

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**La descentralización del gasto público y el ramo 33 de
presupuesto de egresos de la federación. Experiencia del
ejercicio del FAISM en el Municipio de Guadalajara (2010-
2012).**

REPORTE DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL GRADO EN LA
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Lizana García Caballero

Director:

Dr. Ignacio Medina Núñez

GUADALAJARA, JALISCO. Octubre 2017

RESUMEN

A pesar de las fuertes tradiciones centralistas de los estados latinoamericanos, la nueva modalidad de gobierno en niveles múltiples logró iniciar un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y las que se denominaron intergubernamentales.

El tema fiscal que atribuye a la distribución de recursos suele reconocerse por la complejidad de dichas relaciones intergubernamentales ya que pueden aparecer fuertes diferencias de ingresos y gastos entre los niveles territoriales que asumen el gasto público. En el marco de ese nuevo escenario de descentralización fiscal surge el Fondo de Aportaciones Federales, conocido como "Ramo 33". Con este se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de una mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, así como mayores responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos.

De los ocho fondos que existen, se da una especial relevancia al Fondo de Aportaciones Para La Infraestructura Social (FAIS) y su aplicación al municipio (FAISM) desde sus antecedentes hasta su forma de operar. Lo cual nos abre el panorama para el análisis sobre su aplicación en el ejercicio del FAISM en el municipio de Guadalajara periodo 2010-2012.

Lo anterior se logró a raíz de un riguroso trabajo de campo emprendido por la Dirección General de Promoción Social del municipio basado en un método de medición denominado Índice de Desarrollo Intraurbano (IDI). Esto refleja un informe de resultados sobre las obras y acciones del FAISM a través del COPLADEMUN donde se pueden identificar el tipo de acciones realizadas y la inversión empleada.

Palabras Clave: Descentralización, Ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), Desarrollo Social, Índice de Desarrollo Intraurbano (IDI).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: “EL ORIGEN DEL RAMO 33”	7
1) Descentralización en México	8
2) Antecedentes Jurídicos de la descentralización	12
3) Antecedentes de la integración del Ramo 33	14
4) Descripción de los Fondos del Ramo 33	21
4.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	22
4.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	22
4.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	23
4.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND-DF)	25
4.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	26
4.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	28
4.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	29
CAPÍTULO II: “FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS) Y SU APLICACIÓN AL MUNICIPIO (FAISM)”	36
2. 1 Antecedentes del FAIS (Moreno, 2010)	36
2.2 Procesos básicos para la operación del FISM	37
2.2.1 Integración de los recursos del FISM	37
2.2.2 Distribución territorial del FISM	37
2.2.3 Etiquetas de Gasto	38
2.3 Obligaciones que adquieren los municipios en la operación del FAISM	40
2.4 Distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno en la operación del FISM	41
2.5 Principales resultados de la operación del FISM en México y Jalisco	43
2.5.1 Estructura de las finanzas municipales en México y Jalisco	43
2.6 Destino del FISM a los municipios más pobres	44

CAPÍTULO III: EXPERIENCIA DEL EJERCICIO DEL FAISM EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA JALISCO DURANTE EL PERIODO DE LA ADMINISTRACIÓN 2010-2012	47
3.1 Logros sobre el eje “Hacia una Guadalajara socialmente equitativa”	48
3.2 “Proyectos, obras y acciones realizadas desde la Secretaría de Desarrollo Social en el municipio de Guadalajara”	50
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	56

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS:

Tabla 1: “Acuerdos y Convenios de Descentralización”.....	16
Tabla 2: “Fondos de Aportaciones del Ramo 33”	20
Figura 1: “Transferencias Federales”	15
Figura 2: “Evolución del ramo 33”	35

INTRODUCCIÓN

En el presente reporte de experiencia profesional se describe un panorama general sobre la importancia de la descentralización en siglo XXI dentro de la política pública. En México desde los años noventa la ocurrencia de cambios políticos y socioeconómicos tales como la competencia entre partidos a nivel subnacional –estados y municipios-, representó un gran avance en procesos de democratización. De igual forma, la implementación de un modelo industrializado orientado a las exportaciones y reformas fiscales abre un escenario en donde se resalta la importancia del aprovechamiento de los recursos escasos de manera eficiente, lo que contribuye a moderar los esquemas de centralización en el diseño y práctica de las políticas públicas.

