mismo estado?

Si se observa el Gráfico 1 se encuentran casos interesantes. Por ejemplo, Oaxaca transita de ser ligeramente regresivo en 2008 a tener un valor de casi -0.40 en 2010. En sentido inverso se encuentra Veracruz, que en 2008 tiene un valor negativo y en 2010 de 0.4217. Pero también existen casos que son muy consistentes en sus tres años, como Hidalgo o Jalisco; el primero con valores muy cercanos y regresivos, mientras que Jalisco con valores muy similares pero progresivos.

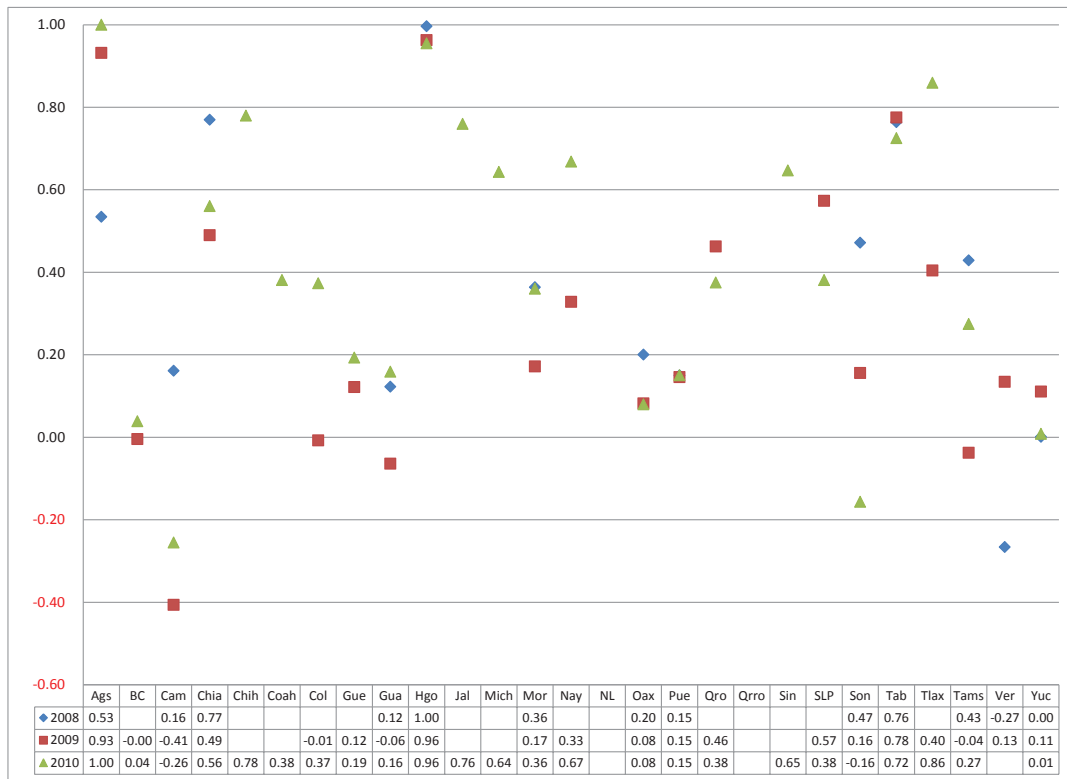
Pero los casos que más llaman la atención son aquellos que arrojan valores radicalmente opuestos, como los casos de Chiapas y Colima, que de un año a otro pasan de -0.49 y -0.54 a 0.58 y 0.40 respectivamente.

Gráfico 1 FAIS 2008-2010





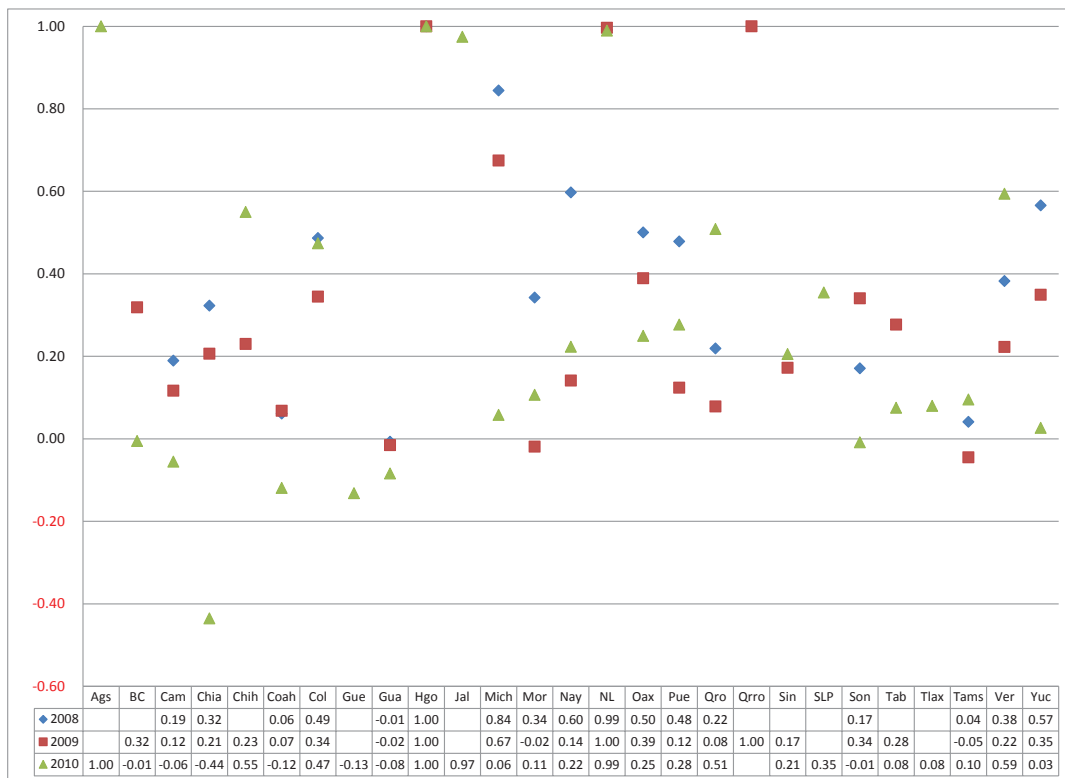
**Gráfico 2 FAFEF 2008-2010**



Los fondos de los GRÁFICOS 2 y 3 revelan comportamientos similares al primero, aunque en general sus coeficientes se concentran en la zona de valores regresivos. En el Gráfico 2 se observan comportamientos como los de Hidalgo, Guanajuato y Oaxaca, cuya dispersión es poca y los valores muy cercanos a cero; también se muestran estados como Campeche y Sonora, cuyos valores son más dispersos, pero habiendo iniciado 2008 con ejercicio regresivo, en 2010 se ha vuelto progresivo.

En el Gráfico 3 se observan también casos interesantes; el estado de Chiapas modifica radicalmente su comportamiento de gasto al pasar de 0.32 a -0.43, mientras que para el mismo periodo el estado de Colima se mantiene con poca dispersión y valores alrededor del 0.40.

Gráfico 3 FAM 2008-2010

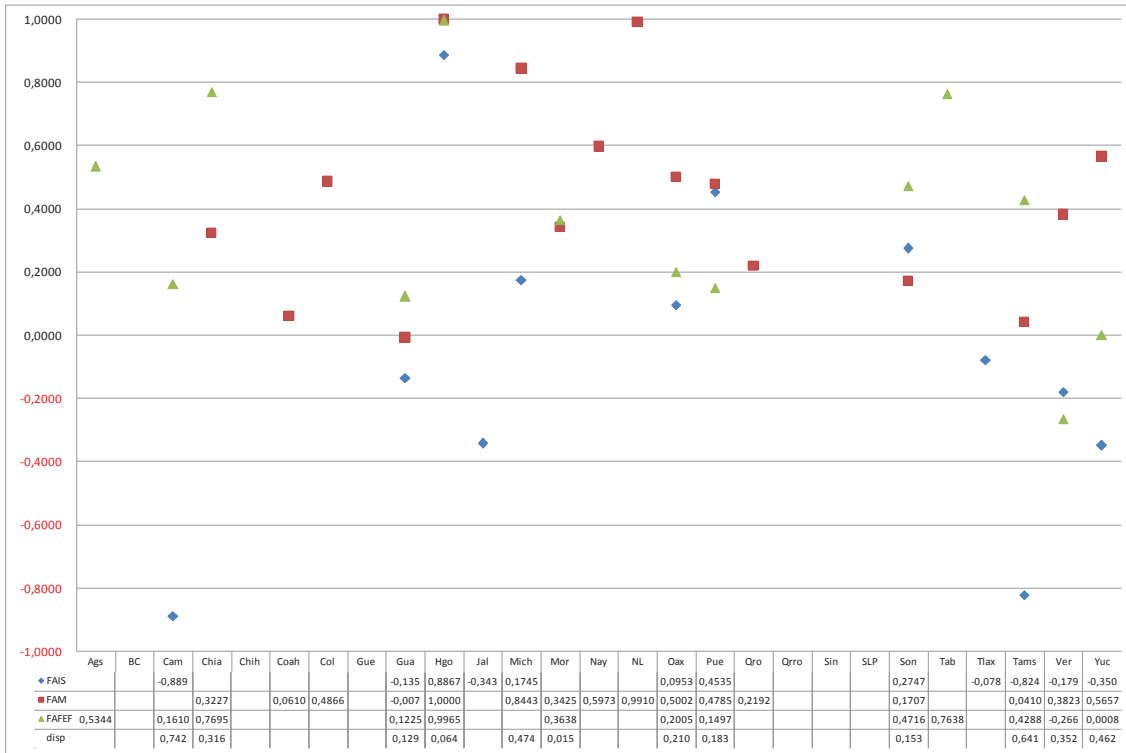


Con estos primeros tres gráficos lo que se ha intentado percibir es cómo se comporta el gasto de los estados a lo largo de los tres años de análisis para cada uno de los fondos. Es necesario ahora analizar cómo para cada año se comportan los estados en los tres fondos. Lo que se intenta descifrar es si existe consistencia en la manera de ejercer los tres diferentes fondos.

Este cuarto gráfico presenta el comportamiento de gasto de los estados para el año 2008. Lo primero que llama la atención es que sólo ocho estados tienen información para los tres fondos. En esos casos, Hidalgo y Guanajuato presentan los valores menos dispersos, el primero con valores muy cercanos a 1, el segundo muy con valores muy cercanos al valor neutral. En una situación diferente se encuentran Tamaulipas y Yucatán, cuyos valores de coeficiente de concentración son negativos para el FAIS, pero positivos para FAM y FAFEF.

Por su parte, Oaxaca y Puebla presentan valores moderadamente dispersos, pero todos positivos.

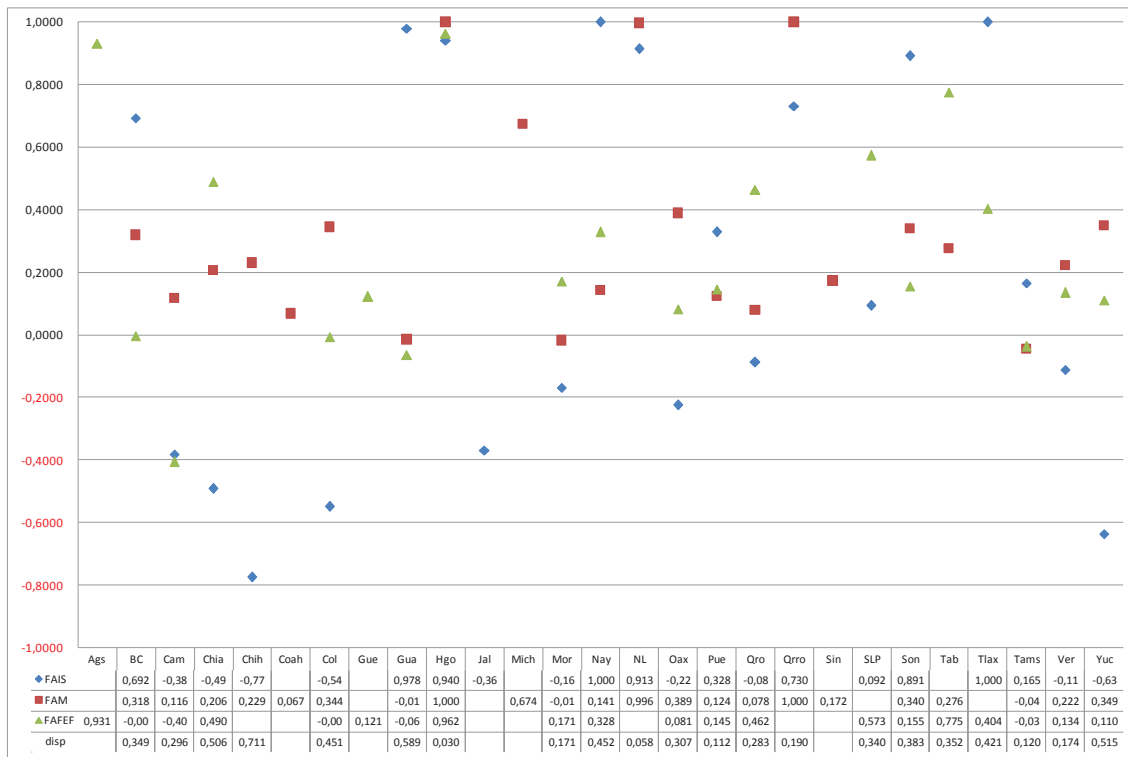
**Gráfico 4 Coeficiente de Concentración 2008 (FAIS-FAM-FAFEF)**



El Gráfico 5 presenta la información para el año 2009. Para este año 15 estados presentan información completa para los tres fondos. De estos 15, siete tienen valores de coeficiente de concentración poco dispersos entre fondos, es decir, su valor de dispersión es menor a 0.30. Se trata de los estados de Campeche, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz. Sólo tres de los 15 estados tienen valores con dispersión por encima de 0.50, se trata de Chiapas, Guanajuato y Yucatán.

En promedio el fondo más progresivo es FAIS, pero también es el fondo que toma valores más extremos, con -0.77 en Chihuahua, pero con valor de 1 en Nayarit y Tlaxcala.

Gráfico 5 Coeficiente de Concentración 2009 (FAIS-FAM-FAFEF)

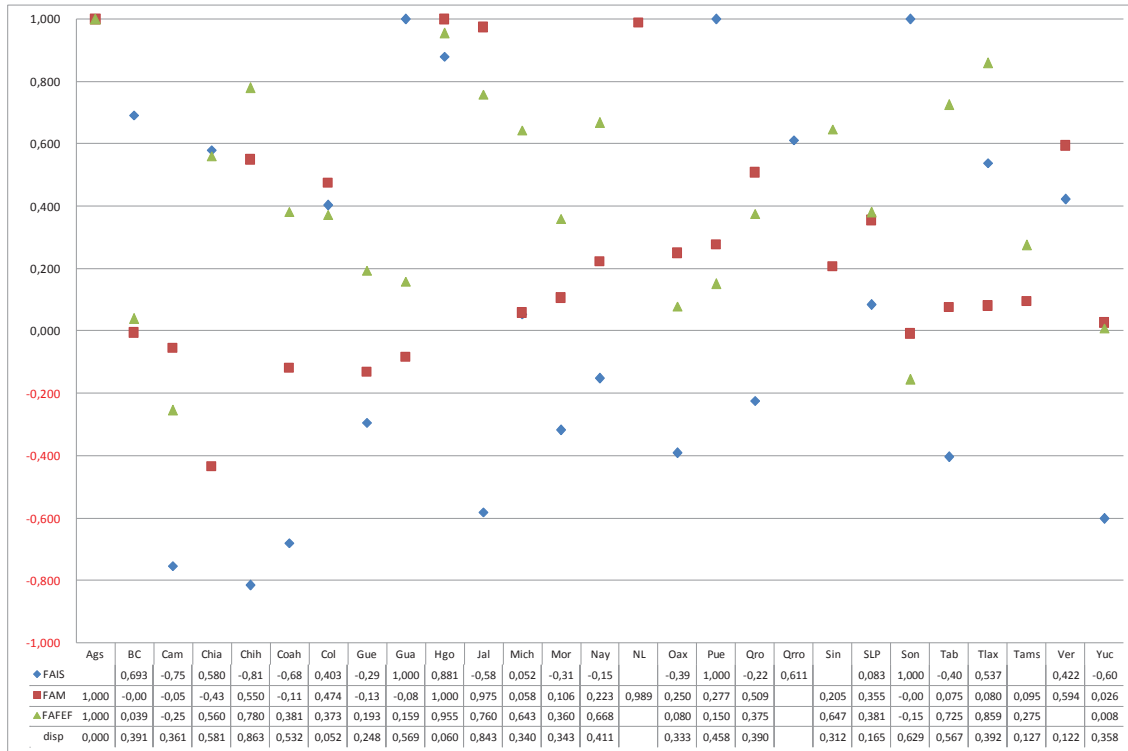


Para el año 2010, como se observa en el Gráfico 6, sólo tres estados no presentan la información de los tres fondos. De los que presentan información completa, sólo Colima, Guerrero, Hidalgo y San Luis Potosí tienen valores de dispersión entre fondos menores o iguales a 0.30, lo que significa que la concentración de su gasto es muy similar para los tres fondos. Sin embargo, el área de concentración entre estados es diferente, por ejemplo Hidalgo se ubica muy cercano al 1, mientras que Colima alrededor del 0.40.

Estados con comportamiento más disperso entre fondos, es decir, aquellos cuyo valor de dispersión oscila en el intervalo (0.30, 0.50), es posible identificar diez. Dentro de estos casos existen igualmente comportamientos contrapuestos; el caso de Campeche es el único que presenta valores de coeficiente de concentración para los tres fondos por debajo de cero,

mientras que Michoacán, Puebla y Tlaxcala presentan todos sus valores positivos. Los restantes, con excepción de Baja California, presentan sólo al FAIS con valores progresivos.

**Gráfico 6 Coeficiente de Concentración 2010 (FAIS-FAM-FAFEF)**

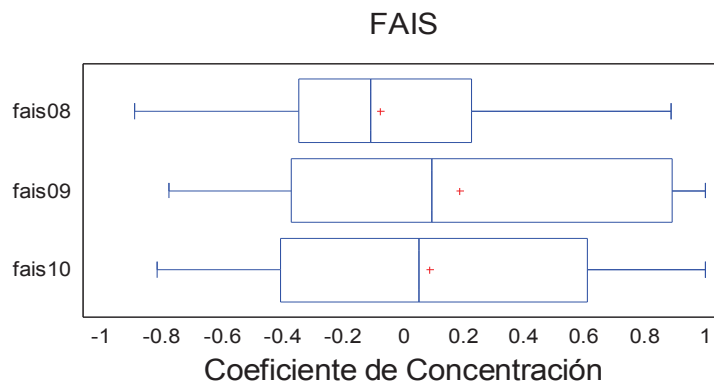


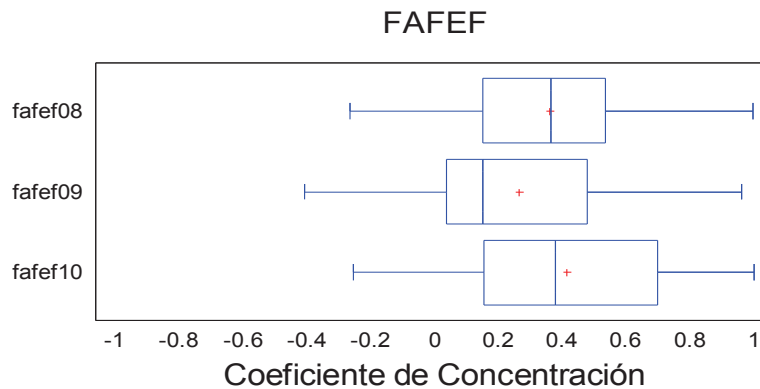
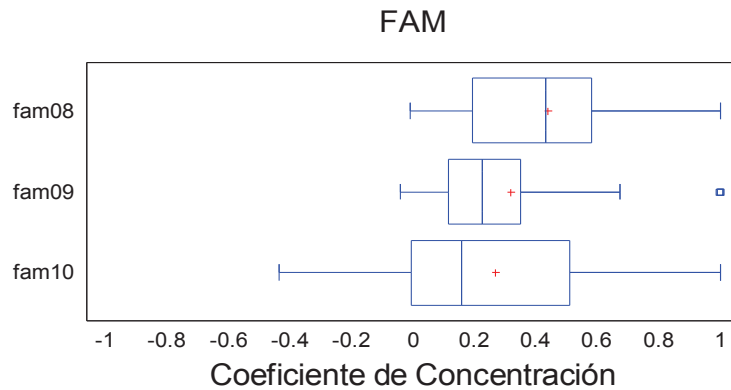
En general, estos comportamientos disímiles que se muestran en los gráficos son precisamente la razón primaria que motiva esta investigación, es decir, ¿por qué algunos estados logran consistencia en la forma de ejercer sus recursos en los diferentes fondos y a lo largo de los tres años, y por qué otros no lo logran; ¿por qué algunos son consistentes en gastar regresivamente y otros progresivamente?

Lo que principalmente se deriva de estos cuestionamientos es la inconsistencia al interior de los estados. Los gráficos 4, 5 y 6 permiten observar que existen casos en los que un mismo estado tiene comportamientos de gasto completamente opuestos entre los fondos. Ante esta situación, lo relevante es saber qué circunstancias hacen diferentes a los fondos, o a la toma de

decisiones de gasto en torno a los fondos, de tal manera que en un mismo año, un gobierno estatal genera resultados tan divergentes entre los fondos. Ejemplo de esta situación lo presentan para el año 2010 los estados de Chihuahua, Coahuila, Jalisco o Tabasco, mientras que en la situación opuesta se encuentran los estados de Colima, Hidalgo o San Luis Potosí.

Continuando con este análisis, en una distribución de caja y brazos para cada fondo se obtiene que, para los casos de FAFEF y FAM, al menos el 75% de las observaciones son valores positivos del coeficiente de concentración. Los casos extremos son los años 2008 y 2009 de FAM que presentan casi la totalidad de sus valores positivos. El caso con mayor proporción de valores progresivos es FAIS 2008, donde de las 12 observaciones 7 obtienen valores negativos. En general es el FAIS el que presenta mayor proporción de valores negativos para los tres años, aunque para los años 2009 y 2010 más del 50% de los valores son positivos.





## CONSIDERACIONES FINALES

La generación del coeficiente de concentración ha permitido identificar tres condiciones problemáticas fundamentales que surgen del “Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”. La primera se refiere a que este informe no permite identificar con claridad la cantidad de recursos que son destinados al gasto de inversión; esta deficiencia se debe a que no establece directamente esta clasificación. En su defecto ha sido necesario identificar qué unidad de medida presenta cada proyecto, y escoger aquellas unidades que se vinculan con el gasto de inversión.

La segunda problemática implica que no en todos los casos es posible generar el valor de coeficiente de concentración por la falta de información. Esto puede ser por dos razones: que los ejecutores de gasto no ejercieron recurso de inversión, o que no registraron correctamente el ejercicio. Esta falta de información, cualquiera que sea la razón, lo que provoca es la imposibilidad de establecer como variable para todas las observaciones el grado de compensación.

La tercera problemática es que existe la opción de que los ejecutores de gasto registren el ejercicio de los recursos bajo la etiqueta de “cobertura estatal” con lo cual no es posible calcular el coeficiente de concentración, pues éste requiere de la identificación particular del destino por municipio. Esta característica en el registro está contemplada para aquellos casos en que el ejercicio del recurso pueda estar incidiendo en más de un municipio, sin embargo, no deja claro el informe qué criterios determinan que un proyecto pueda incidir en más de un municipio.

A pesar de estas condicionantes, es posible establecer que existen variaciones importantes en los valores de compensación en todos los sentidos, es decir, entre estados, entre fondos, pero más interesante: entre fondos de un mismo estado y el mismo fondo en un mismo estado durante los años de análisis. Al parecer esta circunstancia, a partir de los simples datos no develan un posible patrón, pero sí abre el análisis a indagar en elementos que van más allá de la simple estructura normativa de los fondos de aportaciones. Conduce por ejemplo a indagar sobre el papel de la entidad de fiscalización y sus mecanismos para fiscalizar cada fondo, conduce a indagar sobre mecanismos diferenciados de gasto que tienen los estados sobre cada fondo, conduce a indagar si los equilibrios político-electorales capturan diferenciadamente la discrecionalidad de estos fondos. En el siguiente capítulo se irán delineando precisamente



algunos de estos elementos, a partir de la selección de los casos de estudio que servirán de mecanismo para abordar la propuesta de esta investigación.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS SOBRE LA FISCALIZACIÓN Y LA INESTABILIDAD ELECTORAL: LA SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO**

En esta sección se realiza una descripción de las variables que permitirán elaborar una estrategia de selección de casos, a fin de concretar un ejercicio empírico que permita construir argumentos sobre la relación entre las decisiones de gasto estatales y los instrumentos que las delimitan fiscal y políticamente.

Estas variables se dividen en dos tipos generales: las que se refieren a las acciones de fiscalización, elemento constituyente de la rendición de cuentas, y que debe ser entendido como el elemento que representa la posibilidad; y las que se refieren al contexto político-electoral, en particular la inestabilidad electoral, como el elemento que representa el incentivo.

La razón de que se elijan estas dos variables está directamente relacionada con la propuesta de esta investigación, pues se ha establecido que la tarea de fiscalización, así como la fortaleza o presencia electoral de partido en el poder pudieran delinear las decisiones de gasto de inversión de las aportaciones. Siendo así, a continuación se desarrollan dos indicadores de estas variables que servirán de puntales para el mecanismo de selección de casos de estudio.

#### **FISCALIZACIÓN DE RECURSOS FEDERALIZADOS**

El primer paso para identificar el indicador que se utilizará es realizar una revisión a los lineamientos normativos que rigen las funciones estatales en materia de fiscalización de gasto federalizado. En este sentido, es necesario conocer tanto los convenios de coordinación y colaboración suscritos por la ASF y las EFSL, así como el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y sus reglas de operación. El objetivo de realizar una revisión a estos lineamientos es conocer los mecanismos que son empleados para la fiscalización de los

recursos, los mecanismos para sancionar, así como los reportes realizados por las EFSL sobre las auditorías practicadas.

Si bien el elemento central para analizar y desarrollar en esta investigación es el relacionado directamente con las acciones de fiscalización, es conveniente dejar claro que existen diversos mecanismos que moldean y definen el ejercicio del gasto en los estados. Esto significa que, alrededor del ejercicio presupuestal y de los informes sobre su ejercicio, existen herramientas y directrices normativas y otras de facto, que pretenden influir y monitorear la acción gubernamental. Se hace aquí una descripción somera de estos mecanismos para establecer el escenario general en el que comparte la función fiscalizadora.

- a) Los mecanismos de programación y presupuesto de los gobiernos estatales. Esto implica identificar que entre las entidades puede existir funcionamiento diferenciado en la manera de programar y presupuestar los recursos públicos, y por tal diversidad podría diluirse del diseño y de los mecanismos específicos de ejecución el enfoque compensatorio de los fondos. Para comprender mejor estos mecanismos la ruta adecuada es la revisión a los manuales de programación y presupuesto de las dependencias ejecutoras de los fondos de aportaciones. Aquí se podría constatar la existencia de criterios diferenciados, que contemplen el uso de los fondos como herramientas para abatir el rezago en los diferentes ámbitos para los que están diseñados.
- b) Los órganos de control interno en las dependencias estatales. Si bien los mecanismos de programación y presupuesto estatales dan la pauta para el ejercicio del gasto, los órganos de control interno de las dependencias son el primer contrapeso a ese ejercicio,

pues su tarea es la permanente revisión y control del funcionamiento programático y presupuestal de las dependencias.

- c) La función de los Congresos Locales en la conformación del Presupuesto de Egresos. Es claro que una de las funciones primordiales de los congresos locales es participar en el diseño y la aprobación de los presupuestos. No obstante, habría que analizar si este proceso visibiliza la necesidad de hacer explícita la intención compensatoria de las aportaciones, y los mecanismos que traducen esa intención. De otra manera se corre el riesgo desde esta etapa de nulificar la necesidad compensatoria de esas transferencias.
- d) Instancias de vigilancia y monitoreo. Es necesario identificar si existen otras instancias (sus mecanismos y alcances) que tengan el objetivo de vigilar el ejercicio del presupuesto. Aquí se podrían contemplar los Institutos de Evaluación y las organizaciones de la sociedad civil que se convierten en contrapesos en el diseño y ejercicio de los presupuestos públicos estatales.

Es en este escenario general en el que se inserta la función fiscalizadora desde las EFSL y que más adelante se explica pormenorizadamente. Por ahora lo que se pretende es exponer las variables e indicadores que se emplearán para entender y asociar la fiscalización a las decisiones presupuestales.

Respecto a los tres elementos que constituyen la rendición de cuentas (vigilar, informar y justificar), la manera en que se ha intentado hacer empírico este concepto, y entonces poderlo evaluar, ha generado información en un plano estrictamente normativo. El ejemplo de este intento es el realizado por Aimé Figueroa (2009). En un plano de análisis del funcionamiento de las entidades de fiscalización se encuentra el trabajo realizado por Ríos y Pardini (2008). Siguiendo algunos de los elementos que estos autores abordan, se pretende explorar de manera

directa dos elementos fundamentales de la tarea que desempeñan las entidades de fiscalización en los estados. Por un lado es necesario conocer la cobertura y el tipo de auditoría que han realizado al ejercicio del gasto federalizado, sobre el principio del gasto compensatorio. Esto significa conocer por un lado el porcentaje de recursos que fue auditado, y por otro, si las observaciones emitidas por estos entes están encaminadas a proteger la intención que expone la LCF en cada uno de los fondos analizados. Mediante una revisión al contenido de estas observaciones se determinará si toman o no en cuenta los criterios compensatorios que la ley expone. Esta variable se le denomina “calidad de auditoría”.

Por otro lado es conveniente analizar si el tipo de sanciones y la amenaza de ser aplicadas son un elemento que influya en el seguimiento de las observaciones. Esto significa que se pondrán en comparación los tipos de sanción que pueden ser iniciadas por los entes de fiscalización. Esta variable se denomina “efectividad de sanción”.

El análisis de estas variables se realizará sobre los casos de estudio, por lo cual primero es necesario decantar aquellos estados sobre los que se hará este acercamiento. Este análisis se presenta más adelante y se basa en la revisión al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

#### MECANISMO PARA MEJORAR FISCALIZACIÓN

Además de conocer la lógica normativa que se deriva de los convenios, es importante dar paso al análisis de uno de los mecanismos que genera un vínculo entre la descentralización del gasto y su fiscalización, el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS). Es relevante realizar el análisis de este programa porque es un intento por mejorar la alineación entre el proceso de descentralización del gasto y la tarea de fiscalizar dicho gasto. Es decir, al tiempo que existe un proceso de transferencia de facultades en las decisiones de

90

gasto, también se está reforzando el proceso de fiscalización del mismo, sobre una lógica igualmente de descentralización.

Este programa surge presupuestalmente a partir del ejercicio fiscal 2007 y tiene por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales.

En el año 2000, a partir de la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se fortaleció el marco normativo para la revisión y fiscalización de los recursos federales que se transfieren a Estados y Municipios, sin embargo, fue hasta el año 2007 que se dotó de presupuesto a este programa. En este periodo intermedio el PROFIS se incluyó en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, pero no se le asignaron recursos, razón por la cual no se instrumentó. Igualmente sucedió en el año 2005 y para el año 2006 aunque se le consideró nuevamente, no se especificó monto. Para el ejercicio fiscal 2007 se definió la normatividad del programa y en el anexo 10 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación se reportó un monto de 310.0 millones de pesos con cargo al Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas. En 2008 el monto se determinó con el mismo criterio aplicado en el 2007, por lo cual el monto fue de 332.3 millones de pesos (Amador, 2008, 19-20).

Esto no significa que previo al 2007 se dejaron de fiscalizar los recursos transferidos a las entidades federativas. Existía ya un sistema de fiscalización para estos recursos,

principalmente desde la Auditoría Superior de la Federación, pero también con la colaboración de las entidades de fiscalización superior locales (EFSL), a partir de convenios.

En particular, los recursos de este programa, señala su normatividad, podrán ser destinados a:

a) contratación de personal profesional; b) contratación de despachos externos para realizar auditorías; c) adquisición o arrendamiento de equipo de cómputo, software y consumibles; d) capacitación del personal; e) adecuación y equipamiento de espacio; f) adquisición de vehículos y arrendamiento de transporte de personal; g) gasto de administración; asesorías de expertos; otros.

La lógica de distribución de estos recursos implica en primer lugar que hasta el 50% son transferidos a las entidades de fiscalización superior locales. La distribución entre estas entidades obedece a tres componentes:

- a) Un primer porcentaje del recurso es repartido de forma igualitaria a cada EFSL, como factor de equidad;
- b) Un segundo porcentaje se distribuye en función de la evaluación sobre el ejercicio de estos recursos para el año inmediato anterior;
- c) Un último porcentaje, aunque se indica que es destinado a capacitación, no es clara la manera en que será repartido entre las EFSL.

Los porcentajes de estos tres elementos han cambiado a lo largo de los años de ejercicio. La siguiente tabla muestra cómo se ha dado la distribución hacia el conjunto de EFSL y la modificación en los porcentajes asignados.

**Tabla 6: Reparto de PROFIS hacia las EFSL**

Componente	2008	2009	2010	2011	2012
a) % Equidad	35	30	35	40	35
b) % Evaluación	65	55	50	45	50
c) % Capacitación	N/A	15	15	15	15

Fuente: Elaboración propia con datos de las Reglas de Operación del PROFIS 2008-2012.

Lo que muestra la anterior tabla es que entre los años 2008 y 2011 hubo una tendencia a fortalecer la lógica de equidad en el reparto (a), con lo que se debilitó la ponderación del factor evaluación (b). Para el año 2012 la modificación reduce el peso del criterio de equidad y aumenta el peso del criterio de evaluación. Se dejaron fuera los datos 2007 porque sólo se estableció un monto global y no se determinaron los componentes a partir del valor de evaluación para el reparto, con lo que no es posible comparar los mismos rubros.

Los elementos que se toman en cuenta para determinar la evaluación de la operación del PROFIS son los siguientes<sup>13</sup>:

- a) Calidad y alcance de los Informes de las Auditorías Solicitadas;
- b) Apego a los lineamientos, estructura y formato requeridos por la ASF;
- c) Oportunidad en la entrega de los Informes de las Auditorías Solicitadas;
- d) Nivel del ejercicio de gasto de la asignación del PROFIS en el ejercicio inmediato anterior;
- e) Oportunidad en la respuesta de las EFSL a las acciones promovidas por la ASF respecto de las Auditorías Solicitadas correspondiente a la Cuenta Pública; y

<sup>13</sup> Se realizó solicitud de información a la ASF para conocer las calificaciones de la evaluación realizada al ejercicio del PROFIS por parte de las EFSL, sin embargo, la respuesta fue: “Al respecto, le informo que no es posible proporcionar la información solicitada, ya que forma parte de un expediente reservado conforme a lo establecido en los artículos 16 y 14, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en apego a lo establecido en los Criterios Decimoprimer y Decimosexto, fracción III, del Acuerdo por el que se Establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación y Desclasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011”.

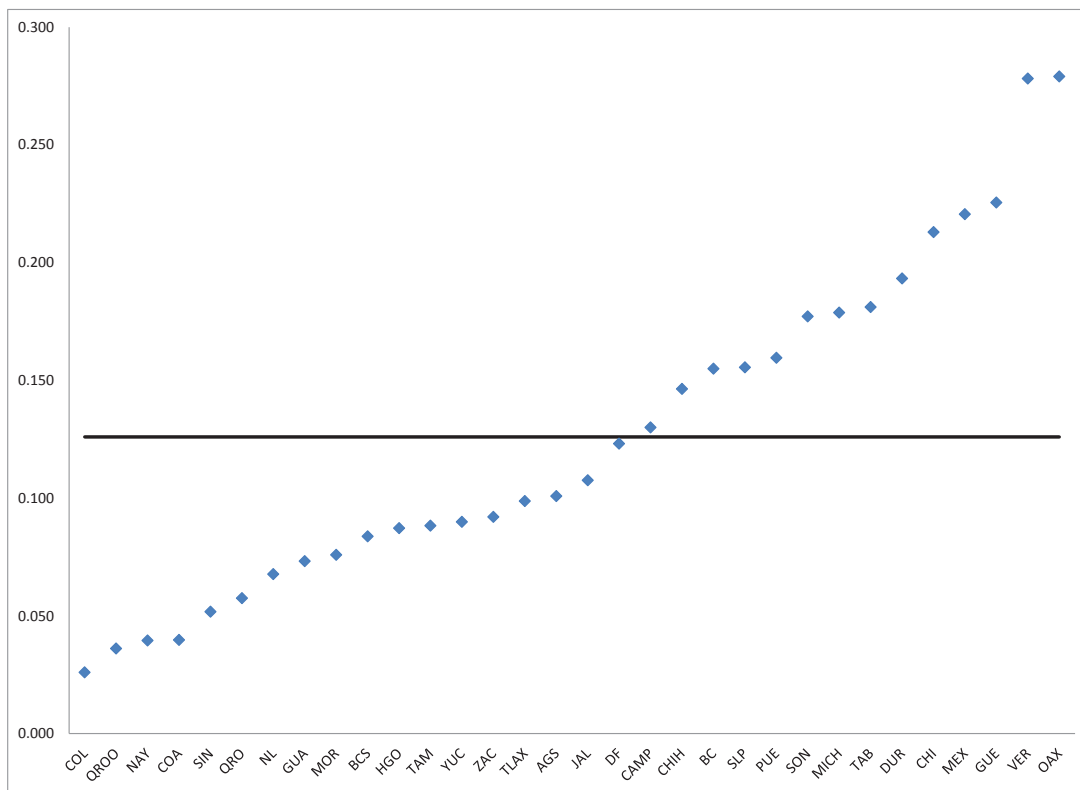


- f) Oportunidad en la entrega y la calidad del informe ejecutivo anual del PROFIS correspondiente al ejercicio presupuestal inmediato anterior.

Al no tener acceso a la información sobre la valoración que han alcanzado las EFSL para los elementos arriba enlistados, se ha decidido analizar el comportamiento que ha tenido la transferencia de recursos de este fondo, a manera de aproximarse a estas valoraciones. Conociendo ese comportamiento será posible identificar si existen o no patrones en las variaciones, y entonces comenzar a aclarar de qué manera estas variaciones son explicadas por las características de los EFSL.

Por lo tanto el primer paso es conocer la variación en los montos que son transferidos hacia las EFSL. Si se toma el monto total que han recibido las EFSL del programa, el comportamiento es el siguiente:

**Gráfico 7 Dispersión del PROFIS 2008-2012**

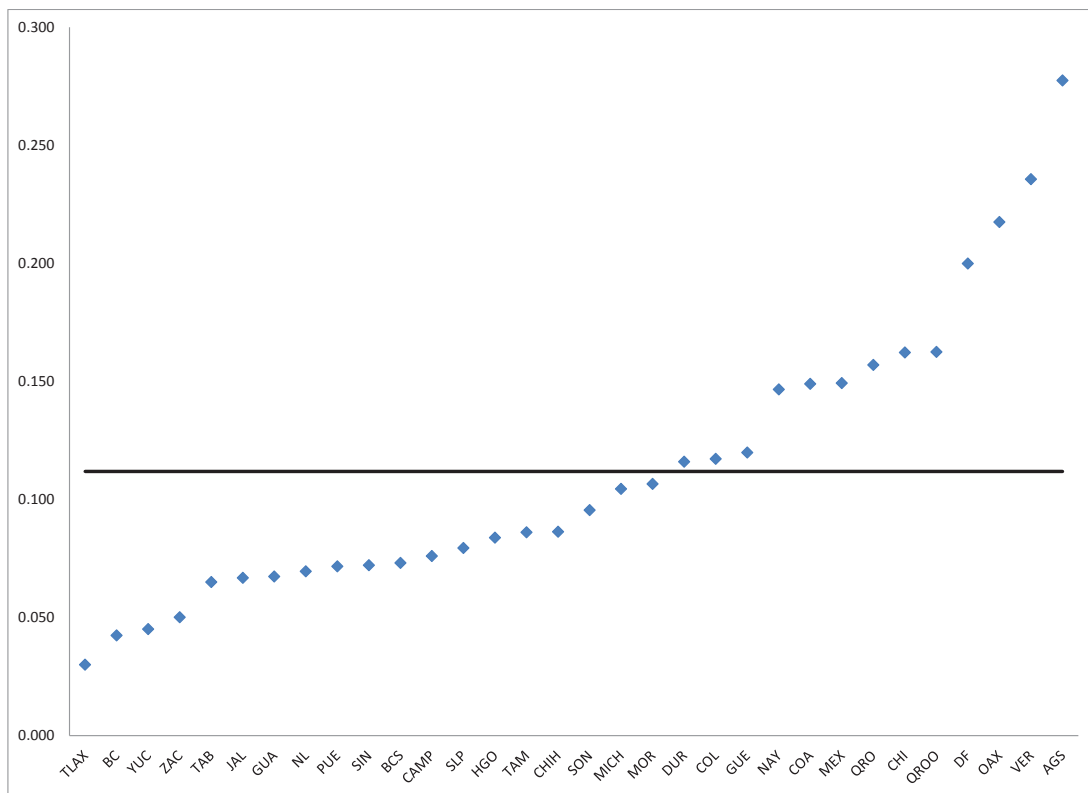


Lo que permite observar este gráfico es un valor de dispersión de los montos de recursos que recibieron los EFSL en el periodo 2008-2012. Esta medida se obtiene dividiendo la desviación

estándar por la media. Destacan cinco entidades (Chiapas, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Veracruz) con los valores más altos de dispersión, lo que significa que a lo largo del periodo han variado mayormente los recursos que reciben del PROFIS. En el escenario opuesto se encuentran Colima, Quintana Roo, Nayarit, Coahuila y Sinaloa.

Dado que en esta investigación se analiza el periodo de ejercicio presupuesta 2008-2010, es conveniente conocer el comportamiento de la dispersión de los recursos del PROFIS analizando también sólo este periodo de años. Los resultados son los siguientes:

**Gráfico 8 Dispersión del PROFIS 2008-2010**



Al tomar en cuenta sólo el periodo 2008-2010 se observa que el valor medio de la dispersión baja de 0.126 a 0.111. Para este periodo los estados con valores más altos son Aguascalientes, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz. En el espectro opuesto se encuentran Baja California, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Es precisamente a partir de este comportamiento que resulta pertinente reflexionar que, en tanto el programa tiene el objetivo de mejorar en general la tarea de fiscalización de los recursos federales, y en función de ese mejoramiento se calcula el monto del año siguiente, ¿qué provoca que unas EFSL hagan variar más los montos que otros?

Para poder identificar con mayor claridad el comportamiento de estos recursos es necesario conocer su trayectoria a lo largo de los años de ejercicio, pero en particular, la manera en que varían entre año y año para cada estado. La siguiente tabla presenta la proporción que representa la diferencia en los montos estatales anuales que se reciben por concepto de PROFIS.

**Tabla 7: Variación estatal anual de los montos de recursos del PROFIS**

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
AGUASCALIENTES	-0.392	-0.247	0.137	0.016	-0.009
BAJA CALIFORNIA	-0.552	0.377	-0.208	-0.136	0.111
BAJA CALIFORNIA SUR	-0.414	0.140	-0.053	-0.044	-0.119
CAMPECHE	-0.383	0.315	-0.246	0.052	-0.044
CHIAPAS	-0.675	0.831	-0.247	-0.024	0.027
CHIHUAHUA	-0.532	0.352	-0.269	0.050	-0.049
COAHUILA	-0.505	-0.024	0.022	0.084	-0.052
COLIMA	-0.435	0.041	-0.014	0.035	0.002
DISTRITO FEDERAL	-0.599	-0.016	0.294	-0.056	0.047
DURANGO	-0.505	0.618	-0.283	-0.011	0.003
GUANAJUATO	-0.593	0.153	-0.085	-0.094	0.049
GUERRERO	-0.630	0.644	-0.278	-0.161	0.112
HIDALGO	-0.592	0.184	0.019	-0.081	0.136
JALISCO	-0.695	0.321	-0.036	0.003	-0.090
MEXICO	-0.760	0.740	-0.303	-0.052	0.075
MICHOACAN	-0.623	0.623	-0.190	-0.094	0.034
MORELOS	-0.493	0.085	0.038	-0.120	-0.060
NAYARIT	-0.437	-0.010	0.092	-0.020	0.002
NUEVO LEON	-0.571	0.163	-0.125	0.099	-0.086
OAXACA	-0.671	1.057	-0.276	-0.117	-0.055
PUEBLA	-0.683	0.394	-0.061	-0.099	-0.179
QUERETARO	-0.494	-0.034	0.100	0.055	-0.074
QUINTANA ROO	-0.400	-0.051	0.077	-0.063	-0.017
SAN LUIS POTOSI	-0.561	0.458	-0.262	-0.003	0.107
SINALOA	-0.538	0.143	-0.049	-0.020	-0.034
SONORA	-0.538	0.591	-0.231	0.015	-0.087
TABASCO	-0.499	0.481	-0.224	-0.107	-0.025
TAMAULIPAS	-0.617	0.219	0.023	-0.023	0.021
TLAXCALA	-0.461	0.247	-0.131	-0.028	-0.070
VERACRUZ	-0.743	1.121	-0.318	-0.020	-0.053
YUCATAN	-0.503	0.239	-0.160	-0.006	0.103
ZACATECAS	-0.489	0.231	-0.162	-0.029	0.030

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado 2008-2012.

Lo que muestra la tabla es que para el primer periodo todas las entidades sufrieron una reducción del monto real de recursos vía PROFIS. La razón es que en el primer año de reparto (2007) no se utilizaron los criterios de reparto que sí a partir del segundo año (2008), lo cual

implicó un ajuste en todas las entidades. En el segundo periodo sólo 6 entidades tuvieron diferencia negativa; para los dos periodos siguientes los resultados se invierten y sólo 9 entidades tuvieron diferencia positiva; finalmente el periodo 2011-2012 presenta prácticamente un comportamiento igualitario entre los que obtienen resultados positivos y los que obtienen negativos. Adicionalmente debe señalarse que ninguna entidad logra obtener valores positivos para todo el periodo, como tampoco negativos.

Lo que permite también la tabla es agudizar los cuestionamientos, es decir, no sólo es relevante explicar por qué en unos estados se observa crecimiento y en otros existen periodos de decrecimiento, sino también poder explicar por qué dentro de un mismo estado se puede pasar de una situación de crecimiento a una de decrecimiento y viceversa.

Debe señalarse que la diferencia que se muestra en la tabla se ha realizado sobre el monto total de los recursos, lo que implica que la diferencia entre un año y otro responde a los factores cuyos ponderadores varían durante los cinco años. Es decir, la proporción que se distribuye con criterio de igualdad se modificó en proporción inversa con la que se distribuye con el criterio basado en la evaluación. También debe señalarse que las diferencias se han calculado con base en los montos recibidos por cada EFSL, y dado que el cálculo anual genera una nueva distribución, lo ganado en un estado se pierde en uno o más de los otros. Por esta razón resulta interesante analizar el comportamiento de estos recursos a partir de la proporción que representan del monto total. Es decir, resulta necesario saber cómo año con año una EFSL cambia su peso dentro de la distribución total.

**Tabla 8: Variación estatal anual de la proporción de recursos del PROFIS**

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
AGUASCALIENTES	0.412	-0.429	0.319	0.052	-0.001
BAJA CALIFORNIA	0.042	0.044	-0.081	-0.105	0.121
BAJA CALIFORNIA SUR	0.362	-0.136	0.099	-0.010	-0.111
CAMPECHE	0.434	-0.002	-0.125	0.089	-0.035
CHIAPAS	-0.245	0.389	-0.126	0.011	0.036
CHIHUAHUA	0.087	0.025	-0.151	0.088	-0.040
COAHUILA	0.149	-0.260	0.186	0.122	-0.044
COLIMA	0.312	-0.210	0.145	0.072	0.011
DISTRITO FEDERAL	-0.069	-0.254	0.502	-0.022	0.056
DURANGO	0.150	0.227	-0.168	0.024	0.012
GUANAJUATO	-0.055	-0.125	0.062	-0.062	0.059
GUERRERO	-0.141	0.247	-0.162	-0.131	0.122
HIDALGO	-0.051	-0.102	0.182	-0.049	0.146
JALISCO	-0.292	0.002	0.119	0.039	-0.082
MEXICO	-0.441	0.320	-0.191	-0.018	0.084
MICHOACAN	-0.123	0.231	-0.059	-0.062	0.043
MORELOS	0.178	-0.177	0.205	-0.089	-0.051
NAYARIT	0.309	-0.249	0.268	0.015	0.011
NUEVO LEON	-0.002	-0.118	0.016	0.138	-0.078
OAXACA	-0.236	0.560	-0.159	-0.086	-0.047
PUEBLA	-0.263	0.057	0.089	-0.067	-0.172
QUERETARO	0.176	-0.268	0.277	0.093	-0.066
QUINTANA ROO	0.395	-0.280	0.250	-0.030	-0.009
SAN LUIS POTOSI	0.020	0.106	-0.144	0.032	0.117
SINALOA	0.073	-0.133	0.103	0.014	-0.026
SONORA	0.075	0.207	-0.107	0.051	-0.079
TABASCO	0.164	0.123	-0.099	-0.075	-0.016
TAMAULIPAS	-0.111	-0.075	0.187	0.012	0.030
TLAXCALA	0.254	-0.054	0.009	0.006	-0.062
VERACRUZ	-0.404	0.609	-0.208	0.014	-0.044
YUCATAN	0.154	-0.060	-0.025	0.029	0.113
ZACATECAS	0.187	-0.066	-0.028	0.006	0.039

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado 2008-2012.

De esta forma el resultado genera variaciones sensiblemente distintas a las percibidas a partir de la diferencia de montos. De inicio, al tratarse del peso relativo de las entidades, no es posible determinar con claridad la preeminencia de algún estado como en la tabla anterior, pues el peso de cada uno no sólo depende de lo que se haga en la propia entidad, sino de lo que se haga en las demás. Lo que demuestra esta tabla es que si bien en un estado se puede

crecer en el monto recibido de un año a otro, esto no significa que la proporción del presupuesto total se haya incrementado de un año a otro, incluso puede ser menor.

Inicialmente se pretendía utilizar los resultados de las evaluaciones que realiza la ASF sobre los EFSL para clasificarlos y en función de eso indagar sobre las razones que les hacen ser diferentes en los resultados. Al carecer de los resultados de las evaluaciones al ejercicio del PROFIS, se toma como *proxy* la proporción en que varían año con año los recursos que recibe cada estado por el componente de evaluación, dejando fuera del análisis los montos entregados por criterio de equidad y los montos para capacitación. Siendo así, el comportamiento es el siguiente:

**Tabla 9: Variación anual de los montos de recursos por el criterio de evaluación**

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	med 08-12
AGS	-0.422	0.138	-0.134	0.169	-0.062
BC	0.503	-0.337	-0.331	0.400	0.059
BCS	0.143	-0.165	-0.206	-0.091	-0.080
CAMP	0.404	-0.393	-0.018	0.038	0.007
CHI	0.072	-0.254	0.120	0.078	0.004
CHIH	0.321	-0.431	0.000	0.027	-0.021
COA	-0.140	-0.036	0.030	0.026	-0.030
COL	-0.039	-0.122	-0.084	0.165	-0.020
DF	-0.442	0.726	-0.234	0.196	0.061
DUR	0.738	-0.423	-0.109	0.125	0.083
GTO	-0.274	-0.045	-0.233	0.273	-0.070
GRO	0.224	-0.377	-0.314	0.418	-0.012
HGO	-0.151	0.092	-0.223	0.459	0.044
JAL	-0.027	-0.027	-0.059	-0.077	-0.048
MEX	0.236	-0.433	-0.040	0.265	0.007
MICH	0.402	-0.245	-0.185	0.158	0.032

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	med 08-12
MOR	-0.050	0.012	-0.324	0.035	-0.082
NAY	-0.128	0.090	-0.144	0.138	-0.011
NL	0.085	-0.263	0.059	-0.038	-0.039
OAX	0.558	-0.335	-0.158	-0.090	-0.006
PUE	-0.417	0.267	-0.180	-0.445	-0.194
QRO	-0.264	0.142	-0.011	-0.017	-0.038
QROO	-0.144	0.055	-0.222	0.113	-0.049
SLP	0.294	-0.412	-0.068	0.378	0.048
SIN	-0.005	-0.119	-0.143	0.070	-0.049
SON	0.741	-0.360	-0.072	-0.049	0.065
TAB	0.465	-0.337	-0.259	0.074	-0.014
TAM	0.028	0.008	-0.140	0.178	0.019
TLAX	0.224	-0.261	-0.175	0.005	-0.051
VER	0.380	-0.429	0.135	-0.107	-0.005
YUC	0.098	-0.286	-0.113	0.386	0.021
ZAC	0.124	-0.289	-0.160	0.221	-0.026

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado 2008-2012.

Lo que se observa es que para el primer y último periodos existe un comportamiento mayoritariamente en sentido positivo. En el caso de los periodos intermedios el comportamiento generalizado es en sentido contrario, la mayor parte de las variaciones son negativas. En este punto los comportamientos que han sido descritos sólo permiten corroborar

la existencia de variabilidad, con lo que se da pie a que este indicador, el cual mide el funcionamiento de las EFSL, pueda ser utilizado para la selección de los casos de estudio.

#### INESTABILIDAD ELECTORAL

Del escenario político-electoral se ha determinado calcular el valor de inestabilidad del partido gobernante. Esta medida permite capturar la interacción que resulta de la competencia electoral y asignar un valor que representa cuan inestable (electoralmente) es un partido gobernante en un periodo determinado. Se ha decidido adoptar este indicador pues se vincula a la variable político-electoral que se plantea en la propuesta de esta investigación, es decir, como estrategia de selección es necesario cumplir con el requisito de que los elementos con que se seleccione sean parte de las variables con que se pretende construir la respuesta a la pregunta de investigación. Esto lleva a que la inestabilidad, al ser uno de los indicadores de la variable político-electoral cumple el requisito y en particular refleja

A partir de la medición de la inestabilidad electoral, de acuerdo con Morgenstern y Potthoff (2005), es posible identificar tres elementos que capturan las características principales de los resultados de la competencia electoral. Los autores mencionan que si bien han existido intentos por medir la interacción de la competencia electoral, se ha utilizado terminología imprecisa, supuestos erróneos, y además han existido errores metodológicos en su cálculo.

Por tal razón, los autores establecen nueva terminología y metodología para estas mediciones. En primer lugar mantienen el término volatilidad (*volatility*), el cual captura el cambio en el apoyo que recibe un partido en las elecciones; la heterogeneidad distrital (*district heterogeneity*), que mide el grado de inconsistencia en el apoyo electoral entre los distritos; y el efecto tiempo (*district-time effect*), que expresa la influencia que pudiera tener un candidato o las características particulares de un distrito.



La intuición para desarrollar esta medición y utilizarla como variable explicativa es que las decisiones de gasto contemplan el comportamiento electoral. Esto es, el historial de resultados electorales en los distritos es tomado en cuenta para decidir parcialmente el destino de los recursos. Claramente esta lógica tiene tras sí argumentos que en la literatura han sido suficientemente discutidos, y que se centran en los conceptos *Pork barrel* y *Clientelism*<sup>14</sup>.

Se identifica en Ferejohn (1974) y Shepsle y Weingast (1981) que el concepto *Pork barrel*, *latu sensu* consiste en la apropiación de gasto gubernamental para proyectos focalizados, con la intención de asegurar de manera exclusiva recursos o servicios para determinados distritos. En cuanto al Clientelismo, si bien pueden existir pequeñas diferencias en la manera de conceptualizarlo, como se señala en Medina y Stokes (2002), finalmente se asocia con la relación entre el uso de los recursos públicos y el escenario electoral. Implica un intercambio de votos y apoyo por espacios de participación y otros beneficios claramente particularizados. La posibilidad de dirigir apoyos particulares implica al mismo tiempo la existencia de la amenaza para retirar los beneficios si se retira el apoyo (Roniger 2011) (Medina y Stokes 2002). En el caso mexicano el extremo de este comportamiento ha sido denominado caciquismo.

Es a partir de este trasfondo argumentativo que se ha generado el valor de inestabilidad electoral para el partido gobernante.

La estimación del cambio en estos componentes se realiza con la fórmula<sup>15</sup>:

$$y_{ik} = \mu + A_k + B_i + C_{ik}$$

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Ferejohn (1974), Graziano (1976), Buchanan (1980), Shepsle y Weingast (1981), Kufman (1974), Powell (1970), Roniger (2011), Medina y Stokes (2002), Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast (2003).

<sup>15</sup> Para detalles de la fórmula y los estimadores de volatilidad, heterogeneidad y efecto tiempo revisar (Morgentern y Potthoff 2005, 24)

En donde

- $\mu$  es un efecto fijo que representa la media global ponderada de los porcentajes de votos del partido en todos los distritos y las elecciones.

- $A_k$  es un efecto aleatorio para el tiempo  $k$ , con media 0 y varianza (desconocida)  $\delta^2$

- $B_i$  es un efecto aleatorio para el distrito  $i$ , con media 0 y varianza  $\delta^2_B$

- $C_{ik}$  es un efecto residual, o efecto aleatorio de interacción, para el distrito  $i$  y el tiempo  $k$ , con media 0 y varianza  $\delta^2$

A partir de esta fórmula y los estimadores de los tres conceptos presentados por Morgenstern y Potthoff se han generado los valores de inestabilidad para el partido gobernante en la mayor parte de las entidades federativas. Se intentó obtener este valor de inestabilidad para un periodo de cuatro resultados electorales previos al periodo de análisis, es decir, previo a los ejercicios fiscales 2008-2010. Esto resultó que para algunos estados el periodo con el que se generó el valor de inestabilidad fuera 1998-2007, en otros casos 1999-2008 y otros 1997-2006. El valor de inestabilidad pudo ser generado con los resultados de cuatro elecciones, con excepción de los estados de Aguascalientes, Durango, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, en los cuales por las modificaciones en los diseños distritales se acortó el periodo o bien se promedió el resultado de las mediciones de los periodos segmentados por la modificación distrital. A continuación se muestran los periodos que fueron medidos y los resultados obtenidos<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup> En el Anexo A se muestra la tabla con los valores completos para PAN, PRI y PRD.

**Tabla 10: Inestabilidad electoral de partido gobernante**

Estado	Periodo de analisis	años de elección	# de elecciones	Partido-Gob	Inestabilidad Partido-Gob
Aguascalientes	98-04;07-10	1998, 2001, 2007, 2010	4	PAN	1.00
Baja California	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PAN	0.00
Baja California Sur	1999-2008	1999, 2002, 2005, 2008	4	PAN	1.00
Campeche	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PRI	3.00
Chiapas	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI/PAN-PRD	2.00
Chihuahua	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI	0.00
Coahuila	1999-2008	1999, 2002, 2005, 2008	4	PRI	3.00
Durango	98-04; 07-10	1998, 2001, 2007, 2010	4	PRI	0.00
Colima	2000-2006	2000, 2003, 2006	3	PRI	1.00
Guanajuato	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PAN	2.00
Guerrero	1999-2008	1999, 2002, 2005, 2008	4	PRI/PRD	1.50
Hidalgo	1999-2008	1999, 2002, 2005, 2008	4	PRI	0.00
Jalisco	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PAN	0.00
Edo Mexico	1996-2006	1996, 2000, 2003, 2006	4	PRI	1.00
Michoacan	2001-2007	2001, 2004, 2007	3	PRD	0.00
Morelos	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PRI/PAN	2.00
Nayarit	1999-2008	1999, 2002, 2005, 2008	4	PAN-PRD/PRI	1.67
Nuevo Leon	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PAN/PRI	1.00
Oaxaca	1998- 2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI	1.00
Puebla	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI	0.00
Queretaro	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PAN	2.00
Quintana Roo	1999-2008	1999, 2002, 2005, 2008	4	PRI	2.00
San Luis Potosi	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PRI/PAN	1.50
Sinaloa	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI	2.00
Sonora	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PRI	0.00
Tabasco	1997-2006	1997, 2000, 2003, 2006	4	PRI	0.00
Tamaulipas	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI	0.00
Tlaxcala	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRD/PAN	1.50
Veracruz	98-00;04-07	1998, 2004, 2007	3	PRI	1.00
Yucatan	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRI	0.00
Zacatecas	1998-2007	1998, 2001, 2004, 2007	4	PRD	2.00

Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados electorales para diputados locales.

La medición de inestabilidad toma valores entre 0 y 3, en donde 0 representa muy baja inestabilidad y 3 muy alta inestabilidad. Al ordenarlos por valores se tienen las siguientes frecuencias:

**Tabla 11 Estados ordenados por valor de inestabilidad electoral**

0	1	1,5	2	3
BC	AGS	GRO	CHIA	CAMP
CHIH	BCS	SLP	GTO	COAH
HGO	COL	TLAX	MOR	
JAL	MEX	NAY	QRO	
MICH	NL		QROO	
PUE	OAX		SIN	
SON	VER		ZAC	
TAB				
TAMS				
YUC				

Destaca que el 56% de los estado se ubica entre los valores 0 y 1, mientras que sólo dos estados obtienen valor de 3. Debe mencionarse que en sentido estricto los valores posibles de

inestabilidad son [0, 1, 2, 3]. La razón por la que cuatro estados se ubican en la clase 1,5 es porque para el periodo utilizado para generar el valor hubo cambio de partido gobernante y se promediaron los valores que obtiene cada uno para obtener el valor de todo el periodo.

Con la descripción de la variable electoral se tienen ya descritos los dos criterios a partir de los cuales se llevará a cabo la selección de los casos de estudio.

#### SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

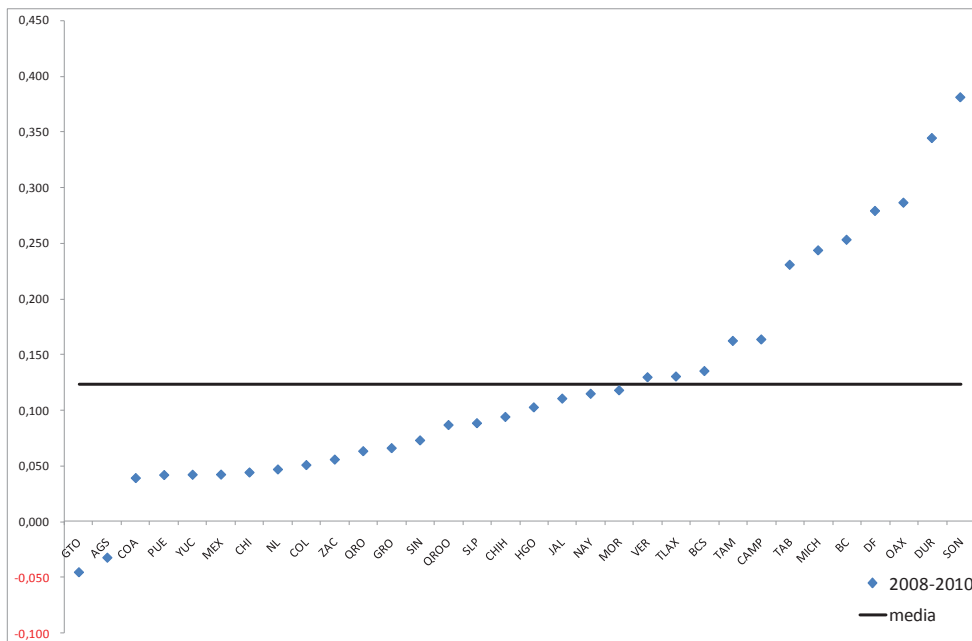
Para la selección de los casos de estudio se recurre a la estrategia identificada como *Extreme Case method* (Gerring, 2007, 101). Este método se caracteriza por lograr que los casos seleccionados representen ejemplos prototípicos o paradigmáticos para el fenómeno estudiado. En este caso se utilizan dos elementos de las variables independientes para generar esta selección. Por un lado la distribución de recursos del PROFIS, como una aproximación al funcionamiento de las EFSL, mientras que del escenario electoral se utiliza la inestabilidad electoral del partido gobernante en los distritos locales.

Por lo que respecta a la variable relacionada con la fiscalización, debe mencionarse que los procesos de fiscalización que se realizan desde los entes estatales pueden entenderse como parte de una serie de rutinas sólidamente establecidas, sin embargo, cuando se trata de recursos federales esta lógica no puede ser adoptada palmariamente. Esto simplemente porque la adopción del PROFIS implica la implementación de criterios particulares para la realización de las auditorías. En este sentido, se emplearán precisamente los resultados obtenidos del análisis a ese programa para seleccionar los casos de estudio. La justificación es simple, pues inicialmente se pretendían utilizar las evaluaciones que recibe cada EFSL por parte de la ASF como mecanismo de selección, sin embargo, ante la carencia de dicha información se aproximará a tales evaluaciones por el comportamiento en la transferencia de recursos del

PROFIS por la vertiente del criterio de evaluación. Como se describió anteriormente, son diversos los elementos que toma en cuenta el criterio de evaluación, pero en general atañen al funcionamiento de los EFSL, lo cual se relaciona directamente con la variable propuestas para este rubro.

Se utiliza entonces como primer criterio de selección la variación promedio del PROFIS, en su vertiente de evaluación, para el periodo 2008-2010. Lo que está detrás de este criterio es el supuesto de que la distribución presupuestal de esta parte del programa es reflejo de la manera en que están funcionando los EFSL, en particular su funcionamiento respecto a la fiscalización de las aportaciones, y por lo tanto la selección será a partir de una aproximación a la valoración que realiza la ASF sobre el funcionamiento de esos órganos. La medición de este valor genera el siguiente gráfico:

**Gráfico 9 Variación promedio de la vertiente de evaluación del PROFIS 2008-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado 2008-2010.

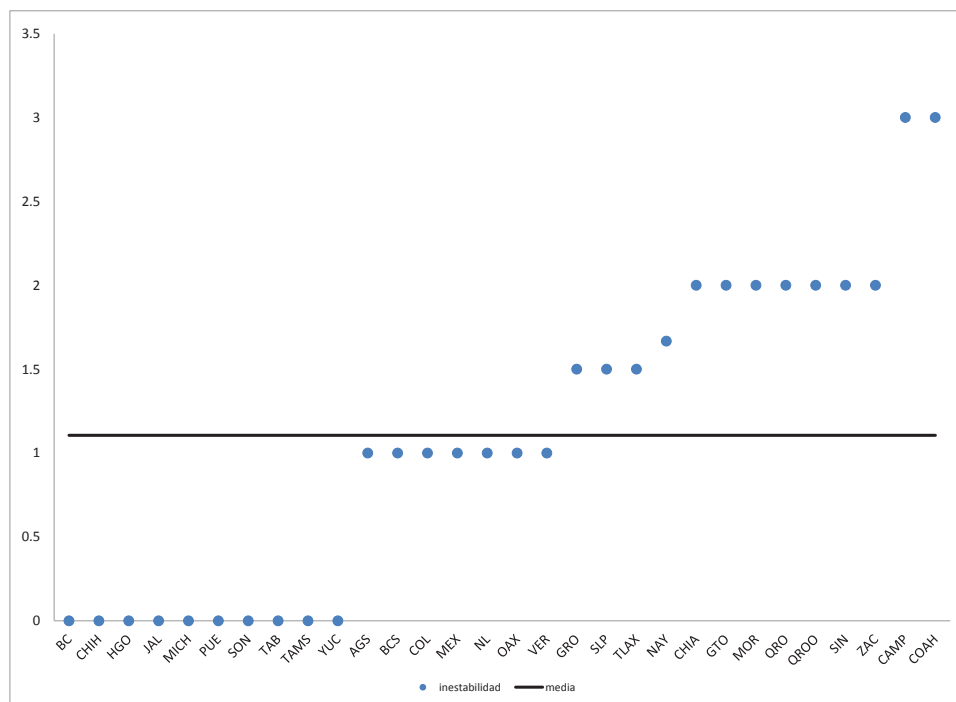
Se ha utilizado el promedio porque permite identificar si el cambio es positivo o negativo a diferencia de una medida de dispersión. Se identifican tres grupos de estados, atendiendo a un

criterio de capturar todo el espectro de valores. En la parte inferior, con los valores extremos de variación negativa se encuentran (Guanajuato y Aguascalientes). En torno al valor medio se identifican los estados (Coahuila, Puebla y Yucatán, Jalisco, Nayarit, Morelos, Veracruz y Tlaxcala), y finalmente los estados con variación positiva mayor son (Baja California, Distrito Federal, Oaxaca, Durango y Sonora).

En cuanto al criterio de la variable electoral, lo que se pretende es medir el comportamiento en los resultados electorales distritales para el partido en el gobierno, durante las elecciones previas a los años de análisis (2008-2010). Es decir, lo que ofrece esta variable es la inestabilidad electoral previa a la decisión de gasto.

Esto implica conocer los valores de inestabilidad para todos los estados para un periodo de cuatro elecciones<sup>17</sup>. Lo que resulta de este cálculo se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 10 Inestabilidad electoral estatal**



Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados electorales para diputados locales.

<sup>17</sup> Esto genera que no sea un solo periodo para todos los estados, en algunos se mide el periodo 1998-2007, en otros casos 1999-2008 y otros 1997-2006.

Esta medida de inestabilidad se ha calculado sólo para el partido gobernante, sobre la intuición de que al recaer en éste de manera primordial la determinación de las decisiones de gasto.

Con la información de la manera en que se comportan estas dos variables, resulta pertinente conocer la interacción que resulta de las mismas, para entonces identificar los grupos de estados de donde se seleccionaran los casos de estudio.

Al vincular cada estado con su valor de inestabilidad y el referente al PROFIS se tiene lo siguiente:

**Tabla 12: Valores de Inestabilidad y PROFIS**

MEDIA INEST	INEST	ESTADO	PROFIS	MEDIA PROFIS
0,0	0	PUE	0,041	0,166
	0	YUC	0,042	
	0	CHIH	0,094	
	0	HGO	0,102	
	0	JAL	0,110	
	0	TAMS	0,162	
	0	TAB	0,230	
	0	MICH	0,243	
	0	BC	0,253	
1,0	0	SON	0,381	0,094
	1	AGS	-0,033	
	1	MEX	0,042	
	1	NL	0,047	
	1	COL	0,050	
	1	VER	0,129	
	1	BCS	0,135	
1	OAX	0,286		
1,5	1,5	GRO	0,066	0,100
	1,5	SLP	0,088	
	1,5	NAY	0,115	
	1,7	TLAX	0,130	
2,0	2	GTO	-0,046	0,056
	2	CHIA	0,044	
	2	ZAC	0,055	
	2	QRO	0,063	
	2	SIN	0,073	
	2	QROO	0,086	
3,0	2	MOR	0,118	0,101
	3	COAH	0,039	
	3	CAMP	0,163	

Lo que se observa en esta tabla son los cinco grupos de estados, de acuerdo con el valor de inestabilidad y el valor sobre el desempeño del PROFIS correspondiente a cada estado. Con este cruce de variables lo que se pretende es seleccionar casos extremos de manera anidada para los dos criterios seleccionados. Esto significa que se seleccionan primero los grupos

extremos de acuerdo al valor de inestabilidad, y posteriormente se seleccionan datos extremos dentro del grupo. Además de la propia lógica de selección de casos extremos, debe mencionarse que, dado que los valores intermedios de inestabilidad, es decir, los valores 1, 1.5 y 2, no ofrecen homogeneidad en su medición, se vuelven incomparables. La falta de homogeneidad consiste en que dos estados pueden obtener el mismo valor (1, 1.5 o 2) pero no se referirán necesariamente al mismo tipo de inestabilidad, dado que la medición incluye los tres criterios que fueron descritos en la sección anterior. De tal manera que se puede obtener un valor de 1 como resultado de la volatilidad o como resultado de la heterogeneidad distrital, lo cual no es comparable.

Siendo así, se ha seleccionado un estado de cada uno de los grupos extremos de la tabla, y dentro de su grupo son también valores extremos, estos son: Jalisco y Campeche.

Jalisco pertenece al grupo de estados con menor valor de inestabilidad, al tiempo que posee uno de los valores más bajos del indicador del PROFIS dentro del grupo<sup>18</sup>. Campeche pertenece al grupo de estados con mayor valor de inestabilidad y además es el de mayor valor de PROFIS.

Dada esta selección de casos es pertinente hacer mención de las expectativas sobre el grado de compensación en el ejercicio de las aportaciones. Solo con base en los dos criterios de selección, sin tomar en cuenta las demás variables, y frente a las hipótesis planteadas, se esperaba que Campeche, por encontrarse en el extremo de mayor inestabilidad presentara un fuerte incentivo a alejarse del gasto programático y hacer uso de la discrecionalidad de los fondos en detrimento del objetivo compensatorio. Pero al mismo tiempo presenta un alto valor

---

<sup>18</sup> El caso ideal para analizar en un extremos se trata del estado de Puebla, porque pertenece al grupo de menor valor de inestabilidad y porque obtiene el valor más bajo en PROFIS. Sin embargo, las solicitudes para entrevistas no fueron atendidas positivamente y fue necesario optar por el estado de Jalisco, que cumple los mismos criterios.



para el PROFIS, que implica un mejor funcionamiento de la ESFL en cuanto a la fiscalización de esos recursos, lo cual teóricamente implica que el efecto de la vigilancia sobre estos recursos es mayor y reduce el incentivo a capturar la discrecionalidad en forma adversa a la compensación. En consecuencia, los efectos de estos indicadores están contrapuestos y resulta necesario que el análisis indague más allá de estos dos indicadores, para poder estar en condiciones de generar una conclusión robusta que permita abonar a la propuesta de esta investigación.

En el caso de Jalisco el bajo nivel de inestabilidad teóricamente agudiza el incentivo a capturar la discrecionalidad de los fondos con consecuencias no compensatorias en el gasto, pero al mismo tiempo la EFSL obtiene un valor de PROFIS menor que Campeche, lo cual teóricamente implica que la vigilancia sobre estos recursos tiene un efecto pobre y consecuentemente habría mayor probabilidad de que la discrecionalidad fuera empleada en contra del objetivo compensatorio. Sin embargo, a partir de estos dos elementos es imposible generar una conclusión, pero sí se puede establecer una posible dirección de la misma.

## **CAPÍTULO V**

### **CAMPECHE: CONCENTRACIÓN DE DECISIONES Y VIGILANCIA LIMITADA**

#### **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se describen los elementos constitutivos más relevantes y pertinentes de la estructura normativa, que dan vida a las relaciones intergubernamentales de los diversos actores involucrados en el proceso de ejercicio y fiscalización de las aportaciones en el estado de Campeche. También se describen los elementos contextuales de la historia legislativa, estructura de gobierno, así como las historias política y de fiscalización.

La información sobre los tipos de observaciones, derivados de las auditorías, se obtiene de los Informes de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, 2009 y 2010, realizados por la ASF. Se revisan también los informes realizados por las EFSL para cotejar los datos.

El estado de Campeche presenta principalmente características de alta pobreza, rezago, y bajo bienestar económico, asociados a altos niveles de desigualdad, aunque para el periodo de estudio se experimentó una leve reducción de este último elemento. Aun así, para ese periodo es el estado que presenta mayor gasto público per cápita, y por su actividad petrolera, tiene un aporte mayúsculo al PIB nacional.

Para el periodo se observa un alto costo burocrático, y al mismo tiempo una caída en el porcentaje de recursos destinados a gasto de inversión (particularmente en obras públicas) y coincide con el inicio de una nueva administración estatal, que generó una modificación a la estructura orgánica del gobierno central, que impactó además, al menos en la norma, en la tarea de planeación, aun así, no existe evidencia de que ese cambio haya logrado modificar el incentivo sobre el tipo de decisiones de gasto de inversión de las aportaciones. Respecto a la

entidad de fiscalización, ésta goza de autonomía técnica y de gestión, y en proporción al gasto del Poder Legislativo estatal es uno de los entes fiscalizadores más austeros.

Este capítulo se concentra en el caso Campeche, y en particular se describen las etapas y actores de un proceso continuo que va desde el presupuesto hasta la fiscalización; se describe el comportamiento presupuestal de las dependencias ejecutoras de gasto, así como la participación de la Secretaría de Finanzas y la Entidad de Fiscalización. En cada etapa se complementa el análisis con la percepción que expresaron los diferentes funcionarios entrevistados<sup>19</sup>.

#### PERFIL DE CAMPECHE

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Campeche tiene una población aproximada de 823 mil habitantes, lo que lo coloca en el lugar número 30 a nivel nacional en número de habitantes. El 58% de la población habita en dos de los once municipios, la capital del estado San Francisco de Campeche y Ciudad del Carmen. Al año 2010, el 75% de la población vivía en localidades urbanas y el 25% en rurales, y su densidad poblacional era de 14 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que lo hace ocupar el cuarto lugar nacional con menor densidad. La aportación promedio al Producto Interno Bruto nacional, para los tres años de estudio, representa el 5.2%, que lo coloca sólo por debajo del Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco.

Para el periodo de estudio, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su Informe de Pobreza y Evaluación en el estado de Campeche, la evolución de la pobreza pasó de 45.4% a 50%, lo que representó un aumento de

---

<sup>19</sup> En el Anexo O se muestra la distribución de las entrevistas entre las dependencias; en el Anexo M se presentan los cuestionarios aplicados.

la población en pobreza de 362,764 a 413,136. El porcentaje de población en pobreza extrema aumentó de 10.7% a 12%, lo que significó un aumento de 85,767 a 99,248 personas. Estos datos hacen que el estado se ubique en el lugar 13 de mayor pobreza a nivel nacional.

En términos de rezago son seis las dimensiones que mide CONEVAL. Las variaciones en el periodo 2008-2010 son las siguientes: la población con rezago educativo aumentó de 22.7% a 23.9%; la población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó de 25.6% a 20.8%; la población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 61.6% a 59.6%; la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 25% a 22%; la población con carencia por servicios básicos en la vivienda disminuyó de 25.2% a 20.9%; y la población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 20.2% a 31.1%. A partir de estos datos, el rezago social<sup>20</sup>, medido como Índice de Rezago Social, coloca al estado de Campeche en la posición número 10 de mayor rezago, lo que lo ubica en un grado alto.

En cuanto a la desigualdad, entre 2008 y 2010 el Coeficiente de Gini<sup>21</sup> se redujo de 0.524 a 0.513, lo cual colocó a Campeche entre los 10 estados con mayor desigualdad. En esta misma lógica, la razón de ingreso<sup>22</sup> pasó de 4.1 a 4.5, lo que significa que en 2010 el ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable era 4.5 veces mayor que el ingreso promedio de la población en pobreza extrema, y esta diferencia aumentó con respecto de 2008.

---

<sup>20</sup> El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar en un índice que permite ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. Las fuentes de información para generar el Índice de Rezago Social son los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2005, por lo que es posible generar estimaciones con desagregación a nivel estatal, municipal y por localidad.

<sup>21</sup> El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, indica qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares) en una economía.

<sup>22</sup> La razón de ingreso muestra la proporción del ingreso que concentra la población no pobre y no vulnerable con respecto del de la población en pobreza extrema.

Finalmente, en términos de bienestar económico, los porcentajes de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar y a la línea de bienestar mínimo, aumentaron 4.4 y 3 por ciento, respectivamente, dejando los porcentajes para el año 2010 en 54.6 y 21.4

#### Contexto político-institucional

En términos electorales el estado se divide en 21 distritos locales. En total el congreso local se compone de 35 representantes, 14 de estos por la vía de representación proporcional.

La elección para gobernador del año 1991 del estado de Campeche arrojó una diferencia de 70% entre el primer y segundo lugar a favor del Partido Revolucionario Institucional. La siguiente elección, la del año de 1997, representó para el dominio electoral histórico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) una primera advertencia del crecimiento de los partidos opositores. Para la elección a gobernador de ese año se presentó como candidata del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Layda Sansores San Román<sup>23</sup>. Su escisión del PRI permitió que el PRD pudiera postularla y lograr el segundo lugar en las preferencias electorales, sólo 6.8% por debajo del PRI. Este episodio fue el inicio de la incorporación de los partidos opositores como actores competitivos en el escenario electoral local. En esas elecciones el PRD logró ganar una de las 10 alcaldías, así como 4 de los 21 distritos electorales, mientras que el PAN logró obtener un distrito.

A partir de esa elección las diferencias entre primer y segundo lugar a la gubernatura se han mantenido por debajo del 10%.

---

<sup>23</sup> La candidatura de Layda Sansores San Román por el PRD fue resultado de su separación del PRI por no haber sido postulada por ese partido. Posteriormente también deja las filas del PRD y se incorpora al Partido Convergencia.

**Tabla 13: Elección para Gobernador (Campeche)**

Año	Ventaja	1er y 2do
1991	70%	PRI/PARM
1997	6.8%	PRI/PRD
2003	2%	PRI/PAN
2009	8%	PRI/PAN

En ese mismo tenor, los resultados para las alcaldías reflejaron el crecimiento de la oposición.

En las elecciones del 2003, el PAN logró obtener 6 de las 11 presidencias municipales; en

2006, el PRD obtuvo 3 y el PAN 2, mientras que en 2009 el PAN obtuvo 5.

**Tabla 14: Partido gobernante por municipio (Campeche)**

Municipio	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Calakmul	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI-NA	PRI
Calkiní	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI
Campeche	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-NA	PRI
Candelaria	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN	PRI	PRI-NA	PRI
Carmen	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI
Champotón	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI
Escárcega	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD/PT/CONV	PRI-NA	PRI
Hecelchakán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI
Hopelchén			PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRD/PT/CONV	PRI-NA	PRI
Palizada					PRI	PRI	PRI	PRD/PT/CONV	PRI-NA	PRI
Tenabo						PRI	PRI	PAN	PAN	PRI

De igual manera la fortaleza de la oposición al PRI se vio reflejada en el congreso local. Las

elecciones de 2006 representaron el mayor avance de la oposición: de los 21 distritos

electorales el PAN obtuvo seis y el PRD uno.

**Tabla 15: Distritos ganados por partido (Campeche)**

Año	PRI	PAN	PRD	TOTAL
1997	16	1	4	21
2000	15	6		21
2003	16	5		21
2006	14	6	1	21
2009	17	4		21
2012	20	1		21

En general el año 2003 fue el de mayor competencia, pues la oposición al PRI, representada principalmente por el PAN, logró acercarse a sólo dos puntos porcentuales en la contienda por la gubernatura, obtuvieron la victoria en 6 de los once municipios, y ganaron 5 de los 21 distritos electorales locales.

La estructura orgánica que detentaba el gobierno del estado para el periodo de análisis no se modificó de forma importante, aunque sí existieron algunas variaciones en las distribuciones presupuestales de algunas dependencias.

En cuanto a la orientación programática, ésta se da a conocer en el Plan Estatal de Desarrollo, y dado que para este periodo ocurre cambio de gobierno estatal, es necesario analizar dos versiones. En la presentación de la información de estos planes, una diferencia total es que el primero muestra seis Ejes Estratégicos, mientras que el segundo muestra cuatro Grupos Funcionales, razón por la cual no es posible realizar una comparación directa sobre la distribución del presupuesto a ese nivel (ver Anexo B).

La estructura del Poder Ejecutivo, durante el periodo analizado constó de 17 dependencias centrales, 27 organismos descentralizados, 6 desconcentrados, 3 autónomos, y un fideicomiso. Entre los años 2009 y 2010 hubo modificaciones en las dependencias centrales, derivado del cambio de gobierno: La Secretaría de Finanzas y Administración se dividió en dos secretarías, mientras que la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte también se dividió en dos secretarías.

El peso en la distribución presupuestal de las secretarías tuvo algunas variaciones que deben señalarse. En primer lugar, la cartera de obras públicas, que en 2008 representó el 29.34% del presupuesto de las dependencias centrales, para el año 2010 fue de 13.43%. El peso presupuestal que se perdió en esta cartera se transfirió principalmente a las carteras de la

Procuraduría General de Justicia y a Seguridad Pública, las cuales pasaron de 4.97% a 7.19% y de 4.71 a 13.05% respectivamente. En menor medida, las carteras de Educación y Cultura, así como Pesca y Ecología también incrementaron su peso tras el decrecimiento en obras públicas (ver Anexo C).

En el ámbito presupuestal y financiero, de acuerdo con información del banco de datos del INEGI acerca de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, este estado se ubica como el de mayor gasto público per cápita promedio para el periodo de estudio. En particular, cuando se trata de los fondos de aportaciones, este estado experimentó una dependencia promedio, para el periodo 2008-2010 de 44.8%, que lo colocó en el lugar seis de estados con menor dependencia a las aportaciones. En esta lógica, la autonomía financiera, esto es, la razón de ingresos propios respecto a ingresos totales, fue en promedio de 6.97% para los tres años, lo que lo coloca prácticamente en el valor medio nacional y en la posición veinte de mayor dependencia.

La vocación del gobierno estatal para dirigir su gasto al rubro de inversión lo coloca en la posición 7 de mayor proporción de gasto en ese rubro a nivel nacional, que significa que en promedio destinó el 15.6% del gasto total al gasto de inversión. Mientras que su costo burocrático lo coloca por arriba de la media nacional, que representa el 25.3% promedio para los tres años, y lo coloca en la posición 11 de mayor gasto en ese rubro.

Resulta también de gran relevancia referirse a la entidad de fiscalización. Esta institución es parte constitutiva del Congreso del Estado y es un órgano de apoyo del Congreso, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Este órgano tiene a su cargo, primordialmente, la revisión de la cuenta pública y la fiscalización superior de la gestión financiera estatal y municipal. En el desempeño de sus atribuciones tiene el carácter de



autoridad administrativa y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. En términos presupuestales representó en promedio para los tres años de análisis el 12.4% del presupuesto del Poder Legislativo, y con ese criterio se ubica entre las 8 entidades fiscalizadoras con menor peso presupuestal a nivel nacional.

Con este perfil general, estructura electoral y gubernamental del estado de Campeche, se presenta a continuación una descripción de los actores e instituciones involucradas en el diseño, ejercicio y fiscalización de las aportaciones, en particular, el ejercicio presupuestal de los años fiscales 2008, 2009 y 2010 de los fondos FAIS, FAM y FAFEF, a fin de identificar en qué etapa y qué actores son los que están involucrados en las decisiones que impactan el objetivo compensatorio.

#### Proceso presupuestario

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche, para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los poderes Legislativo y Judicial y los organismos públicos autónomos enviarán sus respectivos proyectos a la Secretaría de Finanzas a más tardar el 15 de octubre del año inmediato anterior al que deban ejercerse.

Tras la conformación del Proyecto de Presupuesto, la Secretaría de Finanzas deberá presentarlo oportunamente al Gobernador, a fin de poder ser enviado al Congreso a más tardar el día 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda. De esta manera, el Poder Legislativo tendrá hasta el 20 de diciembre para discutir y en su caso aprobar la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.

Durante el ejercicio de los recursos públicos, las dependencias y entidades deben seguir las instrucciones que señala la Secretaría de Finanzas, a fin de establecer la forma y términos en que llevan sus registros auxiliares y contables y, en su caso, rendirle informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. A partir de esos lineamientos de contabilidad, las dependencias envían trimestralmente a las Secretaría los informes contables y financieros, a fin de que ésta coordine la integración de la cuenta pública, para lo cual las dependencias y entidades deben enviar el total de la información del ejercicio anual a más tardar el 10 de marzo del año siguiente al del ejercicio (arts. 49, 50 LCPRH).

De acuerdo con el artículo 54 fracción XXII de la Constitución Política del estado (CPEC), la cuenta pública se presenta al congreso local a más tardar el 10 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal que corresponda. A partir de ese momento, como establece la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, en su artículo 38, la entidad de fiscalización tendrá un plazo de hasta nueve meses, contados a partir de la presentación de las cuentas públicas, para rendir en dicha fecha al Congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe del Resultado correspondiente. El Congreso concluirá la revisión y fiscalización de las cuentas públicas a más tardar en el periodo ordinario de sesiones inmediato siguiente a la presentación del informe de resultados de la Auditoría Superior del Estado.

El cronograma para la entrega de los productos arriba descritos se presenta en Anexo K; y lo que debe destacarse es que de acuerdo con la normatividad en materia de fiscalización de la cuenta pública, la aprobación puede ocurrir al menos trece meses después de haberse cerrado el ejercicio presupuestal.

#### INSTITUCIONES Y ACTORES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

A partir del esquema del proceso presupuestario se identifican y seleccionan las instituciones y

actores particulares que participan en cada etapa del mismo. El objetivo es poder obtener información, tanto de la estructura normativa que definió los proyectos de inversión de cada año y dependencia, así como de la percepción de los actores que participaron en la definición y selección de esos proyectos.

Los ejecutores de gasto

En la primera etapa se encuentran las instancias ejecutoras de gasto, es decir, las dependencias del Gobierno Estatal que anualmente elaboran y presentan un anteproyecto de egresos a la Secretaría de Finanzas. En el caso particular de los fondos analizados en esta investigación (FAIS, FAM, FAFEF para el periodo 2008-2010) las instancias ejecutoras de gasto que se identifican en el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, para el estado de Campeche se presentan a continuación.

Las dependencias que ejercieron recursos de los fondos de aportaciones analizados para el periodo de estudio son: Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra pública (SDUOP), Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Campeche (INIFEEC), Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (CAPAE), Secretaría de Salud del Estado de Campeche (SESA), Instituto de Servicios Descentralizados de Salud Pública del Estado de Campeche (INDESALUD), Instituto Campechano, Instituto de Vivienda del Estado de Campeche (INVICAM), que en 2011 fue sustituido por la Comisión Estatal de Desarrollo de Suelo y Vivienda, la Universidad Autónoma de Campeche (UACAM), y el Sistema Integral de la Familia (DIF).

**Tabla 16: Instancias ejecutoras de gasto federalizado del Estado de Campeche**

(Pesos corrientes)

	FAM			FISE		FAFEF						
	INIFEEC	INSTITUTO CAMPECHANO	UACAM	SDUOP	CAPAE	CAPAE	INDESALUD	INIFEEC	INSTITUTO CAMPECHANO	SDUOP	DIF	INVICAM
2008				20.383.623	5.735.501	448.623	550.000			5.660.234	565.135	
2009	44.147.377	101.997		13.353.592	229.795	1.959.345		601.205		58.945.328	160.347	
2010	76.800.131	852.000	9.129.480	36.577.151		14.951.219		37.480.702	1.500.000	129.145.687		11.799.798

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP: [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)

En particular, se presenta a continuación la descripción acerca del ejercicio presupuestal de cada una de las dependencias que ejercieron recursos de los fondos analizados.

a. Sistema Integral de la Familia (DIF)

El funcionamiento del DIF trata de alinearse normativamente a los planes nacionales del sistema nacional, pero al mismo tiempo responde a las necesidades locales. En el nivel estatal existe un Comité de Validación de proyectos del DIF, a través de sus sesiones y revisiones se delinear los proyectos y programas que se llevan a cabo anualmente. Esta dependencia recibió y ejerció recursos del FAFEf para los años 2008 y 2009, y en ambos casos se trató de obras de rehabilitación de instalaciones del DIF en la capital del estado. Para estos años los recursos del fondo que se destinan a infraestructura fueron en conjunto de \$725,482.00. La mayor parte del fondo se destina al rubro de desayunos escolares. El resto del presupuesto de la entidad proviene de otro tipo de convenios federales y de los recursos estatales.

b. Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (CAPAE)

La CAPAE ejerció recursos de dos de los fondos, FISE y FAFEf. Esta comisión conforma su paquete de proyectos anual a partir de dos fuentes principales, los proyectos que desde el nivel estatal se proponen, a partir de un plan de trabajo que la propia comisión realiza con base en

su trabajo en campo, y los proyectos que desde los municipios se presentan a consideración de esta comisión. Los proyectos deben ser aprobados técnicamente por la CONAGUA y se da el seguimiento de todos ellos a partir de un órgano intersecretarial denominado Comisión de Regulación y Seguimiento (CORESE), instancia de coordinación entre el Gobierno Federal a través de la CONAGUA y el Gobierno del Estado<sup>24</sup>. La CAPAE no decide ni los proyectos definitivos ni los fondos que se usarán para financiarlos pues se trata de una dependencia esencialmente ejecutora de obra. Para los años de análisis se ejercieron un poco más de 15 millones de pesos del FAFEF, mientras que del FISE fueron \$2,294,977.00. El tipo de proyectos que se financiaron fueron ampliación y rehabilitación de la red de agua potable, así como perforación de pozos y construcción de acueductos.

c. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública (SDUOP)

Para el periodo de análisis la SDUOP ejerció recursos de origen federal de los fondos FAFEF y FISE. Del primer fondo se ejercieron en ese periodo poco más de 192 millones, mientras que del segundo fondo se ejercieron poco más de 70 millones. De acuerdo con el personal entrevistado, existe una sensible diferencia en la manera en que se planearon los proyectos antes y después del año 2008. Para 2008 existía un mecanismo, desde la secretaría, de levantamiento de necesidades de obra en todo el Estado, con lo cual se conformaba el Programa Operativo Anual, el cual debía ser aprobado por la Secretaría de Finanzas. A partir de 2009 el mecanismo para generar el paquete de proyectos para la administración 2009-2015 se basó principalmente en los compromisos notariados del entonces candidato a la

---

<sup>24</sup> CORESE: Instancia de coordinación entre el Gobierno Federal a través de la CONAGUA y el Gobierno del Estado, se conforma paritariamente por un presidente que será el representante del Gobierno del Estado, un secretario que será el representante de la CONAGUA y los responsables de los componentes de los programas y tiene como objetivos fundamentales los siguientes: seguimiento físico y financiero a la ejecución de los programas, en especial a los recursos federales convenidos; analizar los resultados de los compromisos establecidos entre la CONAGUA y el Gobierno del Estado y, en su caso, proponer en tiempo las medidas correctivas que sean necesarias.

gubernatura. Adicionalmente existen proyectos que surgen contingentemente y que también se integran en el conjunto de proyectos a realizar. El recurso del FISE se utilizó principalmente para reconstrucción de caminos durante los tres años de análisis. El recurso del FAFEF se destinó principalmente a obras de urbanización (caminos, pavimentación, alumbrado), vivienda, hidráulicas (rehabilitación del sistema, ampliación, desazolve), e infraestructura educativa (construcción y rehabilitación).

d. Instituto de Infraestructura Física Educativa (INIFEED)

Este instituto ejerció recursos de los fondos FAFEF y FAM para los tres años de análisis. Del primero el monto fue de \$37,792,375.00, mientras que del segundo fueron \$120,947,508.00.

El objetivo central del instituto es llevar a cabo el plan de infraestructura física educativa. De acuerdo con la Ley de Infraestructura Física Educativa este instituto debe fungir como un organismo con capacidad normativa, de consultoría y certificación de la calidad de la Infraestructura Física Educativa del Estado y de construcción, y desempeñarse como una instancia asesora en materia de prevención y atención de daños ocasionados por desastres naturales, tecnológicos o humanos en el sector educativo de la Entidad.

Esto se traduce en que el instituto se enfoca en la ejecución de obra y la verificación de la viabilidad técnica de los proyectos. Su participación no implica influir en el proceso de planeación o selección de proyectos. El instituto tiene como cabeza de sector a la Secretaría de Educación, razón por la cual es ésta la responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto del instituto ante la Secretaría de Finanzas, así como de pre-aprobar el Programa Operativo Anual.

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, este instituto recibe las peticiones o

necesidades de obra por parte de la estructura educativa de la Secretaría de Educación, es decir, los maestros y directivos de los planteles educativos existentes. El primer filtro de estas solicitudes lo realiza la propia Secretaría de Educación, al analizar que las peticiones de aulas o de rehabilitación se correspondan con una necesidad real, esto es, que existan suficientes alumnos y maestros que puedan utilizarlas, o que en realidad el daño que se solicita corregir impida el funcionamiento de la infraestructura existente. El segundo filtro tiene que ver con la factibilidad técnica, esto es, si el proyecto solicitado es realizable dadas las condiciones del entorno donde se solicita. Este proceso lo realiza el INIFEEC.

e. Instituto de la Vivienda del Estado de Campeche (INVICAM)

Esta dependencia ejerció recursos en el año 2010 del FAFEF por alrededor de 12 millones de pesos. El objetivo de esta dependencia es coordinar la elaboración del programa de vivienda del estado. Estos recursos se destinaron en su totalidad a la construcción de sistemas de saneamiento, consistentes en el suministro y colocación de baños ecológicos en cuatro municipios del estado, Calkini, Champotón, Hecelchacán y Candelaria.

Percepción de funcionarios de las dependencias ejecutoras

De estas dependencias ejecutoras se obtuvo información sobre la percepción de los funcionarios que ocuparon las áreas de planeación y/o presupuesto. El cuestionario aplicado en las dependencias ejecutoras de gasto se enfocó en identificar los criterios empleados para la integración del anteproyecto de egresos, y la manera en que esto repercute en determinar los proyectos de inversión que son financiados con los fondos de aportaciones sujetos al análisis. El interés principal por cuestionar sobre la conformación del anteproyecto de presupuesto es identificar cómo este proceso considera de manera diferenciada el gasto de origen federal frente al local, así como los mecanismos y actores que delinear el proceso.

En esta etapa el cuestionario se enfocó en identificar los criterios empleados por las ejecutoras de gasto para construir el anteproyecto de egresos y la manera en que esto repercute en determinar los proyectos que son financiados con los fondos de aportaciones sujetos al análisis. Para este propósito se entrevistó personal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP), del Instituto para la Infraestructura educativa (INIFEEC), de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado (CAPAE), de la Secretaría de Salud (SS), y del Sistema DIF del Estado.

A partir del ejercicio presupuestal del año 2009, y con la entrada de la nueva administración estatal, inició la vigencia de dos manuales, el Manual de Programación, Presupuestación y Evaluación (MPPE) y el Manual de Normas, Procedimientos y Evaluación (MNPE), ambos para el Ejercicio del Presupuesto 2009. A partir de estos manuales se identifica que los ejecutores de gasto federalizado tienen las herramientas para realizar el registro, reporte y evaluación puntual de los recursos. Si bien ninguno de estos dos manuales aborda el tema de las características particulares de los fondos de aportaciones, y tampoco los procedimientos de planeación para estos recursos, sí ofrece los lineamientos, instrucciones y formatos para su registro y seguimiento.

En este sentido, los funcionarios entrevistados, responsables de la ejecución de los recursos en las diferentes dependencias, reconocen la existencia de un manual o guía para presentar sus anteproyectos, el cual es enviado a todos los ejecutores de gasto alrededor del mes de agosto, sin embargo, no lograron responder con certeza la periodicidad con la que se actualiza, puesto que los formatos para presentar los anteproyectos, según algunos de los funcionarios, han sido los mismos durante los últimos años. Señalan también que la modificación se ha dado en la tecnología para capturar la información, es decir, el programa de captura se ha modernizado,



pero la información que se requiere para presentar los proyectos ha sido la misma.

a. Criterios técnicos/normativos para la selección de proyectos.

Lo que se extrae de la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público, así como de los manuales referentes a la programación y presupuesto del gasto, es que por un lado se le otorga la responsabilidad a las dependencias para presentar la información referente a la estructura presupuestal, esto es, los programas y proyectos que se ejercerán durante el año, y por otro lado se le otorga a la Secretaría de Finanzas la responsabilidad de integrar la información de las dependencias para construir el anteproyecto presupuestal. En particular, cuando se trata de proyectos o programas financiados por recursos federales, en el Capítulo II del Manual de Normas, Procedimientos y Evaluación del Ejercicio del Presupuesto se establecen los pasos a seguir para la autorización, ministración y ejercicio de los recursos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público radica del Ramo 33 para los Fondos de Aportaciones Federales y otros fondos federales. Este manual establece los pasos a seguir para la programación y presupuesto de los recursos, dependiendo del fondo que se trate.

En el caso del FISE, se establece que la Secretaría de Desarrollo Social del Estado envía a la Secretaría de Finanzas el programa de obras autorizadas por cada dependencia ejecutora; en seguida estas dependencias elaborarán los expedientes técnicos de cada proyecto y los da a conocer a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual envía los oficios de autorización y aprobación a las Dependencias ejecutoras; las dependencias capturan en el sistema la información y envían a la Secretaría de Desarrollo Social la documentación para trámite de pago o comprobación para su validación y/o autorización; y finalmente la Secretaría de Desarrollo Social valida y envía los expedientes a la Secretaría de Finanzas para pago.

En el caso del FAM, participan la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, así como el

Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas. Estas instancias envían el programa de obras autorizado, validado por la Secretaría de Desarrollo Social para el control y liberación de recursos a las dependencias ejecutoras; posteriormente la Secretaría de Desarrollo Social envía los oficios de autorización y aprobación a las dependencias ejecutoras y envía copia a la Secretaría de Finanzas para la liberación de los recursos.