Uno de los problemas más relevantes que persisten en la centralización dentro de las instituciones públicas es que las decisiones se toman sin información robusta ni pertinente sobre las demandas particulares de las entidades, municipios o localidades, lo que desencadena en soluciones inapropiadas de acuerdo al tipo de problema público que se busca resolver. Lo anterior se refleja en diversas consecuencias que afectan los gobiernos tales como una ineficiente asignación de los recursos y persistencia de los problemas de desarrollo social.

La descentralización en México a partir de los años noventa ha sido un parteaguas reflejado en el gasto federalizado, principalmente en el Ramo 33. En el presente documento se busca evidenciar, con el caso de estudio de la experiencia del ejercicio del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) en el municipio de Guadalajara durante la administración 2010-2012, cómo la descentralización del gasto público ha permitido que llegue más dinero a los municipios para resolver temas de extrema urgencia e importancia. Uno de ellos es el realizar obras y acciones que logren disminuir las brechas de desigualdad y pobreza reflejadas a nivel local como lo es la agenda de infraestructura social básica, la cual permite realizar obras en las localidades y/o colonias con mayor pobreza y rezago social.

La elaboración de este reporte de experiencia profesional tiene el objetivo de sistematizar y documentar la experiencia desempeñada como parte del equipo de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección de Desarrollo Social durante el periodo de la administración pública municipal del Ayuntamiento de Guadalajara 2010-2012. En dicha estructura organizacional recaía la obligación de coordinar los trabajos de participación social a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), obligación que se hace referencia en el marco legal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) que se establece en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). De esta manera, los recursos del Ramo 33, específicamente la bolsa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su vertiente municipal, se convirtió en toda una experiencia profesional que permite demostrar, cómo gracias a la descentralización de dichos recursos, desde el nivel del gobierno municipal (gobierno local), se pueden lograr grandes cambios en la dotación de servicios de infraestructura básica como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa y mejoramiento de vivienda con el involucramiento de la sociedad.

El documento está organizado en tres capítulos. En el primer capítulo se plantea el origen del Ramo 33, partiendo de la descentralización en México, antecedentes jurídicos, integración y descripción de los fondos que lo integran. El segundo capítulo presenta el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), los dos subfondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), sus objetivos, el destino de los recursos, los criterios de distribución, obligaciones y la aplicación de este recurso federal en los Estados y Municipios. El tercer capítulo corresponde a la experiencia del ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) en el municipio de Guadalajara Jalisco durante el periodo de la administración 2010-2012, y finalmente un apartado de conclusiones del documento en el cual se exponen los

hallazgos y avances de descentralización en México para la mejora de la implementación de las políticas públicas.

CAPÍTULO I

EL ORIGEN DEL RAMO 33

En el presente capítulo se abordará el origen de uno de los ramos generales más importantes del Gasto Federalizado que realiza el Gobierno Federal hacia las Entidades Federativas y los Municipios, el cual tiene su sustento normativo en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), denominado “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”, conocido en la Administración Pública como el Ramo 33.

Dentro de este se abordarán temas como los antecedentes jurídicos y de creación del ramo 33, lo que nos permitirá conocer los cambios por los que ha pasado y cómo funciona cada elemento del mismo.