En el caso del FAFEF la Secretaría de Desarrollo Social envía a la Secretaría de Finanzas el programa de obras autorizadas por cada dependencia ejecutora, las cuales deberán realizar los expedientes técnicos; a partir de esto la Secretaría de Desarrollo Social envía los oficios de autorización y aprobación a las dependencias o entidades ejecutoras, las cuales realizan el registro en el sistema; finalmente la Secretaría de Desarrollo Social valida y envía a la Secretaría de Finanzas la información para pago.

En los tres casos el proceso es prácticamente el mismo, y destaca que la Secretaría de Desarrollo Social del Estado es la dependencia que analiza y valida los proyectos que finalmente son elegibles para ser financiados. A pesar de la precisión con que se explica en el manual el proceso para programar y presupuestar los proyectos, no se establece el mecanismo primario para la selección de proyectos, es decir, no se identifica el procedimiento y los actores que participan en la primera selección de proyectos, que posteriormente la Secretaría de Desarrollo Social analiza y de la cual aprueba unos y desaprueba otros.

En este sentido, los funcionarios entrevistados, de las dependencias ejecutoras, coincidieron en comentar que los manuales que emite la Secretaría de Finanzas no abordan el tema particular para guiar la planeación y ejecución de proyectos financiados por alguno de los fondos analizados. Todos los funcionarios reconocieron que cada fondo responde a normatividad de origen federal, la cual es la que guía la planeación y ejercicio de esos recursos, además de

establecer una estrecha relación institucional con la instancia federal que coordina la transferencia del fondo que corresponda, a fin de, en algunos casos, recibir el visto bueno sobre los proyectos que se ejercen<sup>25</sup>.

Los funcionarios entrevistados reconocieron que desde las dependencias estatales no se participa de la planeación o determinación de los proyectos que serán financiados por las aportaciones. En todo caso, la ruta que se sigue implica que las dependencias estatales pueden ofrecer un conjunto de posibles proyectos, los cuales son analizados tanto por la Secretaría de Finanzas del Estado, como por las diferentes instancias federales, según el fondo de que se trate. En consecuencia, en ningún caso las dependencias estatales tienen posibilidad, ni están facultadas, para analizar la conveniencia de los proyectos en términos de los criterios de rezago o pobreza con los que las aportaciones están diseñadas. Es decir, su posición como ejecutoras de recursos les permite opinar y resolver sobre criterios técnicos (elaboración del expediente técnico) referentes al desarrollo del proyecto, pero no sobre la idoneidad compensatoria del conjunto de proyectos que se llevarán a cabo, ni sobre las posibles implicaciones en términos del beneficio generado por los proyectos.

b. Involucrados en el proceso de selección de proyectos.

Lo que se obtiene de la LCPGP, así como de los manuales presupuestales, es que las dependencias ejecutoras deben ser el primer eslabón en el proceso de selección de proyectos, al conformar el anteproyecto de egresos y el programa operativo anual. La responsabilidad por crear este conjunto inicial de proyectos recae en las dependencias, pero también reciben peticiones desde los gobiernos municipales o de organizaciones ciudadanas.

---

<sup>25</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: la Secretaría de Desarrollo Social; Fondo de Aportaciones Múltiples: la Secretaría de Educación Pública en cuanto al componente de infraestructura educativa; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En una segunda etapa, de acuerdo con la misma ley, se encuentra la Secretaría de Finanzas, que interviene coordinando e integrando el anteproyecto de presupuesto, y por lo tanto el programa de inversión, es decir, las obras que se consideran llevar a cabo durante el año. En esta segunda etapa también se encuentra, según los manuales de presupuesto, la Secretaría de Desarrollo Social, que se encarga de validar los proyectos.

A partir de las entrevistas se obtiene una versión que varía un poco respecto de lo que establece la norma. En primer lugar se debe destacar que ningún funcionario mencionó o realizó alguna referencia respecto al papel que el manual de presupuesto otorga a la Secretaría de Desarrollo Social, en el sentido de ser la dependencia que valida los proyectos, pero sí mencionaron en algunos casos al Comité de Planeación para el Desarrollo, así como la Secretaría de Finanzas, como las instancias en las cuales se definen los proyectos que se llevarán a cabo.

Otro aspecto relevante que se extrajo de las entrevistas se refiere a los mecanismos específicos para que cada dependencia construya su cartera de proyectos. Si bien los entrevistados reconocen que existen mecanismos formales para la integración de las carteras de proyectos, así como la existencia de criterios que involucran elementos de rezago y carencias, en función de los cuales se determina su viabilidad, al mismo tiempo reconocen que desde el inicio de la administración actual se ha privilegiado la selección de proyectos que son resultado de los denominados “compromisos notariados” del entonces candidato a gobernador. Sin excepción, los funcionarios mencionaron que la prioridad en esos años y aún a la fecha, ha sido dar cumplimiento a los compromisos notariados del gobernador, aunque paralelamente se integraron y llevaron a cabo proyectos que surgieron como resultado del funcionamiento diario de las dependencias o de solicitudes de gobiernos municipales o de organizaciones

ciudadanas, o bien proyectos de estricta coyuntura y que requerían atención inmediata.

Como resultado de las diferentes rutas para la selección de proyectos, lo que ocurrió fue que el conjunto de proyectos que surgieron a partir de la campaña a gobernador se han logrado ejecutar con recursos de diferente origen, dependiendo del tipo y monto del proyecto. Es decir, algunos de esos proyectos sí fueron financiados con aportaciones, otros con recursos locales, y algunos otros, como lo señaló el funcionario de la Secretaría de Finanzas, son llevados a cabo por algún gobierno municipal, como resultado de un acuerdo de índole estrictamente político.

c. Mecanismos de seguimiento o monitoreo de los proyectos financiados con aportaciones

El Manual de normas, procedimientos y evaluación del ejercicio del presupuesto establece los formatos necesarios para que cada proyecto pueda ser identificado puntualmente. Con base en estos formatos, el Gobierno Estatal realiza los diferentes controles y procesos contables que le requieren los ordenamientos locales, pero al mismo tiempo les permite emitir los informes trimestrales (Formato Único) que son enviados a la SHCP como parte del proceso de registro y control que señala la LCF para cada fondo.

Con estos formatos es posible realizar un seguimiento mensual del progreso físico y financiero de cada proyecto, sin embargo, ninguna de las normas presupuestales contemplan la existencia de mecanismos particulares para dar seguimiento a los proyectos que son financiados por aportaciones. A este respecto, los funcionarios mencionaron que aunque se trate de recursos de origen federal, la normatividad a la que ellos se apegan es la estatal, por lo que los criterios para dar seguimiento a los diferentes proyectos es la misma sin importar el origen de los recursos.

- d. Mecanismos de coordinación con el Gobierno Federal, para la planeación y ejecución de las aportaciones.

Cada uno de los ejecutores de gasto federalizado mantiene relación con la instancia federal que coordina el fondo. Esta relación está basada principalmente en la Ley de Coordinación Fiscal, y de manera específica cada instancia de gobierno estatal se adhiere a convenios particulares de acuerdo con el fondo. Este tipo de convenios versan sobre las condiciones para colaborar en el desarrollo de proyectos donde existe inversión de parte de los dos niveles de gobierno.

Otro elemento de coordinación es el relacionado con el reporte de las acciones realizadas, su avance físico y financiero. Este mecanismo se traduce en el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, el cual se nutre de la información que cada ejecutor de gasto federalizado envía a la SHCP a través del Formato Único.

Si bien el Informe Trimestral permite identificar el avance de los proyectos durante el ejercicio fiscal, de acuerdo con el personal entrevistado, no se reciben observaciones o retroalimentación de la contraparte federal respecto a posibles modificaciones o ajustes en los proyectos. Esto es, el informe es más un instrumento de registro que dé seguimiento y vigilancia.

- e. Los tipos de capacitación que reciben los responsables de la ejecución de los recursos

Derivado de la información proporcionada por los funcionarios entrevistados, han existido procesos de capacitación, impartidos por instancias locales (la Secretaría de Finanzas principalmente), enfocados en la conformación de los anteproyectos, así como en la utilización

del Formato Único que alimenta el Informe Trimestral. Desde la experiencia de estos funcionarios no se ha recibido capacitación por parte de alguna instancia federal.

#### La Secretaría de Finanzas

La segunda etapa se centra en el papel que desempeña la Secretaría de Finanzas en el proceso de selección o aprobación de proyectos financiados con los fondos de aportaciones analizados. Junto con las dependencias ejecutoras, la Secretaría de Finanzas, integran las carteras de proyectos que se llevan a cabo durante el año.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche (LOAPEC), así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas (RISF), esta secretaría tiene el encargo, a través de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, de establecer los criterios para la realización de los anteproyectos de cada entidad ejecutora de gasto. Es responsable también de integrar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos; revisar los recursos provenientes de los fondos de aportaciones federales conforme a las disposiciones legales aplicables y a las disposiciones jurídicas o administrativas correspondientes; establecer sistemas de registro y control presupuestal por fuente de financiamiento, dependencia, programa, sub-programa, obra o acción, para llevar el seguimiento de los programas de inversión, autorizaciones, aprobaciones, modificaciones presupuestales y liberación de recursos; analizar y autorizar las transferencias programáticas y presupuestales conforme a la normatividad que se emita al respecto.

La formulación de la Cuenta Pública corresponde a la Subsecretaría de Egresos. Adicionalmente, entre sus principales funciones están: Concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos del Estado de Campeche, y otros conceptos que deba percibir éste, por cuenta propia o ajena, afectando los depósitos

diarios correspondientes en las cuentas que para el efecto tenga dicho Estado; ejercer, previo acuerdo del Secretario, y conforme a las disposiciones legales aplicables las facultades en materia de programación, negociación, contratación, autorización y registro de las operaciones de Deuda Pública Estatal; programar y hacer los pagos autorizados que afectan el presupuesto de Egresos del Estado, y los demás que legalmente deba efectuar éste, en función de las disponibilidades y los programas de flujo de efectivo, manteniendo actualizada la información relativa; diseñar y aplicar el sistema de información en materia de su competencia, de los ingresos y egresos del Estado y evaluar su resultado; administrar, comprobar y determinar ingresos federales, así como ejercer las facultades conferidas en los convenios y sus anexos en materia fiscal federal que haya celebrado o que celebre el Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, con los Municipios; así mismo, administrar los ingresos provenientes de los fondos de aportaciones federales conforme a las disposiciones legales aplicables y a las disposiciones jurídicas o administrativas correspondientes, efectuando las ministraciones a las instancias ejecutoras (LOAPEC).

De forma específica, las direcciones que desempeñan las acciones descritas son: Dirección de Presupuesto (DPre), dependiente de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto; Dirección de Contabilidad Gubernamental (DCG); Dirección de Programación (DPro); y Dirección de Egresos (DE).

Cada una de estas áreas realiza, entre otras funciones, las siguientes:



**Tabla 17: Áreas y Funciones de la Secretaría de Finanzas y Administración (Campeche)**

<b>DPre</b>	Proponer un sistema de normas y políticas para el diseño e implementación de la programación y presupuestación.	Revisar la correcta aplicación del ejercicio presupuestal y controlar el gasto público estatal.	Analizar e integrar el anteproyecto de Ley de Presupuesto de Egresos.	Estimar el monto global y calendarización provisional del presupuesto.
<b>DPro</b>	Revisar, analizar y tramitar la autorización de las propuestas de inversión.	Verificar que las obras y acciones sean congruentes con los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo, así como con los Programas Sectoriales y Especiales.	Establecer sistemas de registro y control presupuestal.	
<b>DCG</b>	Llevar la contabilidad de la Hacienda Pública.	Efectuar la glosa y registro de las operaciones.	Integrar y elaborar la cuenta pública.	Establecer las normas que operarán en la Secretaría, en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable.

Fuente: LOAPEC.

### Percepción de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas

El cuestionario aplicado a funcionarios de la Secretaría de Finanzas tuvo el objetivo de contrastar la lógica normativa frente a las experiencias de los funcionarios, en relación con la interacción que existe entre las entidades ejecutoras de gasto y esa secretaría. Particularmente se indagó sobre el rol de esa secretaría como la entidad que orienta a las dependencias en la realización de sus anteproyectos, así como su responsabilidad al integrar el anteproyecto de presupuesto de egresos del estado. En ese sentido, se trató de identificar la manera en que esa secretaría participa o se involucra en los procesos de planeación y programación que cada dependencia realiza, y cómo esto pudiera implicar involucramiento en la selección de proyectos que son financiados por recursos provenientes de los fondos de aportaciones.

- a. Criterios normativos y procedimientos para la integración de los anteproyectos de egresos.

Las facultades de la Secretaría de Finanzas son, entre muchas otras, la de establecer la normatividad en materia de programación y presupuesto, la de revisar la correcta aplicación de los recursos, la de establecer sistemas de control y registro del gasto, la de integrar y presentar

el anteproyecto de egresos (art. 27, LOAP). Estas facultades la colocan como una secretaría que, aunque en términos de la estructura orgánica se encuentra en el mismo nivel del resto de las secretarías, su potestad sobre los recursos del estado le permiten ser quien tome las decisiones en materia de planeación, programación y presupuesto.

Como parte de sus responsabilidades, esta secretaría emite anualmente el Manual de Normas, Procedimientos y Evaluación del ejercicio del Presupuesto, en el cual se señalan los criterios para el registro, seguimiento y control de los recursos en general, aunque se dedica un apartado a especificar los pasos que se deben seguir en el caso de las aportaciones.

Sin embargo, de acuerdo con los funcionarios de esa Secretaría, además del manual existe una guía particular para la aplicación de recursos federalizados. En esta guía se especifican los elementos necesarios para la presentación de proyectos que pretendan ser financiados por estos recursos. Esta guía no es contemplada en algunos de los ordenamientos vigentes para el periodo estudiado, por lo que se trata en realidad de un documento que se usa de manera informal, pero que ha sido de utilidad para los diferentes ejecutores de gasto.

- b. Criterios presupuestarios que se utilizan para atender la condición compensatoria de las aportaciones.

Durante el periodo de análisis, a decir del personal entrevistado, ocurrió un parte aguas en el proceso de planeación del gasto. Con el inicio del actual gobierno, a partir del año 2009, se modificó la estructura de la Secretaría de Finanzas, lo cual implicó retomar el control de la planeación de los recursos de origen federal, y no sólo ser una dependencia pagadora. En la administración anterior, la Dirección de Programación dependía de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta secretaría, junto con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, eran las instancias donde se realizaba el proceso de planeación y programación, y en particular la

secretaría tenía que validar los proyectos que eran presentados por el Comité. Sin embargo, al estar encabezadas ambas dependencias por el mismo funcionario, no existía en realidad un proceso de validación. La selección de proyectos financiados por estos fondos, durante la administración 2003-2009, según el Director de Programación, no consideraba suficientemente las condiciones necesarias que expone la LCF.

Durante ese periodo, la problemática que enfrentó el ejercicio de recursos del FISE consistió en poder justificar el alcance intermunicipal e interregional de los proyectos, además de poder justificar que se trataba de municipios y/o comunidades que pertenecieran a la población potencial a la que se dirige el fondo. Dada la falta de claridad de la LCF, según señalaron los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, respecto al criterio con el que el nivel estatal pudiera determinar el destino de los proyectos, en ocasiones se trataba de justificar con valores del índice de marginación, mientras que en otros casos con valores de medición de pobreza o bien con valores del Índice de Desarrollo Humano. Ante esta situación, lo que sucedió fue que replicaron la lógica de reparto de recursos hacia municipios, que usa el Gobierno Federal, y así seleccionaron los municipios y regiones donde el estado ejecutaba proyectos. Una problemática derivada de esa decisión fue que algunas de las necesidades que pueden ser cubiertas por el fondo ya estaban cubiertas por la contraparte municipal.

En el caso de FAFEF y FAM, dada la menor precisión que expresa la LCF respecto a los criterios para su gasto, la problemática para determinar el proyecto y su destino han sido menores. Aunque ambos fondos están diseñados para ser destinados parcialmente a la construcción y rehabilitación de infraestructura, no es claro que ésta deba dirigirse a las zonas con mayores rezagos en la materia.

A partir de la nueva administración, cuando se trata de la planeación de proyectos de

inversión, es la Secretaría de Finanzas la encargada de realizar los cálculos y consideraciones presupuestales pertinentes a fin de determinar el tipo de recursos que corresponden a cada uno de los proyectos que se ejecutarán durante el año. De manera formal los únicos referentes que se utilizan para realizar este tipo de cálculos son los conceptos y variables que presenta la LCF para cada uno de los fondos de aportaciones. Sin embargo, en el caso del FISE se siguen enfrentando a la problemática de cumplir con la condición de inter municipalidad o cobertura regional porque, como argumentó el Director de Presupuesto, el Estado tiene pocos municipios y son muy extensos, y se vuelve complicado lograr financiar proyectos lo suficientemente grandes como para cumplir esta condición.

- c. Mecanismos de coordinación con las instancias ejecutoras de gasto, a fin de seleccionar los proyectos que son financiados por aportaciones.

Normativamente la coordinación entre la Secretaría de Finanzas y las dependencias ejecutoras ocurre principalmente en la elaboración del proyecto de presupuesto y el programa de inversión que se deriva del mismo, no obstante, los entrevistados establecen otros elementos. En primer lugar, mientras la norma señala que las dependencias estatales envían sus propuestas de Programa Operativo Anual, con el análisis de cada uno de los proyectos (proyecto ejecutivo), en realidad las dependencias no están facultadas para realizar un análisis de la viabilidad en términos de la LCF, es decir, un análisis que contemple si los proyectos cumplen con criterios de marginación, rezago o pobreza. Es la Secretaría de Finanzas la que realiza una estimación sobre la conveniencia de los proyectos según el fondo de que se trate.

La percepción expresada por los funcionarios entrevistados de la Secretaría de Finanzas, acerca de los anteproyectos de algunas dependencias, es que parecen más una carta de buenas intenciones, pero no se molestan en salir a campo para levantar información sobre las

necesidades reales. A esto debe añadirse que los proyectos que durante esta administración han sido financiados por estos fondos, responden principalmente al listado de compromisos notariados, y sólo un pequeño porcentaje es resultado de las propuestas realizadas por gobiernos municipales, y una menor cantidad por solicitudes de organizaciones ciudadanas. Esto significa que se privilegia una lógica contundente de selección de proyectos que atienden problemáticas y persiguen propósitos inconexos entre sí, una lógica de selección basada en promesas de campaña y no en atención programada de necesidades.

d. Mecanismos de monitoreo y seguimiento a los proyectos y fondos de aportaciones.

Como establece la LCF y lo señala también el manual de presupuesto del Estado, la Secretaría de Finanzas es la dependencia responsable de integrar el Informe Trimestral que es enviado a la SHCP. Para lograr integrar el informe es necesario que las dependencias ejecutoras se ajusten a un calendario de entrega de información, establecido por la Secretaría de Finanzas, a fin de que el personal de esta dependencia pueda recibir ordenadamente los reportes de cada dependencia ejecutora.

A partir de este informe es posible realizar el seguimiento y conciliación de los avances físicos y financieros de los proyectos financiados por los fondos de aportaciones, y por lo tanto resulta un insumo importante para la SHCP. Sin embargo, dado que es posible comprometer los recursos y no necesariamente ejercerlos en el año de programación, la variación en los porcentajes de avance de los proyectos no reflejan necesariamente mejor o peor administración de los recursos.

#### Discusión y aprobación presupuestal en el Congreso Local

Esta tercera etapa se refiere a la discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de

Egresos que el titular del Poder Ejecutivo envía al H. Congreso del Estado. El proceso y actores específicos se describen a continuación.

La discusión y aprobación debe ocurrir, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL) y la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público (LCPGP), durante el primero periodo ordinario de sesiones, que comprende del 1 de octubre al 20 de diciembre, por lo que la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado debe ocurrir a más tardar el día 20 de diciembre de cada año.

Para esta etapa se identificaron a las Diputadas y Diputados de la Comisión de Presupuesto, así como de la Comisión de Vigilancia, de las legislaturas LVIII y LIX, cuyos periodos de gestión fueron del 1º octubre de 2006 al 30 de septiembre de 2009 y del 1º de Octubre de 2009 al 30 de septiembre de 2012. A la legislatura LVIII le correspondió aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2008 y 2009 mientras que a la LIX le correspondieron el año 2010:

**Tabla 18: Comisión de Presupuesto (Campeche)**

Legislatura LVIII	2006-2009	Legislatura LIX	2009-2012
Presidente:	Dip. Luis Alberto Chan Talango (PRI)	Presidente:	Dip. Laura Olimpia Ermila Baqueiro Ramos (PRI)
Secretario:	Dip. Elizabeth Vela Rosado (PAN)	Secretario:	Dip. Ramón Dimas Hernández (PAN)
1er. Vocal:	Dip. Eligeny Noemí Concha Chávez (PRI)	1er. Vocal:	Dip. Humberto Javier Castro Buenfil (PRI)
2do. Vocal:	Dip. Marta Irene Novelo Lara (PRI)	2º Vocal:	Dip. Aría del Carmén Pérez López (PRD)
3er. Vocal:	Dip. José C. Urióstegui (PRD)	3er. Vocal:	Dip. Arenita Peralta Urióstegui (PRI)

Fuente: Portal oficial del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

**Tabla 19: Comisión de Vigilancia (Campeche)**

Legislatura LVIII	LVIII	Legislatura LIX	LIX
Presidente:	Dip. Miguel Ángel Montejo González (PAN)	Presidente:	Dip. Mario Enrique Pacheco Ceballos (PAN)
Vicepresidente:	Dip. Marta Irene Novelo Lara (PRI)	Vicepresidente:	Dip. Humberto Javier Castro Buenfil (PRI)
Secretario:	Dip. Carlos Martín Ruiz Ortega (PRI)	Secretario:	Dip. Laura Olimpia Ermila Baqueiro Ramos (PRI)
1er. Vocal:	Dip. Margarita Nelly Duarte Quijano (CONV)	1er. Vocal:	Dip. María del Carmen Pérez López (PRD)
2do. Vocal:	Dip. Luis Alberto Chan Talango (PRI)	2º Vocal:	Dip. Naurea Martina Cruz Vázquez (PRI)

Fuente: Portal oficial del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

### Percepción de los legisladores

El cuestionario aplicado a integrantes de la legislatura local tuvo el objetivo de identificar los actores, procesos y hechos relevantes durante la discusión y aprobación de los presupuestos de los años 2008, 2009 y 2010. Con esta identificación se pretende tener indicios sobre el tipo y nivel de injerencia que tuvieron (y tienen) los legisladores en la planeación del gasto de las aportaciones, en función de su condición etiquetada y sus objetivos compensatorios.

En este estado se intentó localizar y solicitar entrevista con diputados de las legislaturas LVIII y LIX, en particular con integrantes (presidente y/o secretario) de la comisión de presupuesto y comisión de vigilancia. Fue posible entrevistar a dos diputados de la legislatura LVIII, ambos integrantes de las dos comisiones; también se entrevistó a una diputada de la Legislatura LIX, integrante de ambas comisiones<sup>26</sup>. A continuación se presentan los hallazgos para cada apartado de los cuestionarios:

En el caso de la Comisión de Presupuesto

<sup>26</sup> La diputada dio respuesta al cuestionario de manera escrita, pues no le fue posible atender la entrevista.

- a. Percepción acerca de los criterios compensatorios que rigen a los fondos de aportaciones.

Esta primera parte del cuestionario intentó identificar el nivel de familiarización que tienen los diputados con los conceptos que caracterizan a las aportaciones, pero además se intentó conocer si estas características son elementos de argumentación o discusión durante la aprobación de los paquetes presupuestales.

Los diputados de la Legislatura LVIII no establecieron con precisión que las aportaciones son recursos con una intención compensatoria, aunque sí mencionaron la naturaleza etiquetada de estos recursos. Uno de ellos, de partido diferente al del gobernador, se centró en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del cual comentó que es un recurso pensado para abatir las carencias más sensibles y que es radicado primordialmente al nivel municipal. La respuesta por escrito recibida de la legisladora, presidenta de la Comisión de Presupuesto, fue mucho más precisa, y señala que:

[...] los recursos provenientes del Ramo General 33 son transferidos a las haciendas estatales a partir de fórmulas que intentan privilegiar las condiciones de pobreza de los estados [...] por su parte el Fondo de Aportaciones Múltiples se concentra en la carencia nutricional de los alumnos de educación básica, para lo cual se les otorgan desayunos escolares [...] el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas también tiene el objetivo de apoyar a los estados en el desarrollo infraestructura social, entre otros objetivos, toda vez que existen grandes desigualdades en las capacidades que tienen los estados para desarrollar con sus propios recursos, la infraestructura necesaria para todas sus comunidades [...] el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tiene el objetivo de apoyar a los estados en la construcción de infraestructura básica, como lo es el servicio de agua potable, caminos, entre otros [...]

Evidentemente la respuesta de la legisladora está en línea con lo que define la LCF, no así la de los primeros dos legisladores. El desconocimiento de las características particulares de los fondos puede ser explicada porque en la negociación del anteproyecto de presupuesto, y la



cartera de proyectos que se deriva del mismo, lo más relevante es poder identificar la radicación de recursos por rubros generales de gasto y no por proyecto.

- b. Criterios diferenciados para aprobar proyectos financiados con aportaciones en comparación con el resto de proyectos.

En el proceso de aprobación del proyecto de presupuesto de egresos, y la consecuente cartera de proyectos de inversión, lo que señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo es el trámite que se debe seguir para la aprobación de leyes, decretos o acuerdos. Este trámite faculta a la comisión de presupuesto para emitir el dictamen de aprobación o rechazo, y posteriormente se precisan los elementos a seguir para la discusión y posible aprobación en el pleno. En el apartado que refiere a las iniciativas de ley de ingresos y egresos se realizan algunas precisiones, principalmente sobre las fechas cruciales para la presentación, discusión y aprobación de esta iniciativa, y se precisa además que el Congreso debe identificar que existan dentro de esta iniciativa las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones, a cargo del Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público-privada, celebrados o por celebrarse con autorización del Congreso del Estado.

Los legisladores comentaron que, como integrantes de la comisión de presupuesto, tienen oportunidad de realizar con mayor detalle un análisis del contenido del proyecto, y en estricto sentido podrían analizar incluso el detalle de la propuesta, proyecto por proyecto. Sin embargo, debido principalmente a la premura por aprobar la iniciativa, y debido a que las mayorías imponen su agenda de discusión, los grandes debates, cuando estos llegan a ocurrir, no se concentran en justificar si un proyecto debe ser o no financiado por uno u otro fondo, sino que se concentran, en el mejor de los casos, por ejemplo, en decidir si la proporción del

FAIS estatal debe dirigirse primordialmente a caminos o a infraestructura hidráulica.

La legisladora señaló la necesidad de destacar que debido al momento en que se discute a nivel estatal esta iniciativa, no es posible tener aún certeza sobre los montos precisos de aportaciones que se recibirán por cada fondo, por lo que el proyecto termina siendo aprobado sólo con proyecciones de ingresos, y al momento de la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación se realizan los ajustes pertinentes al presupuesto estatal. A esto se suma lo mencionado por uno de los legisladores en torno a la inexistencia, al momento de aprobar la iniciativa, del total de expedientes técnicos de los proyectos que se ejecutarán en el año, además de que resultaría imposible analizar cada uno de éstos.

c. Procesos de negociación en torno al tipo y destino de los proyectos.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo no establece un procedimiento particular para analizar el contenido de la iniciativa de presupuesto de egresos. En la práctica, de acuerdo con los diputados entrevistados, dentro de la comisión de presupuesto se realiza un debate o una serie de debates o negociaciones acerca de los asuntos que cada partido intenta hacer relevante, a través de sus representantes en la comisión. Al momento de la votación en el pleno, aunque se presentan los posicionamientos de las diferentes bancadas, no significa esto un proceso de negociación.

Los entrevistados reconocieron que el principal proceso de negociación ocurre fuera del recinto del Congreso, y va en diferentes caminos o con diferentes actores. Por supuesto el ejecutivo recibe presiones de diputados, empresarios, alcaldes, y diversas organizaciones, los cuales intentan que sus intereses permeen el diseño del presupuesto de egresos, sin embargo, la negociación más importante tiene que darse con los integrantes del Congreso. Este proceso de negociación, durante los años de análisis, dado el peso del partido del Gobernador, no tuvo

obstáculos relevantes para lograr la aprobación.

Ante el cuestionamiento sobre la negociación de proyectos específicos, lo que se puede resumir de las respuestas de los tres legisladores es que dentro de la comisión de presupuesto puede ocurrir una revisión de los montos que serán recibidos por cada uno de los fondos, subsidios y otros convenios que se tienen con el gobierno federal. Con el conocimiento de estos montos, y con el conocimiento del tipo de proyectos que desde el ámbito estatal se pueden incorporar al anteproyecto de presupuesto, se realiza la dispersión de recursos hacia las diferentes dependencias, tomando en cuenta lo que les corresponde por concepto de recursos federales. Es a partir de esta dispersión que es posible ajustar la cantidad y tipo de proyectos que cada una de las dependencias podrían llevar a cabo durante el ejercicio fiscal. Pero en realidad no existe información completamente certera de los montos que se recibirán por aportaciones, además de que durante el año se van añadiendo proyectos nuevos, pues es facultad del ejecutivo, como lo señala art. 20 fracción V de la LCPRH (versión derogada en 2012), que el ejercicio de los recursos extraordinarios, provenientes de los acuerdos y convenios que el Estado celebre con el Ejecutivo Federal en materia de federalización o modernización, se considerará de ampliación automática, por lo que el Gobernador no requerirá de autorización alguna del Congreso del Estado, quedando sujeto únicamente, tanto en este caso como en los demás que ese artículo señala, a informar a la Legislatura de las correspondientes asignaciones, transferencias y aplicaciones, cuando rinda la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal.

d. Obstáculos al diseño y ejecución del presupuesto.

El principal obstáculo mencionado por los tres legisladores es respecto al tiempo que existe para realizar el análisis y la discusión de la iniciativa de presupuesto de egresos. También se

mencionó que para muchos legisladores no resulta relevante realizar un análisis integral de la iniciativa, sino que enfocan sus esfuerzos en analizar los apartados o temas que significan un beneficio para los intereses que ellos representan. Uno de los legisladores, de oposición, señaló: “muchos de ellos (diputados) sólo están buscando beneficio personal, o lograr liberar recursos para sus regiones, pero no les interesa si se trata de recurso local o federal, para ellos dinero es dinero”.

Un obstáculo más es la falta de información. En este sentido, se mencionó que ha ocurrido que se solicita la comparecencia de algunos secretarios, debido a que el documento de la iniciativa no ofrece la información suficiente para entender el destino final de los recursos. Estas comparecencias en ocasiones sí han permitido aclarar las inquietudes de los legisladores, pero también en diversas ocasiones estas comparecencias se convierten en discursos de intenciones, porque algunos de los proyectos están supeditados a coparticipación del gobierno federal, o a la participación de particulares (como el programa 3x1 que utiliza las remesas).

Otro obstáculo mencionado se refiere a la calendarización para la transferencia de los recursos. Señalaron que cuando se trata de obra pública, en ocasiones se debe detener o aplazar un proyecto porque, aunque se encuentre presupuestado, si el flujo no existe entonces no existe el proyecto. Como ejemplo indicaron que el flujo de algunos fondos comienza hasta marzo o abril, y necesitan tener comprometido el ejercicio de recursos en agosto o septiembre, por lo que el tiempo para incluir proyectos y poderlos llevar a cabo es bastante reducido.

En el caso de la Comisión de Vigilancia (Comisión de Enlace en Materia de Fiscalización)

- e. Percepción respecto del funcionamiento de la EFSL y sus obstáculos.

Durante el periodo que se analiza, el Auditor Superior se encontraba a la mitad de su primer

periodo de 7 años, que inició en junio del año 2005. En el año 2012 fue ratificado para permanecer un periodo adicional.

De acuerdo con la LOPL, una de las principales responsabilidades de la Comisión de Vigilancia es evaluar si la Auditoría Superior del Estado cumple con sus funciones, para lo cual tiene la facultad de practicar auditorías a esa entidad. Al respecto, se cuestionó a los diputados sobre los elementos que ponderaron del funcionamiento de la entidad, y los obstáculos que observaron para su funcionamiento. Los entrevistados calificaron como bueno el funcionamiento de la entidad de fiscalización durante el periodo que les correspondió ser integrantes de la Comisión de Vigilancia. Coincidieron en contestar que durante el periodo que les correspondió participar en esa comisión no se realizó alguna auditoría a la entidad de fiscalización, y sólo se citó en una ocasión al Auditor Superior del Estado para conocer detalles del Informe de Resultado.

Los diputados comentaron que los principales elementos que utilizaron para emitir su evaluación acerca del funcionamiento de la entidad fue un análisis al Programa Operativo Anual. Uno de estos diputados abundó en que no existe un procedimiento específico para realizar esta evaluación, y que por lo tanto la revisión de acciones programadas contra acciones finalizadas sólo les permite tener un análisis de cumplimiento, pero no les permite saber en realidad cuánto está aportando la entidad a identificar si el ejercicio del gasto es bueno o malo.

Más allá de los mecanismos para evaluar a la entidad de fiscalización, los diputados entrevistados de la legislatura LVIII expusieron un par de características que califican como obstáculos, uno para evaluar a la entidad y otro para que la entidad pudiera funcionar mejor. El primero se relaciona con lo señalado en el art. 38 de la LFSRC, y que precisa la imposibilidad

para que la entidad entregue información de los procesos que realiza mientras estos no concluyan. Esto, según uno de los diputados, le otorga demasiado poder a la entidad e imposibilita a la comisión tener conocimiento del avance sobre los diferentes procesos, con lo cual podrían tener mayores elementos para evaluar su desempeño. El segundo señalamiento fue respecto a los principios de anualidad y posterioridad de los procesos de auditoría. Para este legislador sería más conveniente que los procesos de auditoría pudieran ser parciales, pero que se tuviera información del ejercicio de los recursos antes del término del año fiscal. Una de las razones que expuso es que no es posible corregir los errores u omisiones de un ejercicio fiscal al otro porque los resultados del informe llegan un año después. La otra razón es que no le parece correcto que una nueva legislatura o una nueva administración (un gobernador entrante) reciban las observaciones o recomendaciones sobre ejercicios presupuestales que no aprobaron y/o no ejercieron.

f. Dictamen y Seguimiento de observaciones del Informe de Resultado

Desde la Comisión de Vigilancia no se realiza el dictamen del Informe de Resultado, pero al ser el vínculo entre la entidad de fiscalización y el Congreso, tienen acceso al documento, pero su responsabilidad es darlo a conocer a las comisiones que realizan el dictamen. Los diputados entrevistados de la LVIII legislatura fueron integrantes también de la Comisión de Control Presupuestal, por lo que participaron en el dictamen de la Cuenta Pública del ejercicio 2008, mientras que la diputada, integrante de la LIX legislatura, e integrante de la Comisión de Control Presupuestal, participó en el dictamen de las correspondientes de 2009 y 2010.

Sobre el cuestionamiento acerca de los criterios que se siguen para emitir el dictamen del Informe del Resultado de la Cuenta Pública, la diputada centró su respuesta en lo que señala el Capítulo V de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del estado de

Campeche, que se refiere a la conclusión de la revisión de las Cuentas Públicas. No ofreció detalle sobre la revisión o discusión que se realiza en la comisión, o fuera de esta, para alcanzar acuerdos a fin de aprobar el dictamen. Los diputados fueron menos institucionales y sus respuestas permiten entender que el proceso no es tan acucioso como podría pensarse. Uno de los diputados señaló que el Informe del Resultado es analizado conjuntamente en la Comisión de Finanzas y en la comisión de Control Presupuestal, y aunque normativamente se puede aprobar el dictamen en el siguiente periodo ordinario, generalmente ocurre en el mismo periodo que se recibe. Sobre los criterios o mecanismos de revisión, mencionaron que no existe en la norma un procedimiento detallado para realizarlo, sin embargo, sí existe un formato que se generó en la comisión, en el que se establecen los pasos que se deben seguir y las características que se deben validar del Informe de Resultado. En primer lugar se contempla verificar que el documento contenga la información mínima requerida por el artículo 39 de la LFSRC; en segundo lugar que contenga el análisis de cada uno de los programas, fondos, o dependencias que se hayan planteado auditar en el Programa Anual de Trabajo; en tercer lugar, que contenga la información sobre los procesos o situaciones excepcionales que se hayan incluido durante el año. Posteriormente, de entre de los integrantes de la comisión, se designa a un responsable y representantes de los partidos, para que realicen una revisión pormenorizada del documento, a partir de lo cual se presenta la propuesta de dictamen. Por último, se da a conocer dentro de la comisión esta propuesta y se sesiona para acordar que sea sometida al pleno del Congreso.

En cuanto al seguimiento de las salvedades y observaciones, la LFSRC señala que la entidad de fiscalización debe informar semestralmente sobre el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las Entidades Fiscalizadas de las Cuentas Públicas ya

calificadas. El papel de la comisión consiste simplemente en ser el conducto para informar al Congreso sobre la presentación de esta información. Las respuestas de los diputados fueron precisamente en este sentido, no tuvieron otra participación que la de dar a conocer a los integrantes del Congreso la información sobre los avances de las observaciones y acciones promovidas.

#### La Fiscalización de la Cuenta Pública

De acuerdo con la Constitución Política del Estado de Campeche, en su artículo 54 fracción XXII, la Cuenta Pública deberá ser presentada al Congreso del Estado a más tardar el 10 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal que corresponda.

La estructura o contenido de la Cuenta Pública no es precisado en la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público, tampoco en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, y sólo queda constancia en el ordenamiento presupuestal que la Secretaría de Finanzas establecerá los mecanismos o procedimientos para integrar la información requerida para presentar la Cuenta Pública.

Como se ha señalado, la Constitución Política local contempla que la entidad de fiscalización, en el desempeño de sus atribuciones, tiene el carácter de autoridad administrativa y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, en su artículo 38, señala que la Entidad de Fiscalización tendrá un plazo de hasta nueve meses, contados a partir de la presentación de las Cuentas Públicas al Congreso para rendir en dicha fecha al Congreso, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado correspondiente. Este informe deberá contener al menos los siguientes apartados (art. 38, LFSRC):



I.- Las Entidades Fiscalizadas a las que se les efectuó auditoría;

II.- El apartado de la fiscalización del manejo de los recursos por parte de las Entidades Fiscalizadas, en el que se incluirá: los resultados de la gestión financiera, de los ingresos, de los egresos, las variaciones presupuestales y los financiamientos;

III.- El apartado de la evaluación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas municipales o estatales;

IV.- Las observaciones, recomendaciones y las acciones que se promuevan;

V.- Una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las Entidades Fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas, únicamente en los casos en donde no se atienda el resultado observado.

VI.- El dictamen de la revisión.

Finalmente, la Constitución local, en el artículo 54 fracción XXII, indica que el Congreso concluirá la revisión y fiscalización de las cuentas públicas a más tardar en el periodo ordinario de sesiones inmediato siguiente a la presentación del informe de resultado, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la Auditoría Superior del Estado.

En términos de organización y funcionamiento, se desprende del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización la existencia de cinco áreas auxiliares de los auditores especiales y de la auditoría, a saber: de Auditoría Financiera y Análisis Presupuestal; de Auditoría y Evaluación al desempeño; de Auditoría de Obra Pública e Inversiones Físicas; de Auditoría de Programas; de Planeación e Información. En el reglamento no se especifican las funciones que desempeñan cada una de estas áreas, sólo logra identificarse que la denominación, organización y funciones de éstas se precisarán en los manuales de organización de la Auditoría Superior del Estado, los cuales no son públicos. Este reglamento pormenoriza tres tipos o mecanismos de auditoría, que son: Gestión Financiera, Normativa o Legal, y de Desempeño.

## Resultados de las auditorías

A continuación se describen los resultados que arrojaron las auditorías financieras y de cumplimiento realizadas a los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010 del gobierno de Campeche, sobre los fondos federales de Aportaciones Múltiples, de Infraestructura Social Estatal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La intención es identificar los grados de cumplimiento de las metas y objetivos en cada uno de los fondos, el tipo de observaciones/recomendaciones, así como la profundidad de las auditorías en términos de la condición compensatoria de estos fondos.

Para el ejercicio 2008, la Auditoría Superior del Estado se encargó de realizar los procesos de auditoría a los tres fondos; para el ejercicio 2009 se divide esta función con la Auditoría Superior de la Federación, la cual auditó el FAM y el FISE, mientras que la entidad local auditó el FAFEF; finalmente, para el ejercicio 2010 se invierten los casos, y fue la entidad local la que auditó el FAM y el FISE, mientras que la Auditoría Superior de la Federación auditó el FAFEF.

En particular, en el Fondo de Aportaciones Múltiples, para el año 2008, se determinó que se cumplió parcialmente con los objetivos, al no haber ejercido la totalidad de los recursos disponibles, a pesar de que las obras y acciones emprendidas generaron las metas y beneficiarios previstos. La recomendación que se realizó a las dependencias ejecutoras de estos recursos fue implementar las medidas de planeación y ejecución necesarias para ejercer la totalidad de los recursos del Fondo, dentro del ejercicio que corresponda, a efecto de beneficiar oportunamente a la población que necesita estos servicios.

Para el ejercicio 2009 la observación fue en el mismo sentido que para el ejercicio 2008, pues quedaron pendientes por ejercerse alrededor del 26% de los recursos asignados a infraestructura educativa (básica, media y superior), asimismo, se destinó el 2.0% de los

recursos asignados a gastos que no cumplieron con los objetivos del fondo. Por estas razones se consideró que el Gobierno del estado de Campeche cumplió parcialmente con las metas y objetivos del fondo.

Para el ejercicio 2010 se comprobó que el estado ejerció con eficacia los recursos del FAM contemplados para infraestructura educativa básica, ya que al 31 de diciembre de 2010 se ejerció el 98.2% del total asignado a este rubro. En cuanto a infraestructura educativa superior, se ejerció, al 31 de diciembre de 2010, el 57.7% de los recursos contemplados en la construcción, equipamiento y rehabilitación. En el balance agregado, la revisión concluyó que no se ejercieron con eficacia los recursos destinados a este rubro, esto porque no se benefició oportunamente a la población objetivo en las vertientes de infraestructura educativa básica e infraestructura educativa superior, debido a que existió un remanente de alrededor del 15% del recursos asignado. Sin embargo, no existieron elementos para señalar que alguna proporción de los recursos hayan sido dirigidos a objetivos y metas no contempladas por el fondo. Consecuentemente, se consideró que el fondo, en su vertiente de infraestructura, cumplió parcialmente.

En cuanto al Fondo de infraestructura Social Estatal (FISE), para el ejercicio 2008, se determinó que los recursos se destinaron principalmente al financiamiento de obras que benefician directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Las obras que integraron la muestra de auditoría, según el Informe, generaron las metas y beneficiarios previstos. En ese sentido, se concluyó que el Gobierno del Estado cumplió con las metas y objetivos del fondo para el ejercicio 2008.

En el ejercicio 2009 se identificó que al 31 de marzo de 2010, se ejerció el 87.0% del total de los recursos asignados al fondo. Sin embargo, aunque ese porcentaje puede considerarse alto,

se detectó que el 13% de los recursos ejercidos se destinó a obras que no benefician a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y extrema pobreza, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal. Como consecuencia, en el informe se consideró que el Gobierno del Estado cumplió parcialmente con las metas del FISE respecto del programa de inversión.

En el ejercicio 2010 se detectó que al 31 de diciembre de 2010, no se había ejercido el 27.2% del total de recursos del FISE ministrados, sin embargo, el remanente se encontraba ya devengado. Adicionalmente se identificó que no se ejercieron recursos en obras que no beneficiaron directamente a población en rezago social y pobreza extrema, como tampoco se ejercieron recursos en obras y acciones que no tuvieron un alcance de beneficio regional o intermunicipal. En consecuencia, se consideró que el Gobierno del Estado cumplió con las metas y objetivos del programa de inversión derivado del FISE 2010.

En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF), para el ejercicio 2008, se determinó que se realizaron 39 obras y 12 acciones que beneficiaron a 1,791,336 personas, y se concluyó que las obras y acciones ejercidas correspondieron a los rubros previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que se alcanzaron las metas y beneficiarios previstos. No obstante, al 31 de diciembre de 2008, se determinó un saldo por ejercer por 88,537.0 miles de pesos. En este sentido, se determinó que por el retraso en el ejercicio de los recursos, no se pudo beneficiar mayor cantidad de población objetivo. Como consecuencia, el Gobierno del Estado cumplió parcialmente los objetivos y metas del fondo.

Para el ejercicio 2009 se detectó que al 31 de diciembre de ese año, se ejercieron 155,076,400 pesos en 82 obras, y se determinó un saldo por ejercer de 67,423,600 de pesos, que representó

el 33.3% de los recursos asignados al fondo. De acuerdo con el análisis, las obras realizadas (82 obras) beneficiaron a 1,006,150 personas, además, no existió evidencia de que los recursos se hayan destinado a proyectos que no estén contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal. Por estas razones, se consideró que el fondo cumplió las metas y beneficiarios previstos.

Para el ejercicio 2010, se identificó que se realizó el 100% de obras programadas con recursos del fondo. Se identificó también que se ejercieron recursos en el rubro de modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales. De acuerdo con esos elementos, y por no haber evidencia de que se hayan destinado recursos a proyectos no contemplados en la normatividad aplicable, se pudo concluir que la entidad fiscalizada cumplió con los objetivos del fondo.

#### Acciones derivadas de las auditorías

Como resultado de las auditorías se presentan observaciones, de las cuales se derivan acciones. Lo que más interesa detectar es si existen acciones relacionadas con las metas y objetivos que tienen cada uno de los fondos.

En este sentido, para el ejercicio 2008, el FAM genera una observación, la cual se traduce en una recomendación. Esta recomendación señala que se deben implementar las medidas de planeación y ejecución necesarias para ejercer la totalidad de los recursos del fondo dentro del ejercicio que corresponda, a efecto de beneficiar oportunamente a la población; del FISE también se generó una observación, la cual se tradujo en el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidades, y se recomienda a la EFSL que dé seguimiento a lo observado; en cuanto al FAFEF, aunque existió un saldo por ejercer de 88 millones al finalizar el año fiscal, no se presentaron observaciones, pues el recurso quedó comprometido y devengado.

En 2009 el FAM generó cinco observaciones, una de las cuales se relacionó con el incumplimiento de los objetivos y metas del fondo, por lo que se solicitó al Gobierno del Estado de Campeche que implementase las actividades necesarias, a fin de que las obras y acciones por ejecutar con los recursos del componente de Infraestructura Educativa Superior en su modalidad universitaria se programen oportunamente; en cuanto al FAFEF, aunque existen dos observaciones, ninguna se refiere al incumplimiento de metas y objetivos, y el monto observado apenas superó los 44 mil pesos; respecto al FISE, dos de las cuatro acciones realizadas se relacionan con el incumplimiento de metas y objetivos. En el primer caso la recomendación fue para que el Gobierno del Estado de Campeche instruya para que se realice una evaluación del nivel de cumplimiento de sus metas y objetivos; en la segunda, se presumió un probable daño o perjuicio, a ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de \$ 486,337.55, por haber destinado recursos del fondo a obras que no benefician directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

En 2010 se generaron dos observaciones para el FAM, una de ellas relacionada con el cumplimiento de las metas, e implicó solicitar al Gobierno del Estado ejercer la totalidad de los recursos del fondo, en sus vertientes de infraestructura educativa básica e infraestructura educativa superior, dentro del ejercicio fiscal al que correspondan, conforme al principio de anualidad, a efecto de beneficiar oportunamente a la población objetivo; para el FAFEF se generaron dos observaciones, una de éstas relacionadas con el cumplimiento de objetivos y metas, y la acción que se derivó consistió en solicitar a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Campeche para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no ejercieron durante el ejercicio revisado el total de los

recursos asignados al fondo, y no se sujetaron al principio de anualidad; en el caso del FISE se generaron cuatro observaciones, dos de las cuales se vinculan con el cumplimiento de metas y objetivos. La primera observación tuvo como consecuencia recomendar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y a la Secretaría de Finanzas que soliciten a las instancias de evaluación federales y locales la evaluación del cumplimiento de los objetivos, metas y resultados obtenidos con la ejecución del FISE. La segunda observación derivó en una recomendación, al Gobierno del Estado, para ejercer la totalidad de los recursos del Fondo en el ejercicio fiscal al que correspondan conforme al principio de anualidad, debido a que los retrasos son en detrimento del beneficio de la población objetivo.

#### Percepción de los funcionarios de la Entidad de Fiscalización

El cuestionario dirigido a funcionarios del Órgano de Fiscalización del Estado tuvo dos principales objetivos. El primero fue identificar los procedimientos específicos que fueron empleados para auditar las aportaciones. El segundo fue identificar la manera en que la realización de los procesos de auditoría impacta en el ejercicio de los recursos. Se tuvo la oportunidad de entrevistar un funcionario de la entidad de fiscalización, sin embargo, el cuestionario fue contestado por tres de los funcionarios involucrados en los procesos de auditoría practicados a las cuentas públicas de los años 2008, 2009 y 2010.

- a. Percepción respecto a los criterios compensatorios con los que se rigen los fondos de aportaciones.

De acuerdo con el cuestionario aplicado a los funcionarios de la entidad, cuando se trata de recursos federales, los procesos de auditoría deben basarse en las guías que establece la ASF, y

en los lineamientos aplicables para cada fondo. Según estos funcionarios se utilizan criterios para identificar grados de rezago o pobreza en las zonas y beneficiarios de los programas, acciones y obras que se realizan con los recursos federales. Estos criterios los obtienen de los polígonos de pobreza establecidos por el programa hábitat y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

b. Criterios diferenciados para auditar recursos federalizados y locales.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, cada recurso de origen federal tiene su propio procedimiento para ser auditado, y cada uno de estos procedimientos se encuentra establecido en las Guías de Control Interno y Pruebas Sustantivas que envía la ASF a las entidades locales de fiscalización. Estas guías son enviadas anualmente a las entidades como parte de la integración de los informes de las auditorías solicitadas, los cursos y las conferencias. La ASF, con el objetivo de verificar la idoneidad en la aplicación de los procedimientos solicitados, requiere a la entidad local al menos un resultado por cada uno de los puntos que integran las guías de pruebas sustantivas.

Respecto a la capacitación para realizar los procedimientos de fiscalización de recursos federales, se informó que todos los años en los que se ha aplicado recursos del PROFIS, ha existido un programa de capacitación, el cual se ha enfocado principalmente en atender al personal que es contratado ex profeso para las auditorías solicitadas por la ASF. Sin embargo, como el personal contratado es eventual, resulta necesario que todos los años se capacite al personal nuevo y actualizar a quienes ya hayan participado<sup>27</sup>.

c. Relación con la ASF y efecto del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS)

---

<sup>27</sup>Se solicitó información sobre el contenido de los talleres o cursos de capacitación, pero no fue entregada.



La entidad de fiscalización lleva a cabo su plan anual de auditoría y adicionalmente realiza los procesos que son solicitados por la ASF. Para la planeación y realización de los procesos solicitados por la instancia federal, es necesario recurrir a los recursos presupuestales y metodológicos previstos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS). El porcentaje de auditorías que representan las solicitadas por la autoridad federal ha ido incrementando conforme lo ha hecho también el presupuesto que reciben a través del PROFIS. Para los años de análisis alcanzan en promedio el 25% del total de auditorías practicadas, mientras que el presupuesto que representa el PROFIS respecto del presupuesto total de la entidad es en promedio de 20%.

De acuerdo con las respuestas de los funcionarios de la entidad, la manera en que los recursos del PROFIS han sido un impulso, es a través de la contratación y capacitación de personal que se aboca exclusivamente a atender los procesos de fiscalización que son solicitados por la ASF. De esta manera se ha logrado incrementar no sólo el alcance y profundidad, sino la calidad con la que se llevan a cabo los procesos. No obstante, no existe un mecanismo establecido de manera interna para verificar la variación en la calidad de los procedimientos, aunque sí se tiene un control del alcance y profundidad de los mismos. Para el tema de la calidad de los procedimientos, señalaron que se atienen a la verificación que realiza la ASF, pues es con base en esa verificación que se calcula parte de los recursos que reciben por concepto de PROFIS.

- d. Efecto de los procesos de auditoría sobre el ejercicio presupuestal de las dependencias auditadas.

De acuerdo con estos funcionarios, los procesos de auditoría han tenido efecto positivo sobre la manera de gastar de las entidades fiscalizadas. Este efecto consiste en el cumplimiento

oportuno de las disposiciones normativas que anualmente se establecen en los presupuestos de egresos de las entidades fiscalizadas, en la correcta y mejor ejecución del gasto, como resultado de las observaciones y recomendaciones realizadas, y en transparentar el ejercicio del gasto. Señalaron que en la mayoría de los casos las observaciones atienden a que los funcionarios ignoraron algún procedimiento o bien lo omitieron por error.

Sobre el cuestionamiento a cerca de la existencia de instrumentos o mecanismos para señalar y sancionar incumplimientos a los objetivos compensatorios de los fondos, la respuesta se centró en la facultad que señala el artículo 56 de la Ley de Fiscalización del Estado de Campeche, el cual indica la manera en que la entidad procederá ante daños o perjuicios, o ambos, a la Hacienda Pública. La respuesta de la entidad no permite identificar la existencia de mecanismos para analizar el desempeño, en términos de compensación, de los fondos de aportaciones, como tampoco permite identificar la manera en que pudieran generarse señalamientos o sanciones por el incumplimiento del objetivo compensatorio de esos recursos.

e. Obstáculos administrativos e institucionales.

No dieron respuesta.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Después de esta retahíla de datos descriptivos, en torno al caso Campeche, es necesario detenerse a establecer los elementos que den respuesta a los interrogantes que logran vincular la información presentada aquí con la propuesta de la investigación, esto es, para los parámetros de este trabajo ¿qué es Campeche? y ¿qué se logra demostrar a partir de su análisis?

Para este propósito se establecen las siguientes consideraciones, atendiendo el orden en que se

presentó el análisis del proceso y actores relacionados con el diseño, ejecución y fiscalización de los fondos de aportaciones por parte del gobierno estatal de Campeche.

...

El estado de Campeche es un caso interesante para los objetivos de esta investigación pues se ubica, como fue justificado previamente, en valores extremos en cuanto a la inestabilidad electoral, y de manera concatenada, en la eficacia para fiscalizar que tiene la entidad de fiscalización local. A pesar de que tiene una historia electoral con un significativo dominio del PRI, el valor de inestabilidad es alto porque en el periodo de años 2003-2009 se registra el principal crecimiento de la oposición, principalmente en el ámbito de los gobiernos municipales, y con menos crecimiento en los distritos electorales locales, los cuales varían entre 4 y 7 distritos ganados por la oposición al partido gobernante (PRI) para los años en que se generó el valor de inestabilidad. Aquí debe matizarse esta información, pues si bien el valor de inestabilidad se generó con los resultados electorales distritales, y de acuerdo con el número de distritos ganados por el PRI en las tres diferentes elecciones parecería muy estable, resulta que el valor de inestabilidad no discrimina si se gana o se pierde el distrito, solo estima los diferentes porcentajes de votación obtenidos y la variación entre estos, y es así que aunque hay estabilidad en el número de distritos ganados o perdidos, como los porcentajes de votos obtenidos cambió mucho en estos años, el valor de inestabilidad es alto. En el agregado, mientras este valor es alto, lo que se recoge de la revisión cualitativa es que el dominio real es alto por los distritos obtenidos por el PRI en estos años y con menor dominio en las presidencias municipales, aunque para efectos del diseño presupuestal lo que más interesa es la representación en el congreso del estado y no en los ayuntamientos.

Para efectos de vincular esta consideración a la propuesta que establezco en la investigación,

es menester señalar que la hipótesis de trabajo 5 sostiene que la fortaleza electoral, traducida en este caso en escaños en el congreso del estado, refuerza el incentivo para que la discrecionalidad que tiene el diseño de las aportaciones sea utilizada en detrimento del objetivo compensatorio. En este caso se trata de un gobierno estatal con mayoría en el congreso para los años de estudio, y sin embargo los resultados del grado de compensación indican que las decisiones de gasto de inversión fueron compensatorias para el periodo. Del análisis a los informes de la ASF se extrae que efectivamente la percepción de las auditorías al ejercicio de esos fondos por parte del gobierno de Campeche genera conclusiones de cumplimiento parcial y cumplimiento total en los objetivos de los fondos para los tres años de estudio, esto es, en ningún año ningún fondo incumplió los objetivos. Con estos resultados no se actualiza la hipótesis planteada, por el contrario, muestran que la fortaleza electoral en el congreso se asocia con buenos resultados de compensación en el ejercicio de las aportaciones, pues tanto el valor de compensación que se generó en esta investigación, como los resultados de las auditorías indican grados de cumplimiento satisfactorios.

...

Ahora bien, al analizar las etapas del proceso de presupuesto-fiscalización se obtienen también importantes consideraciones. De la etapa en la que intervienen las dependencias estatales se obtiene una importante consideración, frente a una de las hipótesis de trabajo que se plantean. Esta consideración es respecto a la hipótesis que postula que la descentralización de funciones y presupuesto es un mecanismo para fortalecer el mejor ejercicio del presupuesto en general, y por lo tanto de las aportaciones, para el caso particular de esta investigación.

A partir de la revisión del destino de los recursos ejercidos, así como de las entrevistas realizadas, se obtiene que el papel que jugaron esas dependencias es en general acotado, en

términos de la planeación del gasto de inversión, y se agudiza esta condición cuando se trata de la planeación del gasto de aportaciones. Es decir, por un lado las dependencias estatales, aunque participan en la elaboración de la cartera de proyectos y ejecutan los proyectos, no son las que tienen la última palabra para definir el paquete de proyectos. Además, cuando se trata de aportaciones, dado su condicionamiento, son limitadas las opciones de proyectos que pueden ser aceptadas. Estas dos características contravienen la intuición que sustenta uno de los principales argumentos en favor de la descentralización, es decir, permitir que las unidades de gobierno más cercanas a la problemática sean soberanas en la identificación y solución.

En este caso, aunque desde el nivel estatal se define la cartera de proyectos, no son en particular las dependencias, que se asume son expertas en el tema que administran, las que lo hacen, al menos no son las que toman la última decisión, pues intervienen también la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Social y/o el Comité de Planeación para el Desarrollo. Incluso en algunas dependencias existe vinculación con organismos federales para dar visto bueno a algunos de los proyectos. Además, el condicionamiento de las aportaciones, al tiempo que significa la orientación del gasto del nivel de gobierno federal, más allá de las responsabilidades y compromisos del pacto federal, también implica un mecanismo para que los gobiernos estatales no tengan potestad para orientar ese gasto.

En consecuencia, aunque las unidades de gobierno locales tienen facultad y capacidad para identificar problemáticas, la selección de los proyectos, y por tanto la estrategia de atender las problemáticas identificadas, no es de entera potestad de los gobiernos estatales cuando se trata de aportaciones. Esto es, las dependencias son sólo parcialmente responsables del proceso descentralizador, en su papel de ejecutoras de gasto y proyectos, mientras que los recursos federales son también parcialmente descentralizados, pues están anclados a objetivos

federales. Pero se corrompe aún más el postulado de la hipótesis en comento, al detectar que las dependencias, siendo responsables de presentar un documento que contenga la planeación y programación del gasto (el ante proyecto de egresos de la dependencia), emplearon como uno de los métodos principales para integrar las carteras de proyectos, criterios coyunturales y compromisos de orden político (promesas durante la campaña electoral, compromisos notariados) y no a una planeación integral del gasto. En otras palabras, lo que logro deducir de lo comentado por los actores entrevistados y de la información programática, es que el proceso para decidir el destino final de las aportaciones se construye de manera inversa a lo que se esperaría fuera un proceso planificado, que parte de líneas generales y concluye en los proyectos específicos. En este caso, primero se tienen muchos de los proyectos específicos que se pretenden ejecutar, y sobre la marcha se van integrando a las líneas de acción y programas, en este caso a los fondos federales. Esto es equivalente a elaborar por separado el continente y el contenido y posteriormente ir probando qué contenido ajusta mejor en cuál continente.

...

Del análisis al funcionamiento de la Secretaría de Finanzas es posible confrontar también la hipótesis de trabajo uno, que señala las ventajas de un esquema de descentralización de funciones y recursos. En este sentido, se debe recordar que durante el periodo analizado ocurrió un relevó en los poderes ejecutivo y legislativo, y uno de los principales efectos de este cambio, en el brazo ejecutivo, fue una reorganización precisamente del área de finanzas, con lo cual se reasignaron algunas responsabilidades. La manera en que se contraviene la hipótesis planteada, a partir del funcionamiento de la Secretaría de Finanzas y las dependencias que intervienen en la planeación y programación, puede analizarse diferenciadamente para las dos etapas de gobierno.

En la primera etapa eran dos instancias las que realizaban el proceso de planeación y programación (Comité de Planeación para el Desarrollo y la Dirección de Programación, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social), y ambas secretarías tenían como titular al mismo funcionario, por lo que se ponía en riesgo la eficacia de la verificación que realizaba una instancia sobre la selección de proyectos de la otra. A esto debe sumarse que los criterios de la LCF, de acuerdo a la experiencia expuesta por los funcionarios, les ha dificultado desde un principio para que las instancias federales aprueben algunos de los proyectos.

En la segunda etapa se modifica la ubicación de la Dirección de Programación y se envía a Secretaría de Finanzas, sin embargo, prevalece la percepción sobre el obstáculo que representan algunos aspectos de la LCF, en particular los que refieren a los criterios para determinar la idoneidad de un municipio para recibir un proyecto, y/o para lograr que un proyecto sea de alcance regional. También resulta un elemento relevante la percepción del Director de Presupuesto respecto al procedimiento de las dependencias ejecutoras para la conformación de su anteproyecto, y lo llama “carta de buenas intenciones”, pues este no se vincula necesariamente con las necesidades reales que debería atender. Estas dos situaciones ponen en entredicho la ventaja teórica que existe en transferir responsabilidades de planeación y ejecución a subunidades de gobierno, esperando que su conocimiento sobre la problemática local, y la resolución de la misma, sea más adecuada que si se realiza desde un nivel de gobierno superior. Es decir, la intuición detrás de la descentralización de funciones no prevé que existan situaciones anómalas en la estructura de una organización, como es el caso de la doble titularidad, y tampoco prevé que exista un auto-sabotaje u obstáculos entre leyes nacionales y realidades locales, como son los criterios para identificar la idoneidad de un proyecto. Lo que sí contempla es que sean las unidades revestidas de responsabilidad

presupuestal las que asuman la tarea de identificar problemas y proponer soluciones. En este sentido es que la tarea real de la Secretaría de Finanzas rompe con la lógica normativa de transferir a las otras secretarías la tarea de planear, pues es aquella la que concentra esa tarea, y convierte a las secretarías en simples unidades ejecutoras de gasto y dejan de lado su tarea de planeación.

Es preciso señalar que el director de presupuesto ha sido el encargado durante los últimos diez años del proceso de planeación y seguimiento de los recursos de aportaciones. Esta condición le ha permitido tener mayor claridad sobre las modificaciones a los criterios de reparto y gasto de aportaciones, pero además, como él lo señaló, ha podido generar un vínculo muy directo con los diferentes enlaces nacionales que dan seguimiento al ejercicio de estos recursos, tanto dentro de la SHCP, como de la SEDESOL. Infiero que este cúmulo de experiencia y vínculos le han permitido reducir el margen de incertidumbre respecto al tipo de proyectos que pueden ser aceptados para los diferentes fondos. El propio director señaló que tras recibir las propuestas de proyectos de las diferentes secretarías, a su equipo le toca, sin ser su tarea, adaptar y justificar los proyectos a los programas y fondos que mejor ajusten. Por un lado esta condición demuestra que el funcionamiento de las secretarías (ejecutoras de gasto) no actualiza la hipótesis que defiende la descentralización como estrategia que pretende la eficiencia de las funciones de gasto, y al mismo tiempo demuestra que ocurre una concentración de decisiones en la Secretaría de Finanzas, que es donde finalmente se captura la discrecionalidad de los fondos de aportaciones, y que la vuelven responsable del grado compensatorio del gasto de esos fondos.

...

Al analizar el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, que normativamente ocurre



en el congreso del estado, se puede identificar que existen tres elementos que destacan de la percepción de los legisladores, y que pudieran definir el proceso de discusión del proyecto de presupuesto, con un enfoque en el ejercicio de aportaciones.

En primer lugar debe subrayarse el déficit de conocimiento que tienen los legisladores sobre el objetivo particular que persigue cada uno de los fondos, lo cual está asociado principalmente a que en el nivel de discusión legislativa ha resultado inoperante analizar a nivel de proyecto, dada la premura de aprobar el presupuesto de egresos.

En segundo lugar se encuentra la falta de información, esto es, al momento de la discusión del proyecto de presupuesto no se posee información completa sobre los montos precisos de aportaciones que recibirán las arcas estatales, y tampoco se tienen la totalidad de expedientes técnicos de los proyectos que se podrían ejecutar.

Por último, existe el incentivo a que los legisladores revisen sólo de manera parcial el proyecto de presupuesto. Esto significa que, con excepción de los miembros de la comisión de presupuesto, que deben realizar una revisión integral del proyecto, el resto de los legisladores pueden tener orientado su interés a revisar los aspectos o proyectos particulares que tienen relevancia para sus distritos o que representan un interés particular, pero difícilmente ocurre una revisión integral de la cartera de proyectos. Esta situación debe leerse desde la lógica propuesta en la hipótesis de trabajo 5, que establece que la fortaleza del partido gobernante, entendida para este caso como la presencia del partido gobernante en el congreso del estado, influye negativamente en el nivel compensatorio de las aportaciones, por el control que se adquiere sobre la discrecionalidad. La consideración sería respecto a la limitada injerencia que tienen los legisladores en el análisis pormenorizado de los proyectos, pues muchos de estos van surgiendo a lo largo del año fiscal y no necesariamente se presentan en la cartera de

proyectos que acompaña al presupuesto de egresos. Más relevante es que de inicio son pocos los proyectos que se integran en la cartera que han sido vinculados aún a su fuente de financiamiento, y es a lo largo del año fiscal y conforme se van ejecutando los proyectos, que se les va asignando la fuente de financiamiento. Esto se traduce en que mientras la discusión y aprobación del presupuesto de egresos y la cartera de proyectos, si resulta de una lógica de contrapesos y negociación entre partidos, el caso particular de la asignación de proyectos a su correspondiente fuente de financiamiento, particularmente las aportaciones, no parece ser un tema que se sujete a la misma estructura de negociación, pues los proyectos terminan siendo filtrados normativamente por las reglas de cada fondo, y operativamente por la Secretaría de Finanzas.

En cuanto a la entidad de fiscalización, las críticas expresas de los legisladores, acerca de su funcionamiento, son indirectamente respecto del alto grado de independencia con que goza. Esta condición es teóricamente deseada, pero sin duda no es suficiente, ya que la sola independencia no garantiza que los procesos de auditoría cumplan criterios técnicos que hagan más probable que los resultados sean confiables y que tengan un efecto sobre futuros ejercicios. En este renglón, los legisladores no pudieron abundar, principalmente porque durante su gestión no se realizó algún proceso de auditoría sobre el funcionamiento de la entidad de fiscalización.

...

Del análisis al funcionamiento de la entidad de fiscalización, los resultados de sus procesos de auditoría, y la percepción de los involucrados en la realización de los procesos de auditoría, se presentan las siguientes consideraciones, ligadas a las hipótesis de trabajo planteadas.

En primer lugar es necesario referirse a la condición de independencia. Al respecto, el análisis

normativo permite identificar que la entidad goza de la condiciones de independencia necesaria para llevar a cabo su función sin que exista intervención, al menos en el diseño institucional, de otras entidades. Esta condición es señalada y calificada en el estudio realizado por el IMCO y CUCEA (2013), en el que se le otorga una calificación de 5 sobre 10, ya que la ley de fiscalización superior reafirma y desarrolla íntegramente la autonomía establecida en la constitución estatal (técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutive), aunque señala también que existen disposiciones en la Ley de fiscalización o en la Ley orgánica del Poder Legislativo que contradicen o limitan sustancialmente esa la autonomía. Esta situación se liga con la hipótesis de trabajo 2, que señala a la independencia institucional como un elemento que incide en la eficacia de los procesos de auditoría. En este sentido, efectivamente esta entidad posee características de independencia institucional, a partir del análisis de la reglamentación que la delinea; también es cierto que esta entidad es muy bien calificada por la ASF por los procesos en torno a la auditoría de aportaciones; y también es cierto que en el ejercicio de las aportaciones el gobierno de Campeche es bien calificado. Lo interesante es poder establecer una vinculación entre la independencia institucional de la entidad de fiscalización y el buen ejercicio presupuestal de las aportaciones. Del análisis realizado no encuentro elementos que me permitan establecer que esta hipótesis se actualice, esto es, quienes están a cargo de la programación de los proyectos, y por tanto vigilan la idoneidad de estos respecto a los fondos con que se financian, logran cumplir su tarea con base en los criterios que estipulan las reglas de operación de los fondos y con base en la vinculación que existe con los coordinadores de los fondos a nivel nacional, estos son los verdaderos filtros, y no están considerando necesariamente los criterios de vigilancia y las consecuencias que pudieran tener las auditorías realizadas por la entidad de fiscalización sobre sus decisiones de

gasto.

En segundo término es necesario referirse a la capacitación y las auditorías de desempeño, que se vinculan con la hipótesis de trabajo 3, que establece que la existencia de capacitación, así como procesos de auditoría centrados en el desempeño, impactan positivamente la eficacia de las auditorías sobre las aportaciones. En cuanto a la realización de procesos de capacitación, no se ofreció evidencia del contenido de los programas, aunque presupuestalmente están contemplados recursos para ese fin. En estricto sentido los recursos del PROFIS contemplan un porcentaje para capacitación del personal que es contratado para realizar esos procesos, por lo que resulta correcto afirmar que la capacitación repercute positiva y directamente en la eficacia de los procesos de auditoría, pues permite que se cumpla el plan anual de auditoría, que integra los compromisos adquiridos con la entidad federal. Respecto a las auditorías de desempeño, si bien la ley local en la materia establece la existencia de un apartado que exponga la evaluación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas municipales o estatales, este ordenamiento no regula el proceso al que se sujeta la auditoría de los recursos federales. En este caso, es a partir de los lineamientos que genera la ASF con los que se lleva a cabo el proceso de fiscalización de los recursos provenientes de aportaciones. En consecuencia, se vuelve irrelevante si la EFSL tiene dentro de sus facultades la realización de auditorías de desempeño, pues el procedimiento para los recursos federales es establecido por la ASF para que la entidad local lo ejecute y sea posteriormente calificado por la entidad federal. En concreto, este caso actualiza solo parcialmente la hipótesis, pues es posible identificar la existencia de procesos de capacitación y una correcta aplicación de los procesos de auditoría a las aportaciones, por lo que podría asumir una vinculación positiva, sin embargo, al analizar la segunda parte de la hipótesis, ésta no queda resuelta, pues aunque se

prevea o no la existencia de procesos de auditoría del desempeño en la legislación local, lo que realmente coacciona a la realización de estos procedimientos es la LCF y los respectivos procedimientos federales en torno al uso de las aportaciones, por lo cual no es posible atribuirle de manera directa a la entidad de fiscalización local el desarrollo de las auditorías de desempeño sobre las aportaciones, pues en realidad las realiza a partir del mandato de ley federal y no del local.

En tercer término se analiza la capacidad del ente para iniciar y dar seguimiento a los procedimientos que se derivan de las observaciones. En este renglón la Ley de Fiscalización establece que la EFSL puede determinar responsabilidades de los servidores públicos así como daños y perjuicios a la hacienda pública, y también puede iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos. Aunque estas condiciones son necesarias para la eficacia de la entidad, cuando se trata del incumplimiento de los objetivos compensatorios de los fondos de aportaciones, las acciones que se derivan no han ido más allá de recomendar que se procure ejercer con mayor precisión los recursos (tanto temporal como respecto a la población objetivo). Consecuentemente, este tipo de acciones, al no implicar daños a la hacienda pública, no parecen ser lo suficientemente persuasivas para que los ejecutores de gasto reorienten en un sentido compensatorio el destino del gasto. En este sentido, la hipótesis de trabajo 4, que vincula la capacidad del ente para iniciar y dar seguimiento a los procedimientos, aunque aparentemente se actualiza porque existen los dos elementos propuestos en la hipótesis, su conexión es espuria porque en realidad la incapacidad de la entidad de fiscalización para sancionar desviaciones del objetivo compensatorio me permiten concluir que un proceso de auditoría no fortalece la orientación del destino compensatorio de las aportaciones.

## **CAPÍTULO VI**

### **JALISCO: PLANEACIÓN Y FISCALIZACIÓN SIMULADAS**

#### **INTRODUCCIÓN**

Al igual que en el caso de Campeche, en este capítulo se describen los elementos constitutivos más relevantes y pertinentes de la estructura normativa, que dan vida a las relaciones intergubernamentales de los diversos actores involucrados en el proceso de ejercicio y fiscalización de las aportaciones en el estado de Jalisco. También se describen los elementos contextuales de la historia legislativa, estructura de gobierno, así como las historias política y de fiscalización.

La información sobre los tipos de observaciones, derivados de las auditorías, se obtiene de los Informes de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, 2009 y 2010, realizados por la ASF. Se revisan también los informes realizados por las EFSL para cotejar los datos.

El estado de Jalisco es primordialmente urbano, se ubica entre el tercio de estados con menor pobreza moderada y extrema; de igual manera se ubica en los últimos lugares del índice de rezago social, lo cual se vincula con un nivel de desigualdad bajo en relación con el resto de los estados. El gobierno del estado reporta para los años de estudio un bajo monto promedio per cápita en el gasto de gobierno; junto con Campeche se ubica en el conjunto de estados con menor dependencia de aportaciones, al tiempo que se ubica entre los estados que menor proporción del gasto destina a inversión y entre los diez estados con mayor proporción de gasto burocrático. Respecto a la entidad de fiscalización local hay que decir que goza de autonomía técnica y de gestión y es de las entidades fiscalizadoras que representan mayor gasto en proporción al presupuesto del Poder Legislativo estatal.

Este capítulo se concentra en el caso Jalisco, y en particular se describen las etapas y actores de un proceso continuo que va desde el presupuesto hasta la fiscalización; se describe el comportamiento presupuestal de las dependencias ejecutoras de gasto, así como la participación de la Secretaría de Finanzas y la Entidad de Fiscalización. En cada etapa se complementa el análisis con la percepción que expresaron los diferentes funcionarios entrevistados<sup>28</sup>.

## PERFIL DE JALISCO

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Jalisco tiene una población aproximada de 7.3 millones de habitantes, que se distribuyen en 125 municipios, lo que lo ubica en la cuarta posición por mayor número de habitantes. El 60% de la población se concentra en diez municipios, y la densidad de población es de 94 personas por kilómetro cuadrado, que lo ubica en la posición 22 con mayor densidad; el 87% de la población habita zonas urbanas y el 13% habita zonas rurales. Como aportación al Producto Interno Bruto nacional, este estado representa en promedio, para los tres años de estudio, el 6.2%, sólo por debajo del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León, y un puesto por encima del estado de Campeche.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su Informe de Pobreza y Evaluación en el estado de Jalisco, la evolución de la pobreza en el periodo 2008-2010 indica que el porcentaje de personas en situación de pobreza se mantuvo en 36.9%, pero por el crecimiento poblacional el número de personas se elevó de 2,646,793 a 2,718,267. Al desagregar esta medición se obtiene que el porcentaje de población en pobreza extrema aumentó de 4.5 a 4.9, lo que significó un aumento de 319,354 a

---

<sup>28</sup> En el Anexo P se detalla el procedimiento de las entrevistas realizadas; en el Anexo M se presentan los cuestionarios aplicados.

362,218 personas, es decir, aumentó en 42,864. Por su parte, el porcentaje de población en pobreza moderada disminuyó de 32.5 a 32, aunque en términos absolutos aumentó de 2,327,439 a 2,356,049 personas. Con estos resultados, Jalisco ocupó el lugar 23 en porcentaje de población en pobreza y el 25 en porcentaje de población en pobreza extrema a nivel nacional.

Respecto a la medición de rezago que también realiza el CONEVAL, las variaciones de las seis dimensiones son las siguientes: la población con rezago educativo disminuyó de 21.6% a 20.2%; la población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó de 37.2% a 35.2%; la población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 38% a 34.8%; la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 9.8% a 6.7%; la población con carencia por servicios básicos en la vivienda disminuyó de 9.8% a 9.5%; y la población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 17.9% a 22.1%. A partir de estos datos, el rezago social, medido como Índice de Rezago Social, coloca al estado de Jalisco con un grado muy bajo de rezago esto es, en la posición número 25 de mayor rezago, siendo las primeras posiciones los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Medido en términos de desigualdad, el estado de Jalisco, entre 2008 y 2010 redujo el coeficiente de Gini<sup>29</sup> de 0.463 a 0.460, lo cual mantuvo al estado entre los 10 con menor desigualdad. En este tenor, la razón de ingreso<sup>30</sup> pasó de 2.048 a 2.046, lo cual significa que entre estos dos años la proporción se mantuvo prácticamente igual, esto es, el ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable fue 2.04 veces mayor que el ingreso promedio de la población en pobreza extrema.

---

<sup>29</sup> El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, indica qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares) en una economía.

<sup>30</sup> La razón de ingreso muestra la proporción del ingreso que concentra la población no pobre y no vulnerable con respecto del de la población en pobreza extrema.



Finalmente, en términos de bienestar económico, los porcentajes de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar y a la línea de bienestar mínimo aumentaron 1 y 4 por ciento respectivamente, quedando en 43 y 14.4 por ciento.

#### Contexto político-institucional

En términos electorales el Estado de Jalisco se divide en 20 distritos locales. En total el congreso del estado se compone de 40 representantes, 20 de estos electos por el principio de mayoría relativa y 20 por la vía de representación proporcional. Hasta el año 2003 el estado se dividía en 124 municipios, posteriormente se adicionó el municipio de San Ignacio Cerro Gordo para tener un total de 125<sup>31</sup>.

En la elección para gobernador del año 1988 del estado de Jalisco se generó una diferencia de casi 35% entre el primer y segundo lugar, Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN), respectivamente. A partir de la siguiente elección y hasta la del año 2006 el orden se invirtió, convirtiendo a esta entidad en uno de los principales referentes electorales para el PAN.

La elección de 1994 mostró un cambio radical en la preferencia del electorado estatal, dándole al PAN un ventaja de poco más del 15% en la elección para gobernador. Este episodio fue el inicio de la incorporación de la oposición como un actor competitivo en el escenario electoral local. A este resultado le precedió el de las elecciones intermedias del año 1992, en las cuales ya se reflejaba el avance del PAN como partido opositor. En esas elecciones el PAN obtuvo 15 alcaldías, mientras que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo dos. Sin embargo, en cuanto a distritos electorales locales el PRI ganó todos.

---

<sup>31</sup> Información obtenida del portal del Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ) <http://www.iepejalisco.org.mx/> consultado en el mes de enero del año 2013

En las dos siguientes elecciones para gobernador la diferencia entre primer y segundo lugar se mantuvo por debajo de 4%.

**Tabla 20: Elección para gobernador**

<b>AÑO</b>	<b>VENTAJA</b>	<b>1º Y 2º</b>
1988	34,91	PRI/PAN
<b>1994</b>	<b>15,63</b>	<b>PAN/PRI</b>
2000	2,2	PAN/PRI
<b>2006</b>	<b>3,79</b>	<b>PAN/PRI</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEJ.

En ese mismo tenor, los resultados para las alcaldías reflejaron el crecimiento de la oposición desde las elecciones de 1992, pero fue en las elecciones de 1994 donde se observa que el PRI pierde prácticamente la mitad de las alcaldías que tenía, pues pasa de 105 a 63 alcaldías. Pero es a partir del año 2003 y hasta 2009 que la mayoría de las alcaldías queda en manos de la oposición, principalmente del PAN, y con menor presencia el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Convergencia (CON).

La siguiente tabla presenta el total de partidos que ha gobernado al menos un municipio para el periodo 1992-2009, entre los cuales se encuentran los desaparecidos Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

**Tabla 21: Número de municipios gobernados por partido**

<b>PARTIDO</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>
PAN	15	52	40	50	50	64	63
PRI	105	63	71	65	61	46	45
PRD	1	6	11	6	5	0	8
PRD-PT	0	0	0	0	0	10	1
PVEM	0	0	0	3	8	5	5
PT	0	1	2	0	0	0	0
PPS	1	0	0	0	0	0	0
PARM	2	0	0	0	0	0	0
PFCRN	0	1	0	0	0	0	0
PDM	0	1	0	0	0	0	0
CON	0	0	0	0	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>124</b>	<b>124</b>	<b>124</b>	<b>124</b>	<b>125</b>	<b>125</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEJ.

En el caso de los distritos electorales locales el comportamiento no refleja el mismo patrón que las elecciones a gobernador y a presidencias municipales, es decir, un decrecimiento de la presencia del PRI. Si bien se observa una rotunda irrupción de la oposición en las elecciones de 1995, lo que muestran las elecciones subsecuentes es una alternancia continua entre el PAN y PRI en la mayoría de los distritos. Como se observa en la siguiente tabla, en el año de menor alternancia, el año 2000, fueron cinco distritos los que cambiaron de partido, una cuarta parte, mientras que en el mayor de los casos fueron 17 en el año 1995. Si se contabiliza para el periodo 1992-2009 todos los distritos tuvieron al menos una alternancia. Si se contabiliza para el periodo 1995-2009 sólo tres distritos se mantienen con el mismo partido, los distritos son los número 3, 10 y 12.

**Tabla 22: Distritos electorales locales por partido**

<b>AÑO</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>CAMBIAN</b>	<b>TOTAL</b>
1992	20	0	0	20
1995	3	17	17	20
1997	11	9	14	20
2000	6	14	5	20
2003	14	6	8	20
2006	1	19	13	20
2009	12	8	10	20

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEJ.

Si bien el año de 1994 implicó la llegada del PAN a la gubernatura y su permanencia durante las siguientes dos elecciones, su peso a nivel de alcaldías representó para el periodo 1994-2009, en el mayor de los casos, 64 de 125 municipios (51%), en el año 2006, aunque debe subrayarse que para el periodo 1994-2006 los municipios más poblados fueron gobernados por este partido, esto son, Guadalajara y Zapopan. En términos de distritos electorales el peso es similar, pues su presencia ha oscilado entre 0 y 19 distritos para el periodo 1992-2009, siendo el año 2006 el de mayor peso al obtener 19 de los 20 distritos. Esto significa que el año 2006

ha sido el de mayor éxito electoral para este partido, con 19 de 20 distritos, 64 de 125 alcaldías y la gubernatura.

La estructura orgánica durante los tres años de análisis se mantuvo estable, y sólo se identifican pequeñas modificaciones en la distribución presupuestal entre los diferentes ejes y programas. La orientación programática se identifica en el Plan Estatal de Desarrollo 2006-2012, y su vinculación con el nivel presupuestal se refleja en los presupuestos de egresos de los tres años.

La estructura gubernamental que prevaleció para el periodo de gobierno 2006-2012 se constituyó de 17 secretarías, cinco órganos desconcentrados, tres descentralizados, y cuatro órganos autónomos. Si se incluye al Poder Legislativo y al Poder Judicial, el total ascendió a 32 unidades administrativas o presupuestales.

El peso de la distribución presupuestal presenta ligeros patrones. Si se observa desde la programación a nivel de ejes, se detecta que el eje denominado Empleo y Crecimiento pierde presencia porcentual, pues pasa de 15.41% a 8.20%, mientras que el eje denominado Buen Gobierno crece de 23.17% a 27.25%.

Si se analizan las variaciones a nivel programa el detalle es mejor, y es posible detectar también ligeros patrones. Entre los años 2008 y 2009 los pesos porcentuales de los programas se mantienen con muy ligeras variaciones, y sólo es relevante mencionar tres de los programas: el primero es el de Educación y Deporte para un vida Digna que pasa de 40.13% a 37.9, sin embargo, en términos absolutos se observa un aumento; el segundo caso es el programa de Desarrollo Humano Sustentable, que pasa de 2.9% a 3.5%, lo que implica alrededor de 600 millones; el tercer caso es el programa de Fortalecimiento Institucional, el cual pasa de 23% a 25.9%, que implica un incremento de cercano a los 4 mil millones. Entre

los años 2009 y 2010 también existe mucha estabilidad, y sólo es relevante comentar tres casos: el primero es el programa de Desarrollo de la Infraestructura Productiva, que pasó de 10.4% a 5.5%, que implicó un cambio de más de 3 mil millones de pesos; el segundo caso es de nueva cuenta el programa de Educación y Deporte para una vida Digna, que pasó de 37.9% a 42.43%, que significó cerca de mil millones de pesos; y finalmente el caso del programa de Desarrollo Humano Sustentable, que pasó de 3.46% a 2.37%, que implicó un cambio cercano a los mil millones de pesos.

De acuerdo con los datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI, este estado se ubica entre el grupo de estados con menor monto promedio de gasto per cápita para el periodo de estudio. En cuanto a su dependencia respecto a las aportaciones, se ubica, junto con Campeche, en el grupo de estados con menor dependencia, que en promedio fue de 43.83%. La autonomía financiera, es decir, la proporción que representan los ingresos propios respecto del total de ingresos, fue en promedio de 6.55%, que lo coloca ligeramente por debajo del promedio nacional.

En cuanto a la orientación del gasto, por su clasificación económica, este estado se ubica en la posición 28 cuando se trata de la proporción del gasto que se destina a inversión, lo que se traduce en que el promedio 2008-2010 fue de 5.22%, cuando el promedio nacional para ese periodo fue de 11.53%. En cuanto al gasto burocrático, este representa en promedio el 30.89%, que lo coloca en el noveno lugar de estados con mayor proporción de gasto en ese rubro.

Es necesario también referirse a la entidad de fiscalización local. Este organismo es parte constitutiva del Congreso del Estado, y de acuerdo con el artículo 35-bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica,

patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. El peso presupuestal promedio de este organismo, durante el periodo de estudio, representó 29.6% respecto del presupuesto del Poder Legislativo del estado, lo que lo colocó entre los 7 entes con mayor peso.

Con la descripción del perfil general del estado, su estructura electoral y gubernamental, se presenta a continuación una descripción de los actores e instituciones involucradas en el diseño, ejercicio y fiscalización de las aportaciones, en particular, el ejercicio presupuestal de los años fiscales 2008, 2009 y 2010 de los fondos FAIS, FAM y FAFEF.

#### Proceso presupuestario

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (LPCGP), para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno Estatal, las dependencias y entidades deben elaborar y enviar sus anteproyectos a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a más tardar el 15 de agosto de cada año. No obstante, durante el periodo que se analiza no existía aún esta secretaría, y la responsable de recibir los anteproyectos era la Secretaría de Finanzas, respetando la misma fecha límite de entrega.

El anteproyecto de presupuesto de egresos debe ser entregado al titular del ejecutivo del Estado antes del 15 de octubre de cada año, tras lo cual éste deberá presentarlo al Congreso local para su aprobación a más tardar el 1º de noviembre de cada año. De esta manera el Poder Legislativo local tendrá hasta el 15 de diciembre para discutir y en su caso aprobar la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco (art. 51, LFSAP), tras el ejercicio del presupuesto, las dependencias presentarán antes del 31 de marzo del año siguiente al del ejercicio fiscal de que se trate, las cuentas públicas correspondientes al año anterior. Adicionalmente deberán entregar, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de avances de gestión financiera, por el periodo comprendido del 1º de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, y a más tardar el día último de febrero, el informe anual de gestión financiera por el periodo comprendido del 1º de julio al 31 de diciembre. En complemento al informe de avance de la gestión financiera, las entidades fiscalizables, deberán integrar un informe anual de desempeño en la gestión, el cual deberá contener, cuando menos:

- a) Evidencia sobre los logros e impactos generados en función a los objetivos estratégicos propuestas para el sector específico en el mediano plazo; y
- b) Las metodologías utilizadas para evaluar, recabar y analizar información con criterios explícitos de interpretación de resultados.

Este informe deberá remitirse al Congreso del Estado a más tardar el último día de enero del año siguiente (art. 4, LFSAP).

Para el proceso de auditoría de los recursos, esta misma ley establece en su artículo 80 que la Auditoría Superior tendrá un plazo de doce meses para realizar el dictamen respectivo.

Para la etapa de aprobación o rechazo del informe final de auditoría, la Comisión de Vigilancia (Comisión Inspectoral durante el periodo de análisis) del Congreso del Estado tiene nueve meses a partir de la recepción de los informes finales para dictaminar o realizar las observaciones, en caso contrario, el Presidente del Congreso deberá dar cuenta al Pleno para

que éstas sean aprobadas en el sentido propuesto por la Auditoría Superior del Estado (art. 85, LFSAP).

El cronograma para el proceso que se genera desde el presupuesto y hasta el dictamen del informe final de auditoría se presenta en Anexo L. Lo más relevante es que de acuerdo con los tiempos que se establecen en la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública (LFSAP), la aprobación del dictamen de la cuenta pública puede ocurrir hasta 24 meses después del cierre presupuestal de un año fiscal.

#### INSTITUCIONES Y ACTORES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

A partir del esquema del proceso presupuestario se identifican y seleccionan las instituciones y actores particulares que participan en cada etapa del mismo. El objetivo es poder obtener información, tanto de la estructura normativa que definió los proyectos de inversión de cada año y dependencia, así como de la percepción de los actores que participaron en la definición y selección de esos proyectos.

#### Los ejecutores de gasto

En la primera etapa se encuentran las instancias ejecutoras de gasto, es decir, las dependencias del Gobierno Estatal que anualmente elaboran y presentan un anteproyecto de egresos a la Secretaría de Finanzas. En el caso particular de los fondos analizados en esta investigación (FAIS, FAM, FAFEF para el periodo 2008-2010) las instancias ejecutoras de gasto que se identifican en el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, para el estado de Jalisco se presentan a continuación.

Las dependencia que ejercieron recursos de los fondos de aportaciones analizados para el periodo de estudio son: Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), Secretaría de Desarrollo Urbano



(SDU), Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (CECyT), Secretaría de Planeación (SEPLAN), Comisión Estatal del Agua (CEA), Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE), y la Comisión Estatal del Deporte (CODE). Los años en los que se registra erogación de estos fondos y los montos son los siguientes:

**Tabla 23: Instancias ejecutoras de gasto federalizado del Estado de Jalisco**

(Pesos corrientes)

		FAM	FISE	FAFEF					
2008	Dependencia	CAPECE	SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL	SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL	CONSEJO ESTATAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	CAPECE	SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO	SECRETARÍA DE PLANEACIÓN	CODE
	Monto	175.324.574,00	61.325.636,00	59.692.908,00	150.000.000,00	164.620.926,00	445.962.079,00	41.884.592,00	6.771.564,00
2009	Dependencia	CAPECE	SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL	SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL	SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO	CONSEJO ESTATAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
	Monto	314.235.488,00	138.861.758,00	149.352.750,00	239.067.810,00	142.429.710,00			
2010	Dependencia	CAPECE	SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL	SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL	SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO	SECRETARÍA DE PLANEACIÓN	COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA		
	Monto	321.506.448,00	162.757.152,00	205.536.033,00	171.154.714,00	1.000.000,00			

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP: [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)

En particular, se describe a continuación el ejercicio presupuestal de cada una de las dependencias señaladas:

- a. Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE)

Este Comité tiene el objetivo de ampliar y mejorar la infraestructura educativa del estado. Esta tarea la lleva a cabo a través del Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco (INFEJAL). El modelo de este instituto existe en los demás estados del país, y funciona como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y se encuentra bajo la dirección y coordinación de la Secretaría de Educación, dependiente del Ejecutivo del Estado.

Estas dos dependencias locales participan, una en planear y otra en ejecutar la obra. La

primera, Secretaría de Educación local, es desde donde se realiza la identificación de necesidades, a partir de la problemática social que surge en cada región y el crecimiento de la matrícula escolar. El criterio para seleccionar las obras que se ejecutan, de entre el universo de proyectos que se necesitan, no es claro, aparentemente en algunos casos es por prelación temporal, esto es, los proyectos que se presenten primero, en otros casos importa la disponibilidad de maestros para atender las escuelas que se construyan. La segunda dependencia, el Instituto de Infraestructura Educativa del Estado (INFEJAL), es la encargada de analizar la viabilidad técnica y ejecutar la obra. Esta dependencia no participa en la planeación, sólo realiza el análisis de la viabilidad técnica y ejecuta la obra.

Durante los años analizados, a este Comité se le presupuestaron recursos de los fondos FAM y FAFEF. El año 2008 fue el único donde se presupuestaron recursos de los dos fondos, el primero por poco más de 175 millones de pesos y el segundo por poco más de 164 millones de pesos. En el informe trimestral que es enviado a la SHCP por parte de las ejecutoras de gasto federalizado, es necesario identificar con número de folio cada uno de los proyectos que fueron financiados, sin embargo, en el caso del FAM para 2008 se identifica que los recursos presupuestados se destinaron a la construcción de infraestructura educativa básica y superior, sin hacer específicos los proyectos. En el caso del FAFEF sí existe identificación de cada uno de los proyectos, y en general se trata de equipamiento, remodelación, ampliación y construcción de espacios educativos. En los años 2009 y 2010 los presupuestos programados fueron respectivamente de poco más de 314 millones de pesos y 321 millones de pesos, ambos provenientes del FAM. Para 2009 nuevamente en el informe trimestral sólo se indica que se trata de construcción de infraestructura educativa básica y superior sin señalar cuáles son los proyectos, dónde se localizan y cuánto se gastó en cada uno. Para 2010 la información sobre

infraestructura educativa básica se presenta sin precisar los proyectos, pero la información para superior sí se desagrega. En este formato de informe trimestral es posible identificar el grado de avance financiero, y en general al final del año el avance es muy bajo, sin embargo esto se explica porque los calendarios escolares no coinciden con los presupuestales y muchas de las obras aunque quedan comprometidas en el año fiscal correspondiente se ejecutan hasta el siguiente.

b. Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER)

Esta dependencia ejerció recursos de los fondos FISE y FAFEF durante los tres años de análisis. En 2008 el monto conjunto fue alrededor de 120 millones de pesos, en 2009 fue alrededor de 290 millones de pesos, y en 2010 fue alrededor de 368 millones de pesos.

Con los recursos del FISE, durante los tres años, se llevaron a cabo proyectos de electrificación, pavimentación, construcción de puentes, espacios deportivos, obras hidráulicas, construcción de aulas educativas, construcción de casas de salud, recursos para cooperativas (capital semilla), y equipamiento para diferentes tipos de huertos familiares, talleres y micro negocios<sup>32</sup>.

En el caso de los recursos provenientes del FAFEF, el gasto de inversión se destinó durante los tres años para sistemas de riego, plantas de tratamiento de aguas residuales, presas, canales, caminos rurales y pavimentación.

c. Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUR)

---

<sup>32</sup> Como parte de las anécdotas que se obtuvieron de las entrevistas, y en referencia con los apoyos para micro negocios, destaca una que a pesar de no representar la regla, sí denota la fragilidad de los mecanismos de monitoreo de los recursos. El caso consistió en una petición de apoyo para micro negocio con el objetivo de iniciar la venta de tubos y material metálico. El apoyo fue otorgado y se equipó al nuevo negocio con los insumos (tubos metálicos) para iniciar a funcionar. Tras una verificación para conocer el desempeño del negocio se detectó que en realidad los tubos fueron utilizados para instalar un bar (*table dance*). Como se trataba de recursos destinados a fondo perdido no existió manera de interponer algún recurso para recuperar el apoyo.

Actualmente esta dependencia es la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, y ha adquirido nuevas facultades que le han permitido centralizar la realización de obra pública, la planeación y ordenamiento urbanos.

Para el periodo estudiado, esta dependencia ejerció recursos del FAFEF durante los tres años, y los montos fueron alrededor de 445 millones, 239 millones y 171 millones. Estos recursos se destinaron principalmente a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, regeneración de redes hidráulicas, conservación y rehabilitación de caminos, red carretera y puentes. En los tres años de ejercicio es posible identificar cada uno de los proyectos y en la mayoría de los casos se identifica el municipio o localidad beneficiada.

d. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (COECYTJAL)

Desde la Secretaría de Promoción Económica, pero teniendo como responsable de la ejecución al Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, se ejercieron recursos provenientes del FAFEF en los ejercicios fiscales 2008 y 2009, por 150 millones y 142 millones respectivamente. El objetivo de estos recursos fue impulsar, fomentar, coordinar y coadyuvar en el desarrollo de las acciones públicas y privadas relacionadas con el avance de la ciencia y la tecnología en el Estado. En el informe trimestral sólo se señala que estos montos fueron destinados al “Fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico”, pero no se indica más que eso. No es posible identificar en qué tipo de proyectos específicos se destinó este recurso.

e. Secretaría de Planeación

Esta Secretaría, que en la actualidad es una subsecretaría, a raíz de la modificación orgánica que creó la Secretaría de Planeación, Finanzas y Administración, ejerció recursos del FAFEF a

través del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. Este fondo es utilizado para llevar a cabo proyectos financiados conjuntamente con los municipios, ya que funciona sobre un esquema en el que el estado pone una parte y el municipio otra. La inversión que realiza el estado se otorga en sentido inverso del rezago del municipio.

En el año 2008 estos recursos se destinaron principalmente a la construcción de presas y el monto ascendió casi a 42 millones de pesos. En el año 2009 no se ejerció recursos de este fondo y para 2010 sólo se ejerció un millón de pesos.

f. Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE)

Este consejo sólo ejerció recursos del FAFEF para el año 2008, por un monto de 6,771,564.00 pesos, y se destinaron a la construcción de canchas deportivas y su equipamiento.

Finalmente, aunque no se trata de gasto de inversión directo, debe señalarse que dada la diversidad de objetivos que puede tener el FAFEF, existe un monto importante de recursos de este fondo, que en los años 2008 y 2009 se destinaron al pago de deuda pública. Las cantidades son 520,528,019.00 y 919,425,200.00 pesos respectivamente.

Percepción de funcionarios de las dependencias ejecutoras

El cuestionario aplicado en las dependencias ejecutoras de gasto se enfocó en identificar los criterios empleados para la integración del anteproyecto de egresos, y la manera en que esto repercute en determinar los proyectos de inversión que son financiados con los fondos de aportaciones sujetos al análisis. El interés principal por cuestionar sobre la conformación del anteproyecto de presupuesto es identificar cómo este proceso considera de manera diferenciada el gasto de origen federal frente al local, así como los mecanismos y actores que delinear el proceso.

Lo primero que debe señalarse es que el “Manual de Normas y Procedimientos Presupuestales para la Administración Pública” es la guía normativa principal para integrar y presentar los anteproyectos de egresos. Ese documento es dado a conocer a las dependencias desde principios de año, y el proceso de conformación del anteproyecto inicia en algunos casos desde el mes de mayo, para finalizar con la entrega del anteproyecto a más tardar el 15 de agosto a la Secretaría de Finanzas.

De acuerdo con ese manual, la elaboración del anteproyecto implica el desarrollo de diferentes actividades que ocurren en paralelo. Por un lado se trata de la elaboración y conciliación de la clasificación económica del destino del gasto, que supone una organización de los recursos con independencia del órgano o dependencia a quien corresponda su asignación y de la función a que se destine. Por otro lado se debe desarrollar el apartado de la clasificación funcional, la cual agrupa los gastos según la naturaleza de la función a realizar. Finalmente se debe elaborar, alineado con las dos clasificaciones, el apartado programático, que presenta a nivel de programa y proyecto el destino de los recursos. Derivado de estas clasificaciones se lleva a cabo la integración del Programa Operativo Anual, que refleja el compromiso programático-presupuestal de cada dependencia.

De los apartados que conforman el cuestionario se obtuvo lo siguiente:

- a. Criterios técnicos/normativos para la selección de proyectos.

En la planeación y programación del gasto de inversión se lleva a cabo necesariamente un proceso de intercambio de información entre la entidad ejecutora, la Secretaría de Finanzas y el Comité Interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo<sup>33</sup>. Este intercambio de información

---

<sup>33</sup> La función de este comité es la de ser la instancia gubernamental donde concurren las dependencias y entidades del Gobierno Estatal para llevar a cabo los trabajos tendientes al análisis y revisión de sus anteproyectos de

consiste en que las dependencias generan una cartera de posibles proyectos, los cuales son puestos a consideración del Comité, y la Secretaría de Finanzas determina el origen presupuestal de los recursos que financiarán dichos proyectos. Esta consideración presupuestal se sostiene principalmente con la proyección de ingresos estatales y federales que la Secretaría de Finanzas realiza anualmente. Además de la viabilidad presupuestal y de la aprobación del Consideraciones de viabilidad técnica y jurídica.