1) Descentralización en México

Antes de profundizar en el origen del ramo 33, es importante describir un marco de referencia sobre la oleada de descentralización por la que pasaron varios países de América Latina a lo largo de los años noventa. Con la realización de elecciones para escoger de forma democrática a los gobiernos locales e intermedios se generalizó en la región a partir de la década de los ochenta, lo cual fue un factor que impulsó decisivamente la descentralización en muchos países en los años siguientes (Cabrero, 2000). A pesar de las fuertes tradiciones centralistas de los estados latinoamericanos, la nueva modalidad de gobierno en niveles múltiples logró surgir, aunque de manera limitada en un inicio, un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y las que se denominaron intergubernamentales. Las relaciones intergubernamentales analizadas desde distintas perspectivas teóricas, en relación a sus fortalezas y debilidades son ampliamente conocidas en los países más desarrollados de la *Organization de Coopération et de Développement Économiques* (OCDE), cuyos sistemas de gobierno exhiben múltiples niveles de responsabilidad político-territorial; sin embargo, en América Latina, las relaciones intergubernamentales se encuentran aún en construcción en diversos aspectos debido al reciente desarrollo de los procesos de

descentralización, o de revisión, por lo que en este tema, persiste la carencia de estudios (Jordana, 2002).

Un problema relativo a la descentralización consiste en la definición de las responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno debido a que se observa la fragmentación de responsabilidades dentro de las áreas de las políticas públicas. Las responsabilidades compartidas en la política fiscal son casi inevitables. Los gastos en especial son descentralizados más rápido que los ingresos.

Cuando la descentralización se encuentra ya ligeramente avanzada en un país, conduce a que se configure un tejido de relaciones intergubernamentales de forma inevitable combinando elementos formales e informales.

Los países presentan características institucionales muy distintas con relación a su modelo de descentralización, a la dinámica de relaciones de las relaciones intergubernamentales y al comportamiento de los partidos políticos. Es por ello que de acuerdo a cada contexto los modelos varían en el sentido político y administrativo.

Lo anterior se reafirma con lo que Rojas y Penfold mencionan sobre que La descentralización ha tenido ritmos diferentes según los países. En algunos, “La descentralización administrativa ha ido “de la mano” con la descentralización política, y los nuevos gobiernos subnacionales han asumido responsabilidades en la dirección y gestión de las políticas públicas” (BID; Rojas, Penfold; citados en Jordana, 2002).

México es uno de los primeros casos donde su estructura institucional facilitó el desarrollo de la descentralización. En los años 90, la competencia que se dio entre partidos en México fue convirtiéndose en un elemento habitual de la vida política, y el aprovechamiento de los espacios de gobierno subnacional -estados y municipalidades- constituyó la vía ‘natural’ para que se fuera avanzando en el proceso de democratización (Ward y Rodríguez, citados en Jordana, 2002). Sin embargo, en los países de la región, la descentralización actuó de forma lenta

debido a la falta de interés de los partidos políticos para impulsar el proceso de descentralización.

Por otro lado, la descentralización ha sufrido cambios por las relaciones intergubernamentales que se han venido dando a lo largo de los años. Sabemos que los estados unitarios suelen tener más control en el proceso de la descentralización y es por ello que dichas relaciones se ven afectadas por el funcionamiento efectivo del sistema político de los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, existe mayor complejidad en las relaciones intergubernamentales cuando existen tres niveles (local, intermedio y nacional) de gobierno que cuando existen dos (locales y nacionales).

Lo anterior conlleva a diferenciar los conceptos de pluralismo institucional y monopolio institucional distribuido que Cohen y Peterson (citado en Jordana, 2002) utilizan. El primero se refiere a división de responsabilidades explícita entre niveles de gobierno dentro de cada una de las políticas públicas. En el segundo caso, entendemos que el proceso de descentralización está inspirado en la idea de mantener grandes áreas de responsabilidad separadas, según la naturaleza de las distintas políticas públicas y el nivel de gobierno.

Como anteriormente se había mencionado, el tema fiscal que atribuye a la distribución de recursos suele reconocerse por la complejidad de las relaciones intergubernamentales ya que pueden aparecer fuertes diferencias de ingresos y gastos entre los niveles territoriales que asumen el gasto público. Eso es por el lado económico. Por el lado político, en un sistema político de carácter tradicionalmente centralista es frecuente que sus elites dirigentes consideren que el control centralizado de la mayor parte de los recursos públicos constituya una garantía para el mantenimiento de la integridad territorial del Estado (Jordana, 2002).

La combinación de estos distintos factores, económicos y políticos, conduce frecuentemente a que se produzcan importantes trasposos de fondos de un nivel

de gobierno a otro, generalmente para facilitar los recursos necesarios para la puesta en práctica de las políticas descentralizadas.

Las relaciones intergubernamentales se reducen en tres grandes fórmulas: i) en la toma de decisiones que tienen efectos en niveles políticos distintos; ii) en la representación política de un nivel de gobierno respecto a otro y iii) en la coordinación técnica para la puesta en práctica de las políticas públicas.

De acuerdo con Jordana existen tres vías de articulación de las relaciones intergubernamentales: a) estructuras institucionales orientadas a la coordinación y el control; b) reglas electorales que afectan la actividad de los partidos políticos en distintos niveles de gobierno; y c) reglas de funcionamiento de las administraciones públicas que influyen sobre el comportamiento de los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas (Jordana, 2002).

En el primero se pueden identificar cuatro grandes tipos de interacciones entre niveles de gobierno: ajuste mutuo, negociaciones intergubernamentales, toma de decisiones conjunta y dirección jerárquica. El segundo se visualiza como un fenómeno universal, observable en todos los países que presentan un cierto grado de descentralización.

El tercero facilita una homogeneización de las políticas públicas en un país más allá de los marcos jurídicos, o también permite establecer lazos de confianza entre gerentes situados en distintos puestos de responsabilidad a través de los distintos niveles de gobierno. Con ello, podemos decir que el éxito de la descentralización se relaciona en gran medida con el nivel de participación de la política a nivel local impulsado por las innovaciones institucionales, no obstante, las dificultades de la descentralización, como producto de las limitaciones que presentan las relaciones intergubernamentales en América Latina, apunta a la falta de adecuación de las reglas institucionales existentes.

Lo anterior nos lleva a analizar el amplio conjunto de reglas que son importantes para estimular la participación ciudadana y cómo afectan estas reglas a los

actores que intervienen en el proceso político, especialmente en los cargos públicos y los partidos políticos que son los principales actores de gestión de la descentralización.

Existen muchos ejemplos de casos en América Latina sobre la descentralización como Bolivia y Argentina. Bolivia era una de las típicas situaciones de los países extremadamente centralizados, donde hasta para los más mínimos detalles administrativos los ciudadanos debían desplazarse a la capital para resolverlos. En los años noventa, se decidió iniciar el proceso de descentralización con base en la municipalización. Sin embargo, el centralismo sigue siendo muy intenso, con escasa capacidad efectiva por parte de los ministerios para conectar y coordinar sus políticas con los municipios.

Para concluir con este apartado, se analiza cómo el problema del desarrollo de las políticas públicas se debe en gran medida a la falta de recursos para el desarrollo local así como la formación de técnicos municipales y el fortalecimiento de la gestión financiera de las municipalidades, contexto que se da con mayor presencia en los países latinoamericanos. De igual forma, se pueden ver problemas clave que persisten para el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en América Latina como lo siguiente:

- Un escaso desarrollo formal de los mecanismos de decisión conjunta o de coordinación entre los niveles ejecutivos responsables de cada nivel de gobierno.
- Un sistema electoral desequilibrado en los intereses locales y nacionales en la representación política de las instituciones nacionales o parlamentos.

2) Antecedentes Jurídicos de la descentralización

En la Constitución de 1917, se incorporó en el artículo 25, el concepto de rectoría económica del estado, en el que se estableció la obligatoriedad que tiene el estado de regir el desarrollo nacional; para lo cual deberá planear, coordinar y

orientar la actividad económica nacional, fomentando las actividades que demanden el interés general bajo criterios de equidad social.