Cuando se trata de recursos de origen federal, en este caso de aportaciones, aunque el manual sigue siendo la normatividad que delinea el diseño presupuestal, cada uno de los fondos cuenta con lineamientos que dan orientación sobre el tipo de proyectos que podrán financiarse, lo cual refleja precisamente el diseño condicionado de estos fondos. Además, la lógica de interacción e intercambio de información implica la participación de instancias del gobierno federal, lo que significa que las dependencias estatales, para generar su cartera de proyectos, en algunos casos consideran la opinión y visto bueno de la instancia federal que coordina el fondo de aportaciones con el que se financia cierto proyecto<sup>34</sup>.

El personal entrevistado de las dependencias ejecutoras coincidió en afirmar que un primer filtro es la captación de propuestas para proyectos que las propias dependencias realizan. Este primer filtro o levantamiento de propuestas puede materializarse en tres diferentes modalidades. Una consiste en la identificación de necesidades de manera inercial, es decir, como resultado del funcionamiento ordinario de la dependencia. Otro mecanismo es la captación de demandas o solicitudes de manera coyuntural, y que provienen de autoridades municipales, de la estructura gubernamental con la que se prestan los servicios públicos, o

---

Programas Operativos Anuales y presupuestos.

<sup>34</sup> Las instancias federales que coordinan los fondos son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: la Secretaría de Desarrollo Social; Fondo de Aportaciones Múltiples: la Secretaría de Educación Pública en cuanto al componente de infraestructura educativa; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

bien de organizaciones no gubernamentales. Otra manera de allegarse de propuestas es el cúmulo de ofrecimientos o compromisos que el gobierno del estado realiza de forma directa con comunidades, municipios u organizaciones. Esto último puede tratarse también, como lo mencionó el titular de planeación de la Secretaría de Desarrollo Rural, de la orientación de gasto que el gobierno del estado le desea imprimir a su administración.

Un segundo filtro por el que pasan los proyectos es que cumplan con los criterios que señala la Ley de Coordinación Fiscal para cada uno de los fondos. Ante este tema, los funcionarios entrevistados, coincidieron también en afirmar que si bien desde las dependencias se tiene conocimiento sobre la necesidad de que los proyectos, en general, estén dirigidos a las zonas más necesitadas, no se realiza desde ahí (las dependencias) el cálculo o el análisis sobre cuáles proyectos irán bajo un esquema de aportaciones u otra fuente de financiamiento.

Los funcionarios de la Secretaría de Educación, Desarrollo Rural y Comisión Estatal de Agua, mencionaron tener certeza sobre el tipo de financiamiento que podría estar detrás de cada proyecto, pues afirman que una proporción importante del gasto anual de la dependencia es muy similar al ejercido en años anteriores, es decir, es el mismo tipo de proyectos sólo varía el lugar o la dimensión de los mismos. Pero finalmente, afirmaron todos los funcionarios, que es la Secretaría de Finanzas la que determina el destino de cada uno de los fondos.

Un tercer filtro es el análisis de factibilidad o viabilidad técnica. Para este proceso las dependencias siguen una ruta similar, que consiste en realizan de manera propia o por vía de terceros una valoración de las características técnicas que rodean y hacen posible la construcción o remodelación de una obra, o bien la valoración sobre la posibilidad de equipar alguna instalación. Este tercer filtro implica la posibilidad de rechazar o al menos la posibilidad de modificar algún proyecto; sin embargo, en general la tasa de proyectos que



fueron rechazados durante los años de análisis, se situó en torno al 5% de los proyectos presentados, según informaron los funcionarios entrevistados. Cuando ocurren rechazos, generalmente se realiza la modificación necesaria al mismo proyecto, o en el escenario extremo se opta por otro proyecto.

b. Involucrados en el proceso de selección de proyectos.

En todos los casos el primer involucrado en el proceso de selección de proyectos es la dependencia ejecutora de gasto, cuyo papel es el de generar una cartera de posibles proyectos, así como el de realizar el análisis de factibilidad técnica. En este sentido los funcionarios de las diferentes dependencias reconocieron que a lo largo del ejercicio van generando o captando posibles proyectos, algunos de los cuales son llevados a cabo en el mismo ejercicio, otros se programan para posteriores y otros simplemente se desechan.

El segundo involucrado es el Comité Interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo, aunque paralelamente la Secretaría de Finanzas tiene conocimiento de la cartera de proyectos, y al tiempo que este Comité analiza las carteras, la secretaría va diseñando la propuesta presupuestal. En este punto, los funcionarios de la Secretaría de Finanzas explicaron que tras la aprobación del programa de inversión que acompaña al Presupuesto de Egresos, se registran en el sistema presupuestal cada uno de los proyectos, no obstante, la tarea de selección de proyectos no acaba ahí, pues durante el año fiscal se realizan modificaciones presupuestales o programáticas, lo cual implica que esa dependencia esté en coordinación con las dependencias ejecutoras para realizar los ajustes presupuestales y programáticos que surjan.

Un tercer involucrado lo representan las dependencias federales. De acuerdo con la LPCGP, así como con el manual de normas y procedimientos presupuestales, la intervención de estas dependencias puede ocurrir en dos escenarios: el primero como coordinadoras de alguno de

los fondos federales, el segundo cuando existe complementariedad en el gasto de algún proyecto. Este segundo caso, y que fue descrito por la mayor parte de los funcionarios, es el de mayor relevancia en cuanto a la planeación, y consiste en la cooperación del gobierno federal acompañada del condicionamiento para obtener el visto bueno sobre los proyectos que se llevarán a cabo, lo cual significa que, bajo el esquema de aplicación de un programa federal en particular, la dependencia estatal se compromete a participar en algún porcentaje con el desarrollo de un proyecto, condición *sine qua non* para que la dependencia federal también participe. Una de las modalidades de estos acuerdos es conocida como *paripassu*, en el cual los dos niveles de gobierno aportan el mismo porcentaje de recursos para la consecución de un proyecto. En ocasiones la participación es asimétrica, pero en todos los casos estos acuerdos son atractivos para las dependencias estatales pues amplían su capacidad presupuestal y finalmente es este nivel de gobierno el ejecutor de los proyectos.

Los fondos más susceptibles a estos convenios de cooperación son el FAM y el FISE. De acuerdo con los funcionarios de la Secretaría de Finanzas esto se debe a que solo una o dos dependencias son las que los ejercen, pues los objetivos de los mismos son más acotados que el caso del FAFEF, el cual puede ser ejercido por diversas dependencias, y por lo tanto la logística de los convenios se vuelve más complicada.

Finalmente, el Congreso local tiene incidencia, si bien no en la definición particular de cada proyecto, sí en la posible modificación de la orientación general del gasto. Esta influencia, al reorientar el destino general de los recursos, puede influir en que se modifique la cantidad y tipo de proyectos que se financian por cada uno de los fondos de aportaciones. La LOPL y la LPCGP establecen un periodo aproximado de seis semanas para que se discuta el proyecto de presupuesto de egresos en el congreso local, sin embargo, este periodo resulta insuficiente, de

acuerdo a lo señalado por los diputados entrevistados, y máxime si se piensa en analizar los recursos a nivel de cada uno de los proyectos que se pudieran llevar a cabo durante el ejercicio fiscal.

- c. Mecanismos de seguimiento o monitoreo de los proyectos financiados con aportaciones.

Las dependencias, durante el ejercicio presupuestal y la ejecución de algún proyecto, no realizan un seguimiento diferenciado según el origen de los recursos. Según la dependencia y el tipo de proyecto que se trate, se llevan a cabo revisiones *in situ* y se realiza la conciliación de los avances físicos y financieros. Esta información queda consignada en los diferentes reportes mensuales, trimestrales y anuales que el gobierno estatal emplea para sus procesos internos de control, y de esos mismos registros se alimentan los reportes que deben ser entregados a las instancias federales que los solicitan. En algunos de los convenios de coparticipación (entre dependencias federales y el gobierno del estado) existe la facultad por parte del nivel federal para solicitar, de manera aleatoria, un determinado número de expedientes técnicos, a fin de dar seguimiento a los avances.

Lo relevante respecto al seguimiento o monitoreo, de acuerdo con las respuestas obtenida de los funcionarios, es que aunque existen controles específicos que consignan los avances físicos y financieros de los proyectos financiados con aportaciones, no existe normativamente justificación para dar tratamiento diferenciado en la supervisión o monitoreo, dependiendo del origen de los recursos que financian los proyectos. En ciertos casos puede existir supervisión o monitoreo diferenciado cuando se trata de obras que se desarrollan en coparticipación con

instancias federales, o bien cuando se trata de proyectos muy relevantes<sup>35</sup>.

Se debe recordar que aunque se trata de aportaciones y su condición federal no se pierde, las medidas de seguimiento atienden a las leyes locales y evidentemente su naturaleza es de observancia general, por lo que los ejecutores de gasto estatal están obligados a dar el mismo tratamiento a los proyectos de inversión (análisis de factibilidad, ejecución de proyecto y seguimiento) sin importar el origen de los recursos que los respaldan. Cabe hacer mención también que desde las dependencias ejecutoras no existe en realidad interés por conocer el origen de los recursos, pues no es una información que modifique la manera en que llevan a cabo su función o la ejecución de los proyectos, además la facultad de programar la vinculación entre recursos y proyectos recae en la Secretaría de Finanzas.

- d. Mecanismos de coordinación con el Gobierno Federal para la planeación y ejecución de las aportaciones.

Para cada uno de los tres fondos de aportaciones la Ley de Coordinación Fiscal establece los criterios pertinentes para el reparto y destino de gasto. Adicionalmente existen los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones. A partir de estas dos normas se establecen los principales parámetros para la etapa de reparto de los recursos, lo cual implica un proceso de coordinación entre los dos niveles de gobierno. Esta primera etapa de coordinación se traduce en la descentralización de recursos para responder a las responsabilidades de las facultadas descentralizadas a los estados y municipios en diferentes materias, principalmente en salud, educación e infraestructura

---

<sup>35</sup> Un ejemplo de coparticipación son las obras que el Consejo Estatal del Agua (CEA) realiza junto con el Consejo Nacional del Agua (CONAGUA). En ese caso la instancia federal debe conocer y dar visto bueno a las obras que se realizarán. Otro ejemplo es lo que la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado realiza en coparticipación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en tal caso esta secretaría establece los lineamientos sobre los cuales se realizará la coordinación de los proyectos. Un ejemplo de proyectos relevantes es lo realizado para albergar los juegos panamericanos en el año 2011 y que implicó gastos desde el año 2008.

(educativa, de salud, seguridad, urbana, etc.). Se trata pues de las directrices para coordinar las decisiones de distribución y destino funcional de los fondos, atendiendo la lógica del condicionamiento presupuestal.

Una segunda etapa o escenario de coordinación entre los niveles de gobierno estatal y federal lo representan los convenios de coparticipación para temas específicos. Esto significa que como resultado de una estrategia de gasto federal, se propone a las entidades federativas invertir en determinado sector o proyecto (i.e. acueductos para ampliar la cobertura de agua potable a comunidades de menos de 2,000 habitantes) y la entidad federal invertirá en alguna proporción para potenciar el alcance de los recursos. En este tipo de proyectos no necesariamente se debe tratar de recursos que provengan de alguno de los fondos de aportaciones, puede tratarse incluso de recursos enteramente locales. Lo importante de esos convenios es la posibilidad de materializar proyectos que por sí solo el gobierno estatal no podría asumir presupuestalmente.

Si bien las aportaciones tienen un condicionamiento por la función o destino de gasto, no están diseñadas para ejercerse obligatoriamente en modalidades de coparticipación. No obstante, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, una parte importante de estos recursos, sin poder precisar un monto o porcentaje, terminan ejerciéndose en este tipo de modalidades, por las ventajas que implica potenciar los recursos con el apoyo del gobierno federal.

e. Tipos de capacitación que reciben los responsables de la ejecución de los recursos.

El personal expresó la existencia de ciertos cursos enfocados en temas generales respecto a la planeación presupuestal basada en resultados, o respecto a la aplicación de ciertos controles, pero no refirieron la existencia de programas de capacitación enfocados particularmente en la planeación, ejercicio y control de las aportaciones.

Se cuestionó sobre la existencia de programas de capacitación específicos respecto al ejercicio y control de aportaciones, pues derivado de las entrevistas a funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación, se tuvo conocimiento que ésta realiza cursos de capacitación a ejecutores de recursos federalizados, con la intención de mejorar la aplicación de los controles y reportes en torno a estos recursos.

Durante la entrevista se solicitó el contenido o la evidencia documental de alguno de los programas de capacitación recibidos, así como el calendario o fechas en las que se impartieron. En ningún caso los funcionarios pudieron precisar la fechas ni la cantidad de cursos, como tampoco pudieron localizar y entregar información de los cursos.

#### La Secretaría de Finanzas

En el caso de Jalisco, además de la Secretaría de Finanzas, debe destacarse que existe un Comité Interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo del Estado, que es la instancia gubernamental en donde se llevan a cabo los trabajos tendientes al análisis y revisión de los anteproyectos de presupuestos de las Dependencias y Entidades del gobierno Estatal (art. 3, LPCGP)<sup>36</sup>. No obstante, la Secretaría de Finanzas, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como con el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas (RISF), es la encargada de formular, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto, el proyecto de presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado con base en las directrices del titular del Poder Ejecutivo y en los anteproyectos de las unidades presupuestales (art. 31, LPCPG). También se responsabiliza de emitir los manuales e instructivos para la formulación de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos (art. 25,

---

<sup>36</sup> Este comité está conformado por: el titular del Poder Ejecutivo, quien lo presidirá; el Secretario General de Gobierno; el Secretario de Finanzas; el Secretario de Planeación; el Secretario de Administración; el Coordinador General de Políticas Públicas; y el Coordinador General de Innovación y Desarrollo.

LPCGP).

A través de la Dirección General de Egresos se encarga de realizar los pagos con cargo a las fuentes de financiamiento que determine la Dirección General de Programación y Presupuesto derivadas de Fondos de Aportaciones y convenios de programas específicos que la Federación y el Estado celebren para la realización de acciones. Así mismo se encarga de efectuar el pago de fondos de aportaciones federales a municipios.

A través de la Dirección General de Ingresos le corresponde revisar y captar las aportaciones que la Federación debe entregar al Estado, para la realización de las acciones contempladas en los programas específicos, como resultado de los convenios que celebre el Ejecutivo Federal con el Gobierno del Estado (art. 14, RISF), así como vigilar que las aportaciones que la Federación transfiera al Estado, para la realización de obras por programas específicos derivadas de convenios de gasto federalizado entre el Poder Ejecutivo Federal y el Estatal, sean entregadas en los términos y condiciones del programa respectivo (art., 18, RISF).

Es también responsabilidad de la Secretaría de Finanzas, a través de la Dirección General de Administración, Contabilidad y Tecnologías de la Información, presentar la cuenta pública, a partir de los informes que remitan cada una de las entidades (art., 95 LPCGP; art., 35, RISF).

De forma específica, las direcciones que desempeñan las acciones antes descritas son: la Dirección de Programación (DPro) y la Dirección de Presupuesto (DPre), pertenecientes a la Dirección General de Programación y Presupuesto; la Dirección de Gasto de Operación e Inversión (DGOI) y la Dirección de Caja General (DCG), pertenecientes a la Dirección General de Egresos; la Dirección de Contabilidad (DC), perteneciente a la Dirección General de Administración, Contabilidad y Tecnología de la Información (DGACTION); y la Dirección de Planeación Fiscal e Ingresos Coordinados (DPFIC) perteneciente a la Dirección General de

196

Ingresos (DGI).

Cada una de estas áreas realiza, entre otras funciones, las siguientes:

**Tabla 24: Áreas y Funciones de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco**

DGPYP	DPro	Elaborar, emitir, integrar y difundir normas y lineamientos del proceso de programación	Asesorar a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, en la elaboración de su programa operativo anual y sus programas específicos	Analizar conjuntamente con la Dirección de Presupuesto, las propuestas en materia de presupuestos de las distintas dependencias del Ejecutivo Estatal, para integrar y formular oportunamente el anteproyecto de presupuesto de egresos	Dar seguimiento a los programas y proyectos autorizados en el presupuesto de egresos correspondiente	Participar en el control de los recursos destinados a programas estatales o federales, derivados estos últimos de convenios de descentralización o instrumentos similares
DGPYP	DPre	Emitir, integrar y difundir las normas y lineamientos para la formulación de los anteproyectos de presupuestos por programas	Analizar, conjuntamente con la Dirección de Programación, las propuestas de las distintas dependencias del Ejecutivo Estatal e integrar y formular oportunamente el ante proyecto de Presupuesto de Egresos	Verificar y controlar que el ejercicio presupuestal se ajuste a las leyes respectivas	Vigilar que los sistemas de evaluación del gasto público sean los adecuados para mantener su control efectivo	Identificar y establecer controles de las diversas fuentes de financiamiento del presupuesto de egresos
DGE	DGOI	Recibir, revisar y validar, en el ámbito administrativo, que el soporte documental del gasto de adquisiciones de bienes y servicios que efectúan, integran y envían las Secretarías y dependencias del Ejecutivo Estatal, cumpla con las disposiciones.	Recibir, revisar, validar y ejercer para su pago, en el ámbito administrativo, que el soporte documental del gasto en inversión pública bajo la modalidad de obra por contrato u obra por administración, cumpla con los requisitos.	Revisar, validar y ejercer para su pago los subsidios, aportaciones y subvenciones autorizados en el Presupuesto de Egresos, convenios o acuerdos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo, en favor de organismos, municipios, entidades públicas y privadas, así como de particulares	Revisar, validar y ejercer para su pago los recursos con cargo a las fuentes de financiamiento provenientes de fondos y aportaciones de diversos ramos derivados de convenios de colaboración administrativa y de coordinación especial celebrados por el Ejecutivo con el Gobierno Federal	
DGACTI	DC	Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública y distribuirlos a quien corresponda, así como presentar la cuenta pública y los avances de gestión financiera ante la autoridad fiscalizadora competente, de conformidad con las disposiciones legales aplicables	Concentrar y analizar la información de la recaudación de los ingresos propios con el objeto de formular la cuenta pública que el Gobierno del Estado tiene que enterar			
DGI	DPFIC	Vigilar que las aportaciones que la Federación transfiera al Estado, para la realización de obras por programas específicos derivadas de convenios de gasto federalizado entre el Poder Ejecutivo Federal y el Estatal, sean entregadas en los términos y condiciones del programa respectivo	Coadyuvar en el control del manejo de los fondos provenientes del Convenio de Desarrollo Social o instrumento similar, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, y de los demás que, en su caso, se suscriban en dicho rubro, por parte de los Ejecutivos Federal y del Estado	Vigilar la recepción y el avance de las aportaciones federales al erario público estatal, derivadas del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal		

Fuente: Información obtenida de la LPCGP.

### Percepción de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas

El cuestionario aplicado a funcionarios de la Secretaría de Finanzas<sup>37</sup> tuvo el objetivo de contrastar la lógica normativa frente a las experiencias de los funcionarios, en relación con la interacción que existe entre las entidades ejecutoras de gasto y esa secretaría. Particularmente se indagó sobre el rol de esa secretaría como la entidad que orienta a las dependencias en la realización de sus anteproyectos, así como su responsabilidad al integrar el anteproyecto de

<sup>37</sup> En el caso del Estado de Jalisco la Secretaría es actualmente la Subsecretaría de Finanzas, dependiente de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.



presupuesto de egresos del estado. En ese sentido, se trató de identificar la manera en que esa secretaría participa o se involucra en los procesos de planeación y programación que cada dependencia realiza, y cómo esto pudiera implicar involucramiento en la selección de proyectos que son financiados por recursos provenientes de los fondos de aportaciones.

- a. Criterios normativos y procedimientos para la integración de los anteproyectos de egresos.

De acuerdo con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, las facultades de planear y programar corresponden a las dependencias (art. 20 y 21), mientras que a la Secretaría de Finanzas corresponde, por instrucción del titular del Poder Ejecutivo, establecer las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto de presupuesto de Egresos para cada una de las unidades presupuestales (art. 28). Esto significa que los procesos de planeación y programación se realizan por parte de dependencias diferentes a la dependencia que realiza el presupuesto.

El camino que se sigue para establecer el programa de inversión que se desprende del proyecto de presupuesto, implica primero la integración de un banco o cartera de proyectos por parte de las dependencias, seguido de la revisión tanto del Comité Interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo del Estado, como de la Secretaría de Finanzas. Tras el análisis por parte de las dependencias ejecutoras y estas dos instancias, se define la propuesta de programa de inversión para cada dependencia ejecutora. Esta propuesta de programa de inversión es presentada con el costeo correspondiente de cada dependencia, así como el costeo por tipo de gasto de inversión que se pretende realizar, es decir, con el cálculo de gasto de inversión para infraestructura educativa, infraestructura de salud, infraestructura hidráulica, equipamiento urbano, etc. Es esta etapa la que se conoce como presupuesto, es decir, se agregan los costos

para cada función del presupuesto, lo cual implica realizar también una propuesta de vinculación entre tipo de recurso y tipo de proyecto. Es precisamente la Secretaría de Finanzas la que logra establecer en esta propuesta la manera en que cada proyecto de inversión podría ser financiado.

Esta propuesta de programa de inversión queda supeditada a los montos de recursos definitivos que el Congreso del Estado determina para cada tipo de gasto al aprobar el Presupuesto de Egresos del Estado. En general, según la información recabada de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, la propuesta de programa de inversión no sufre variaciones graves o importantes respecto al programa definitivo. Esto se explica porque existe un proceso informal de negociación o intercambio de información, entre el ejecutivo del estado y miembros del congreso, previo a la presentación del anteproyecto,

Cuando se tiene definido el programa de inversión, la Secretaría de Finanzas realiza una reserva de recursos para cubrir los proyectos que serán liberados, y realizan también, al momento que las dependencias comienzan a ejercer recursos, una validación para asegurar que el proyecto que se pretende llevar a cabo tiene un respaldo presupuestal. Es aquí donde se materializa la vinculación entre el proyecto y el tipo de recurso que lo cubrirá, es decir, si se trata de recursos fiscales, si es un crédito, si son participaciones, si se trata de aportaciones, u otra fuente.

- b. Criterios presupuestarios que se utilizan para atender la condición compensatoria de las aportaciones.

Desde la Secretaría de Finanzas, en particular desde la Dirección de Operación e Inversión, se realiza la validación, revisión y ejercicio de recursos con cargo a las fuentes de financiamiento provenientes de aportaciones de diversos ramos derivados de convenios de colaboración

administrativa y de coordinación especial celebrados por el Ejecutivo estatal con el Gobierno Federal. En ese sentido, esa dirección también está encargada de revisar y validar, en el ámbito administrativo, que el soporte documental del gasto que envían las dependencias, cumpla con las disposiciones que, para la aplicación del gasto, se encuentren establecidas en las normas fiscales de observancia general, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el Presupuesto de Egresos autorizado, así como en los reglamentos y manuales que de ellos se deriven. Es decir, esta revisión implica identificar si el ejercicio de aportaciones y los proyectos financiados con estas, cumplen con los lineamientos tanto estatales como federales.

El análisis realizado por esta área, en estricto sentido, tiene como resultado determinar la viabilidad normativa y programático-presupuestal de un proyecto, es decir, determinar que el tipo de proyecto corresponda con el tipo de fondo, que el proyecto haya sido programado y que exista presupuesto para el mismo. En este sentido, de acuerdo con la directora de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, las decisiones de gasto son relativamente sencillas para los fondos FAM y FISE, esto porque el primero, en su vertiente de infraestructura educativa, fue y es ejercido por una sola instancia, la cual tiene la tarea específica de realizar infraestructura educativa. En el caso del FISE la decisión también resulta relativamente sencilla, mencionó la funcionaria, porque la LCF señala el tipo de proyectos que se puede llevar a cabo, y determina la orientación programática del mismo, esto es, que se debe dirigir a las zonas más marginadas. En este aspecto los funcionarios entrevistados no supieron precisar con base en qué criterios se establece el valor de marginación o de rezago en el que se encuentran las regiones en las que se llevan a cabo los proyectos, y tampoco mencionaron que de acuerdo con la LCF otro criterio relevante consiste en que los proyectos deben ser de

carácter intermunicipal o de cobertura regional.

Para el caso del FAFEF la toma de decisiones resulta un poco diferente, pues aunque que la LCF señala claramente la intención compensatoria del reparto hacia estados, deja sin precisar la manera en que la decisión de gasto pudiera alinearse a esta intención. El tipo de posibles destinos de gasto es más diverso, en comparación con los otros fondos analizados, y no sólo contempla el gasto de infraestructura física, sino incluso puede tratarse de saneamiento financiero, modernización de los registros públicos de la propiedad, modernización de sistemas de recaudación locales, fortalecimiento de proyectos de investigación científica, apoyo a sistemas de protección civil, y apoyo a la educación pública. Esta diversidad de destinos de gasto, de acuerdo con los entrevistados, ha permitido que el fondo sea ejercido por más de una dependencia, pero al mismo tiempo hace muy complicado poder medir la eficiencia con la que se ejercen ese fondo, pues cada dependencia y tipo de proyecto utilizan diferentes mecanismos para medir su cumplimiento. Es decir, tratar de agregar un valor de eficiencia a un proceso de saneamiento financiero de la hacienda pública, por un lado, y sumarlo a la eficiencia en otorgar apoyos para proyectos de investigación, por otro, resulta poco factible. El esfuerzo al final resulta en una simple medición del cumplimiento físico y financiero del gasto de ese fondo.

- c. Mecanismos de coordinación con las instancias ejecutoras de gasto, a fin de seleccionar los proyectos que son financiados por aportaciones.

Desde la Secretaría de Finanzas existe un continuo proceso de comunicación con las instancias ejecutoras de gasto a fin de integrar el anteproyecto de egresos, ejercer y modificar el presupuesto aprobado, e integrar la cuenta pública del gobierno del estado. En particular, cuando se trata de los proyectos que serán financiados por recursos federalizados, la Ley del

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco otorga la facultad a la Secretaría de Finanzas de fungir como instancia de apoyo para que las ejecutoras de gasto puedan elaborar su anteproyecto de egresos, y consecuentemente su cartera de proyectos de inversión. Este mecanismo se traduce en que la Secretaría de Finanzas, a través de su área de inversión, analiza la cartera de posibles proyecto que cada ejecutora envía y realiza la vinculación entre origen de recurso y tipo de proyecto. De acuerdo con la directora de presupuesto, el anteproyecto de las dependencias contiene una propuesta sobre el tipo de recursos que deberían ser utilizados para cubrir los proyectos, por lo que el área de inversión de la secretaría sólo realiza una validación final para integrar el anteproyecto.

Ya aprobado el presupuesto de egresos del estado, la coordinación entre las instancias ejecutoras y la Secretaría de Finanzas consiste en la revisión, por parte de esta última, de los proyectos y recursos que se van ejecutando por parte de las ejecutoras, a fin de que sean ejecutados los proyectos que fueron presupuestados. Así mismo, esta coordinación consiste en una comunicación constante para integrar los informes de avances físicos y financieros, así como para realizar las afectaciones presupuestales necesarias.

d. Mecanismos de monitoreo y seguimiento a los proyectos y fondos de aportaciones.

El principal mecanismo para monitorear el ejercicio de los recursos y los avances físicos es el reporte que se integra de manera trimestral y que es enviado a la SHCP a través del sistema de Formato Único. La Secretaría de Finanzas es el enlace con la instancia federal para que este informe sea entregado en los tiempos y forma requeridos. De acuerdo con los funcionarios, si bien la Secretaría de Finanzas es el enlace con la SHCP, cada dependencia que ejerce este tipo de recursos tiene la facultad de ingresar al sistema y registrar los avances físicos de los proyectos, mientras que la Secretaría de Finanzas les comunica la base financiera, es decir, la

cantidad de recursos que han sido transferidos para cada uno de los proyectos. A partir de esta información es posible realizar la conciliación entre los avances físicos y financieros. Sin embargo, se trata de un seguimiento que responde a los requerimientos derivados del ordenamiento federal, y las dependencias ejecutoras o la secretaría no lo perciben como un insumo, simplemente lo realizan como parte de un proceso de cumplimiento informativo a la Secretaría de Hacienda.

#### Discusión y aprobación presupuestal en el Congreso Local

Esta discusión debe ocurrir, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, durante el periodo ordinario de sesiones, que comprende del 1 de octubre al 31 de diciembre, por lo que la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado debe ocurrir a más tardar el día 15 de diciembre de cada año, de no ser así, pueden realizarse sesiones extraordinarias hasta el 31 de diciembre, si aun así no es posible la aprobación, se aplicará el ejercido el año inmediato anterior.

Para esta etapa se identificaron a las Diputadas y los Diputados de la Comisión de Presupuesto, así como de la Comisión de Inspección (Actualmente Comisión de Vigilancia) de la legislatura LVIII, cuyo periodo fue de febrero 1º de 2007 a enero 31 de 2010. Este periodo corresponde con los años de análisis de esta investigación, al menos en la parte de discusión y aprobación de los proyectos de presupuesto 2008, 2009 y 2010.

**Tabla 25: Comisión de Presupuesto y Comisión de Inspección de la LVIII legislatura (Jalisco)**

<b>Comisión de Hacienda y Presupuestos</b>	<b>Comisión de Inspección</b>
<b>LVII Legislatura</b>	<b>LVII Legislatura</b>
<b>Presidente:</b> Jorge Alberto Salinas Osornio PAN	<b>Presidente:</b> Ignacio Guzmán García PAN
Norma Angélica Aguirre Varela PAN	Norma Angélica Aguirre Varela PAN
Carlos Bernardo Guzmán Cervantes PAN	Iván Eduardo Argüelles Sánchez PAN
Gustavo González Hernández PAN	Arturo Gutiérrez Tejeda PAN
Arturo Gutiérrez Tejeda PAN	Jorge Alberto Salinas Osornio PAN
Iván Eduardo Argüelles Sánchez PAN	Gustavo González Hernández PAN
José Luis Treviño Rodríguez PAN	José Luis Treviño Rodríguez PAN
José García Flores PAN	Hugo Contreras Zepeda PRI
Juan Carlos Castellanos Casillas PRI	José García Flores PAN
Jaime Prieto Pérez PRI	Jaime Prieto Pérez PRI
Enrique Alfaro Ramírez PRD	Samuel Romero Valle PRD
Juan Oscar Alejandro Díaz Medina PNAL	José Guadalupe Madera Godoy PNAL
Luis Manuel Vélez Fregoso PVEM	Luis Manuel Vélez Fregoso PVEM
Alfredo Zárate Mendoza PT	Alfredo Zárate Mendoza PT

### Percepción de los legisladores

El cuestionario aplicado a integrantes de la legislatura local tuvo el objetivo de identificar los actores, procesos y hechos relevantes durante la discusión y aprobación de los presupuestos de los años 2008, 2009 y 2010. Con esta identificación se pretende tener indicios sobre el tipo y nivel de injerencia que tuvieron (y tienen) los legisladores en la planeación del gasto de las aportaciones, en función de su condición etiquetada y sus objetivos compensatorios.

Se realizaron entrevistas a diputados de la LVIII legislatura, en particular a integrantes de las comisiones de Presupuesto e Inspectoría del Órgano de Fiscalización (actualmente Comisión

de Vigilancia). Fue posible entrevistar tres legisladores, todos miembros de las dos comisiones, por lo cual se aplicaron los dos cuestionarios diseñados a los tres legisladores. Dos de los legisladores pertenecen al Partido Acción Nacional (PAN) y el tercero pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI). A continuación se presentan los hallazgos para cada apartado de los cuestionarios:

En el caso de la Comisión de Presupuesto

- a. Percepción acerca de los criterios compensatorios que rigen a los fondos de aportaciones.

En general los legisladores (uno de ellos nuevamente legislador en la presente legislatura) identifican que los fondos de aportaciones tienen un diseño particular, y se enfocaron principalmente en el diseño condicionado más que en el tema compensatorio. Uno de los legisladores panistas sí fue más allá de la condición etiquetada de estos recursos y argumentó que el presupuesto del estado, sin importar el origen de los recursos, jamás ha sido vinculado con objetivos concretos de política pública, es decir, jamás se han establecido metas claras sobre la reducción de los diferentes problemas que enfrenta el gobierno. En ese sentido, aseveró que planear el ejercicio de ese tipo de fondos (fondos de aportaciones) se convierte en un esfuerzo muy grande para el tipo de resultados que se obtienen, porque no existen mecanismos para verificar los efectos.

Los tres legisladores expresaron total acuerdo respecto a la existencia de este tipo de recursos, sin embargo, no pudieron precisar los criterios en torno al reparto y ejercicio de los mismos, con excepción del FISE. En el caso de éste, se puede entender que existe mayor conocimiento de su ejercicio, pues una proporción del recurso transferido es ejercido directamente por el nivel de gobierno municipal. En este sentido, los diputados locales en ocasiones son parte de



la negociación para diseñar los criterios de reparto hacia los municipios. A este respecto, uno de los legisladores panistas comentó sobre la experiencia acerca de la utilización de esos recursos para influir en la votación de algunos diputados, y compartió que fue testigo de que algunos legisladores ajustaron el sentido de su voto a cambio de que se le concedieran, a alguno de sus grupos afines, camiones de cemento, o la rehabilitación de alguna plaza pública.

La impresión que obtengo de las respuestas de los legisladores, acerca de la característica compensatoria de los fondos, es que no es un tema relevante o no es un tema que hayan analizado detenidamente, pues su interés y reflexiones frente a los cuestionamientos se centra más en explicar cómo el condicionamiento de los recursos ha sido en ocasiones un obstáculo para el ejercicio del gasto, o cómo estos recursos son complementarios en algunos proyectos que con recursos estrictamente estatales no lograrían concluirse.

- b. Criterios diferenciados para aprobar proyectos financiados con aportaciones en comparación con el resto de proyectos.

La aprobación del proyecto de presupuesto de egresos y el consecuente programa de inversión ocurre con la intervención de diferentes actores. Indefectiblemente se encuentran los actores que normativamente tienen una función dentro del proceso de planeación-programación-presupuesto. Adicionalmente y de manera informal, se encuentran diversos actores económicos y sociales, y de acuerdo con la información proporcionada por los entrevistados, estos actores (cámaras de comercio, empresarios locales, legisladores federales, entre otros) forman parte de los mecanismos que utiliza el titular del ejecutivo estatal para dialogar, cabildear, convencer, o presionar a los legisladores locales para que los proyectos de presupuesto sean aprobados.

Difícilmente los legisladores locales, y así lo señalaron los tres entrevistados, analizan con el

detalle suficiente si un proyecto podría ser financiado con uno u otro fondo o recurso, y abocan su poder de negociación en influir en las líneas generales u objetivos generales del presupuesto. Estos legisladores coincidieron en señalar que dada la enorme cantidad de información que contiene el proyecto, y el poco tiempo que existe para el proceso de dictamen, discusión y aprobación, los criterios de análisis se mantienen a un nivel de líneas generales de gobierno, esto es, la discusión se concentra en identificar hacia qué dirección desea conducirse el gasto. Sobre este particular, uno de los legisladores señaló que aunque la cantidad de información del proyecto es mucha, en realidad la mayor parte del proyecto es resultado de un proceso inercial, esto es, un gran porcentaje es gasto que es inamovible, y que la discusión o negociación del presupuesto se concentra en un porcentaje muy pequeño, que va del 15% al 20%, pero que aun así el cúmulo de información supera el tiempo y capacidad física para realizar una revisión minuciosa.

c. Procesos de negociación en torno al tipo y destino de los proyectos.

Desde la posición y alcance del Poder Legislativo, la negociación o el cabildeo en torno a la definición del presupuesto de egresos del estado no ocurre sustancialmente en el periodo marcado por la ley, es decir, no ocurre durante el mes que tiene el Poder Legislativo para revisar y discutir el paquete presupuestal. Para estos legisladores la negociación para el diseño del presupuesto y su ejercicio, es decir, la selección de proyectos y su ejecución, ocurre a lo largo del año, pues existe la posibilidad de negociación durante la conformación del anteproyecto, esto es, antes de ser enviado al congreso; existe también oportunidad de negociación dentro del congreso, durante el periodo de discusión y aprobación; y existe posibilidad de negociación durante el ejercicio del mismo, esto porque hay flexibilidad en la determinación del destino de ciertos recursos, como puede ocurrir por el hecho de que la

Secretaría de Finanzas tiene un periodo de hasta tres meses para emitir las reglas de operación para la distribución y ejercicio de algunos recursos.

En este cabildeo, coincidieron los legisladores, la ventaja generalmente es del gobernador, y puede existir incidencia real de los legisladores cuando sus intereses son respaldados por organizaciones sociales o grupos económicos locales que puedan representar un costo al ejecutivo estatal. Estos tres legisladores coincidieron en reconocer que los miembros del congreso tienen intereses muy concretos y no analizan los paquetes presupuestales de manera integral, sino sólo aquellos temas que representan recursos para sus distritos, temas que se refieran a sus interés profesional, o en el peor de los casos, temas donde pudieran obtener ventajas por algún negocio personal o negocio donde pudieran participar como gestores.

d. Obstáculos al diseño y ejecución del presupuesto.

Desde la óptica de los legisladores entrevistados, el ejecutivo estatal tiene amplia ventaja en el diseño y ejercicio del presupuesto. Esto porque los contrapeso institucionalizados en las normas presupuestales no han sido lo suficientemente relevantes como para realizar modificaciones torales a los paquetes presupuestales, mucho menos al proceso mismo. A lo que se refirieron lo entrevistados fue a tres elementos, que en realidad son parte de una misma problemática. En primer lugar a la imposibilidad de realizar una verdadera revisión al paquete presupuestal debido al corto tiempo que la ley establece; en segundo lugar, porque la lógica de anualidad y posterioridad en la revisión de las cuentas públicas deja al legislativo sin posibilidad de monitorear el presupuesto durante su ejecución; y tercero, a la posibilidad que tiene el ejecutivo de realizar modificaciones compensadas<sup>38</sup> al presupuesto hasta por el 10%

---

<sup>38</sup> Las modificaciones compensadas o afectaciones presupuestales compensadas, se refiere al proceso mediante el cual se trasladan recursos de una partida presupuestal a otra. La ejecución de este instrumento no requiere la aprobación del Congreso local.

del mismo, lo cual el legislativo sólo puede conocer al final del ejercicio.

Desde la visión de dos de los legisladores entrevistados, de extracción panista, es un verdadero despropósito que exista sólo un mes para que el congreso local revise, discuta y apruebe los paquetes presupuestales. Durante la legislatura LVIII se logró ampliar 15 días el periodo, sin embargo continúa siendo muy poco tiempo, si se toma en cuenta que el ejecutivo comienza formalmente a elaborar el paquete presupuestal desde principios de año. Para estos legisladores, aunque es muy conveniente que exista un proceso en el que el Poder Legislativo puede llamar a comparecer a los titulares de las diferentes dependencias durante la construcción de la propuesta presupuestal, uno de los legisladores hizo hincapié en que resulta poco fructífero realizar esas comparecencias porque pocos legisladores entienden el tema, porque los titulares de las dependencias tienen el control de la información, y porque esas comparecencias -que son solicitadas principalmente por los partidos opositores al partido del gobernador- no son el escenario para la verdadera crítica y discusión del contenido presupuestal de las dependencias. Ese cabildeo ha ocurrido siempre en escenarios y condiciones que no están formalizadas en ninguno de los lineamientos presupuestales.

En el caso de la Comisión Inspectoral del Órgano de Fiscalización

e. Percepción respecto del funcionamiento de la EFSL y sus obstáculos.

La normatividad que rige el funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco fue modificada en el año 2009. Las modificaciones que deben resaltarse, de acuerdo con la Dra. Aimée Figueroa (2013), son: el hecho de poder identificar a los responsables del gasto; la incorporación de un nuevo sistema informático estatal de auditoría; y la incorporación de la recaudación, la deuda pública y el registro patrimonial como objetos de la fiscalización superior y la auditoría pública. Sin embargo, dentro de estos mismos cambios se minó la

fortaleza de la entidad de fiscalización local, como resultado de fortalecer a la Comisión de Vigilancia del Congreso. Anteriormente esta instancia se denominaba Comisión de Inspección, y tenía funciones de coordinación entre el Congreso y la entidad de fiscalización, y de evaluación y control del desempeño de ésta, pero con la reforma adquiere mayor poder al ser la que decide sobre los dictámenes finales de la entidad de fiscalización, la constitución en firme de los créditos fiscales y su papel en la evaluación del desempeño, con lo cual adquiere mayor poder de negociación política.

Los legisladores entrevistados comparten la percepción sobre la posibilidad que tiene el Auditor, sin importar del personaje que se trate, sino de la posición, para parcialmente negociar aspectos de los resultados de los informes de auditoría con el ejecutivo. Esta percepción fue acompañada de anécdotas, por parte de dos de los legisladores, acerca de la divergencia en los resultados de auditoría que hubo entre los informes finales de la entidad de fiscalización y los resultados que arrojó la auditoría externa llevada a cabo por el despacho Russell Bedford para el periodo de la LVIII legislatura.

Desde el punto de vista de estos legisladores el funcionamiento de la Auditoría Superior ha sido malo, aunque sus críticas se centraron en el escándalo mediático que ha significado el nombramiento del actual titular, más que en el funcionamiento de la entidad. Según ellos, durante la legislatura en la que participaron, no se emitió alguna evaluación o auditoría al funcionamiento de la entidad de fiscalización, uno de ellos lo justificó insistiendo en que la presión que tenía el gobernador se permeaba hasta algunos de los integrantes del legislativo y parecía que estaba prohibido criticar al Auditor. Otro de los legisladores también reconoció que no se realizó una revisión al desempeño del Auditor, y justificó esto argumentando que era un secreto a voces que no existía interés por realizar alguna revisión, pues había legisladores

interesados en que no se cuestionara el desempeño del auditor.

f. Dictamen y Seguimiento respecto del Informe de Resultado.

Como lo señala el artículo 85 de la LFSAP, es la Comisión Inspectora (Comisión de Vigilancia) la encargada de conocer, revisar, analizar y proponer el sentido del dictamen de los informes finales. En este tenor, los diputados comentaron que no existió “voluntad política”, que “hubo presiones incluso del nivel federal” para evitar que se llevara a cabo un análisis serio de los informes finales que se presentaron en esa legislatura, es decir, se presionó para que el proceso de aprobación no tuviera salvedades ni objeciones. En consecuencia, no existió un proceso real de revisión, y las observaciones más graves que recordó uno de los diputados, de extracción panista, se referían a vicios procedimentales, que fueron atendidos sin mayor problema.

En cuanto al seguimiento de las observaciones del informe, corresponde también a la Comisión de Vigilancia recibir la información de la entidad de fiscalización, y hacerla extensiva al Congreso. En este sentido, el alcance de la comisión o del propio Congreso no va más allá de dar seguimiento, pues es la entidad de fiscalización, como señala el artículo 97 de la ley en la materia, la que tras identificar irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos u omisiones que produzcan daños a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades auditables, puede establecer los daños, indemnizaciones, sanciones o denuncias que procedan.

Adicionalmente, cabe rescatar algunas de las percepciones adicionales que expresaron los diputados. Uno de ellos señaló que existen incapacidades normativas de la entidad de fiscalización, por ejemplo, el hecho de que no es posible llevar a cabo revisiones al ejercicio mientras no esté concluido el periodo fiscal; otra más es que no es posible acceder al estado

que guardan los procesos de auditoría hasta que estos concluyan todas las etapas procesales; y una más es la imposibilidad de auditar una misma entidad o fondo en años consecutivos. Solo uno de los entrevistados señaló el hecho de que, tras la modificación normativa del 2009, la entidad de fiscalización perdió la facultad para llevar a cabo auditorías de desempeño, y esto se entiende porque fue precisamente en la legislatura donde participaron estos legisladores donde se realizó la modificación.

Otros comentarios se relacionaron con asuntos de coyuntura. Para uno de los legisladores, aunque reconoce la existencia de todo un proceso para revisar el informe que manda la entidad de fiscalización, y un periodo de aclaraciones, en algunos casos y por presiones políticas, se tuvo necesariamente que aprobar el informe tal como se presentaba. El caso concreto fue la revisión de la cuenta pública del último año del gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña, que al momento de la revisión ejerció en cargo de Secretario de Gobernación de la administración del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, y eso representaba una gran presión.

Se realizaron también comentarios sobre al ejercicio de recursos para los preparativos de los Juegos Panamericanos. En este sentido, uno de los legisladores mencionó que aunque gran parte de esos recursos fueron obtenidos vía deuda pública, y no con recursos de aportaciones, la lógica en torno a la revisión fue la misma, esto es, se generaron grandes presiones políticas que, para uno de los legisladores entrevistados, explican el hecho de que el auditor en turno siga como titular después de casi 10 años y aún le falten otros más.

#### La Fiscalización de la Cuenta Pública

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, en su artículo 51, las entidades auditables estatales presentarán a la Auditoría Superior antes del

31 de marzo del año siguiente al del ejercicio fiscal de que se trate, las cuentas públicas correspondientes al año anterior, junto con toda la documentación original comprobatoria y justificativa de las mismas.

Las cuentas públicas deberán contener:

I. Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos, programáticos y patrimoniales de las entidades auditables; II. La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las respectivas leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos estatal o municipal; III. Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de las haciendas públicas estatal o municipales y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos; cuentas en administración; y IV. Los estados detallados de la deuda pública estatal o municipal (art. 51, LFSAP).

Esta misma ley (art. 80, LFSAP) señala que la Auditoría Superior tendrá un plazo de doce meses, a partir de la recepción de las cuentas públicas, para realizar el dictamen respectivo.

Este informe final sobre los procesos de auditoría deberá contener como mínimo lo siguiente:

I. Los pliegos de observaciones; II. El informe final de la revisión; III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes; IV. El cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía establecidos en los presupuestos respectivos; V. Los resultados de la gestión financiera, y en su caso, la recaudación; VI. Determinar pasivos a favor del erario o patrimonio público, a efecto de que se tomen las acciones correspondientes para el cobro o recuperación de los bienes de los que se trate; VII. La comprobación de que las entidades auditoría (*sic*), se ajustaron a lo dispuesto en las respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos, y en las demás normas aplicables en la materia y que incidan en el erario o patrimonio público; VIII. El estado que guardan los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las entidades auditadas, así como los bienes inmuebles que ingresaron a su patrimonio durante el ejercicio fiscal auditado; IX. El análisis, en su caso, de las desviaciones presupuestarias; X. Los comentarios y observaciones de los sujetos y entidades auditables, así como la valoración jurídica que la Auditoría Superior haga sobre éstos; XI. Un análisis que contendrá los siguientes apartados: a) Legal financiero; b) Financiero administrativo; c) Obra pública y fraccionamientos, en su caso; d) Auditoría de Desempeño; y e) Aportaciones federales o estatales, en dinero o en especie, en su caso; y XII. (*sic*) Las resoluciones de los recursos de revisión interpuestos por los sujetos auditables.

Lo que más interesa para efectos de esta investigación es lo señalado en el numeral XI



relacionado con la Auditoría de Desempeño y las Aportaciones.

En la última etapa, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 103 bis, y con el artículo 85 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública, la Comisión de Inspección (Actualmente Comisión de Vigilancia) propone al Congreso del Estado, sin dictaminar, los informes finales de las auditorías que aprueban las cuentas públicas y estados financieros de las entidades auditables. Para este proceso la comisión tiene nueve meses a partir de la recepción de los informes finales. Aunque el informe final de auditoría contempla un apartado sobre auditoría del desempeño, debe señalarse que esta comisión tiene la facultad, a través de la Unidad de Vigilancia (art. 62-K, LOPL), de llevar a cabo la evaluación del desempeño de la gestión pública y la eficiencia y eficacia de los planes y programas fiscalizables. Las características de esta competencia compartida no se especifica en alguno de los ordenamientos que regulan el proceso de auditoría.

Finalmente, las cuentas públicas y estados financieros que hayan sido aprobados, deberán someterse al Pleno del Congreso para su definitiva aprobación, o en su caso, el Pleno podrá devolverlos a la Auditoría Superior haciéndole las observaciones correspondientes para su valoración en el informe final.

Respecto a la organización del ente fiscalizador, se desprende del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización la existencia de dos auditores especiales: Auditor Especial de Cumplimiento Financiero; y Auditor Especial de Planeación, Información y Evaluación Programática.

En el caso del Auditor Especial de Cumplimiento Financiero el objetivo es coordinar y supervisar la ejecución de auditorías, con un enfoque de auditoría legal y financiera, es decir, consiste en verificar que los recursos recaudados, captados y ejercidos, así como el manejo de

los fondos federales y estatales, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad, así como evaluar el cumplimiento de metas y objetivos de conformidad con la legislación y la normatividad aplicables.

En el caso del Auditor Especial de Planeación, Información y Evaluación Programática, por un lado tiene la tarea de integrar y actualizar lineamientos normativos, criterios técnicos y metodológicos para la realización de auditorías, mientras que por otro se centra en el análisis de los componentes programáticos del presupuesto ejercido por el gobierno estatal.

En el Reglamento Interno de la Auditoría no se presenta una clasificación de los diferentes procedimientos de auditoría que lleva a cabo esta entidad, sin embargo, de las funciones conferidas a estos dos auditores especiales se infiere que se llevan a cabo dos principales tipos de procesos de auditoría, las de gestión financiera y las normativas o legales. No se identifica en esa normatividad la existencia de auditorías de desempeño, sin embargo, como se ha señalado, en el informe final sobre los procesos de auditoría se indica que deberá contener un apartado que refiera a la auditoría de desempeño.

#### Resultados de las auditorías

A continuación se describen los resultados que arrojaron las auditorías financieras y de cumplimiento realizadas a los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010 del gobierno del Estado de Jalisco, sobre los fondos federales de Aportaciones Múltiples, de Infraestructura Social Estatal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La intención es identificar los grados de cumplimiento de las metas y objetivos en cada uno de los fondos, el tipo de observaciones/recomendaciones, así como la profundidad de las auditorías en términos de la condición compensatoria de estos fondos.

Para la cuenta pública 2008 la entidad de fiscalización local llevó a cabo los procesos de auditoría de los fondos FAM y FAFEF, mientras que la ASF realizó el proceso del FISE; en el año 2009 se invirtieron las responsabilidades, FAM y FAFEF fueron auditados por la ASF y el FISE por la entidad estatal; finalmente, para el ejercicio 2010 nuevamente FAM y FAFEF fueron auditados por la entidad local, mientras que FISE fue auditado por la ASF.

De manera particular en el Fondo de Aportaciones Múltiples, para el ejercicio 2008, se identificó que al 31 de diciembre de 2008, DIF Jalisco ejerció 96.8% de su presupuesto original asignado, incluidas las dos vertientes. Al 31 de agosto de 2009, en las vertientes de Infraestructura Educativa Básica reflejan como ejercido el 33.8% y en Infraestructura Educativa Superior el 12.45%. En cuanto al Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE), ejerció, al 31 de diciembre de 2008, el 81.9% del presupuesto original asignado para Infraestructura Educativa Básica y al 31 de agosto de 2009 el 99.1%. Mientras que para Infraestructura Educativa Superior ejerció, al 31 de diciembre 2008 el 10.3% del presupuesto original asignado y al 31 de agosto de 2009 el 60.4%.

De acuerdo con los porcentajes señalados, se concluyó que el Gobierno del Estado cumplió parcialmente con las metas del FAM debido a que el DIF Jalisco, al mes de diciembre de 2008 no había ejercido un 3.2% de los recursos asignados, en tanto que el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas, al 31 de agosto de 2009 no había ejercido el 0.9% de los recursos asignados para la realización de obras en el rubro de de Infraestructura Educativa Básica y 39.6% de los recursos asignados para la realización de obras en el rubro de Infraestructura Educativa Superior.

En este mismo fondo, pero para el ejercicio 2009, la inversión ejercida por la entidad federativa, a través del CAPECE, para la construcción y equipamiento de espacios educativos

en planteles de educación básica, fue de 205,915.8 miles de pesos, que representó el 97.2% del total asignado, y se ejerció en 278 obras y acciones en espacios educativos de nivel básico. Respecto de la vertiente de Infraestructura Educativa Superior, únicamente se ejercieron el 10.9% de los recursos autorizados, por lo que se consideró que en esta vertiente del fondo no cumplió las metas.

En ambas vertientes de infraestructura (básica y superior) se ejercieron recursos por un total de 3,493,800 pesos en obras y proyectos no considerados para financiarse con los recursos del fondo. Por estas razones se consideró que el Gobierno del Estado cumplió parcialmente las metas y objetivos del fondo.

Para el ejercicio 2010, se identificó que el CAPECE, al 31 de diciembre de 2010, ejerció 136,874.1 miles de pesos, lo que representó el 42.6% de los recursos ministrados. De acuerdo con el Informe, las causas del rezago registrado en el ejercicio de gasto en la vertiente de infraestructura educativa es el desfase en las ministración del recurso, ausencia de planeación y programación en el de infraestructura superior.

Se identificó también que el 1.8% de la inversión ejercida se aplicó en obras y acciones que no beneficiaron a población en pobreza extrema o en desamparo, mientras que el 5.5% de los recursos ejercidos en las obras y acciones no se comprenden en los rubros contemplados para el FAM por la Ley de Coordinación Fiscal.

En consecuencia, el Gobierno del Estado ejerció recursos en algunas obras y acciones que no son contempladas en los rubros que señala la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, del componente de infraestructura educativa superior sólo se ejerció el 37.7% del total asignado al cierre de la auditoría. Por estos motivos, el Informe señala que se cumple parcialmente con los objetivos y metas del fondo.

Respecto al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, para el ejercicio 2008, se identificó que al 31 de diciembre, se tenía un monto aproximado de 83 millones de pesos por ejercer, que representaba el 55.9% del importe transferido del fondo. También se identificó que únicamente el 29.3% de los recursos del fondo se destinó a poblaciones que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema; además, se detectó que al 30 de abril de 2009 sólo se tenía un monto presupuestado por 141,722,000 pesos y se tenían pendientes de asignar 13,254,800 pesos. Por estas irregularidades se concluyó que el Gobierno del Estado no cumplió con las metas y objetivos del fondo.

Para el ejercicio 2009 se detectó que, al 31 de diciembre de ese año, aún no se habían aplicado recursos que representaban el 21.9% del monto transferido al estado de Jalisco por concepto del fondo. Además, en relación con los recursos de la muestra de obra pública revisada, se constató que sólo el 14.5% benefició a población que se encuentra en condición de rezago o pobreza.

En consecuencia, el Gobierno del Estado no cumplió con el objetivo del FISE de ejercer los recursos en obras y acciones que beneficien exclusiva y directamente a grupos en rezago social y pobreza extrema.

Para el ejercicio 2010 se identificó que al 31 de diciembre se ejerció el 74.8% de los recursos asignados al fondo, por lo que dejaron de aplicarse en ese periodo poco más de 40 millones de pesos. Se identificó también que el 100% de los recursos invertidos se aplicó en infraestructura de cobertura regional o intermunicipal, y sólo el 6.22% no benefició a la población en rezago social y pobreza extrema. Estas características permitieron que se estableciera que los objetivos y metas del fondo se cumplieran de manera parcial.

En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas, para el

ejercicio 2008, se señala que con la revisión del destino de los recursos, se determinó que el 51% se destinó a infraestructura física, esto es, que se aplicaron y erogaron para la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; asimismo, se verificó que no se aplicaron recursos del fondo para gastos indirectos, en cumplimiento del artículo 47, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal. En general no existe evidencia sobre recursos que hayan sido dirigidos a proyectos que no cumplan con la normatividad aplicable al fondo. Por estas razones, se consideró que el Gobierno del Estado cumplió con los objetivos y metas que se establecen para este fondo.

Para el ejercicio 2009, se identificó que el 46.3% de los recursos ejercidos, se aplicaron en rubros no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal. Un porcentaje del 41.1% se destinó al pago de los intereses de la deuda pública, el 4.2% se destinó a subsidios para familias, y el 1% se destinó al pago de gasto corriente. Adicionalmente, se señala en el Informe que no se tuvo evidencia de los indicadores del Fondo, con los cuales se puedan medir los aspectos cualitativos y cuantitativos de una acción y permitan verificar el impacto, la eficacia y la eficiencia de un proyecto y conocer las causas concretas que generaron los resultados. Por estas inconsistencias, se determinó que no se logró el cumplimiento de las metas y objetivos del fondo.

Para el ejercicio 2010, se destinó el 50.8% de los recursos del fondo al rubro de inversión en infraestructura física; 35.3%, para saneamiento financiero; 10.7%, para proyectos de inversión científica y desarrollo tecnológico, y 3.2 para proyectos en sistemas de protección civil.

Las obras y acciones destinadas a infraestructura física, ejecutadas con recursos del fondo, se aplicaron de conformidad con lo establecido en la ley aplicable. Asimismo, se revisaron los conceptos de control de obras, supervisión, elaboración y evaluación de proyectos y todo lo

concerniente a los gastos indirectos, con lo cual se verificó que el destino de los recursos para este tipo de gastos no superó el 3.0% del total del fondo.

No obstante, existieron diversas irregularidades, tales como haber ejercido más del 25% del fondo al rubro de saneamiento financiero, con lo que se contraviene el ordenamiento aplicable. Además, se otorgaron subsidios al Fondo de Ciencia y Tecnología de Jalisco por 200 millones de pesos, de los cuales 165 millones se cubrieron con recursos del FAFEF. De acuerdo con el Informe, esta aportación no cumplió con la condición de ser adicional a los recursos de naturaleza local aprobados por el Congreso local. En consecuencia, se consideró como no cumplidos las metas y objetivos del fondo.

#### Acciones derivadas de las auditorías

Como resultado de las auditorías se presentan observaciones, de las cuales se derivan acciones. Lo que más interesa detectar es si existen observaciones relacionadas con las metas y objetivos que tienen cada uno de los fondos.

Para el ejercicio 2008, el FAM generó 22 observaciones, que derivaron en 22 acciones. Las observaciones detectaron inconsistencias prácticamente en cada uno de los procedimientos que son revisados, es decir, se identificó ineficiencia de controles internos, incorrecta transferencia de los recursos, falta de comprobación del ejercicio de los recursos, así como el incumplimiento de metas y objetivos del fondo. En este último aspecto, la observación consistió en señalar que no fue ejercido el total del presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente, lo cual implicó recomendar a las instancias ejecutoras mejorar sus procesos de planeación con el objetivo de ejercer la totalidad de los recursos sobre el principio de anualidad; en cuanto al FAFEF, se emitieron 8 observaciones, ninguna de estas relacionada con los objetivos y metas. En este renglón, se señala que se verificó que los proyectos

realizados por las dependencias, se ejecutaron y cumplieron con las especificaciones del proyecto, en calidad y cantidad y que se encontraron concluidas y operando adecuadamente; respecto al FISE, se promovieron 10 observaciones, las cuales implicaron 6 recomendaciones, 3 pliegos de observaciones y 1 a promoción de responsabilidad Administrativa Sancionatoria. En cuanto a los elementos de cumplimiento de metas y objetivos, una de las observaciones señala que la Auditoría Superior de la Federación formulará el pliego de observaciones correspondiente, pues se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, por un monto de 39,328,583.22 pesos, más los intereses generados desde su disposición hasta su reintegro a la cuenta del fondo, por la aplicación de recursos del fondo a obras y acciones que no atienden las necesidades de provisión de infraestructura básica que beneficie exclusiva y directamente sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Una segunda observación a este respecto, recomienda al Gobierno del Estado de Jalisco que se implementen mecanismos de control y supervisión, y que a partir de ese procedimiento, se realice una evaluación del grado en que se cumplieron sus metas y objetivos, para que se presente y analice, a efecto de generar elementos que auxilien a su mejor cumplimiento.

Para el ejercicio 2009, el FAM produjo cuatro observaciones, las cuales se tradujeron en cuatro acciones, ninguna relacionada con el cumplimiento de metas y objetivos. Las observaciones se refirieron a deficiencias en la transferencia de recursos, obras no iniciadas, conceptos no previstos por el fondo y falta de información oportuna a la SHCP. Las acciones implicaron solicitar a la Contraloría del Estado para que investigue, y en su caso inicie procedimientos; en el caso del FAFEF, aunque originalmente se generaron 20 observaciones, 11 fueron solventadas antes de la integración del informe. De las restantes, una de las más



relevantes se relaciona con el incumplimiento de metas y objetivos, y consistió en el ejercicio de recursos en rubros no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal por una cantidad superior a los 78 millones de pesos. La acción promovida consistió en solicitar el reintegro de los recursos, más los intereses generados desde su disposición. La revisión no especifica si existió solicitud a alguna otra instancia para iniciar algún tipo de procedimiento administrativo; respecto al FISE, se generaron 14 observaciones, que condujeron a 14 recomendaciones. Una de las observaciones se refirió al incumplimiento de metas y objetivos, por un lado por el subejercicio del fondo en el año fiscal, y por otro lado, por no beneficiar a la población objetivo. El informe señala que se presume daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal.

Para el ejercicio 2010, el FAM generó 23 observaciones, una de las cuales se refirió al incumplimiento de metas y objetivos, pues se ejercieron recursos en proyectos no contemplados por la LCF. Como consecuencia, se emitió un pliego de observaciones, del cual el informe sólo presenta la clave con la que se identifica al mismo, sin poder tener acceso a la información; en cuanto al FAFEF, se generaron 23 observaciones, de las cuales surgieron 22 recomendaciones. Sobre el cumplimiento de metas y objetivos, se observó un importante subejercicio del fondo, además de no tener evidencia de que los recursos del fondo fueron evaluados. En ambos casos el informe señala que se emitieron los pliegos de recomendaciones, y se indican las claves de las acciones promovidas; con respecto al FISE, se determinaron 21 observaciones, de las cuales 9 fueron solventadas antes de la integración del informe. Las 12 restantes generaron 5 recomendaciones, 7 promociones de responsabilidad y un pliego de observaciones. Tres de las recomendaciones son dirigidas al Gobierno del Estado, en el sentido de implementar

actividades de control, así como practicar procesos de evaluación independientes, a fin de implementar medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos. Dentro de las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, destaca la que solicita a la Contraloría del Estado que se realicen las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo, respecto al subejercicio del fondo. Por último, el Pliego de Observaciones señala que se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 9,733,349.63 pesos, por haber realizado pagos por conceptos que no se vinculan con los objetivos del fondo y que no benefician directamente a la población en rezago social y pobreza extrema.

#### Percepción de los funcionarios de la Entidad de Fiscalización

El cuestionario dirigido a funcionarios del Órgano de Fiscalización del Estado tuvo dos principales objetivos. El primero fue identificar los procedimientos específicos que fueron empleados para auditar las aportaciones. El segundo fue identificar la manera en que la realización de los procesos de auditoría impacta en el ejercicio de los recursos. Se tuvo la oportunidad de entrevistar dos funcionarios de la entidad de fiscalización, ambos relacionados directamente con los procesos de auditoría practicados a las cuentas públicas de los años 2008, 2009 y 2010.

Una particularidad durante este periodo, en concreto para el año 2009, consistió en la configuración de una reforma a la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco. Una de las principales modificaciones consistió en trasladar la facultad de realizar auditoría de desempeño a un órgano técnico dependiente directamente del Congreso del Estado.

Otra particularidad de este periodo es que el Auditor Superior del Estado lleva en su cargo desde el 1 de agosto del año 2004, y en torno a su gestión y permanencia han existido diversas críticas. En julio de 2008 la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco emitió una convocatoria para renovar la titularidad de la Auditoría Superior. Esta convocatoria estipuló que los aspirantes serían sometidos a evaluaciones ante una comisión especial, sin embargo, este proceso no fue llevado a cabo y el Auditor anterior permaneció de manera interina. En noviembre de 2009 la Comisión de Vigilancia de LVIII Legislatura modificó los términos de la convocatoria original y el 1 de enero de 2010 reelige al Auditor Superior del Estado de Jalisco por un periodo de 7 años. Al inicio de la siguiente legislatura, la Junta de Coordinación Política del Congreso ordena una auditoría externa a cargo del despacho Russell Bedford, de los ejercicios fiscales de los años 2007, 2008 y 2009, de la cual resultaron diversas irregularidades.

A continuación se presentan los resultados de las entrevistas realizadas:

- a. Percepción respecto a los criterios compensatorios con los que se rigen los fondos de aportaciones.

Los funcionarios reconocen con amplia certeza la característica compensatoria de cada uno de los fondos de aportaciones. Tratándose de los fondos que se analizan en este documento, los funcionarios señalaron que han utilizado los datos generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), referentes a los niveles de pobreza, para realizar los análisis sobre el cumplimiento de los objetivos de gasto del FAIS y del FAM, aunque en el caso del FAFEF subrayaron que la LCF no señala que los proyectos estén dirigidos a zonas o regiones con mayor rezago.

De acuerdo con los funcionarios, han existido casos en los que se emite observación debido a

que algún proyecto no fue llevado a cabo en una región que cumpla con las características de rezago o pobreza, que prevé la ley, sin embargo, las consecuencias han sido menores, pues señalan que la capacidad que tiene la entidad para sancionar ese tipo de incumplimientos es insignificante.

Señaló uno de los funcionarios, encargado de la auditoría a fondos federales, que aunque las dependencias que ejecutan este tipo de recursos pueden tomar decisiones alineadas a los criterios que establece la LCF, en ocasiones las decisiones no son las mejores. Utilizó el siguiente ejemplo:

Si tienes 10 localidades que necesitan una escuela, y las diez califican para recibir recursos del fondo, pero sólo se tiene recursos para 5 escuelas, ¿en qué localidades las construyes?

Lo mejor sería construirlas en las más pobres, pero la regla sólo te señala que mientras la localidad califique para recibir recursos del fondo, es viable llevar a cabo el proyecto.

Ante este tipo de decisiones se enfrentan todo el tiempo las dependencias, y aunque pudiéramos (la EFSL) identificar que la decisión no fue la mejor, no tenemos facultad para hacer recomendación en ese sentido (*sic*).

Este sencillo ejemplo permite identificar que la reglamentación en torno a los proyectos financiados por aportaciones filtran de manera individual los proyectos, para asegurar que cumplan los criterios de selección, pero no tiene mecanismos que permitan realizar un análisis al conjunto de proyectos, lo cual puede generar decisiones sub-óptimas con respecto al objetivo compensatorio de estos recursos.

b. Criterios diferenciados para auditar recursos federalizados y locales.

Existen dos escenarios en los que la entidad de fiscalización se avoca a la realización de auditorías de recursos federales. El primero consiste en la petición expresa por parte de la ASF, derivado de un convenio de colaboración, para realizar auditorías a uno o más de los fondos federales. En este caso la EFSL, para lograr auditar el ejercicio de uno de los fondos, audita a

cada una de las dependencias que haya ejercido parcialmente este fondo. Con base en los lineamientos de auditoría que ofrece la ASF, la entidad local realiza los procedimientos correspondientes y al término de los mismos los resultados deben ser aprobados por el Congreso del Estado, para posteriormente ser enviados a la ASF.

Un segundo escenario en el que se auditan recursos federalizados por parte de la EFSL ocurre cuando dentro del programa anual de auditoría de esta entidad, alguno de los sujetos auditados ejerció recursos federalizados. En este caso la entidad de fiscalización emplea sus propios mecanismos y herramientas para auditar al sujeto seleccionado, sin embargo, sobre los recursos federalizados emplea la metodología y herramientas que propone la ASF, aunque sólo se trate del ejercicio de una fracción del fondo.

Los funcionarios explicaron que la diferencia esencial entre los procedimientos de auditoría que planean y desarrollan desde el ámbito local, frente a los solicitados por la ASF, consiste en que los procedimientos locales no prevén la auditoría de desempeño. Comentaron que si bien la ley de esa entidad no los faculta para realizar ese tipo de auditoría, cuando se trata de solicitudes de la ASF los procedimientos implican llevar a cabo un análisis del desempeño de los fondos. La modificación a la ley de la entidad ocurrida en 2009, mencionó uno de los funcionarios, trasladó la facultad de realizar auditoría de desempeño a un órgano especializado dependiente del Congreso del Estado, sin embargo, en los requerimientos para el análisis a las cuenta pública permanece un apartado que refiere al desempeño de las dependencias, lo que obliga a la entidad a realizar un ejercicio de análisis del desempeño.

c. Relación con la ASF y efecto del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS)

En torno al ejercicio de recursos federales, la relación que ocurre entre la ASF y la EFSL se

basa en lo previsto por el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado. A partir de este programa se establecen los procedimientos para dar cauce a las solicitudes de auditorías (ya sean complementarias o integrales) a los fondos federales y subsidios, pero también se establecen los criterios para la transferencia de recursos que este programa otorga a las EFSL a fin de contar con personal y equipamiento para afrontar las nuevas responsabilidades. Se trata de una relación basada en la descentralización de funciones y recursos.

Para la elaboración del programa de trabajo, correspondiente al PROFIS, de cada una de estas dos entidades, es necesario que exista coordinación entre ellas, a fin de que no se empalmen o dupliquen los procesos. Para esto, en las reglas de operación del PROFIS, en el capítulo sobre ejecución y operación, se establece la dinámica para que la ASF revise, y en su caso realice observaciones a los programas de trabajo de las EFSL. Posteriormente la entidad federal elabora su propio plan de trabajo.

El desempeño de las entidades locales, en torno a la auditoría de recursos federales, se refuerza con el incentivo del PROFIS, que consiste en recibir mayor o menor cantidad de recursos como resultado de la manera en que realizan los procedimientos solicitados. A este respecto, los funcionarios recalcaron que el proceso legislativo para la aprobación de las auditorías no logra ajustarse con los tiempos en que las ASF solicita los resultados. A este desfase debe sumarse que si se inicia algún procedimiento, el tiempo se amplía, pues la dependencia involucrada debe desahogar o solventar las etapas del mismo.

En general la percepción de los funcionarios entrevistados respecto al PROFIS es que permite ampliar su programa operativo anual, es decir, ampliar el alcance y el número de auditorías. Con el recurso que se recibe ha sido posible contratar personal, adquirir equipo de cómputo, adquirir incluso vehículos, y otorgar capacitación. No obstante, según señalan, en un principio

era posible contratar un importante número de personal abocado exclusivamente a realizar los procedimientos solicitados por la ASF, pero en la actualidad ha sido necesario incluso emplear personal perteneciente a la entidad local para desahogar dichos procesos.

- d. Efecto de los procesos de auditoría sobre el ejercicio presupuestal de las dependencias auditadas.

Ante la pregunta sobre los factores que determinan que una dependencia ejerza de mejor o peor manera los recursos federalizados, los funcionarios respondieron en primer lugar que la experiencia y/o la capacitación son determinantes, pues la mayor parte de las observaciones que se generan en las auditorías se derivan principalmente de errores (en la conformación de expedientes técnicos, en el registro, en la falta de algún comprobante) y no de claras intenciones por ejercer los recursos de forma irregular. En este punto uno de los funcionarios se refirió principalmente a los municipios, pues argumentó que es muy claro que aquellos municipios más pequeños y cuyo personal no tiene la preparación o capacidad suficiente, no se logra entender de la mejor manera el uso de esos recursos.

Se añadió que sin duda los procesos de auditoría que esa entidad lleva a cabo, así como los que encabeza la ASF, son determinantes para el mejor ejercicio de los recursos, no obstante también reconocieron que el papel que llevan a cabo los órganos internos de control (la Contraloría del Estado y los órganos en cada dependencia) son importantes para que las dependencias sean más cuidadosas en sus decisiones de gasto.

Se les cuestionó a los funcionarios sobre las razones que explican que una misma dependencia, en años subsecuentes, pueda mejorar o empeorar la manera en que ejerce los recursos federales. La explicación nuevamente la atribuyeron tanto a la experiencia de los operadores de los recursos, a la capacitación que reciben por parte de ellos (de la EFSL), así

como a los resultados de las auditorías practicadas a los fondos. Estos funcionarios, aunque por un lado subrayan el papel relevante que tienen las instancias de vigilancia en la tarea de orientar las decisiones de gasto, al mismo tiempo señalaron de manera menos contundente, que en algunas dependencias abusan de las consecuencias mínimas que significa apartarse de la norma. Uno de los funcionarios comentó como ejemplo de esta situación lo siguiente:

[...] ha ocurrido que identificamos (como parte de una auditoría) que alguna obra no fue construida en una zona que calificaba (un municipio con alto o muy alto nivel de marginación), pero la obra sí se llevó a cabo [...]

Por ejemplo, una escuela que se debió construir en una localidad, pero al final la construyeron del otro lado de la carretera, y en ese lado ya no era una zona que calificara para ese recurso, pero sólo lo dividía la carretera. Ni modo (sic) que le pidiéramos que la movieran de lugar o la tiraran e hicieran otra.

En ese caso, como ha sucedido en otros, la tendencia últimamente ha sido en el sentido de dejarlo en una revisión de que la obra se realizó con las características técnicas y demás condiciones que se hayan programado, aunque no necesariamente haya sido construida en una localidad o zona de las que califican [...]

f. Obstáculos administrativos e institucionales.

El encargado de auditoría a recursos federales no aceptó la existencia de obstáculos que impidan llevar a cabo su función fiscalizadora. Reconoció que en algunos casos las dependencias no son lo suficientemente ordenadas en la entrega de información, lo que repercute en los tiempos programados para llevar a cabo los procesos; en ocasiones concurren para auditar una misma dependencia tanto la ASF, la Contraloría del Estado y esa entidad (EFSL), lo cual en algunos casos obstaculiza el flujo de información porque la documentación es igualmente solicitada por cada entidad.

Son dos los aspectos más significativos que subrayaron los funcionarios, en relación con lo que pudiera significar un obstáculo para el funcionamiento de la entidad. Por un lado se



insistió en la necesidad de reconocer y corregir el hecho de que los tiempos de los procesos legislativos locales no permiten dar cumplimiento a los tiempos de entrega de los informes de auditoría que solicita la ASF. Por otro lado, sin exponerlo como un obstáculo, sino simplemente como una modificación a sus funciones, subrayaron que la modificación a la Ley ocurrida en 2009 ya no les permite realizar auditoría del desempeño, aunque finalmente realizan un proceso similar cuando se trata de las auditorías que les solicita la ASF.

#### CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la diversidad de datos y descripciones de los diferentes procesos, es necesario ahora establecer los elementos que den respuesta a los interrogantes que logran vincular la información presentada aquí con la propuesta de la investigación, esto es, se debe construir para los parámetros de este trabajo ¿qué es Jalisco? y ¿qué se logra demostrar a partir de su análisis? Para este propósito se establecen las siguientes consideraciones, atendiendo el orden en que se presentó el análisis del proceso y actores relacionados con el diseño, ejecución y fiscalización de los fondos de aportaciones por parte del gobierno estatal de Jalisco.

...

El análisis del estado de Jalisco es resultado de una sistematización y cruce de información que permitió identificar que Jalisco posee valores relevantes en cuanto a la inestabilidad electoral y en cuanto a la eficacia para fiscalizar que tiene la entidad local de fiscalización. Jalisco se ubicó en el grupo de estados con baja inestabilidad, y de forma anidada reporta un valor bajo respecto a la eficacia para fiscalizar. En Jalisco se da la irrupción electoral competitiva del PAN a partir del año 1994 cuando gana la gubernatura y la mantiene en los siguientes dos comicios. También en ese año irrumpe de manera competitiva a nivel de ayuntamientos, aunque con menor fuerza que el PRI, pero en 2006 y 2009 logra obtener poco

más de la mitad de los ayuntamientos, y debe subrayarse su dominio en Guadalajara y Zapopan. En los distritos locales ocurre algo similar, sólo que a lo largo de tres procesos electorales entre 8 y 13 distritos cambiaron entre PRI y PAN, lo que se traduce en niveles de votación muy cerrados entre estos partidos.

En términos de la medición de la inestabilidad, que se realizó con los resultados de los distritos locales, parecería que los niveles de alternancia en los distritos corresponderían con un alto grado de inestabilidad, sin embargo el valor no es alto dado que el cálculo se realiza con base en la variación de los porcentajes obtenidos en una serie de elecciones sin tomar en cuenta la victoria o derrota. Es así que para el caso Jalisco, aunque se observa una intensa alternancia en los distritos locales entre PRI y PAN en el periodo 2003-2009, el valor de inestabilidad por el partido gobernante de ese periodo (PAN) fue bajo. Ya en el análisis de ganadores y perdedores es fácil detectar que efectivamente el PAN ganó 6, 19 y 8 distrito locales de 20, en 2003, 2006 y 2009 respectivamente, lo cual lo coloca en una situación de enorme inestabilidad en cuanto a distritos ganados. Ya sumando tanto los escaños de mayoría como los de representación proporcional, el PAN tuvo 20 para el periodo 2006-2009 y 17 para el periodo 2009-2012; contra 13 y 18 del PRI respectivamente. Con este escenario corresponde realizar una consideración a la luz de la hipótesis de trabajo 5, que sostiene que la fortaleza electoral, traducida en este caso en escaños en el congreso del estado, refuerza el incentivo para que la discrecionalidad que tiene el diseño de las aportaciones sea utilizada en detrimento del objetivo compensatorio. Al respecto, es claro que para los ejercicios fiscales 2008 y 2009 el PAN tuvo una importante ventaja en el congreso, la cual se vio disminuida y superada para el año fiscal 2010. Si estos resultados se vinculan con el desempeño en el ejercicio de las aportaciones, que en general son de cumplimiento parcial y de no

cumplimiento, es posible afirmar que parece soportarse la hipótesis, aunque como veremos más adelante, el papel de los legisladores no impacta al nivel en que pudiera definirse el grado compensatorio del gasto por proyecto.

...

Al analizar cada una de las etapas del proceso de gasto público se han generado consideraciones particulares en relación con la propuesta de esta investigación. Para la primera etapa, que corresponde con el papel de las unidades ejecutoras de gasto (las secretarías), debe destacarse que existe recurrencia en la falta de información completa sobre el destino específico y/o el proyecto específico, principalmente en los fondos FAM y FAFEF. Esta deficiencia, que se ve reflejada a través del Formato Único que es enviado a la SHCP, no permite realizar un análisis exhaustivo sobre el destino preciso del gasto, y en consecuencia no es posible establecer un valor preciso del grado de compensación con que se ejercieron los recursos. Aun así, es menester analizar el comportamiento de las dependencias estatales, a la luz de la intuición sobre la ventaja teórica que representa un proceso de descentralización de recursos y responsabilidades, argumento que se consigna en la primera hipótesis de trabajo. Se identifica entonces que el funcionamiento de las dependencias ejecutoras se incorpora de tal manera al esquema de reparto de aportaciones, que se obtiene ventaja de la tarea que desempeñan esas dependencias en la identificación de necesidades, o al menos en la recolección de demandas de diferentes actores, acerca de solicitud de servicios. Esto sucede porque las dependencias logran ofrecer un primer conjunto de posibles proyectos, aunque ese conjunto no se conforma considerando los recursos que los financiarán, pues ese proceso ocurre necesariamente en una segunda etapa, en la que participan la Secretaría de Finanzas y el Comité interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo.

La participación de las dependencias queda entonces encuadrada directamente en funciones de recolección de peticiones e identificación de necesidades, así como en la ejecución de los proyectos, e indirectamente en la planeación, pues en estricto sentido, la planeación queda concretada cuando se define la cartera de proyectos de inversión y a ésta se le vincula con el Plan Estatal de Desarrollo, proceso que es encabezado por la Secretaría de Finanzas y el Comité interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo.

Además, debe ser destacado que estas dos dependencias, cuando se trata de la planeación particular de los recursos provenientes de aportaciones, se ven incluso constreñidas, más allá de la condición etiquetada de los recursos, por los convenios que adquiere el gobierno estatal con el federal en materia de coparticipación para ejercer el gasto. Esto significa que el gobierno del estado pierde parcialmente injerencia en la planeación al momento en que se compromete, mediante convenios, a cambio de incrementar la cobertura de ciertos proyectos, los cuales deben ser avalados por la instancia federal. Estos mecanismos otorgan beneficio directo al gobierno estatal en tanto que amplía la cobertura de los proyectos, y por otro lado acota el espacio de discrecionalidad, que a pesar de las etiquetas, mantienen los gobiernos estatales sobre los fondos de aportaciones.

En consecuencia, a la luz de la primera hipótesis de trabajo, el funcionamiento en el ejercicio de aportaciones mostró que mientras el diseño de gasto otorga la responsabilidad a los gobiernos estatales, en particular a las dependencias, los convenios que se signaron durante estos años, aunque mantienen la responsabilidad del gasto sobre el mismo ente, el proceso de planeación se ve influido directamente por las diferentes instancias del gobierno federal, lo que lleva a desestimar que el caso Jalisco pueda fortalecer la hipótesis, pues aparentemente la vinculación entre la descentralización de funciones y el efecto compensatorio queda opacado

por la intervención de instancias federales y la Secretaría de Finanzas y el Comité interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo del estado.

...

Del análisis a la estructura de la Secretaría de Finanzas, y las respuestas de los funcionarios entrevistados de esta secretaría, se obtienen tres principales consideraciones que se vinculan a la propuesta de esta investigación.

En primer lugar debe destacarse que la Secretaría de Finanzas realiza el proceso de análisis de la cartera de proyectos en conjunto con el Comité de Presupuestación del poder Ejecutivo, lo cual permite que se realicen, a partir de estas dos instancias, los procesos de análisis programático, análisis presupuestal, y factibilidad normativa. La intervención de estas dos instancias, en particular la del Comité, tiene el objetivo de vigilar la congruencia interna y externa de la cartera de proyectos, esto es, que en conjunto los proyectos estén considerados como parte de un esquema integral de atención, y que se encuentren alineados con la normatividad de planeación estatal. Aunque fue posible identificar, a partir de la entrevista con funcionarios de la Secretaría de Planeación, que esa corresponsabilidad en el proceso de planeación ha generado en ocasiones confrontaciones en las decisiones sobre los proyectos y ha derivado en que algunos no sean integrados a raíz de un desacuerdo entre los titulares de esas áreas, mientras que en otros casos se han integrados otros proyectos sin haber cumplido con pulcritud los criterios de los diferentes fondos.

Un segundo elemento a destacar es que dentro de la Secretaría de Finanzas existe la Dirección de Operación e Inversión, a partir de la cual se realiza la validación, revisión y ejercicio de recursos, es decir, el análisis de la viabilidad normativa y programático-presupuestal. Esta función, al menos en su diseño, tendría que alinear cada una de los proyectos y acciones

derivadas de los fondos de aportaciones, con su respectiva normatividad, y en el mejor escenario, incrementar la probabilidad de que el gasto de estos recursos tenga un sesgo compensatorio.

En tercer lugar, destaca el reconocimiento por parte de los funcionarios entrevistados de una sensible diferencia en el proceso que se lleva para ejercer cada uno los fondos analizados. Mientras que el ejercicio de los fondos FISE y FAM facilitan que se establezcan mecanismos para medir su eficacia, el FAFEF vuelve este proceso prácticamente imposible, y la razón principal es la cantidad y diversidad de destinos de gasto que tiene este último fondo.

En conjunto estos tres elementos, frente a la primera hipótesis de trabajo, que se refiere a la ventaja que supone un proceso de descentralización de funciones y recursos, dejan claro que la estructura estatal es aprovechada positivamente por la lógica de funcionamiento de las aportaciones. Esto es, a partir de los mecanismos del proceso de programación y presupuesto que posee el Gobierno del Estado, aparentemente se logran cubrir los requerimientos procedimentales para el ejercicio de las aportaciones, sin que esto signifique que la implementación de estos mecanismos sea fiel al diseño. Dicho de otra manera, en Jalisco existen mecanismos que administrativamente permiten filtrar los requerimientos normativos de las aportaciones y vincularlos a los proyectos que integran la cartera de inversión, por lo que aunque aparentemente existe una concentración de decisiones en dos órganos de gobierno, en realidad es parte de un mecanismo que filtra los proyectos, primero vía las dependencias, y en una segunda etapa de filtros ocurre tanto en el Comité como en la Secretaría de Finanzas, que como se dijo ya, el funcionamiento de estas dos dependencias pudieran insertarse en una lógica de corresponsabilidad que provoca vacío de un claro responsable y por tanto una disminución en la eficacia en el cumplimiento de la tarea de planeación. Aun así, el esquema

teórico de división de funciones en el marco de un proceso de descentralización, permite establecer que la hipótesis 1 es fortalecida por el caso Jalisco pues a partir de una estructura de descentralización de funciones se encaminan las decisiones de gasto al mejor cumplimiento de los objetivos de los fondos de aportaciones. Esto no significa que el ejercicio termine siendo compensatorio, pero al menos se observan mecanismos que permiten que las decisiones de gasto aprovechen la discrecionalidad de las aportaciones en favor de la compensación.

...

El análisis de la información obtenida de las entrevistas a los legisladores genera tres principales consideraciones, las cuales se tratarán de vincular a la propuesta de esta investigación. En primer lugar, la percepción que tienen los legisladores entrevistados acerca de la ventaja o preeminencia que posee el ejecutivo estatal en el proceso de diseño, programación, ejecución e incluso fiscalización del presupuesto, y por lo tanto el disminuido papel que representa el Poder Legislativo como contrapeso en ese mismo proceso. Efectivamente la norma mandata al ejecutivo a encabezar la programación y presupuesto, sin embargo, la percepción que expresan estos legisladores es sobre la indisposición que tuvo el ejecutivo para considerar las posiciones de las diferentes representaciones políticas dentro del Congreso. Esta situación se materializó con la fortaleza del ejecutivo estatal en los años 2008 y 2009 al tener una importante presencia de su partido en el congreso estatal.

Un segundo elemento, y que complementa la primera consideración, es el reconocimiento expreso, por parte de los legisladores entrevistados, y en particular los de origen panista, de que en el mecanismo de cabildeo del proyecto de presupuesto, participan agentes meta institucionales que funcionan como lubricantes en la maquinaria presupuestal. En particular, lo que se señala es que los agentes constitucionalmente reconocidos para instrumentar los

procesos presupuestales, son a su vez instrumentos de agentes externos que influyen en la definición del proyecto de presupuesto.

Un tercer elemento, y también como complemento de la primera consideración, se debe subrayar la percepción negativa sobre el funcionamiento de la entidad de fiscalización y sus procesos, en particular para los años de análisis. Existen señalamientos concretos sobre la irrupción del ejecutivo estatal para influir en los resultados de los dictámenes de cuenta pública para diversos años, los analizados aquí inclusive. Si bien el mandato de ley establece independencia institucional del órgano de fiscalización para realizar su tarea, existe una fuerte percepción de que el ejecutivo estatal influyó en este órgano. Es decir, las percepciones de estos legisladores se materializaron al identificar y conocer los mecanismos informales de cabildeo y negociación, que permitieron al ejecutivo estatal, no sólo influir (como lo prevé la norma presupuestal) contundentemente en la formulación y aprobación de los proyectos de presupuesto, sino incluso en los dictámenes de las cuentas públicas que generó el órgano de fiscalización local.

Las dos primeras consideraciones pueden leerse sobre la intuición de la hipótesis de trabajo 5, que establece una relación negativa entre la fortaleza del partido gobernante y el nivel compensatorio de las aportaciones. Considero que en efecto la posición mayoritaria del partido gobernante dentro del congreso le permitió al gobernador desestimar las posiciones de otros grupos políticos representados, lo cual teóricamente abre las posibilidades para utilizar la discrecionalidad en detrimento del objetivo compensatorio, sin embargo, dados los tiempos que prevé la ley para realizar el análisis y discusión del proyecto de presupuesto, es materialmente imposible que se realice un análisis al grado de incidir decididamente en la condición compensatoria de las aportaciones, y no sólo por lo extenso de la información que



es necesario revisar, sino porque los mecanismos que están previstos para la programación y presupuesto otorgan una clara división de funciones a diferentes instancias del gobierno central para que analicen y procesen los proyectos que serán alineados a los diferentes programas y fondos.

Por esta razón resulta que la hipótesis 5 queda desdibujada en este contexto pues en la realidad el contrapeso que representa la función del congreso sobre el presupuesto no tiene los alcances suficientes para incidir en la compensación. La tercera consideración se encuadra en la hipótesis de trabajo 1, pues trata el tema de la tarea fiscalizadora que de manera descentralizada realiza la entidad local de fiscalización. La hipótesis establece la posibilidad de mejorar la fiscalización si se encuadra en una lógica de funciones descentralizadas, sin embargo, dado que existió irrupción del ejecutivo, al menos así lo señalaron dos de los legisladores entrevistados, y se consignó en diversas notas periodísticas, en el proceso de dictamen de la cuenta pública, resulta que la hipótesis pierde fuerza con este caso, pues tanto la descentralización de las funciones, así como la independencia institucional quedan trastocadas por la presión política del gobernante en turno.

En consecuencia, la bondad que postula el argumento descentralizador se ve menoscabado por mecanismos informales de negociación para el diseño presupuestal (la intervención de actores externos al mecanismo diseñado y normado por la legislación positiva). En cuanto a la función de fiscalización, también descentralizada, respecto a la auditoría de recursos federales, se ve también posiblemente menoscabada, en este caso particular por la coyuntura política que se describe, y que permite ofrecer evidencia de que los espacios de discrecionalidad fueron capturados en detrimento del objetivo compensatorio.

...

Del análisis a los procesos que ha llevado a cabo la entidad de fiscalización, se pueden establecer las siguientes consideraciones en función de las hipótesis de trabajo planteadas. Inicialmente, en referencia al funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado, se identifica que en su Reglamento Interno no se señala la existencia de procedimiento alguno para llevar a cabo auditorías de desempeño, no obstante, la estructura del informe final de auditoría sí contempla un apartado sobre auditoría del desempeño, y paralelamente la Comisión de Inspección (Actualmente Comisión de Vigilancia) tiene la facultad, a través de la Unidad de Vigilancia, de llevar a cabo la evaluación del desempeño de la gestión pública y la eficiencia y eficacia de los planes y programas fiscalizables, lo cual incluye los proyectos financiados por aportaciones. Esta característica ha generado que en la práctica los informes de auditoría efectivamente contengan un apartado titulado “Auditoría del desempeño”, aunque las herramientas utilizadas para dicho fin se limiten a analizar el cumplimiento de metas y objetivos, a la luz de la normatividad que regula el origen de cada uno de los recursos que son auditados. Esta circunstancia atañe a la primera y tercera hipótesis. A la primera en tanto que la descentralización de los recursos y su fiscalización, que están presentes en este caso, no son acompañados de resultados destacables en cuanto a compensación, que como se muestra en el análisis fueron resultados de cumplimiento parcial y no cumplimiento de los objetivos de los fondos, lo cual no permite señalar que la hipótesis se pueda confirmar. En cuanto a la tercera hipótesis, que señala a la capacitación de auditores y a las auditorías del desempeño como elementos alineados positivamente con la eficacia de los procesos de auditoría, resulta no ser soportada con este caso, en tanto que aunque se capacitaron y están mandatados a realizar auditorías de desempeño, los resultados del gasto no mejoraron en los años de análisis. Aquí es conveniente matizar el análisis, pues si bien no se alinean en la realidad los elementos de la

hipótesis, no es fácil esperar que pudieran alinearse en realidad, pues sería necesario que las consecuencias de las auditorías tuvieran la fuerza necesaria como para generar una modificación en el tipo de decisiones. Esto se vincula directamente con lo propuesto en la hipótesis cuatro, y que para el caso Jalisco tampoco puede comprobarse, pues los efectos de las auditorías sobre el incumplimiento de los objetivos de las aportaciones a lo más concluyen en recomendaciones para ejercer de mejor manera el presupuesto, pero sin implicar consecuencias como las derivadas de un daño a la hacienda estatal, aunque en realidad el ejercicio impreciso de las aportaciones pueda generar más pérdidas financieras que un daño directo a la hacienda estatal.

De manera global es posible asentar que los objetivos y metas del FAM se cumplieron parcialmente para los tres años; los del FISE no se cumplieron para 2008 y 2009 y sólo parcialmente para 2010; para el FAFEF se cumplieron las metas y objetivos en 2008, pero se incumplieron para 2009 y 2010. Estos resultados permiten señalar que la eficacia y eficiencia del ejercicio del gasto de estos tres fondos fue, a lo más, parcialmente alcanzada, y es destacable de igual manera que el tipo de señalamientos de inconsistencias son similares a lo largo de los tres años. Por sí misma esta situación conduce a establecer que el mecanismo para mejorar las decisiones de gasto no parece estar teniendo resultado, ya sea por el lado de la amenaza que representa un proceso de auditoría (hipótesis 4), o bien por el lado de los procesos de capacitación a los ejecutores de gasto (hipótesis 3). En el caso particular de la capacitación, al tratarse de equipos de trabajo que van rotando cada año, no logra generarse experiencia, mientras que en el caso de la amenaza que representa una auditoría, debe destacarse que la percepción es que la consecuencia de incumplir los objetivos y metas de los fondos no ha sido suficientemente severa para generar un cambio.

No menos importante es destacar que existe un desfase entre el cronograma con que funciona la ASF, frente al cronograma de la entidad local de fiscalización. Esta condición condujo a que la calificación que otorgó la ASF a la entidad estatal se viera afectada, pues la entrega de los informes de FAFEF 2009 y 2010 se efectuó fuera de los periodos establecidos, aunque se sumó también el hecho de que existieron otras irregularidades en el ejercicio.

## CAPÍTULO VII

### ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN FINALES

Para iniciar la discusión de los resultados de esta investigación es necesario establecer que los hallazgos se presentan en dos plataformas, que corresponden con la ruta metodológica que se utilizó, esto es, se obtuvieron hallazgos relevantes del análisis documental y del trabajo de campo, así como hallazgos complementarios a partir del estudio econométrico que se consiga en el Anexo R.

La pregunta que respondo en esta investigación es: ¿Por qué las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio de las aportaciones?

Se estableció como argumento que existen dos elementos que inciden directamente en el cumplimiento del objetivo compensatorio:

- Primero la posibilidad de usar la discrecionalidad de estos fondos en detrimento de la compensación. Esta posibilidad está teóricamente contenida por el funcionamiento de los entes de fiscalización locales, esto es, por la capacidad que tienen estos organismos para corregir o prevenir el uso incorrecto de estos recursos.
- En segundo lugar la intención, que se refiere al incentivo que existe para ejercer los recursos de manera contraria al objetivo compensatorio. Esta intención ha sido representada por escenarios electorales que pueden ser entendidos como el nivel de fortaleza o presencia electoral del partido gobernante.

El camino para materializar este análisis ha implicado revisar el funcionamiento de los entes de fiscalización en la tarea particular de auditar aportaciones. Se realizó tanto un análisis cualitativo a partir de los casos de estudio expuestos, como uno cuantitativo a partir del modelo de regresión. De igual manera, para el aspecto electoral se realizó un análisis

cualitativo que ha quedado plasmado en los casos de estudio, pero también se intentó fortalecer el resultado a partir del modelo de regresión.

En este sentido creo conveniente discutir los elementos previos al análisis de los casos, para posteriormente ir plasmando los hallazgos en el marco de la propuesta de esta investigación, lo que implica revisar cada una de las hipótesis de trabajo propuestas e ir confrontándolas con los resultados.

En ese tenor retomo una de las reflexiones iniciales de esta investigación, que refiere a la escasez de análisis sobre el tramo de decisión en el que participan los gobiernos estatales, y que sigue siendo sin duda una caja negra. Al respecto, para el desarrollo de esta investigación fue necesario obtener información de ese tramo de decisión y todo condujo a la imposibilidad de generar un indicador robusto del grado de compensación con que se ejercen las aportaciones, por el simple hecho de que muchos de los gobiernos estatales siguen sin hacer pública toda la información a la que están obligados, o simplemente la reportan de manera parcial o incorrecta. Esta realidad tuvo efecto incluso en la manera de afrontar esta investigación y se modificó parte de la estrategia metodológica.

Por otro lado merece volver a señalar que el diseño de los fondos de aportaciones actualiza el principio descentralizador pues otorga a gobiernos subnacionales el derecho y responsabilidad de ejercer los recursos, aunque cabe mencionar que al ser recursos condicionados adquieren un carácter restrictivo, el cual es justificado porque el origen de los recursos es federal, y es este nivel de gobierno en el marco de una estrategia general de gasto que pretende ser dirigida a los sectores de población menos aventajados. Esto en estricto sentido puede contravenir la intuición primigenia de la descentralización, pues finalmente puede dejar a los gobiernos estatales como simple ejecutores de proyectos y recursos, desaprovechando con ello su teórica

ventaja comparativa en la correcta identificación de problemáticas, y su consecuente solución. Sin embargo, al identificar que existen diferentes grados de holgura en la discrecionalidad con que los gobiernos estatales ejercen las aportaciones, es posible retomar y ajustar el argumento descentralizador para mirar hacia el ejercicio de las aportaciones, aun con su condicionamiento.

Ahora bien, al intentar dar respuesta a la pregunta central fue necesario establecer qué tan compensatorias fueron las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos estatales a partir de las aportaciones para posteriormente tratar de explicar la variación entre estados. Aquí es donde la noción de caja negra es que tuvo un primer impacto pues debido a la imposibilidad de tener información completa sobre el destino final de los recursos, fue imposible generar el valor de compensación para todos los estados, años y fondos, como se mostró en la Tabla 5 del Capítulo III. Lo más relevante que se pudo obtener de ese primer acercamiento a la compensación es que entre los valores que sí fue posible generar existe mucha variación, tanto entre estados, entre fondos, pero más interesante, entre fondos de un mismo estado y el mismo fondo en un mismo estado, circunstancias que condujeron a indagar en elementos que van más allá de la simple estructura normativa de los fondos de aportaciones, como la entidad de fiscalización y sus procesos, los mecanismos de gasto estatal y los escenarios electorales que se traducen en fortaleza o debilidad en el congresos del estado.

El camino hacia la selección de casos de estudio tuvo el objetivo de concretar un ejercicio empírico para establecer los argumentos en torno al efecto de los procesos de fiscalización y los escenarios electorales sobre el nivel de compensación de tres fondos de aportaciones en dos estados. Este proceso resultó en el desarrollo de dos indicadores, siendo el primero el relacionado con la función de auditoría. En este caso nuevamente la imposibilidad de obtener

información, ahora sobre la calificación que otorga la ASF acerca del desempeño de las EFSL, implicó construir un *proxy* que permitiera reflejar esa calificación. Esto por supuesto está sujeto a una crítica en torno a la validez o confiabilidad de la calificación emitida por la ASF, sin embargo, dado que esa calificación determina parte del presupuesto que reciben las EFSL por parte de la ASF, implica poner el mismo incentivo a todas las entidades, pero más importante aún, fue tener al menos una valoración homogénea por parte de una instancia relacionada directamente con el funcionamiento de las entidades locales. En el caso del indicador de la variable electoral se generó el valor de inestabilidad, basada en Morgenstern y Potthoff (2005). Esta medición permite identificar en tres diferentes niveles las características de los resultados de la competencia electoral, sin embargo, no permite identificar ganadores y perdedores, sólo la variación porcentuales de votación obtenida. Aquí se utilizó esta propuesta a partir de los resultados de los distritos locales, por lo que la inestabilidad que se midió fue particularmente la que refiere a los diputados locales. Pero dado que el valor de inestabilidad no incluye la condición de ganador o perdedor, es posible identificar que para los dos casos de estudio no fueron completamente coincidentes, al menos de manera intuitiva, el valor de inestabilidad y los distritos ganados o perdidos, es decir, cuando se observa el número de distritos ganados y perdidos para los años en que se calculó el valor de inestabilidad, pareciera que no corresponde con el valor de inestabilidad obtenido. Debe además señalarse que la inestabilidad se calculó para un periodo previo al de los años de análisis de gasto de aportaciones, precisamente sobre la intuición de que las decisiones de gasto pasan también sobre el análisis del comportamiento o conformación que ha tenido el escenario electoral.

...

Como fue establecido en el Capítulo IV, Campeche y Jalisco fueron seleccionados a partir de



dos indicadores que fueron claramente justificados. Sobre el análisis de estos dos casos y apoyado en algunos de los resultados del modelo de regresión es que realizo el siguiente análisis y conclusión.

La primera hipótesis de trabajo señala que la descentralización de las funciones de gasto y fiscalización de recursos etiquetados es un elemento que se traduce en que las decisiones presupuestales de los gobiernos estatales fortalezcan su orientación compensatoria. En primer lugar debe señalarse que la descentralización por sí misma no garantiza una relación positiva con un ejercicio compensatorio del gasto, no obstante, habría que señalar si al menos la descentralización de estos elementos tiende al uso compensatorio de las aportaciones.