En 1983, se incorporó en el artículo 26 de la Constitución la obligatoriedad del estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática, al interior del cual se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, donde rigurosamente deberán sujetarse todos los programas de la administración pública federal, mismos que contendrán tanto las aspiraciones como las demandas de la sociedad. Por otra parte, el citado artículo señala que la ley establecerá las bases de coordinación del Ejecutivo con las Entidades Federativas, mediante convenios para realizar las acciones necesarias que conduzcan a la correcta elaboración y ejecución de la Planeación Nacional.

Para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 26, el 2 de enero de 1983 se promulgó la Ley General de Planeación como ordenamiento legal. En la cual se establecen las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará la Planeación Nacional del Desarrollo, la cual podrá contar con la participación de las Entidades Federativas conforme lo dispone el artículo 33 de la citada Ley.

De tal manera que con las disposiciones jurídicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Planeación ya mencionadas, se da marco a la relación de coordinación en el ejercicio del gasto público de origen federal, entre las Entidades Federativas, Municipios y el Gobierno Federal, puesto que se establecen las condiciones de vinculación entre la planeación federal y de los otros órdenes de Gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, uno de los cinco objetivos fundamentales que se plantearon fue el de “Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia” (PND, 1995-2000: 7).

Con base a lo anterior, el gobierno federal decidió impulsar un federalismo que fortaleciera a los Estados y Municipios, las principales herramientas la descentralización y el desarrollo de las regiones, lo cual fue expresado en el

programa para un nuevo federalismo. En este, se planteó que el federalismo debería considerar una redistribución del ejercicio de los recursos federales, así como de competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los tres ámbitos de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Puesto que estos dos últimos son los ámbitos que están más directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población, se plantearon bases firmes que permitían superar los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos.

3) Antecedentes de la integración del Ramo 33

En el marco del nuevo escenario político de descentralización fiscal que surgió a partir de los objetivos del PND 1995-2000, y con el programa para un nuevo federalismo, fue a partir del ejercicio fiscal 1998 que el Gobierno federal comenzó a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación fiscal, creando un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las Entidades Federativas y Municipios, adicional a las ya existentes desde el siglo XIX (participaciones federales y convenios de descentralización).

El 29 de Diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adicionó el Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal Federal (originalmente, artículos 25 a 42), denominándolo “De los Fondos de Aportaciones Federales”, más comúnmente conocido como “Ramo 33”.

Para comprender las vertientes de las transferencias federales, podemos considerar el siguiente diagrama:

Figura 1: “Transferencias Federales”



Las vertientes anteriores representan un avance en materia de federalismo, ya que los acuerdos y convenios de descentralización (ver tabla 1), con los que se transferían los recursos toman una nueva figura legal, dando con ello certidumbre a las entidades y municipios respecto a los recursos transferidos a través del tiempo. Otra ventaja se atribuye a que con base a los fondos establecidos, las entidades federativas pueden mejorar sus propios procesos de presupuesto (Guízar, 2004: 33).

Tabla 1: “Acuerdos y Convenios de Descentralización”

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).
Acuerdo nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS).
Convenios de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF: desayunos escolares)
Convenios de Desarrollo Social (para el ejercicio de los recursos del Ramo 26 para infraestructura básica).
Convenios de Coordinación para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas en general (CAPFCE).
Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública.
Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (Conalep).
Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA).

Siguiendo lo anterior, en la propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este Ramo, se consideraban únicamente tres fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Durante la revisión del proceso legislativo, se amplió y enriqueció la propuesta original del Ejecutivo. En un primer momento, se incorporaron dos fondos de aportaciones adicionales a los propuestos y la modificación del fondo número tres. Además, al Fondo de Educación Básica, se le incorporaron recursos y facultades con la finalidad de apoyar e impulsar la educación normal en los Estados de la Federación, para finalmente quedar de la siguiente manera:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- II. Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),

- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
 - b) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUND), y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples

Por último, con el objetivo de atender la demanda del fortalecimiento del “Nuevo Federalismo”, en noviembre de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para incluir a partir del Ejercicio presupuestal de 1999 al Ramo 33, dos fondos de Aportaciones más encaminados a coadyuvar con la Entidades Federativas y, en su caso, con los Municipios a las actividades de Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública, por lo que para ese ejercicio fiscal quedaron siete fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- II. Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
 - b) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUND), y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se divide en tres;
 - a) Fondo para la Asistencia Social (DIF)

- b) Fondo para la Infraestructura Educativa Básica, y
 - c) Fondo para Infraestructura Educativa Superior,
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

En ese sentido, con la creación del Ramo 33, se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de una mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, así como mayores responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los siete fondos que conformaban actualmente el Ramo 33 se asignaron, distribuyeron y aplicaron para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF.

Es así que, en concordancia con la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo Federal incorporó en el Proyecto de Decreto de Presupuesto para el ejercicio Fiscal de 1998 el nuevo Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”, por medio del cual, se transfieren a los Estados, Municipios y al Distrito Federal recursos para la educación básica y normal, los servicios de salud y los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los municipios, que hasta esas fechas habían sido canalizados por la vía de los Ramos 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica y de Adultos, Ramo 12 (Salud) y Ramo 26 (Solidaridad y Desarrollo Regional).

En diciembre del 2006, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) sufrió otra reforma, y se adicionó al Ramo 33 un octavo fondo denominado **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**. Por ello, en la

actualidad, el Ramo 33 se encuentra conformado *por ocho fondos de aportaciones federales*, los cuales se establecen en el artículo 25 de la LCF.

Cabe mencionar que, de estos fondos, dos corresponden directamente a los municipios: el FORTAMUND y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal FAISM.

Con lo descrito anteriormente, se concluye que la transferencia de recursos para las Entidades Federativas y Municipios queda normada en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con sus montos asignados en el presupuesto de Egresos de la Federación.

Los recursos que transfiere el Gobierno Federal a las Entidades Federativas y Municipios se dividen en dos Ramos. El primero es el Ramo 28 integrado por las Participaciones a las Entidades Federativas y Municipios, normado en LCF en los capítulos del I al IV y los montos se asignan en el presupuesto de Egresos de la Federación; el segundo es el Ramo 33 integrado por las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, normado en la LCF en el capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales y los montos se asignan en el presupuesto de Egresos de la Federación.

Tabla 2: “Fondos de Aportaciones del Ramo 33”

NOMBRE	ACRÓNIMO
1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	(FAEB)
2) Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud	(FASSA)
3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos: a) Fondo de Infraestructura Social Estatal b) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	(FAIS) (FISE) (FAISM)
4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	(FORTAMUND)
5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se divide en tres: a) Fondo para la Asistencia Social (DIF) b) Fondo para la Infraestructura Educativa Básica c) Fondo para la Infraestructura Educativa Superior	(FAM)
6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	(FAETA)
7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	(FASP)
8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	(FAFEF)

Fuente: Elaboración propia

4) Descripción de los Fondos del Ramo 33

Enseguida, se procederá a redactar la definición del Fondo de Aportaciones, así como sus características y una descripción resumida de los ocho fondos que integran el Ramo 33.

“Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos que el Gobierno de la Federación transfiere a los Estados y Municipios para su ejercicio, condicionando su gasto a los fines específicos para los que fueron creados” (Guízar, 2004: 42).

Los fondos tienen como objetivo principal, fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades locales, estatales y municipales con la completa autonomía de gestión en el ejercicio del gasto, así como mejorar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa, las cuales son planteadas por la población.

Las características de los fondos se enmarcan en los siguientes puntos:

1. Su gasto está condicionado a fines específicos.
2. Deben registrarse como recursos propios.
3. Su administración y ejercicio se realiza conforme a las leyes locales.
4. Están sometidos al imperio tanto de la legislación federal, como de la legislación local.
5. Tienen una relación indirecta con la Recaudación Federal Participable.
6. Son de carácter inembargable.