En este sentido, en ambos casos de estudio se detecta que en una primera instancia el papel de las dependencias ejecutoras de gasto federalizado queda limitado o encuadrado en la recolección o identificación de necesidades, y en la posterior ejecución de proyectos, pero su participación es indirectamente relacionada con la planeación, la cual es llevada a cabo de manera centralizada por otra instancia. Si a esto se suma que las aportaciones pueden ser ejercidas en coparticipación con el gobierno federal, resulta que la posibilidad de influir de las dependencias en la planeación disminuye. Estas circunstancias se relacionan directamente con el postulado descentralizador, y se tiene como resultado que para el caso de las aportaciones los gobiernos estatales terminan siendo sólo parcialmente responsables de los recursos pues tanto la etiqueta de gasto como los convenios de coparticipación llevan al mínimo el papel planificador que pudiera esperarse que tuvieran los estados en una lógica descentralizadora. Esta limitada participación en la planeación se materializa con lo que fue expuesto en las entrevistas a funcionarios de ambos estados, a partir de las cuales se obtuvo que mientras en Campeche se ha dado prioridad a la realización de los proyectos que son denominados

“compromisos notariados”, en Jalisco no fue tan evidente que existiera un mecanismo similar, sin embargo en diversos casos la respuesta sobre la estrategia para seleccionar los proyectos se refería a la “orientación que el gobierno le da al gasto”. En ambos casos se refiere más a estrategias de gasto que siguen una lógica de compromisos coyunturales, que una planeación basada en los objetivos de los fondos de aportaciones.

Aun así es posible identificar diferencias entre estados, pues se detectó que con mayor relevancia en el caso de Jalisco, las características de la estructura de planeación presupuestal se adapta convenientemente al funcionamiento de las aportaciones, pues las dependencias ejecutoras de gasto juegan un papel decisivo, en una primera etapa del proceso de planeación, que implica la recolección o identificación de requerimientos por parte de la población. Es decir, al menos en el esquema estrictamente teórico, el funcionamiento de las dependencias ejecutoras sí abona a fortalecer el postulado descentralizador al funcionar como los instrumentos más cercanos a las problemáticas locales y que logran identificar los requerimientos de ciertos sectores sociales. Es decir, de alguna manera los gobiernos estatales se tienen que allegar de proyectos para realizar, y son principalmente las dependencias estatales las que se convierten en buzón de peticiones.

Es en ese sentido que afirmo que la participación de las dependencias en un proceso de planeación está socavada, pues sólo colectan posibles proyectos, aunque al mismo tiempo en ese proceso de colección de proyectos se puede identificar una muy importante arena de incertidumbre que pueden usar las dependencias para incluir solo cierto tipo de proyectos. En el caso de Campeche esa selección de proyectos podría ser más aleatoria que en Jalisco, sólo porque la estructura de análisis y decantación de la cartera de proyectos que tiene Jalisco está mejor normada. Sin embargo los resultados de las revisiones de auditoría señalan que es

Campeche y no Jalisco el que gasta mejor estos recursos. Aparentemente la sofisticación en el proceso de planeación que tiene Jalisco no alcanza a generar un conjunto de proyectos adecuados para que sean ejercidos con una lógica compensatoria, caso contrario de Campeche, que genera buenos resultados compensatorios, o al menos mejores que Jalisco, y donde la diferencia es que gran parte de los proyectos que se llevaron a cabo en ese periodo resultaron de los compromisos notariados del entonces candidato. Evidentemente este mecanismo no es un modelo de planeación, así que es imposible atribuirle un valor probatorio, lo que sí es posible es establecer que parte de la clave para que un conjunto de proyectos termine siendo ejecutado y pueda entrar en una lógica compensatoria, primero debe ser colectado por alguna de las dependencias, y luego esta debe lograr integrarlo a la cartera de proyectos, a partir del expediente técnico que logre generarle. Efectivamente no es la etapa más importante del proceso de planeación, pero de esto depende que exista cartera de proyectos.

...

En la segunda hipótesis señalo que la independencia institucional de las entidades de fiscalización locales es un factor que incrementa la posibilidad de lograr procesos de auditoría efectivos. Por un lado se detectó que normativamente existen elementos para afirmar que el diseño institucional de los dos casos estudiados prevé condiciones de independencia. Para los años de análisis (2008-2010) se identificó que la entidad de fiscalización de Campeche incluso generó una percepción de un alto grado de independencia, por parte de los legisladores entrevistados, al punto que esgrimieron quejas por la postura sumamente aislada del titular de la entidad en esos años. Por el contrario, en el caso de Jalisco la percepción fue de una fallida independencia, por la intromisión del ejecutivo estatal en los resultados del análisis a las cuentas públicas del periodo.

Lo que se pretende con la independencia es disminuir la intromisión del gobierno central en la vigilancia de los recursos que él mismo ejerce, lo que se traduce en que los resultados de la vigilancia sean lo más objetivos posibles. No sólo depende de que estos resultados sean objetivos para lograr un impacto positivo en el ejercicio de las aportaciones, sino que estos resultados, en el caso de que exista alguna irregularidad sean lo suficientemente severos como para generar un estado de precaución sobre quienes se responsabilizan de ejercer esos recursos. Antes de ir a esa parte del análisis solo basta mencionar en esta etapa que para el periodo de estudio, y a partir de las percepciones de los diputados entrevistados en Campeche, la entidad de fiscalización local fue percibida no sólo como una instancia con independencia, sino incluso aislada, con cuyo titular resultaba muy complicado dialogar o solicitar información, mencionó una de las diputadas<sup>39</sup>. Esta situación es acompañada de una buena calificación en el desempeño de las funciones de auditoría a las aportaciones (calificación otorgada por la ASF), además de buenos resultados en el ejercicio del gasto de aportaciones. Insisto, la independencia institucional y la buena calificación de la ASF son necesarias pero no suficientes para obtener resultados compensatorios, la amenaza real de sanción es un elemento que debe agregarse. Del análisis econométrico se obtiene un respaldo que alienta, pues se establece que cuando se trata de entidades que son consideradas autónomas, frente a las que no se les considera así (o se les considera menos autónomas), se reduce la probabilidad de que se produzcan valores más bajos en la calificación sobre el cumplimiento de objetivos del gasto. Lo que hace el modelo es verificar cómo se relacionan las buenas calificaciones de gasto frente a las malas, a la luz de entes autónomos frente a menos autónomos. No es posible generar una conclusión tajante, pues la vinculación directa entre autonomía o independencia y

---

<sup>39</sup> Cuando se realizó la entrevista a funcionarios de la EFSL de Campeche no tuve la oportunidad de ser recibido por el titular, a diferencia de Jalisco, donde comenté directamente con el titular los objetivos de la investigación.

buenos resultados de gasto, implica la existencia, como ya lo he mencionado, de un esquema de amenaza creíble sobre los ejecutores de gasto<sup>40</sup>.

...

La tercera hipótesis establece que la capacitación de los auditores y la realización de auditorías del desempeño son elementos que incrementan la eficacia de los procesos de auditoría. A este respecto debe puntualizarse que la eficacia de los procesos de auditoría no culmina con la presentación de informes objetivos y correctamente desarrollados, pues la utilidad final es que sus observaciones sean un insumo para quien toma decisiones de gasto, por lo que la eficacia de estos procesos debe entenderse de manera más amplia, e incluir la incidencia sobre el ejercicio presupuestal.

En este sentido, además de que en ambos casos existe evidencia sobre la independencia de sus entes fiscalizadores, igualmente en ambos casos, de acuerdo con la normatividad que establece el PROFIS, se aplican mecanismos de auditoría del desempeño, al igual que los servidores públicos responsables de auditar las aportaciones recibieron capacitaciones en el mismo sentido. Aunque en ambos casos, como parte del informe final de auditoría, se contempla un apartado para la evaluación del desempeño o auditoría de desempeño, sólo en el caso de Campeche la ley local sí establece la obligación de llevar a cabo auditorías del desempeño. Debe puntualizarse que cuando se trata de aportaciones, los equipos de auditores deben de recibir capacitación enfocada en la auditoría de los recursos federales, con énfasis en los objetivos y metas que marca la LCF, a través de los recursos transferidos mediante el PROFIS.

En consecuencia, aunque derivado de las entrevistas se señala que sí existieron procesos de

---

<sup>40</sup> En el modelo dos del estudio econométrico se consigna este resultado. Cabe mencionar que el modelo utiliza un *proxy* para el valor compensatorio y se trata de una variable ordinal que captura las calificaciones que obtiene el gasto en los procesos de auditoría, las categorías son: no cumple, cumple parcialmente y cumple satisfactoriamente.

capacitación, no se ofreció evidencia documental que permita conocer el contenido de los mismos. En este mismo tenor, la existencia de auditorías centradas en el desempeño se prevén en la misma normatividad que estructura al PROFIS, por lo cual es aparentemente irrelevante si la entidad local de fiscalización prevé este tipo de procesos en su propia normatividad, pues es a partir de la normatividad federal que se conducen estos procesos de auditoría. Debo subrayar que en el caso Campeche la ley local establece la obligación de realizar auditorías de desempeño, y estas se deben de realizar sobre toda la muestra que se audita y no sólo sobre los recursos federales, por lo que teóricamente los auditores están más familiarizados con esta metodología, y coincide en que para Campeche se obtienen valores de compensación positivos para los fondos analizados. En contraposición está Jalisco, en donde la ley local en la materia no establece obligatoriedad de realizar auditorías del desempeño, aunque ciertamente el formato del informe final de auditoría de la cuenta pública contiene un apartado denominado auditoría del desempeño, no obstante es inexistente algún proceso preestablecido para realizarla o una metodología particular, y se convierte en un apartado donde los auditores plasman como desempeño el simple cumplimiento de metas, sin identificar criterios de calidad, eficiencia, eficacia o economía. En el caso Jalisco, ya se ha mencionado pero conviene remarcarlo, no se obtienen valores positivos en el cumplimiento de los objetivos de los fondos, por lo que este caso ofrece un ejemplo de vinculación entre carencia de mandato para realizar auditoría de desempeño y pobres resultados en el ejercicio de las aportaciones.

En ninguno de los dos casos es posible afirmar que la coexistencia de (mandato de ley para realizar auditorías de desempeño y buen o mal cumplimiento de los objetivos de los fondos) implique causalidad, aunque reconozco que son elementos necesarios, que no suficiente, para la explicación del mejor ejercicio de los recursos. No obstante, como lo he reiterado, sin

importar el origen de los recursos, mientras la consecuencia de incumplir los objetivos de los mismos no esté atada a una sanción, o el buen cumplimiento atado a un premio, resulta muy complicado esperar incidir en el tipo de decisión de gasto, por lo que ninguno de los dos casos permite abonar a fortalecer la hipótesis que se plantea. Aun así, deseo establecer que cuando se analizó a partir del modelo econométrico la relación que existe entre el desempeño de las entidades de fiscalización (es decir, la manera de aplicar las auditorías de desempeño, la capacitación a los auditores, entre otros elementos) y la calidad del gasto de los gobiernos estatales, se obtuvo que las entidades de fiscalización que han llevado de mejor manera los procesos de fiscalización sobre los recursos federales, en general se relacionan con mejores calificaciones en el cumplimiento de los objetivos del gasto. Esta lectura debe realizarse con sumo cuidado, pues lo que representaría es que se fortalece la hipótesis, pues se supondría que los procesos de auditoría están afectando positivamente la calidad del gasto, el problema es que esa conexión (representada por la sanción o premio) no existe.

...

La cuarta hipótesis establece que la capacidad de las entidades de fiscalización locales para iniciar y dar seguimiento a los procedimientos derivados de las auditorías incrementa la posibilidad de que las decisiones de gasto de aportaciones se ciñan a los criterios compensatorios.

En ambos estados, las entidades de fiscalización están facultadas para determinar responsabilidades de los servidores públicos así como daños y perjuicios a la hacienda pública, y también puede iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos. No obstante, el principal limitante para que estas facultades surtan el efecto deseado de moldear las decisiones de gasto, consiste en el bajo impacto de las medidas

correctivas o sanciones sobre el incumplimiento de los objetivos compensatorios, pues no se trata de una afectación a la hacienda pública, en términos de las leyes aplicables. Al respecto, derivado de la información de las entrevistas a funcionarios se obtiene que las consecuencias que han existido cuando se incumplen los objetivos compensatorios son mínimas. Esto significa que la posible amenaza que representan los procesos de fiscalización se percibe inexistente porque los incumplimientos de los objetivos compensatorios no se traducen en afectaciones a la hacienda estatal, de acuerdo con la LCF. En este sentido, aunque exista la capacidad de iniciar y dar seguimiento a los procedimientos, estos son enfocados principalmente en sancionar la afectación a la hacienda pública estatal y no se enfocan en el cumplimiento de los objetivos compensatorios de las aportaciones, razón por la cual el posible efecto que produce iniciar y dar seguimiento a los procedimientos, termina diluido cuando se trata de aportaciones y sus objetivos<sup>41</sup>.

...

La quinta hipótesis señala que a mayor fortaleza o preeminencia del partido que gobierna el estado se traduce en incremento de la discrecionalidad en el ejercicio presupuestal y reduce el nivel compensatorio de las aportaciones. Esto significa que a mayor presencia partidista del partido que gobierna el nivel estatal, tendría que implicar menos grado en el cumplimiento de los objetivos y metas del gasto, esto es, la calidad del gasto. La intuición es que la mayor presencia se traduce en mayor poder de decisión, y en este sentido, del análisis a los casos de estudio se deriva que en Campeche se trató de un gobierno estatal con mayoría en el congreso para los años de estudio, aunque con un valor de inestabilidad alto, que se asociaron con resultados positivos en el grado de compensación de las decisiones de gasto de inversión para

---

<sup>41</sup> Cuando la ley enuncia la afectación a la hacienda estatal se refiera al desvío de recursos, el peculado y cualquier otro gasto de recursos públicos que pretenda beneficio privado.



el periodo.

En el análisis realizado a los informes de la ASF se confirma esta percepción, pues se extrae que efectivamente las auditorías al ejercicio de esos fondos generan conclusiones de cumplimiento parcial y cumplimiento total en los objetivos de los fondos para los tres años de estudio. Con estos resultados no es posible apuntalar la hipótesis planteada, y por el contrario se estaría presentando evidencia en el sentido opuesto, ya que el caso muestra que la fortaleza electoral en el congreso se asocia con buenos resultados de compensación en el ejercicio de las aportaciones. En el caso de Jalisco se reporta un valor de inestabilidad bajo, pero en el análisis de la presencia partidista en el congreso es claro que el PAN tuvo una importante ventaja durante los años 2008 y 2009, la cual se vio disminuida y ligeramente superada para el año fiscal 2010. Este nivel de presencia partidista debe ponerse en perspectiva frente a los resultados de las auditorías, que en general son de cumplimiento parcial y de no cumplimiento, es decir, son malos resultados. Lo que resulta es que los dos elementos se encuadran en la lógica de la hipótesis planteada, y todo lo demás constante tendría que decirse que este caso refuerza la hipótesis.

El análisis de los escenarios descritos en estos dos casos se intentó ampliar a partir del modelo econométrico, el cual arrojó que la fortaleza del partido del gobernador, a nivel de los congresos locales, se relaciona con mayor probabilidad con menores calificaciones en el cumplimiento de objetivos del gasto de inversión. Aquí la intuición llevaría a establecer que dada la fortaleza electoral se esperaría que la captura del espacio discrecional de las aportaciones fuera utilizado en detrimento del objetivo compensatorio.

A pesar de que el análisis de los casos y el modelo de regresión pudieran sugerir en su conjunto que el dominio de un partido gobernante pudiera resultar en el uso discrecional de los

recursos públicos, es muy importante dejar claro que hay al menos un elemento que deja vulnerable la propuesta. Esto consiste en el hecho de que existe un conector ineludible entre el concepto de domino electoral y decisiones discrecionales, y se trata del papel de los legisladores en el proceso de presupuesto, que como fue señalado, aunque resulta un papel relevante en la negociación con el Poder Ejecutivo, sus funciones no tienen el alcance como para determinar la naturaleza de los proyectos que pudieran ser atados a los fondos de aportaciones, y por tanto no tendrían injerencia en el grado compensatorio de los mismos. En todo caso, el papel que juegan los legisladores al aprobar un proyecto de presupuesto, sin cuestionarlo, es el de convalidar el esquema de gasto que determina el ejecutivo, incluyendo la intención que exista sobre el ejercicio de las aportaciones, pero no se les puede considerar como agentes que afecten directamente esta condición. Así, alto o bajo dominio a nivel del congreso del estado no repercute decisivamente en los niveles compensatorios de las aportaciones.

...

La sexta hipótesis señala que los escenarios de muy alta o muy baja inestabilidad electoral provocan que el gasto de aportaciones se realice de manera estratégica y se aleje del objetivo compensatorio. Esta hipótesis sigue una lógica clientelar, e implica que la medición de inestabilidad se relacione de manera negativa con el objetivo compensatorio de las aportaciones. Es decir, un escenario en el que existe poco cambio en los resultados electorales (escenario de estabilidad), puede incentivar a dirigir los recursos de manera estratégica, tanto a los distritos ganados, como a los perdidos, según la estrategia que se pretenda, ya sea atender clientelas o tratar de avanzar en los distritos perdidos. Pero puede ocurrir también, que en un escenario donde los resultados electorales son muy inestables, el incentivo que se refuerza esté

dirigido a ejercer el gasto de forma estratégica. Esto significa que los escenarios de alta y baja inestabilidad intensifican el incentivo hacia el uso estratégico de los recursos, y que difícilmente se trataría de un uso compensatorio.

Del análisis a los casos se obtuvo que Campeche reporta alta inestabilidad y buenos resultados compensatorios en el ejercicio de las aportaciones, mientras que Jalisco tiene bajo nivel de inestabilidad y malos resultados compensatorios. Sólo el análisis de estos dos casos vuelve insostenible la hipótesis y el modelo econométrico no aportó resultados significativos en este sentido. Lo que vale reflexionar es que la posible conexión entre estabilidad o inestabilidad electoral y el uso de las aportaciones implica que los tomadores de decisión de gasto no sólo perciban la existencia de esta condición electoral, sino que le otorguen un valor tal que decidan tomar decisiones de gasto estratégicas tras identificar cuanta inestabilidad se ha generado en el sistema electoral. Pero más importante es que esas decisiones de gasto en realidad alcancen el modelo de planeación de las aportaciones y de manera intencional haya una desviación del objetivo compensatorio. De los casos analizados es posible detectar que la toma de decisiones de gasto de aportaciones se ha convertido en un proceso casi mecánico, que por la premura de los tiempos para constituir los expedientes técnicos de los proyectos y la premura para cumplir hasta donde sea posible con los criterios de la LCF, resulta un escenario complicado que los tomadores de decisión estén considerando la inestabilidad como una variable relevante en su decisión.

...

Considero que tras la revisión de las hipótesis de trabajo y sus respectivas consideraciones finales, es necesario establecer una reflexión general a partir de los casos de estudio para estar en condiciones de responder: ¿Qué es lo que ocurre en estos gobiernos estatales y que afecta el

grado de compensación de las aportaciones?

Aunque resulte reiterativo, deseo mencionar de manera sintética y comparativa los elementos descriptivos de los dos casos. Se trata de dos casos de estudio con características disímbolas, desde la cantidad de población, la condición de urbanidad, el rezago, la desigualdad, el ingreso y el bienestar económico. En lo presupuestal y financiero hay datos opuestos y otros coincidentes, pues por un lado Campeche es el de mayor gasto per cápita promedio y Jalisco se ubica en el grupo de estados con menor gasto per cápita promedio; pero por otro lado, ambos estados se ubican en el grupo de estados con menor dependencia hacia las aportaciones, e igualmente se ubican en el mismo grupo cuando se mide la autonomía financiera, ambos muy cercanos del valor medio nacional. También muy cercanos se ubican cuando se mide el costo burocrático, aunque se presentan como opuestos en la proporción de gasto de inversión.

Con respecto a la planeación, en ambos casos se deposita principalmente en la Secretaría de Finanzas, y en ambos casos el papel de las dependencias ejecutoras de gasto se centra en la recolección de posibles proyectos y la realización de los expedientes técnicos de los mismos. Si bien en ambos se centraliza la tarea en la Secretaría de Finanzas, en Jalisco, a diferencia de Campeche, aunque existe un mecanismo normativo más preciso y ordenado, que aparentemente logran cubrir los requerimientos procedimentales para el ejercicio de las aportaciones, esta responsabilidad se comparte con el Comité de planeación.

En particular en Campeche se logran obtener resultados compensatorios en el ejercicio de aportaciones, y se vinculan con alta inestabilidad electoral, alta presencia partidista en el congreso y buen desempeño de la entidad de fiscalización. La decisión en torno a los proyectos que serán incluidos en la cartera de inversión es concentrada de manera fáctica en la Secretaría de Finanzas, la cual es el elemento clave para que los proyectos que finalmente se

llevan a cabo cumplan los criterios establecidos en la LCF y que resulte en un ejercicio pro compensatorio, pues como se describió en el capítulo Campeche, los servidores públicos responsables han mantenido una estrecha relación con las dependencias federales que coordinan los fondos.

En Jalisco la historia es diferente, los resultados no son compensatorios, existe baja inestabilidad electoral, y mal desempeño de la entidad de fiscalización local. Existe un mecanismo aparentemente bien articulado para filtrar los proyectos hasta ser parte de la cartera de inversión, y como responsables de ese mecanismo la norma señala a la Secretaría de Finanzas y el Comité de planeación. Esta condición de corresponsabilidad puede estar generando una suerte de efecto disolución sobre la responsabilidad final de los proyectos que se aprueban, pues ambas instancias tienen facultad para influir en el diseño final del presupuesto de egresos y por tanto en la cartera final de proyectos de inversión.

Por lo tanto lo que ocurre en estos dos gobiernos estatales, y que encuentro complicado que no ocurra en otros casos, es primero que la selección de proyectos, que llevan a cabo las dependencias, se realiza sin un criterio prediseñado, sino por una situación aleatoria, esto es, promesas de campaña, solicitudes de municipios, organizaciones, y no son resultado de un análisis programático de necesidades. Esto provoca que el conjunto inicial pueda estar sesgado en torno al tipo de necesidades que surgen de las zonas o regiones del estado más amplias. Es decir, si la zona A de un estado es más amplia y poblada que la zona B, es más probable recibir más propuestas o identificarlas de la zona A. Esto puede resultar en un espectro de conjuntos de proyectos que van desde aquellos que no contienen suficientes proyectos que cumplan con los criterios de las aportaciones, hasta conjuntos con un número de proyectos que supera la restricción presupuestal.

En segundo lugar, lo que ocurre en estos estados es que las decisiones principales sobre los proyectos que finalmente entran en el conjunto de proyectos de inversión que son ejercidos, se toman en las secretarías de Finanzas, aunque en Jalisco además en el Comité, es decir, se centraliza la decisión. Parte del éxito de Campeche se explica ciertamente porque la decisión para analizar los posibles proyectos recae en una sola oficina, que ha generado una curva importante de aprendizaje los últimos diez años, y han sabido establecer relación directa con las dependencias federales que coordinan los fondos, elemento que aunque puede leerse anecdótico, le ha permitido a esa área poder resolver dudas y obstáculos administrativos de manera muy eficiente. En Jalisco parte del no éxito es una circunstancia similar, se concentra la decisión pero en dos instancias, que tienen la misma jerarquía organizacional, tienen capacidad de incidir en el presupuesto y tienen titulares diferentes, lo cual ha generado incluso situaciones de parálisis en la inclusión o no de algunos proyectos. Es decir, la explicación en este punto es la disolución de la responsabilidad ante un escenario de corresponsabilidad sin división clara de los alcances de cada uno.

Y finalmente, lo que en ambos casos, y en cualquier caso estatal, aporta gran parte de la explicación para que no se cumpla el objetivo de las aportaciones, es que mientras el elemento de intención (el deseo de utilizar la discrecionalidad de las aportaciones) está latente en los responsables del gasto, el elemento de posibilidad (el funcionamiento de la entidad de fiscalización) está increíblemente debilitado. Este es un elemento toral de la respuesta, pues pueden existir un sin número de procesos de capacitación a auditores, e incluso a ejecutores de gasto, puede existir la posibilidad de iniciar y dar seguimiento a observaciones, puede existir un sofisticado sistema de indicadores, pero mientras el incumplimiento de los objetivos de los fondos no sea estimado como una afectación a la hacienda estatal, y principalmente no sea

sancionado como una afectación a la hacienda estatal, el incentivo al cumplimiento queda atado en gran medida a la aleatoriedad con que se seleccionan los proyectos y al procedimiento de análisis que ocurre en las áreas de finanzas, así como el buen o mal tino de sus funcionarios en la tarea de vincularse y seguir las recomendaciones de las instancias de gobierno federal que coordinan los fondos.

## REFERENCIAS

- Ayllón, S. L., & Merino, M. (2009). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. Cuadernos sobre rendición de cuentas. México, D.F.: Secretaría de la Función Pública.
- Bird R.M. (2001): "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance", en M.E.Freire y R.E.Stern (eds): The Challenge of Urban Governance, World Bank Institute, Washington.
- Bovens, Mark. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- Buchanan, James M. Robert D. Tollison and Gordon Tullock, eds. (1980), Toward a Theory of the Rent Seeking Society, College Station: Texas A&M University Press.
- Cabrero Mendoza, E., & Mejía Lira, J. (1992), Marco teórico metodológico para el estudio de la política de la descentralización en México. México, D.F.: CIDE.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL, 2010.
- Coraggio, J.L., (1991), Las dos corrientes de descentralización en América Latina, en Ciudades sin Rumbo. Investigación Urbana y proyecto popular, Quito, SIAP-CIUDAD.
- Crespo, J. A. (2001). Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- CUCEA e IMCO, (2013), La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz and Weingast, Barry R., (2003). Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico (typescript) Stanford University
- Díaz-Cayeros, A. y Silva S., (2004a). Gasto Público: Descentralización versus efectividad. Cuaderno de trabajo. Washington Comisión Económica para América Latina.
- \_\_\_\_\_, (2004b), Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social, Estudios y Perspectivas, CEPAL.
- Díaz-Cayeros, A., (2006a), Federalism, Fiscal Authority and centralization in Latin America, Cambridge University Press.



- \_\_\_\_\_, (2006b), *Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal*, Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL.
- Dixit, A. and J. Londregan (1996), “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”, *Journal of Politics* 58, 1132-55.
- Drazen, A., (2000), *The political business cycle after 25 years*, NBER Macroeconomics Annual (May).
- Enríquez, C., (2001), *Federalismo, coordinación fiscal-hacendaria*, IERD, México.
- Falleti, Tulia (2009), *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Ferejohn, John. (1974). *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- Figueroa Neri, A. (2007). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Auditoría Superior de la Federación, México.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*. México. Universidad de Guadalajara.
- Graziano, Luigi. (1976). ‘A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behaviour’, *European Journal of Political Research* 4: 149-74.
- Hernández, F., (1997), *Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?* en Documento de trabajo. División de Economía, Número 85, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México*, en *Estudios Económicos*, vol. 22, núm. 2, julio-diciembre 2007, páginas 143-184
- \_\_\_\_\_ (2008), *Is local beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico*, *World Development* Vol. 36, No. 9, pp. 1547–1558, 2008
- Hernández, F., e Iturribarría, H., (2003), *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*, en Documento de trabajo. División de Economía, Número 281, México, CIDE.
- Hervas, J. H. (2005). *Autonomías ya!. Ensayo acerca de la amenaza de desintegración de Bolivia*. Santa Cruz.
- Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

- Kaufman, Robert. (1974). "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems." *Comparative Studies in Society and History* 16 (3):284-308
- Koppell, Jonathan GS.(2005). Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review* 65 (1): 94-107.
- Kurer, Oskar, (1993). Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources, *Public Choice* , Vol. 77, No. 2 (1993), pp. 259-273
- Magaloni, Beatriz, Díaz-Cayeros, Alberto and Estévez, Federico. (2007). "Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico." In Kitschelt, Herbert and Wilkinson, Steven (eds.) *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Medina, Luis F. and Stokes, S. ( 2002), "Clientelism as Political Monopoly." Paper delivered at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29-September.
- Moreno P., Salvador, (2011), *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*, CESOP, DT 123.
- Morgenstern, S., y Potthoff, R. (2005). The components of elections: district effects, and volatility. *electoral studies*, 24, 17–40. doi:10.1016/j.electstud.2004.02.007
- Naoi, Megumi, (2006) "A Resource Model of Clientelism: Provincial-level Analysis," Paper delivered at the 2006 meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 21
- Oates, W.E., (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich
- \_\_\_\_\_ (1999), An essay on fiscal federalism, *Journal of economic Literature*, 37(3):1120-49
- \_\_\_\_\_ (2005), Toward a second generation theory of fiscal federalism, *International tax and public finance*, 12, 349-373, 2005
- O'Connell, Lenahan (2005), Program Accountability as an Emergent Property. The Role of Stakeholders in a Program's Field. *Public Administration Review* 65 (1): 85-93
- O'Donnell, G. (1994) "Delegative Democracy" *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- \_\_\_\_\_ (2003) "Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust", en S. Mainwaring y C. Welna (ed.).
- Pardinas, J. (2006), *Decentralization and budget accountability in the twilight of Mexican presidentialism*, LSC, Ph.D. dissertation

- Powell, John Duncan. (1970), "Peasant Society and Clientelist Politics." *American Political Science Review* 64 (June): 411-25.
- Ríos Cázares, A., y Cejudo, G. M. (2009), *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México* (pp. 1-114). CIDE-HEWLETT, México, D.F.
- Ríos Cázares, A. y Pardinás J. (2008) *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP 219, CIDE, México, D.F.
- Rivas Tovar. L. A. y Ocampo García de Alba, B. L. (2006), *Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México*. *Universidad & Empresa* [en línea] Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=187217476003>. ISSN 0124-4639.
- Roniger, L. (2011), *Political Clientelism, Democracy, and Market Economy*, 36(3), 353–375.
- Scott, J.C. (1972), *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall.
- Scott, J., (2004), *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México*, *Gestión y Política Pública*, México 2004, Vol. XIII, 3: 785-837
- \_\_\_\_\_ (2005), *Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el fracaso del proyecto redistributivo*, en Documento de trabajo. División de Economía, Número 330, México, CIDE
- \_\_\_\_\_ (2008), *Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico*, en Documento de trabajo. División de Economía, Número 441, México, CIDE
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. (1981), "Political preferences for the pork barrel: A generalization." *American journal of political science* (1981): 96-111.
- Sour, Laura y Ortega, Jorge, (2008), *Marco institucional formal del FAIS y FAFM*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública 210, México, CIDE, 2008
- Sour, Laura (coord.), (2004), *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*, CIDE, México
- Sour, Laura, (2008), *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, en Documento de Trabajo, División de Administración Pública 220, México, CIDE
- Sharma, Chanchal k., (2005), *When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design*, *South Asian Journal of Socio-Political Studies* 6(1):38-45.

- Schedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, México, D.F.: IFAI.
- Tulchin, J. and A. Selee. (2004), *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholar.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentaryism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(July): 289-326.
- Ugalde, Luis C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. el caso de México*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Weingast, B. R., (2009), Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives, *Journal of Urban Economics*, doi:10.1016/j.jue.2008.12.005
- Williams, Richard, (2006), "Generalized Ordered Logit/ Partial Proportional Odds Models for Ordinal Dependent Variables." *The Stata Journal* 6(1):58-82.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.

## **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- ASF (2013), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado (2013)*, Cámara de Diputados, México.
- Bird, R. and Wallich, C. (1993), *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Transitional Economies: Towards a Systematic Framework of Analysis*. Country Economics Department Working Paper, Washington DC: World Bank.
- CONEVAL (2012), *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Campeche 2012*.
- CONEVAL (2012), *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Jalisco 2012*.
- DeMello, L. R. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis." *World Development* 28, no. 2 (2000): 365–80.
- Deutsch, Karl (1976), *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Ebel, R., Yilmaz, S.,(2002), *On the measurement and impact of fiscal decentralization*, The World Bank, World Bank Institute.

- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I., (2012), Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Matching spending with revenue decentralization.
- Martinez-Vazquez, Jorge, and L. F. Jameson Boex. Russia's Transition to a New Federalism. Institute Learning Resources Series. Washington, DC: World Bank, 2001.
- Medina, Fernando, (2001), Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso, Estudios estadísticos y prospectivos, serie 9, División de estadística y proyecciones económicas, Santiago de Chile, marzo 2001.
- Montero, Roberto. (2011), Efectos fijos o aleatorios: test de especificación, Documentos de Trabajo en Economía Aplicada. Universidad de Granada. España.
- OECD (2001). Fiscal Design across Levels of Government. Paris: OECD.
- (2002). Fiscal Design across Levels of Government. Paris: OECD.
- (1999). Taxing Powers of State and Local Government. Paris: OECD,.
- Persson, T. and Tabellini, G. (1994), Is inequality harmful for growth?, American Economic Review, n.º 84(3), pp. 600-621.
- Philp, M. (2008), Delimiting Democratic Accountability. Political Studies, 57: 28–53. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x
- Prud'homme, R. (1995), On the dangers of decentralization, World Bank Research Observer, n.º 10(2), pp. 201-220.

## **LEYES Y PUBLICACIONES GUBERNAMENTALES**

Constitución Política del estado de Campeche.

Constitución política del estado de Jalisco.

CONVENIO de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos públicos federales que celebran Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior de dicha entidad federativa.

Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008.

Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2009.

Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2010.

Ley de control presupuestal y gasto público del estado de Campeche 2006.

Ley de Control Presupuestal y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche (2012).

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de coordinación fiscal del estado de Jalisco con sus municipios.

Ley de coordinación hacendaria del estado de Campeche.

Ley de fiscalización superior del estado de Campeche.

Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco y sus municipios.

Ley de hacienda del estado de Campeche.

Ley de hacienda del estado de Jalisco.

Ley de la infraestructura física educativa del estado de Campeche.

Ley de planeación del estado de Campeche.

Ley de planeación para el estado de Jalisco y sus municipios.

Ley de presupuesto de egresos de la federación 2008.

Ley de presupuesto de egresos de la federación 2009.

Ley de presupuesto de egresos de la federación 2010.

Ley de presupuesto de egresos del estado de Campeche 2008.

Ley de presupuesto de egresos del estado de Campeche 2009.

Ley de presupuesto de egresos del estado de Campeche 2010.

Ley de presupuesto de egresos del estado de Campeche para el ejercicio 2008.

Ley de presupuesto de egresos del estado de Campeche para el ejercicio 2009.

Ley de presupuesto de egresos del estado de Campeche para el ejercicio 2010.

Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público del estado de Jalisco.

Ley de procedimiento administrativo del estado de Jalisco y sus municipios.

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Jalisco.

Ley de transparencia y acceso a la información del estado de Campeche.

Ley orgánica de la administración pública del estado de Campeche.

Ley orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco.

Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Campeche.

Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco.

Ley para el desarrollo económico del estado de Jalisco.

Ley para los servidores públicos del estado de Jalisco y sus municipios.

Manual de normas y lineamientos presupuestales para la administración pública de estado de Jalisco 2009.

Manual de normas y lineamientos presupuestales para la administración pública de estado de Jalisco 2011.

Manual de Normas, Procedimientos y Evaluación del Ejercicio del Presupuesto 2009 del estado de Campeche.

Manual de organización de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Jalisco.

Manual de procesos de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Jalisco.

Manual de Programación, Presupuestación y Evaluación para el año 2009 del estado de Campeche.

Manual de transferencias federales a municipios.

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2008.

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2009.

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2010.

Reglamento de la comisión de adjudicación de obra pública del gobierno del estado de Jalisco.

Reglamento de la ley del presupuesto, contabilidad y gasto público.

Reglamento del Comité interno de presupuestación del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco.

Reglamento del consejo estatal hacendario del estado de Jalisco.

Reglamento interior de la Auditoría Superior del estado de Campeche.

Reglamento interior de la contraloría del estado de Jalisco.

Reglamento interior de la Secretaría de Administración del estado de Jalisco.

Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo rural del estado de Jalisco.

Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas de la administración pública del estado de Campeche.

Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas del estado de Jalisco.

Reglamento interior de la Secretaría de Planeación del estado de Jalisco.

Reglamento interno de la Auditoría Superior del estado de Jalisco.

Reglas de operación del Programa para la fiscalización del gasto federalizado 2008.

Reglas de operación del Programa para la fiscalización del gasto federalizado 2009.

Reglas de operación del Programa para la fiscalización del gasto federalizado 2010.



## ANEXOS

### Anexo A) Valor de inestabilidad para PAN, PRI y PRD

Estado	PAN					PRI					PRD				
	Per de analisis	vol	het	coy	Total	Per de analisis	vol	het	coy	Total	Per de analisis	vol	het	coy	Total
Aguascalientes	1998-2004	0	1	0	1	1998-2004	0	0	1	1	1998-2004	0	0	1	1
Baja California	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	0	0	1	1
Baja California Sur	1999-2008	0	0	1	1	1999-2008	1	0	1	2	1999-2008	0	0	1	1
Campeche	1997-2006	1	1	1	3	1997-2006	0	0	1	1	1997-2006	1	0	1	2
Chiapas	1998-2007	1	1	1	3	1998-2007	1	0	1	2	1998-2007	0	0	1	1
Chihuahua	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	1	0	1	2
Coahuila	1999-2008	0	1	1	2	1999-2008	1	1	1	3	1999-2008	0	1	1	2
Durango	1998-2004; 2007-2010	0	0	1	1	1998-2004; 2007-2010	0	0	0	0	1998-2004; 2007-2010	1	1	1	3
Colima	2000-2006	0	0	1	1	2000-2006	0	0	1	1	2000-2006	0	0	1	1
Guanajuato	1997-2006	1	1	0	2	1997-2006	0	0	0	0	1997-2006	0	1	1	2
Guerrero	1999-2008	0	1	1	2	1999-2008	1	1	0	2	1999-2008	0	1	0	1
Hidalgo	1999-2008	1	1	1	3	1999-2008	0	0	0	0	1999-2008	0	1	1	2
Jalisco	1997-2006	0	0	0	0	1997-2006	0	0	0	0	1997-2006	1	1	0	2
Edo Mexico	1996-2006	0	1	0	1	1996-2006	0	1	0	1	1996-2006	1	1	1	3
Michoacan	2001-2007	0	1	0	1	2001-2007	0	0	0	0	2001-2007	0	0	0	0
Morelos	1997-2006	1	1	1	3	1997-2006	1	0	0	1	1997-2006	1	0	1	2
Nayarit	1999-2008	1	0	1	2	1999-2008	0	0	0	0	1996, 2002-2008	1	1	1	3
Nuevo Leon	1997-2006	0	1	0	1	1997-2006	0	1	0	1	1997-2006	1	0	0	1
Oaxaca	1998, 2001, 2007	1	1	1	3	1998-2007	0	0	1	1	1998-2007	1	0	1	2
Puebla	1998-2007	0	1	1	2	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	0	1	0	1
Queretaro	1997-2006	0	1	1	2	1997-2006	1	1	0	2	1997-2006	0	0	1	1
Quintana Roo	1999-2008	0	1	1	2	1999-2008	0	1	1	2	1999-2008	1	1	1	3
San Luis Potosi	1997-2006	0	1	0	1	1997-2006	1	1	0	2	1997-2006	0	0	1	1
Sinaloa	1998-2007	1	1	1	3	1998-2007	0	1	1	2	1998-2007	1	1	1	3
Sonora	1997-2006	0	1	1	2	1997-2006	0	0	0	0	1997-2006	1	1	1	3
Tabasco	1997-2006	0	0	1	1	1997-2006	0	0	0	0	1997-2006	0	0	1	1
Tamaulipas	1998-2007	0	1	1	2	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	1	1	1	3
Tlaxcala	1998-2007	1	0	1	2	1998-2007	1	0	0	1	1998-2007	0	0	1	1
Veracruz	1998-2000; 2004-2007	0	1	1	2	1998-2000; 2004-2007	0	0	1	1	1998-2000; 2004-2007	1	0	1	2
Yucatan	1998-2007	0	1	0	1	1998-2007	0	0	0	0	1998-2007	0	1	1	2
Zacatecas	1998-2007	0	1	1	2	1998-2007	1	1	0	2	1998-2007	0	1	1	2

### Anexo B) Ejes Estratégicos y Grupos Funcionales (Campeche)

Eje Estratégico	2008		2009		Grupos Funcionales	2010	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje		Monto	Porcentaje
Gobierno Democrático	939.985.227	10,37%	1.043.912.718	10,92%	Funciones de Gobierno	1.856.932.349	14,87%
Estado de Derecho y Seguridad Pública	603.256.692	6,66%	795.316.069	8,32%	Funciones de desarrollo Social	6.466.683.478	51,78%
Educación y Desarrollo Humano	3.827.373.846	42,23%	4.077.463.896	42,64%	Funciones de Desarrollo	1.255.358.518	10,05%
Calidad de Vida y Desarrollo Social	1.618.220.133	17,85%	1.911.461.522	19,99%	Otras Funciones	2.909.145.102	23,30%
Actividades Productivas y Patrimonio Familiar	430.472.928	4,75%	486.964.289	5,09%			
Infraestructura para el Desarrollo	1.644.473.952	18,14%	1.246.465.516	13,04%			
<b>TOTAL</b>	<b>9.063.782.778</b>		<b>9.561.584.010</b>			<b>12.488.119.447</b>	

## Anexo C) Dependencias del Poder Ejecutivo (Campeche)

	2008		2009		2010	
	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE
Poder Ejecutivo	139.215.352	5,53%	141.408.437	5,35%	138.388.763	5,51%
Gobierno	259.068.830	10,28%	262.743.038	9,94%	Se divide en dos secretarías	
Desarrollo Social	204.586.456	8,12%	56.582.727	2,14%	137.549.354	5,47%
Finanzas y Administración	218.235.017	8,66%	216.714.519	8,20%	Se divide en dos secretarías	
Contraloría	28.301.126	1,12%	32.187.913	1,22%	33.695.800	1,34%
Fomento Industrial y Comercial	31.464.527	1,25%	33.751.772	1,28%	44.470.222	1,77%
Desarrollo Rural	166.319.392	6,60%	203.141.176	7,68%	187.944.850	7,48%
Pesca	32.301.019	1,28%	47.997.590	1,82%	50.455.171	2,01%
Ecología	27.395.204	1,09%	31.698.434	1,20%	33.918.697	1,35%
Educación, cultura y Deporte	236.001.667	9,37%	440.449.130	16,66%	Se divide en dos secretarías	
Salud	134.857.434	5,35%	349.169.081	13,21%	207.656.339	8,26%
Obras Públicas y Comunicaciones	739.295.986	29,34%	389.125.884	14,72%	338.662.540	13,48%
Turismo	58.603.740	2,33%	56.828.446	2,15%	55.486.222	2,21%
Procuraduría General de Justicia	125.317.401	4,97%	166.992.420	6,32%	180.537.193	7,19%
Seguridad Pública	118.637.903	4,71%	215.017.326	8,13%	327.999.849	13,05%
Secretaría de Finanzas (2010)					107.207.302	4,27%
Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental (2010)					120.598.191	4,80%
Gobierno (2010)					177.882.836	7,08%
Consejería Jurídica del Gobernador (2010)					9.156.243	0,36%
Educación (2010)					295.893.908	11,78%
Cultura (2010)					65.171.404	2,59%
TOTAL	2.519.601.054		2.643.807.893		2.512.674.884	

## Anexo D) Asignación presupuestal por programa (Jalisco)

	2008		2009		2010	
	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE
Desarrollo Productivo del Campo	394.912.185	0,70%	554.776.841	0.85%	298.132.270	0.49%
Ciencia y Tecnología	243.984.600	0,43%	262.736.223	0.40%	217.090.750	0.35%
Fomento a la Industria, Comercio y Servicios	612.027.706	1,09%	628.026.748	0.97%	448.304.494	0.73%
Desarrollo de la Infraestructura Productiva	6.848.088.096	12,16%	6.746.373.830	10.38%	3.375.154.453	5.52%
Desarrollo y Fomento al Turismo	165.713.231	0,29%	184.482.010	0.28%	186.993.440	0.31%
Generación de Empleo y Seguridad Laboral	14.793.089	0,03%	114.269.981	0.18%	113.279.200	0.19%
Educación y Deporte para una vida digna	22.594.721.223	40,13%	24.634.440.496	37.90%	25.961.474.054	42.43%
Protección y atención Integral a la Salud	4.340.949.176	7,71%	4.477.619.619	6.89%	4.976.699.003	8.13%
Desarrollo y fomento a la Cultura	490.471.709	0,87%	413.218.292	0.64%	318.752.844	0.52%
Desarrollo Humano sustentable	1.629.815.683	2,89%	2.251.828.379	3.46%	1.452.708.206	2.37%
Preservación y Restauración del Medio Ambiente	174.854.610	0,31%	164.890.613	0.25%	97.794.890	0.16%
Procuración de Justicia	997.342.766	1,77%	1.060.348.538	1.63%	1.304.581.026	2.13%
Protección Civil	90.484.400	0,16%	95.484.400	0.15%	94.387.160	0.15%
Seguridad Pública	1.910.498.458	3,39%	2.268.252.744	3.49%	2.283.565.924	3.73%
Seguridad Jurídica de Ciudadanos y Bienes	989.077.558	1,76%	1.120.624.200	1.72%	1.138.992.625	1.86%
Impulso al Desarrollo Democrático	725.550.864	1,29%	1.384.499.570	2.13%	1.089.932.758	1.78%
Fortalecimiento Institucional	12.963.211.330	23,02%	16.826.269.218	25.89%	16.557.639.850	27.06%
Derechos Humanos	70.490.700	0,13%	70.490.700	0.11%	92.575.420	0.15%
Participación Ciudadana	11.361.830	0,02%	45.579.749	0.07%	20.453.850	0.03%
Movilidad	637.978.279	1,13%	990.624.995	1.52%	775.850.025	1.27%
Administración y Uso del Agua	344.305.506	0,61%	609.672.435	0.94%	326.410.360	0.53%
Juegos Panamericanos	53.200.000	0,09%	95.515.419	0.15%	53.444.270	0.09%

## Anexo E) Asignación presupuestal por ejes del Plan Estatal de Desarrollo

EJE	2008		2009		2010	
	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE
Empleo y Crecimiento	8.677.024.413	15,41%	9.195.853.487	14.15%	5.018.809.237	8.20%
Desarrollo Social	29.868.790.680	53,05%	32.932.622.394	50.67%	33.583.279.022	54.89%
Respeto y Justicia	4.712.954.046	8,37%	5.929.209.452	9.12%	5.911.459.493	9.66%
Buen Gobierno	13.045.063.860	23,17%	16.942.339.667	26.07%	16.670.669.120	27.25%

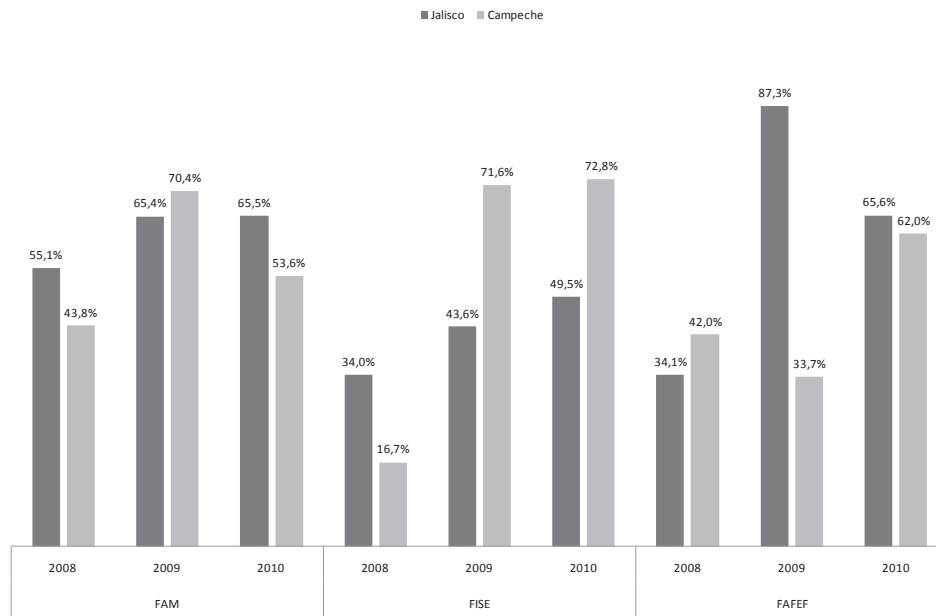
Anexo F) Presupuesto de las Entidades Superiores de Fiscalización Estatales

<b>Estado</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Aguascalientes	N/D	\$ 17,000,000.00	\$ 15,980,000.00
Baja California Norte	\$ 90,448,673.00	\$ 102,849,000.00	\$ 111,746,267.00
Baja California Sur	N/D	\$ 16,576,102.00	\$ 16,576,102.00
Campeche	\$ 14,837,913.00	\$ 16,109,829.00	\$ 17,011,978.00
Chiapas	\$ 95,483,000.00	\$ 101,204,000.00	\$ 115,270,929.12
Chihuahua	\$ 77,817,600.00	\$ 85,230,835.00	\$ 83,630,291.00
Coahuila	\$ 59,677,000.00	\$ 59,677,000.00	\$ 62,828,000.00
Colima	N/D	N/D	\$ 25,241,750.00
Durango	\$ 17,009,887.00	\$ 20,594,677.00	\$ 21,600,942.00
Guanajuato	\$ 68,182,713.00	\$ 74,832,556.00	\$ 78,750,404.00
Guerrero	\$ 49,500,000.00	\$ 54,450,000.00	\$ 54,450,000.00
Hidalgo	\$ 36,361,100.00	\$ 46,711,300.00	\$ 46,022,300.00
Jalisco	N/D	\$ 219,000,000.00	\$ 225,570,000.00
México	N/D	N/D	N/D
Michoacán	N/D	N/D	N/D
Morelos	\$ 3,938,000.00	\$ 3,938,000.00	\$ 3,938,000.00
Nayarit	\$ 24,888,700.00	\$ 26,133,135.00	\$ 27,530,072.00
Nuevo León	\$ 88,331,100.00	\$ 125,051,600.00	\$ 129,415,000.00
Oaxaca	\$ 36,217,316.35	N/D	\$ 36,327,083.13
Puebla	\$ 98,555,982.50	\$ 92,959,302.67	\$ 93,887,287.08
Querétaro	\$ 37,888,400.00	\$ 46,152,282.00	\$ 52,621,302.00
Quintana Roo	\$ 64,700,000.00	\$ 77,060,551.00	\$ 78,677,489.00
San Luis Potosi	\$ 53,687,389.00	\$ 80,695,698.00	\$ 92,623,570.00
Sinaloa	\$ 14,916,409.00	\$ 25,360,135.00	\$ 25,974,792.00
Sonora	N/D	\$ 22,958,918.38	\$ 25,539,188.78
Tabasco	\$ 44,994,764.00	\$ 46,759,364.00	\$ 48,136,883.00
Tamaulipas	N/D	N/D	N/D
Tlaxcala	\$ 33,233,000.00	N/D	N/D
Veracruz	\$140,200,000.00	\$ 145,100,000.00	\$ 152,300,000.00
Yucatán	\$ 16,998,000.00	\$ 16,813,000.00	\$ 21,085,000.00
Zacatecas	\$ 37,753,265.00	\$ 49,415,765.00	\$ 51,961,552.00

## Anexo G) Dependencias Auditadas

FAM		
Estado	Año	Dependencia Auditada
Campeche	2008	La Secretaría de Finanzas; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF); la Universidad Autónoma de Carmen (UNACAR) y el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas del Estado de Campeche (CAPECE).
	2009	La Secretaría de Finanzas, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF), el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado (INIFEEC), la Universidad Autónoma de Campeche, y la Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR).
	2010	La Secretaría de Finanzas, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF), el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado (INIFEEC), la Universidad Autónoma de Campeche, y la Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR).
Jalisco	2008	La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco (SEFIN); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF); el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas
	2009	La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco (SEFIN); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF); el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas
	2010	La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco (SEFIN); el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del
FISE		
Estado	Año	Dependencia Auditada
Campeche	2008	La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (CAPAE); la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), los municipios de Champotón y Holpechén.
	2009	La Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Planeación y Control de la Secretaría de Desarrollo Urbano y
	2010	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de Campeche y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Campeche.
Jalisco	2008	La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, la Dirección General de Infraestructura Rural, la Dirección General de Regiones Prioritarias y la Dirección General de Distritos de Desarrollo Rural y Financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), del Estado de Jalisco.
	2009	La Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), del Gobierno del Estado de
	2010	Secretaría de Finanzas (SEFIN) y Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del estado de Jalisco (SEDER).
FAFEF		
Estado	Año	Dependencia Auditada
Campeche	2008	La Coordinación Estatal de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural del Estado de Campeche (CESMOPAC); el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas del Estado de Campeche (CAPECE); la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR); la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Campeche; la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Estado de
	2009	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de Campeche (SDUOP), la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Campeche, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (CAPAE) y el H. Ayuntamiento de Campeche.
	2010	Las secretarías de Finanzas (SF), de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP), y de Gobierno (SG) del Estado de Campeche; la Comisión del Agua Potable y Alcantarillado del Estado (CAPAE); el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Campeche (INIFEEC); y el H. Ayuntamiento de Campeche.
Jalisco	2008	La Secretarías de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco; la General de Gobierno, de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Rural, de Vialidad y Transporte, y la Procuraduría General de Justicia del estado.
	2009	Las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Rural, de Desarrollo Humano, General de Gobierno y de Promoción Económica del Gobierno del Estado de Jalisco.
	2010	La Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), la Secretaría de Promoción Económica, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del

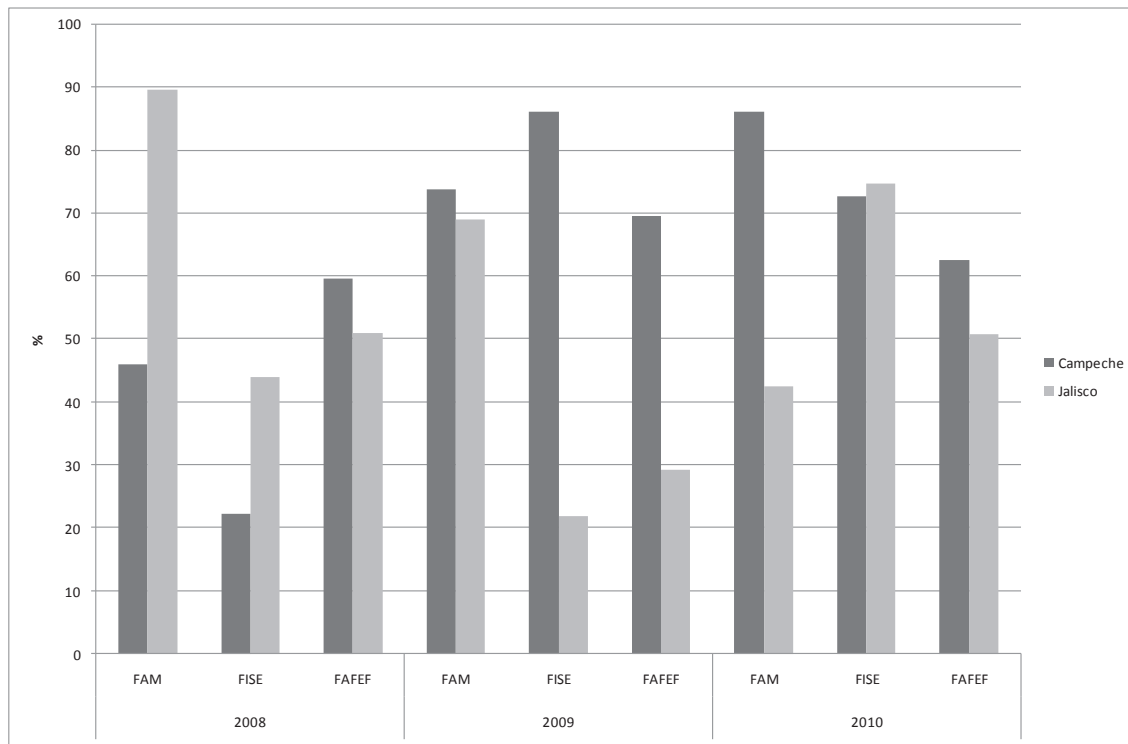
## Anexo H) Porcentaje de recursos auditado



## Anexo I) Contenido de las auditorías

FAM	FISE	FAFEF
Control Interno	Control Interno	Control Interno
Transferencia y Control de los Recursos	Transferencia y Control de los Recursos	Transferencia y Control de los Recursos
Registros Contables y Presupuestales	Registro e información contable y presupuestaria	Registro e Información Financiera
Orientación de los Recursos	Destino de los recursos	Destino de los recursos
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	Transparencia del ejercicio, destino y resultado del fondo	Transparencia
Obra Pública	Participación Social	Obras y Acciones sociales
Informes sobre el Ejercicio, Destino y Resultados Obtenidos	Obras y acciones sociales	Cumplimiento de Metas y Objetivos
Cumplimiento de Metas y Objetivos	Impacto ecológico de las obras	
	Cumplimiento de Metas y Objetivos	

Anexo J) Porcentaje de recursos ejercidos en el año presupuestado en cada estado



Anexo K) Cronograma de Presupuesto-Ejercicio-Fiscalización del estado de Campeche

Fuente: Elaboración propia con información de la LCPRH y la CPEC.