Las características reflejan que existen condiciones para su gasto y que deben estar sometidos ante un control interno y externo que permita conocer cómo se

están llevando a cabo los recursos. Ello nos permite darle más certeza al destino de los recursos y reconocer la garantía de su operación.

4.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

De acuerdo a la LCF y a la Ley General de Educación Pública, son recursos que otorgan la Federación a los Estados y el Distrito Federal y tienen como destino la atención de necesidades de educación básica y normal.

El monto de este Fondo, de acuerdo al artículo 27 de la LCF, se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), conforme a los siguientes criterios:

- Registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizados para el cálculo de recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas.
- Recursos transferidos al Fondo en el ejercicio inmediato anterior.
- Los cálculos de recursos que se transfieren a las Entidades Federativas tienen su origen en la suscripción de acuerdos respectivos; no existe fórmula de distribución de este fondo.

Localización de los recursos del FAEB

Los recursos del FASSA son destinados a las siguientes dependencias:

- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretarías de Finanzas en los Estados
- Dependencias y Organismos Estatales Responsables de los Servicios

4.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Son aportaciones de la Federación a las Entidades Federativas y al Distrito Federal que tienen como destino atender los gastos de los Servicios de Salud; de acuerdo al artículo 30 de la LCF, el monto se determina en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, utilizados para el cálculo de recursos transferidos a Entidades Federativas, incluye impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.
- Recursos a Previsiones para Servicios Personales transferidos a las Entidades Federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior; incluye ampliaciones y repercusiones para el ejercicio que se presupuesta.
- Los recursos que la Federación haya transferido a las Entidades Federativas, en el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento; otros recursos que la Federación destine para promover la equidad en los servicios de salud. La fórmula para la distribución de recursos a las Entidades Federativas, se establece en el artículo 31 de la LCF.

Localización de los recursos del FASSA

Los recursos del FASSA son destinados a las siguientes dependencias:

- Secretaría de Salud
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Finanzas de los Estados
- Dependencias y Organismos Estatales Responsables de los Servicios

4.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El artículo 32 de la LCF nos dice que, este fondo se determina anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, al 2.5% de la Recaudación

Federal Participable (RFP) que se realice para efectos del propio presupuesto con base en lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

Una modificación adicional al fondo contenido en los Lineamientos 2015 del FAIS, fue la introducción de cambios en el porcentaje de recursos invertidos a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), así como la modificación de los criterios para la inversión de los recursos en los municipios.

Se integra con dos subfondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE), al cual según el citado artículo le corresponde un 0.303% de la RFP y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), al que se le destina 2.197% también de la RFP; son aportaciones Federales para Estados y Municipios, cuyo destino de acuerdo al artículo 33 de la LCF 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 nivel Estatal (FISE), para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
- En el Municipal (FAISM), al financiamiento de obras para 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.

La distribución Estado-Municipios, de acuerdo al artículo 35 de la LCF, debe ser con la misma fórmula que para la Federación-Estados establecida en el artículo 34 de LCF. La metodología y el calendario de recursos para los municipios, debe darse a conocer por los gobiernos de los estados a más tardar el 31 de enero de cada año, en sus respectivos órganos de difusión oficial. En el siguiente capítulo se ampliará el tema de la distribución del FAISM, puesto que es el Fondo elegido

para dar un claro ejemplo de la aplicación de este recurso federal en un municipio en particular, Guadalajara.

Localización de los recursos del FAIS

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estados

Municipios

4.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND-DF)

Son aportaciones federales que de acuerdo al artículo 37 de la LCF, tienen como destino los siguientes rubros:

- Exclusivamente la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras.
- A la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes

La distribución Estado-Municipio es igual al de la Federación-Estados, de acuerdo al artículo 36 de la LCF, los Gobiernos Estatales y el Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión, los montos que correspondan a cada municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año; así mismo, este artículo establece que anualmente en el PEF, se determinará el monto, tomando como referencia lo siguiente:

- Para los Estados y Municipios, el 2.35 % de la RFP de acuerdo a la estimación que se realice en la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio;
- Para el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales, se procede de igual forma, pero el cálculo se realiza tomando como referencia el 0.2123 % de la RFP.
- Las Entidades Federativas distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de ellos.
- En el caso del Distrito Federal, el 75 % correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Localización de los recursos del FORTAMUN-DF

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estados y Distrito Federal

Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F.