	AÑO ANTERIOR AL EJERCICIO FISCAL				AÑO DE EJERCICIO	1er AÑO POSTERIOR AL EJERCICIO FISCAL		2do AÑO POSTERIOR AL EJERCICIO FISCAL	
	Entrega de anteproyectos a Secretaría de Finanzas	Entrega de Anteproyecto al Ejecutivo Estatal	Entrega de Proyecto al Congreso Local	Aprobación del Proyecto de Presupuesto	Registro Contable	Integración de Cuenta Pública	Presentación de Cuenta Pública	Presentación de Informe de Resultados	Aprobación de Cuenta Pública
<b>Ejecutores de Gasto</b>	Hasta el 15 de octubre				Informes Trimestrales	Hasta el 10 de marzo			
<b>Secretaría de Finanzas</b>	Oportunamente								
<b>Ejecutivo Estatal</b>	Hasta el 15 de noviembre					Hasta el 10 de abril			
<b>Congreso Local</b>	Hasta el 20 de diciembre							Periodo ordinario de sesiones siguiente al de recepción del Informe de Resultados	
<b>Órgano de Fiscalización</b>								Hasta 9 meses a partir de recibir la Cuenta Pública	



Entidades	AÑO ANTERIOR AL EJERCICIO				AÑO DE EJERCICIO	1er AÑO POSTERIOR AL EJERCICIO		2do AÑO POSTERIOR AL EJERCICIO	
	Entrega de anteproyectos a Secretaría de Finanzas	Entrega de Anteproyecto al Ejecutivo Estatal	Entrega de Proyecto al Congreso Local	Aprobación del Proyecto de Presupuesto	1er Informe de avance de gestión financiera	Informe anual de gestión financiera	Entrega de Cuentas Públicas	Dictamen de las Cuentas Públicas	Aprobación del dictamen
<b>Ejecutores de Gasto</b>	Hasta 15 de agosto				Hasta 31 de agosto	Último día de febrero	Hasta 31 de marzo		
<b>Secretaría de Finanzas (SF)</b>		Hasta 15 de octubre							
<b>Ejecutivo estatal (EE)</b>			Hasta 1º de noviembre						
<b>Congreso Local (CL)</b>				Hasta 15 de diciembre					9 meses tras recepción
<b>Órgano de Fiscalización (OF)</b>								Plazo de 12 meses	

## Anexo M) Cuestionarios aplicados a funcionarios

### Cuestionario a funcionarios de las EFSL

- 1.- ¿Cuál es el método de muestreo para la selección de los recursos auditados?
- 2.- ¿Cuáles son los tipos de auditoría que se llevan a cabo?
- 3.- ¿Existen procedimientos o metodologías diferentes para auditar recursos de origen federal?
- 4.- ¿Qué porcentaje representan las auditorías solicitadas por la ASF respecto del total de procedimientos practicados?
- 5.- ¿La ASF da a conocer metodologías para auditar recursos de origen federal?
- 6.- ¿Existe mecanismo por parte de la ASF para vigilar la adopción de las metodologías propuestas?
- 7.- ¿Se utilizan las metodologías propuestas por la ASF para llevar a cabo los procedimientos mandatados desde la EFSL?
- 8.- ¿Las auditorías a los recursos federales (aportaciones) utilizan criterios para identificar grados de rezago o pobreza?
- 9.- Para la realización del Informe de Resultados de la Cuenta Pública ¿Existe colaboración con las comisiones de presupuesto o vigilancia del Congreso?
- 10.- Durante el ejercicio fiscal: ¿Qué tipo de vinculación existe con las unidades ejecutoras de gasto?
- 11.- ¿Qué porcentaje representa el PROFIS del presupuesto de la EFS?
- 12.- ¿Qué mecanismos ha aportado el PROFIS para fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas?
- 13.- ¿De qué manera las auditorías influyen en la forma de ejercer el gasto durante los subsecuentes ejercicios fiscales?
- 14.- ¿Qué mecanismos posee la EFSL para señalar y sancionar incumplimientos a los objetivos compensatorios de los fondos de las aportaciones?

### Cuestionario a funcionarios de dependencia ejecutoras de gasto

1. ¿En qué fecha (aprox.) se les da a conocer el manual de presupuestación por parte de Secretaría de Finanzas?
2. ¿Qué criterios específicos establece el manual para el ejercicio de los recursos de origen federal (aportaciones)?
3. ¿Qué otros lineamientos son utilizados para el ejercicio de los recursos de origen federal (aportaciones)?
4. ¿Qué porcentaje representan las aportaciones del presupuesto total de la dependencia para el periodo 2008-2010?
5. ¿Cuáles son los criterios técnicos para seleccionar los proyectos de inversión derivados del (fondo) aportaciones?
6. ¿Qué criterios (variables) de pobreza o rezago son utilizados para determinar el destino geográfico (en qué regiones del estado o en qué municipios) de los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
7. ¿Qué procedimiento se llevan a cabo para que las necesidades o peticiones de los municipios sean consideradas para la definición del destino geográfico de los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
8. ¿Quiénes más (qué dependencias, autoridades) participan en la definición de los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
9. ¿Qué otro criterio se utilizan para determinar el tipo de proyecto y su destino geográfico?
10. ¿Cómo se realiza la programación anual de proyectos de inversión?
11. ¿La programación de los proyectos que se fondean con aportaciones se programan desde el inicio de año o se van eligiendo durante el año?

12. ¿Quién vigila que los proyectos atiendan los lineamientos del manual de presupuestación o los relativos a las aportaciones?
13. ¿Existe procedimiento para corregir las insuficiencias de los proyectos en términos de los lineamientos que los rigen?
14. ¿Quién (qué área) elabora el reporte para la integración del Informe trimestral que se envía a SHCP?
15. ¿Existe personal especializado para elaborar el reporte del informe trimestral?
16. ¿El Gobierno Federal realiza observaciones a partir del informe trimestral?
17. ¿Qué tipo de consecuencias tienen (en su caso) las observaciones del Gobierno Federal?
18. ¿Han existido observaciones? ¿En qué consistió?
19. ¿Han existido observaciones por parte de la Auditoría Superior del Estado o de la Auditoría Superior de la Federación respecto al ejercicio de aportaciones para el periodo 2008-2010? ¿En qué han consistido?
20. ¿Los funcionarios reciben capacitación enfocada en el ejercicio de las aportaciones? (solicitar contenido)
21. ¿Quién realiza la capacitación y con qué periodicidad?

#### Cuestionario para funcionarios de la Secretaría de Finanzas

1. ¿Quiénes (qué áreas) participan (qué secciones del manual desarrollan) en el diseño del manual de presupuestación y con qué periodicidad se actualiza?
2. ¿En qué fecha (aprox) se da a conocer este manual a los ejecutores de gasto?
3. ¿El manual establece criterios específicos para el ejercicio de los recursos de origen federal (aportaciones)?
4. ¿Cuáles son los criterios técnicos para seleccionar los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
5. ¿Se utilizan criterios de pobreza y rezago para determinar el destino geográfico de los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
6. ¿Existe procedimiento para que los municipios participen en la definición del destino geográfico de los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
7. ¿Quiénes más participan en la definición de los proyectos de inversión derivados de (fondo) aportaciones?
8. ¿Existe algún otro criterio para determinar el tipo de proyecto y su destino geográfico?
9. ¿Existe procedimiento para corregir las insuficiencias de los anteproyectos de las unidades ejecutoras?
10. Existe un sistema de indicadores estatal o algún mecanismo para medir el cumplimiento de los objetivos de los fondos de aportaciones, y en particular el objetivo de los fondos FAFEF, FAM, FAIS (FISE)?
11. ¿Qué limitantes técnicos existen para realizar la medición del cumplimiento?
12. ¿Quién (qué área) realiza el reporte para la integración del informe trimestral que se envía a la SHCP?
13. ¿Existe personal especializado para elaborar el reporte del informe trimestral?
14. ¿El Gobierno Federal realiza observaciones a partir del informe trimestral?
15. ¿Qué tipo de consecuencias tienen (en su caso) las observaciones del Gobierno Federal?
16. ¿Reciben los funcionarios de la Secretaría capacitación enfocada en el ejercicio y control de las aportaciones?
17. ¿Qué otro tipo de capacitación reciben los funcionarios responsables de la integración del anteproyecto?
18. ¿Podrían proporcionarme copia del manual de presupuestación para el periodo 2008-2010?

## Anexo N) Resumen de hallazgos de los informes de Auditorías

### PRESUPUESTO AUDITADO (pesos corrientes)

	FAM			FISE			FAFEF		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Jalisco	321,237,100.00	388,104,100.00	403,252,900.00	50,644,900.00	67,744,400.00	80,184,400.00	493,405,300.00	1,307,235,800.00	1,010,322,500.00
Campeche	64,145,700.00	108,429,400.00	91,472,600.00	7,517,100.00	33,598,500.00	35,589,000.00	92,152,900.00	75,067,200.00	130,891,600.00

### PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO AUDITADO RESPECTO AL PRESUPUESTO TOTAL POR FONDO

	FAM			FISE			FAFEF		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Jalisco	55.1%	65.4%	65.5%	34.0%	43.6%	49.5%	34.1%	87.3%	65.6%
Campeche	43.8%	70.4%	53.6%	16.7%	71.6%	72.8%	42.0%	33.7%	62.0%

### DICTAMEN (todos los procedimientos)

	FAM			FISE			FAFEF		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Jalisco	Pa	Pa	Pa	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Campeche	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	Pa

NO=no aprobado; Pa= Parcialmente aprobado; SI= Aprobado

### CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS DEL FONDO (Infraestructura)

	FAM			FISE			FAFEF		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Jalisco	Pa	Pa	Pa	NO	NO	Pa	SI	NO	NO
Campeche	Pa	Pa	SI	SI	Pa	SI	SI	SI	SI

NO=no aprobado; Pa= Parcialmente aprobado; SI= Aprobado

## Anexo O) Entrevistas realizadas en el estado de Campeche

Se realizaron un total de 14 entrevistas, de las cuales 11 fueron a funcionarios de dependencias del Ejecutivo, dos a integrantes de la LX legislatura y una a funcionario de la entidad de fiscalización<sup>42</sup>. En particular se distribuyeron como se muestra a continuación:

<sup>42</sup> En el caso de la ASECAM el cuestionario fue contestado previamente por diferentes funcionarios de la entidad, por lo que en la entrevista se resolvieron dudas que surgieron de las respuestas enviadas.

**Tabla 26: Entrevistas realizadas (Campeche)**

Dependencia/Órgano	Entrevistas
SDUOP	2
INIFEEC	1
INDESALUD	2
CAPAE	2
DIF	2
Secretaría de Finanzas	2
Congreso Local	2
ASECAM	1

Con la realización de estas entrevistas fue posible obtener información, a través de los titulares de las áreas de Administración o Finanzas, de las dependencias que con mayor frecuencia y en mayor proporción utilizaron los fondos analizados. Con excepción de los funcionarios del DIF, el resto de los funcionarios entrevistados, en las dependencias ejecutoras de gasto, perteneció al área de finanzas durante los años de análisis, aunque no necesariamente como titulares o responsables del área de finanzas o administración. No fue posible obtener entrevista con funcionarios de la Universidad Autónoma de Campeche, el Instituto de Vivienda y el Instituto Campechano, sin embargo, se trata de dependencias que sólo ejercieron uno de los fondos, en un solo año del periodo analizado. En la Secretaría de Finanzas fue posible obtener entrevista con el actual Subsecretario de Egresos y con el Director de Presupuesto, quien ha participado durante los últimos diez años en el ejercicio de los fondos federales. En el caso de la Auditoría Superior del Estado, la entrevista fue sólo con un funcionario, sin embargo, el cuestionario fue contestado previamente por funcionarios de diversas áreas de la entidad, por lo que la entrevista sirvió para resolver dudas sobre las respuestas vertidas. En el caso del Congreso local, sólo fue posible contactar a dos legisladores que formaron parte de la LIX legislatura, presidente y secretario.

## Anexo P) Entrevistas realizadas en el estado de Jalisco

En total fueron aplicados 17 cuestionarios y se distribuyeron de la manera siguiente:

**Tabla 27: Entrevistas realizadas (Jalisco)**

Dependencia/Órgano	Entrevistas
Secretaría de Desarrollo Rural (SDR)	2
Secretaría de Desarrollo Urbano (SRU)	2
Secretaría de Planeación (SP)	2
Comisión Estatal del Agua (CEA)	1
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (CECT)	1
CAPECE	2
Secretaría de Finanzas	2
Congreso Local	3
Auditoría Superior del Estado (ASEJ)	2

Diez de las entrevistas se realizaron a funcionarios de dependencias estatales que ejecutaron recursos de los fondos de aportaciones. Con estas entrevistas se pudo cubrir seis de las siete dependencias que ejercieron alguno de los tres fondos analizados. En la Secretaría de Finanzas se realizaron dos entrevistas, en su calidad de dependencia que regula y coordina la realización del anteproyecto de egresos. Tres entrevistas más se realizaron a diputados locales de la legislatura LVIII, en tanto que fueron partícipes de la discusión y aprobación de los presupuestos de egresos del periodo 2008-2010. Finalmente se entrevistaron dos funcionarios de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, en función de su papel como entidad responsable de realizar el informe de la cuenta pública del Gobierno del Estado.

De las entrevistas realizadas a funcionarios de dependencia ejecutoras de gasto, sólo en dos casos (una en la Secretaría de Desarrollo Rural y otra en la Secretaría de Planeación) se trató de personal que no perteneció a las áreas de presupuesto o planeación durante el periodo de

análisis, pero sí pertenecen actualmente y han tenido experiencia en áreas de presupuesto de alguna otra dependencia del estado.

Anexo Q) Calificación otorgada a la EFSL de cada estado por parte de la ASF

	2008	2009	2010
Aguascalientes	79	67.2	44
Baja California	80.9	84.5	74.9
Baja California Sur	88.8	67.8	86.7
Campeche	89.3	90	94.6
Chiapas	86.8	87.1	72.9
Chihuahua	84.6	81.2	72.6
Coahuila	85.6	88.5	74.7
Colima	84.1	80	86.6
Durango	86.8	91.3	92.9
Guanajuato	78.9	67.8	44.8
Guerrero	78.2	68.3	65.5
Hidalgo	82.5	86.2	86.9
Jalisco	84.8	73.2	60.3
Mexico	83.5	75.4	65.1
Michoacan	89.1	89.3	90.9
Morelos	78.1	63	48.2
Nayarit	88.9	95.2	82.9
Nuevo Leon	84.7	75.3	68.9
Oaxaca	85.4	73.2	64.4
Puebla	56.3	20.2	21.3
Queretaro	85.3	75	70.2
Quintana Roo	84.8	83.2	94.9
San Luis Potosi	84.6	88.5	74.8
Sinaloa	83.1	76.2	48.4
Sonora	90.6	90	93.7
Tabasco	81.4	70.4	76.7
Tamaulipas	85.3	85.7	88.8
Tlaxcala	84.3	71.7	66.7
Veracruz	84.7	65	60.1
Yucatan	84.5	93.7	92.7
Zacatecas	84.6	78.2	74.6

Fuente: Solicitud de información pública a la ASF

## Anexo R) La calidad del gasto. Un estudio econométrico

En esta sección se presenta un análisis econométrico sobre la relación que existe entre, por un lado, las características de los entes de fiscalización y los escenarios electorales; y por otro, la calidad del gasto, como una aproximación al indicador de la variable sobre la compensación del gasto. A partir de este análisis se intenta abonar a dar respuesta al cuestionamiento toral de este trabajo: ¿Por qué las decisiones de gasto de inversión estatales incumplen el objetivo compensatorio de las aportaciones? En particular, lo que se intenta responder a partir de los modelos propuestos en este apartado es: ¿En qué medida la fiscalización y la competencia electoral inciden sistemáticamente en el cumplimiento de los objetivos de gasto de las aportaciones?

Lo que se intenta poner a prueba es si las entidades de fiscalización estatales, a partir de sus condiciones de independencia, de la calidad en sus procedimientos, así como de la capacidad o incidencia en el proceso sancionatorio, repercuten en la toma de decisiones de gasto, en específico, en el cumplimiento de objetivos del gasto de inversión. En el mismo sentido, se pone a prueba si la fortaleza electoral del partido gobernante, representada por el grado de inestabilidad electoral, la presencia partidista a nivel municipal, y la presencia partidista en el congreso local, puede ser determinante para el cumplimiento de objetivos de gasto.

En este Anexo se proporciona evidencia empírica sobre la incidencia que estos dos tipos de variables tiene en el cumplimiento de objetivos del gasto de inversión de los 31 estados mexicanos, durante los tres años de análisis (2008-2010), en los tres fondos estudiados (FAM, FISE y FAFEF).

Metodológicamente, se desarrollan dos modelos de regresión logística, del tipo *Generalized*



*Ordered Logistic Model*, en una versión particular, en la que los valores que toma la variable dependiente son irrelevantes, pero supone que los valores más altos corresponden con los resultados más altos. La principal característica de este modelo es que relaja el supuesto de proporcionalidad en las tasas de probabilidades (*proportional odds ratios*), sólo para aquellas variables independientes que estén violando el principio.

El Anexo se presenta en tres apartados. El primero expone los elementos metodológicos para la construcción de los modelos de regresión, así como las variables. El segundo presenta los resultados de los dos modelos propuestos. El tercero expone las conclusiones de ambos modelos.

#### Metodología y variables

En línea con las hipótesis propuestas en el Capítulo II, se exponen en este apartado los indicadores de las variables que han sido planteadas, y se construye un modelo de regresión que permite identificar el sentido e intensidad de las relaciones que existen entre estas variables.

Las variables independientes son de dos tipos, las de fiscalización y las electorales. La variable que originalmente se plantea en este documento como la dependiente, se refiere a un índice de compensación del gasto, el cual se construyó como un pseudo-gini, a partir del valor del Índice de Desarrollo Humano que corresponde a los municipios donde se destina el gasto de inversión estatal. Por la insuficiencia de datos para generar el valor del índice, para casi la mitad de los casos pretendidos, se propone en este apartado un valor que lo sustituya, y que permita al menos, medir si el gasto de inversión incumplió, cumplió parcialmente o cumplió satisfactoriamente, con los objetivos de cada uno de los fondos.

Los datos recolectados abarcan tres años de ejercicio presupuestal, de tres fondos de

aportaciones, para los 31 estados mexicanos. Esto significa que se tienen 93 observaciones para cada uno de los años.

a. Las variables

La variable dependiente en ambos modelos es la calidad del gasto. Esta variable sustituye a la variable originalmente planteada (Índice de compensación) pues la insuficiente información sobre el destino municipal de los recursos impidió generar la mitad de los valores contemplados del índice. Ante esta circunstancia, que en sí misma representa una característica relevante, en términos de la gestión y publicidad de los datos, se propone entonces una aproximación a una medición del nivel de calidad del ejercicio del gasto de inversión.

El indicador para esta variable consiste en tres categorías: incumple, cumple parcialmente y cumple satisfactoriamente. La construcción de este indicador implicó la revisión de los 279 informes de auditoría, que surgen del ejercicio presupuestal de los 31 estados, de los tres fondos de aportaciones analizados, durante los tres años de ejercicio (2008-2010). La estrategia para generar las categorías fue identificar las consideraciones que se realizan en los informes de auditoría, sobre el cumplimiento de objetivos, estrictamente del gasto de inversión. En el caso del FISE, el total del fondo es destinado a gasto de inversión, por lo que el indicador refleja las consideraciones sobre el ejercicio total del fondo. En los casos del FAM y FAFEF los recursos tienen destinos adicionales al gasto de inversión, por lo que fue necesario identificar las consideraciones que referían particularmente a la inversión. En este sentido, se establecieron dos parámetros para poder generar el indicador: el porcentaje de recursos ejercido y el porcentaje de metas y objetivos alcanzado con el recurso ejercido. De esta forma se estableció un mecanismo concatenado en el que primero se identifica la proporción de recursos ejercidos y posteriormente el grado de cumplimiento de metas y objetivos, como a

continuación se muestra:

**Tabla 28: Indicador de la calidad del gasto**

<b>Porcentaje ejercido</b>	<b>Porcentaje de cumplimiento</b>	<b>Indicador</b>
	< 33%	Incumple
< 50%	33%-66%	Incumple
	> 66%	Cumple parcialmente
	< 40%	Incumple
> 50%	40%-80%	Cumple parcialmente
	>80%	Cumple satisfactoriamente

En consecuencia, la variable dependiente es:

Calificación del ejercicio del gasto de inversión (*\_califinv*): Variable ordinal que expresa la calificación otorgada al cumplimiento de objetivos de cada uno de los fondos, para el ejercicio de gasto de inversión, con base en el análisis de los informes de auditoría. Esta variable toma los valores (0= incumple; 1=cumple parcialmente; 2=cumple satisfactoriamente)

Las variables independientes se clasifican en dos vertientes. La primera referente a la fiscalización, y la segunda referente a los escenarios electorales que enfrenta el partido gobernante a nivel estatal. En cuanto a la fiscalización, se trata de dos variables: la independencia institucional, la calidad de los procesos de auditoría y la capacidad de sanción. En cuanto a los escenarios electorales, se trata de dos variables: la fortaleza del partido en el poder y la inestabilidad electoral.

Los indicadores de las variables referentes a la fiscalización son las siguientes:

1. Independencia institucional del ente de fiscalización estatal (*\_autonomía*): Variable tipo dummy que indica si la entidad de fiscalización estatal goza de autonomía. Esta característica se expresa en la ley local en la materia y se refiere a las cinco dimensiones que contempla la Constitución Política Federal, esto es, autonomía técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutoria. El indicador de esta

variable se generó a partir de los estudios realizados por Aimée Figueroa (2009) y CUCEA e IMCO (2013). Teóricamente se espera que la autonomía se relacione negativamente con la calificación que obtienen los gobiernos estatales en el ejercicio del gasto de inversión. Es decir, se esperaría que las entidades de fiscalización, al gozar de autonomía, fueran capaces de emitir los resultados de las auditorías sin ser sujetos de presiones externas, lo cual haría más probable que pudieran presentar resultados con resultados negativos, en caso de existir.

2. Porcentaje de recursos auditados (\_auditado): Variable continua que expresa la proporción de recursos que son auditados anualmente del total de recursos ejercidos por cada gobierno estatal en cada uno de los fondos. Se esperaría que existiera una relación negativa entre el porcentaje auditado y la calificación que se obtiene en el ejercicio del gasto. Dicho de otra manera, mientras mayor proporción de recursos se auditen, la probabilidad de identificar errores o insuficiencias en el uso de los recursos aumenta, por lo que aumenta en el mismo sentido la posibilidad de que la calificación sea menor.
3. Calificación de los Entes de Fiscalización Superior Locales (calif.\_EFSL): Variable continua, que toma los valores (0-100), y que expresa la calificación que otorga la Auditoría Superior de la Federación al funcionamiento de los entes de fiscalización locales, con base en los informes que éstos envían acerca del ejercicio de recursos federalizados. Se esperaría que exista una relación negativa entre la calificación obtenida por los entes de fiscalización y la calificación sobre los objetivos del gasto de inversión. Se espera esta relación más probable que una relación opuesta, debido a que una mejor calificación en los procedimientos de los entes de fiscalización se traduce en llevar a cabo de mejor manera la tarea que implica detectar errores e inconsistencias en el ejercicio del gasto.
4. Consecuencias de la fiscalización (\_consecuencias): Variable discreta que toma valores (0-3) y que expresa las características normativas respecto a la incidencia de los entes de fiscalización locales en los procesos que se derivan de las auditorías. Esta variable se desarrolla en el estudio del IMCO y CUCEA (2013), y se basa en 4 cuestionamientos, a saber: ¿La ley garantiza que la EFSL pueda determinar responsabilidades resarcitorias de los servidores públicos así como

daños y perjuicios a la hacienda pública?; ¿La ley garantiza que la EFSL pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos? (sin autorización o proceso previo con el Poder Legislativo u otro órgano); ¿La ley establece la obligación de la EFSL para que emita recomendaciones a los sujetos auditados? (además de las observaciones por incumplimientos); ¿Se establece en la ley, que la EFSL emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procedimientos surgidos con la revisión de la cuenta pública?

5. Capacidad para iniciar procedimientos (*\_iniciar*): Variable *dummy* que expresa la existencia normativa de la facultad para iniciar procedimientos, sin intervención del congreso local, derivado de las revisiones que llevan a cabo las entidades de fiscalización estatales a las cuentas públicas auditadas. La variable se obtiene de los análisis realizados por la Aimée Figueroa (2009) e IMCO y CUCEA (2013).

Los indicadores de las variables referentes a los escenarios electorales son:

6. Grado de inestabilidad electoral (*\_inest*): Variable discreta y ordinal que toma los valores (0-3), y que expresa el grado de inestabilidad electoral que experimenta el partido gobernante de cada estado, previo al periodo presupuestal sujeto al análisis. La inestabilidad electoral se compone de volatilidad, heterogeneidad distrital y efecto coyuntural del distrito o candidato. El valor final es un agregado de estos tres elementos.
7. Porcentaje de población gobernada por la oposición (*\_pobgobop*): Variable continua que expresa la proporción de población que habita en municipios gobernados por partidos opuestos al partido del gobernador. Esta proporción se obtiene para los años en que se ejerce los presupuestos analizados, esto es, 2008-2010. Se esperaría que existiera una relación negativa entre este porcentaje y la variable dependiente, es decir, que mayores porcentajes de población gobernada a nivel municipal, por partidos diferentes al gobernante a nivel estatal, se relaciona con calificaciones más altas en el cumplimiento de objetivos de los fondos.
8. Gobierno estatal sin mayoría (*\_mayoría*): variable *dummy* que expresa si el gobierno estatal posee representación partidaria mayoritaria en el congreso local. Cero significa que no tiene mayoría, mientras que uno significa que sí tiene

mayoría. Se espera que mayor representación del partido gobernante, dentro del congreso local, se relacione con menores valores en la calificación sobre el cumplimiento de los objetivos del fondo. La intuición es que mayor presencia implica menor contrapeso en la toma de decisiones presupuestales.

Adicionalmente se utilizan variables de control para considerar si es la entidad federal o la estatal quien realiza la auditoría (`_responsable`)<sup>43</sup>, el fondo de aportaciones (`_fondo`), los años de análisis (`year`), el grado de desarrollo humano a nivel estatal (IDH), el porcentaje de recursos ejercido (`ejer_inv`), los recursos destinados a la fiscalización de recursos federalizados (`recursos_profis`), la densidad poblacional (`_denspob`), el número efectivo de municipios (`_munefec`), y el número de distritos electorales locales (`_dist`),.

#### b. El modelo

El modelo de regresión que mejor se ajusta al tipo de datos con el que se construye la nueva variable dependiente, es una regresión logística, del tipo *Generalized Ordered Logistic Model*, cuya sintaxis para el paquete estadístico STATA es “`gologit2`”. Este modelo es una variante de la regresión logística ordinal, la cual tienen como uno de sus principios la proporcionalidad de las tasas de probabilidad, esto es, que la relación o distancia entre cada par de grupos de resultado es el mismo. Dicho de otra manera, la regresión logística ordinal asume que los coeficientes que describen la relación entre las categorías de la variable dependiente son los mismos, sin importar si se trata de categorías extremas o contiguas<sup>44</sup>.

Debido al tipo de categorías de la variable dependiente, teóricamente no es posible sostener que exista proporcionalidad. Por esa razón, resulta necesario utilizar un modelo que sea menos restrictivo respecto al principio de proporcionalidad, pero que no relaje el supuesto para todas

---

<sup>43</sup> Variable *dummy*, donde 0=ASF y 1=EFSL

<sup>44</sup> Visto en: <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/dae/ologit.htm> (visitado en mayo de 2014).

las variables. El modelo que permite esta opción es identificado como regresión logística ordinal generalizado o *Generalized Ordered Logistic Model*. De acuerdo con Richard Williams, una de las fortalezas de este procedimiento es precisamente que puede ajustar modelos que son menos restrictivos que los modelos que asumen total proporcionalidad o de líneas paralelas, que se realizan con la rutina “ologit”, pero más parsimoniosos e interpretables que los desarrollados a partir de un método no ordinal, como la regresión logística multinomial, con la rutina “mlogit” (Williams, 2006).

#### Modelos para el análisis de la calidad del gasto

Lo que se pretende a partir de estos modelos es establecer el sentido e intensidad de las relaciones que se asume existen entre las variables electorales y de fiscalización, sobre la calidad del gasto.

La incidencia que se asume, por parte de los procesos de fiscalización, es en dos sentidos, por un lado se considera que mejores procesos de revisión aumentan la probabilidad de identificar insuficiencias en el ejercicio del gasto, y por otro, la existencia de consecuencias tras la identificación de inconsistencia aumenta la probabilidad de que en ejercicios posteriores disminuyan las inconsistencias. Por lo que respecta a lo electoral, la presencia del partido gobernante, tanto en el ámbito de gobiernos municipales, como en el ámbito legislativo, se considera que aumentan la probabilidad de que se identifiquen inconsistencias en el cumplimiento de los objetivos del gasto.

Como se ha mencionado, son dos los modelos que se han desarrollado. El primero toma como base el total de revisiones realizadas a las cuentas públicas estatales, durante los tres años y a los tres fondos, sin importar que la revisión la haya realizado una entidad estatal de fiscalización o la Auditoría Superior de la Federación. El segundo modelo se concentra

únicamente en las observaciones donde es una entidad estatal de fiscalización la que realiza la revisión.

En ambos casos se desarrolló en primera instancia sendos modelos, asumiendo proporcionalidad en las tasas de probabilidad, es decir, un modelo de regresión logística ordinal. Tras aplicar la prueba que identifica si los modelos cumplen con el principio de proporcionalidad (la prueba de brant en el programa STATA) <sup>45</sup>, se detectó que ambos lo violaban. Para resolver esta condición hay tres estrategias convencionalmente. Una es simplemente ignorar que se viola el principio de proporcionalidad, lo cual puede realizarse siempre y cuando se justifique que teóricamente no existe manera de asumir que las distancias entre las diferentes categorías de la variable dependiente son distintas, ante el efecto de cada una de las variables independientes. Otra solución es aplicar una rutina que relaje el supuesto de proporcionalidad para todo el modelo, sin embargo, esto puede llevar a resultados incorrectos porque probablemente no todas las variables violen el principio. La tercera opción, que es la que aquí se ha optado, es aplicar una rutina que permita el ajuste de modelos de probabilidades proporcionales parciales, en los que el principio de proporcionalidad o restricción de líneas paralelas, se relaje sólo para aquellas variables en las que se justifica.

La rutina que logra esto es “gologit2”, que al utilizarlo con la opción “autofit”, genera un proceso iterativo, en el que inicialmente se ajusta un modelo totalmente sin restricciones, enseguida lleva a cabo una serie de pruebas Wald en cada variable para verificar si sus coeficientes difieren entre ecuaciones. Si esta prueba no es significativa para una o más variables, se restringe a la variable con el menor valor significativo en la prueba Wald para que mantenga los mismos efectos en todas las ecuaciones. Finalmente el modelo se vuelve a

---

<sup>45</sup> Visto en: <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/dae/ologit.htm> (visitado en mayo de 2014).



calcular con las restricciones, y el proceso se repite hasta que no haya variables que satisfagan el principio de proporcionalidad o líneas paralelas (Williams, 2006).

a. Primer Modelo

El primer modelo contempla 241 observaciones, generadas tras la revisión de los informes de auditoría, sin importar que se tratara de la ASF o de la entidad estatal de fiscalización. Consecuentemente, no se ponen a prueba las variables que se refieren particularmente al funcionamiento de las entidades estatales de fiscalización, sólo aquellas que se consideran tienen una implicación tanto en las revisiones realizadas por la ASF como por las realizadas por los EFSLs.

Se corre es un modelo de regresión logística ordinal generalizado, y los resultados son los siguientes:

Number of obs=	241	Prob > chi2=	0,0000
Wald chi2(8)=	56.85	Pseudo R2 =	0.1114
Log likelihood = -226.74069			

	0 vs 1 y 2	0 y 1 vs 2
<b>_califinv</b>		
_responsable	.5788694** (2.23)	.5788694** (2.23)
_auditado	-.0342803*** (-3.94)	-.0160412** (-2.10)
inest_elec	.0558787 (0.40)	.0558787 (0.40)
_pobgobop	-1.014723** (-2.03)	-1.014723** (-2.03)
ejer_inv	.0201341*** (3.34)	.0338856*** (5.07)
_fondo	-.2948964* (-1.75)	-.2948964* (-1.75)
_mayoria	-.6087563** (-2.05)	-.6087563** (-2.05)

\* significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1% El valor Z se presenta entre paréntesis

Los resultados que ofrece este tipo de modelos permiten comparar los efectos de acuerdo al número de categorías de la variable dependiente. En este caso son tres categorías, así que el

primer panel (0 vs 1 y 2) contrasta la categoría 0 con las categorías 1 y 2, mientras que el segundo panel contrasta las categorías 0 y 1 con la categoría 2.

La primera variable (`_responsable`) ofrece el mismo coeficiente y significancia en las dos columnas, lo que implica que cuando se trata de una entidad de fiscalización estatal, la probabilidad de que se observe una calificación alta, tras la revisión del ejercicio de los recursos, es mayor que cuando realiza la revisión la ASF. Dicho de otra manera, en general es más probable que la ASF emita consideraciones más negativas que las que realizan las EFSL.

La segunda variable (`_auditado`) es significativa en las dos columnas y su coeficiente de signo negativo, lo cual significa que sistemáticamente cuanto mayor es el porcentaje de recursos auditado, aumenta la probabilidad de producirse revisiones que se ubiquen en la categoría más baja. Esto es, las revisiones con muestras más grandes de recursos aumentan la probabilidad de identificar inconsistencias y por lo tanto generar bajas calificaciones en el cumplimiento de objetivos de gasto.

De la mano de esta segunda variable, se optó introducir una que identifique el porcentaje de recursos ejercidos, respecto del total de recursos destinados a gasto de inversión (`ejer_inv`). Esta variable resulta significativa en ambas columnas y produce también en ambos casos un coeficiente positivo. La lectura de este resultado implica que mientras mayor sea el porcentaje de recursos que se logran ejercer al término del año fiscal, se incrementa la probabilidad de que la calificación respecto al cumplimiento de objetivos del gasto de inversión se ubique en una categoría más alta.

Se introdujeron tres variables electorales, dos resultaron significativas. La primera es (`_pobgobop`), que genera un coeficiente negativo, a partir de lo cual se puede afirmar que los escenarios electorales donde la oposición a nivel municipal tiene mayor peso, en términos de

población gobernada, hace más probable que el cumplimiento de los objetivos del gasto se ubique en la categoría de peor calificación. Por su parte, la variable (`_mayoria`), que indica si existe mayoría en el congreso local, sólo resulta significativa para la segunda columna, lo cual indica que el escenario de mayoría en el congreso estatal hace más probable que la calificación sobre el ejercicio del gasto se ubique en alguna de las categorías de menor calificación que en la de mayor calificación.

Finalmente, se introdujo la variable (`_fondo`), la cual resulta significativa en ambas columnas. En este caso la interpretación es complicada, pues esta variable refiere a los tres fondos que se analizan, y dado el tipo de regresión, no es válido introducir variables tipo factor. En consecuencia, sólo es posible afirmar que existe una relación sistemática entre el orden en que se presentan los fondos de aportaciones y el nivel de cumplimiento de los objetivos. Para entender esta relación se muestra la siguiente tabla de frecuencias y proporciones:

	_fondo		
	FAM	FISE	FAFEF
0	14	32	22
	0,18	0,36	0,28
1	20	20	23
	0,25	0,22	0,29
2	46	37	35
	0,57	0,41	0,43

La significancia que se genera en la regresión es resultado de que sistemáticamente, para los tres fondos de aportaciones, a mayor calificación, mayor es la cantidad de revisiones. El dato que también destaca y abona en la significancia, es que el FAM genera la mayor cantidad y proporción de revisiones con la calificación más alta y al mismo tiempo la menor cantidad y proporción de revisiones con la calificación más baja.

b. Segundo Modelo

El segundo modelo se desarrolla sobre la misma lógica que el primero, sólo que en este únicamente se incluyen las observaciones referentes a las revisiones realizadas por los entes de fiscalización estatales. En este sentido, se disminuye el número de observaciones a 123, pero se añaden las variables que refieren a las características de los entes de fiscalización, a saber: independencia institucional (`_autonomia`); consecuencia de la fiscalización (`_consecuencia`); y calificación sobre los procedimientos de auditoría a los recursos federales (`calif_efsl`). Los resultados para este modelo son los siguientes:

Number of obs=	123	Prob > chi2=	0.0000
Wald chi2(9)=	43.16	Pseudo R2 =	0.1723
Log likelihood = -103.64532			

	0 vs 1 y 2	0 y 1 vs 2
<code>_califinv</code>		
<code>_autonomia</code>	-1.418131** (-2.11)	-1.418131** (-2.11)
<code>calif_efsl</code>	.0328119** (2.19)	.0328119** (2.19)
<code>_consecuencia</code>	.3524078 (1.29)	.3524078 (1.29)
<code>_auditado</code>	-.0237231** (-2.31)	-.0237231** (-2.31)
<code>inest_elec</code>	-.0782262 (-0.36)	-.0782262 (-0.36)
<code>_mayoria</code>	.0952505 (0.15)	-1.474414** (-2.63)
<code>ejer_inv</code>	.018366** (2.16)	.0436251*** (4.26)
<code>_fondo</code>	-.6355055** (-2.33)	-.6355055** (-2.33)
<code>year</code>	.7414727* (1.83)	-.1473619 (-0.47)

\* significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1% El valor Z se presenta entre paréntesis

De las cuatro variables que atañen a las características de las entidades de fiscalización tres resultaron significativas. La primera es (`_autonomia`), y genera un coeficiente negativo en ambas columnas, lo cual significa que cuando se trata de entidades que son consideradas autónomas, frente a las que no se les considera, se reduce la probabilidad de que se produzcan valores más bajos en la calificación sobre el cumplimiento de objetivos del gasto. La segunda

variable es (*calif\_efsl*), y produce coeficiente positivo, lo que implica que cuanto mayor es la calificación que obtiene una entidad de fiscalización, en su desempeño, aumenta la probabilidad de que las calificaciones que genere en las auditorías sea mayor. Esto es, las entidades de fiscalización que mejor son calificadas, desde la óptica de la ASF, generan sistemáticamente mayores calificaciones en el cumplimiento de los objetivos del gasto de aportaciones. Finalmente, la tercera variable referente a los entes de fiscalización que es significativa se trata de (*\_auditado*), la cual genera coeficiente negativo en ambas columnas. Esto significa que mientras mayor sea el porcentaje de recursos auditado, es mayor la probabilidad de que la calificación sobre el cumplimiento de objetivos de gasto sea menor.

En cuanto a las variables electorales, sólo (*\_mayoria*) resulta significativa y con coeficiente negativo en la segunda columna de la tabla. Esto significa que ante la existencia de mayoría en el congreso, es más probable que la calificación sobre el cumplimiento de objetivos de gasto se encuentre en las categorías 0 o 1 que en la categoría 2, es decir, son más probables menores calificaciones en el cumplimiento de objetivos, cuando se trata de escenarios donde el partido del gobernador tiene mayoría en el congreso, que cuando no tiene mayoría.

Adicionalmente, se incluyeron tres variables de control, sobre el tipo de fondo, sobre el porcentaje de presupuesto ejercido, y sobre el año de ejercicio. La variable (*ejer\_inv*) resultó significativa y con coeficiente positivo en ambas columnas, lo cual significa que cuanto mayor sea el porcentaje de recursos ejercido, mayor es la probabilidad de que se produzcan calificaciones mayores sobre el cumplimiento de los objetivos de gasto. La variable (*\_fondo*) también resulta significativa y de coeficiente negativo. Al igual que en el primer modelo, no es posible utilizar variables con factor, por lo que se presenta la siguiente tabla de frecuencias y proporciones para entender el resultado:

	_fondo			
	FAM	FISE	FAFEF	
_califinv	0	8	11	10
		0,20	0,21	0,29
	1	9	14	9
		0,23	0,26	0,26
	2	23	28	15
		0,58	0,53	0,44

La tabla permite entender que la significancia se debe a que sistemáticamente, mientras la categoría de calificación es mayor, también es mayor el número de casos. Y llama nuevamente la atención, como ocurrió en el primer modelo, que es el FAM el fondo que tiene la mayor proporción de casos en la categoría de mayor calificación, y al mismo tiempo tiene la menor proporción de casos con menor calificación.

Finalmente, se incluyó la variable (*year*), que resulta significativa sólo en la primera columna y con un coeficiente positivo. Lo que permite afirmar este resultado es que el paso de los años hace más probable tener resultados en las categorías 1 o 2, que en la categoría 0, es decir, es más probable observar mayores calificaciones conforme pasan los años.

### Conclusión

A partir de este par de modelos se generan las siguientes conclusiones:

1. Existe un comportamiento sistemático, por parte de la ASF, que aumenta la probabilidad de que se generen menores calificaciones en el logro de los objetivos del gasto de inversión de cada fondo. Es decir, en general las revisiones que realiza la ASF produce calificaciones más bajas, frente a las revisiones realizadas por las entidades de fiscalización estatales.

2. La autonomía es un elemento que teóricamente es necesario para el mejor desempeño de la tarea de fiscalización. En el modelo planteado se ofrece evidencia de que la presencia de autonomía aumenta la probabilidad de que los resultados de las revisiones obtengan menores calificaciones en el cumplimiento de los objetivos del gasto. Una interpretación es que las entidades con mayores características de autonomía, frente a las que poseen menores características, disminuyen la posibilidad de intervención (de agentes externos) en los resultados de sus revisiones, y por lo tanto, son menos proclives a suavizar los resultados.
3. Las entidades de fiscalización locales mejor calificadas (*calif\_efsl*), desde la óptica de la ASF, es decir, las que llevan de mejor manera los procesos de fiscalización sobre los recursos federales, en general otorgan mejores calificaciones al cumplimiento de los objetivos del gasto. Uno de los escenarios al que puede conducir este resultado es que un porcentaje de las bajas calificaciones, en el cumplimiento de objetivos del gasto, puede ser resultado de una deficiente revisión, y no necesariamente de un deficiente ejercicio.
4. En el caso de los elementos electorales, los resultados son parcialmente consistentes entre los modelos. La inestabilidad electoral (*inest\_elec*) es no significativa en ambos modelos; la mayoría en el congreso local (*\_mayoria*) es significativa y de coeficiente negativo en ambos modelos; y la población gobernada por la oposición (*\_pobgobop*) sólo es significativa en el primer modelo. Lo que podría deducirse de estos resultados es que la fortaleza del partido del gobernador, a nivel de los congresos locales, aumenta la probabilidad del comportamiento discrecional en las decisiones de gasto, aspecto

que se refleja con menores calificaciones en el cumplimiento de objetivos del gasto de inversión.

5. Tanto la proporción de recursos auditados (\_auditado), como la proporción de recursos ejercidos (ejer\_inv) son relevantes. La primera porque amplía la probabilidad de identificar inconsistencias en el gasto, y la segunda porque la consideración para emitir la calificación sobre el cumplimiento de los objetivos del gasto, pasa por identificar si la dependencia ejerce en tiempo y forma el presupuesto.
6. En general la incidencia de la calificación más alta es mayor para todos los fondos, pero llama la atención que es el FAM el que ofrece la mayor proporción de revisiones con calificaciones más altas y la menor proporción de revisiones con la calificación más baja.