4.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Dentro de este fondo existen los siguientes subfondos: el de Asistencia Social, el de Infraestructura Educativa Básica y el de Infraestructura Educativa Superior; el artículo 40 de la LCF establece que las Aportaciones Federales que reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a lo siguiente:

- Un 46%, el 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;
- El 54% 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 modalidades de cada nivel.

En tanto que el artículo 39 de la LCF establece que el monto del FAM se determina anualmente en el PEF, tomando como referencia el 0.814 % de la RFP estimado en la Ley de Ingresos de la Federación para ese año; su distribución por Entidades Federativas es de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establecen en el PEF de cada año.

De igual forma, el artículo 41 de la LCF establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Localización de los recursos del FAM

a) Asistencia Social

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estados y Distrito Federal

DIF

b) Infraestructura Educativa

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estados

Obras Públicas

4.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Conforme al artículo 42 de la LCF, son recursos federales que reciben los Estados y el Distrito Federal, para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación se realizará de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

El artículo 43 de la LCF establece que el monto se determina anualmente en el PEF, tomando como base los siguientes criterios:

- I. Los registros de los planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que corresponden por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- II. Los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas durante el ejercicio inmediato anterior, de acuerdo con el PEF aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas
 - b) El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas derivadas del ejercicio anterior.
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.
- III. En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos para este fondo, responderán a las fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el

abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Dichas formulas deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año, en el Diario Oficial de la Federación.

Localización de los recursos del FAETA

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estados

CONALEP e INEA

4.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Con base al artículo 45 de la LCF, los Estados y el Distrito Federal reciben recursos de este fondo, los cuales tienen como destino exclusivamente:

- El reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública.
- Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- El establecimiento y operación de bases de datos criminalísticas y compatibilidad de servicios de telecomunicaciones, el servicio telefónico nacional de emergencia y servicio de denuncia anónima.
- La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para: la procuración e impartición de justicia, la readaptación social y de menores infractores, la instalación de los cuerpos de seguridad pública, y
- seguimiento y evaluación de todos estos programas relacionados con las fracciones anteriores.

El artículo 44 de la LCF establece que los montos asignados se determinan anualmente en el PEF, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, utilizando para la distribución de los recursos los siguientes criterios:

- Número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, la implementación de programas de prevención del delito, los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Localización de los recursos del FASP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Gobernación

Estados y D.F.

4.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

En el artículo 47 de la LCF, se establece que los recursos de este fondo se destinarán a:

- La inversión de infraestructura física.
- Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de la deuda pública.
- Apoyo al saneamiento de pensiones, y en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal.

- Modernización de los registros de públicos de la propiedad y del comercio local, así como en la modernización de los catastros con el fin de hacer más eficiente la recaudación de contribuciones
- Modernizar los sistemas de recaudación locales.
- Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- Los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- Apoyo a la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuesto en el año inmediato anterior.
- Destinarlos a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquella donde se combinen recursos públicos y privados.

Este fondo tiene por objeto, fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y Distrito Federal y las regiones que las conforman.

El artículo 46 de la LCF, establece que el FAFEF se determinará anualmente en el PEF correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la RFP.

Localización de los recursos del FAFEF

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estados y D.F.

Tabla 3: “Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33”

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de la Educación Básica (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud (FASSA)	Servicios de Salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y	Programa Federal de	1998	Secretaría de Educación

	rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa		Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación de CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública 1998 (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: Elaboración propia a partir de Coneval (2011).

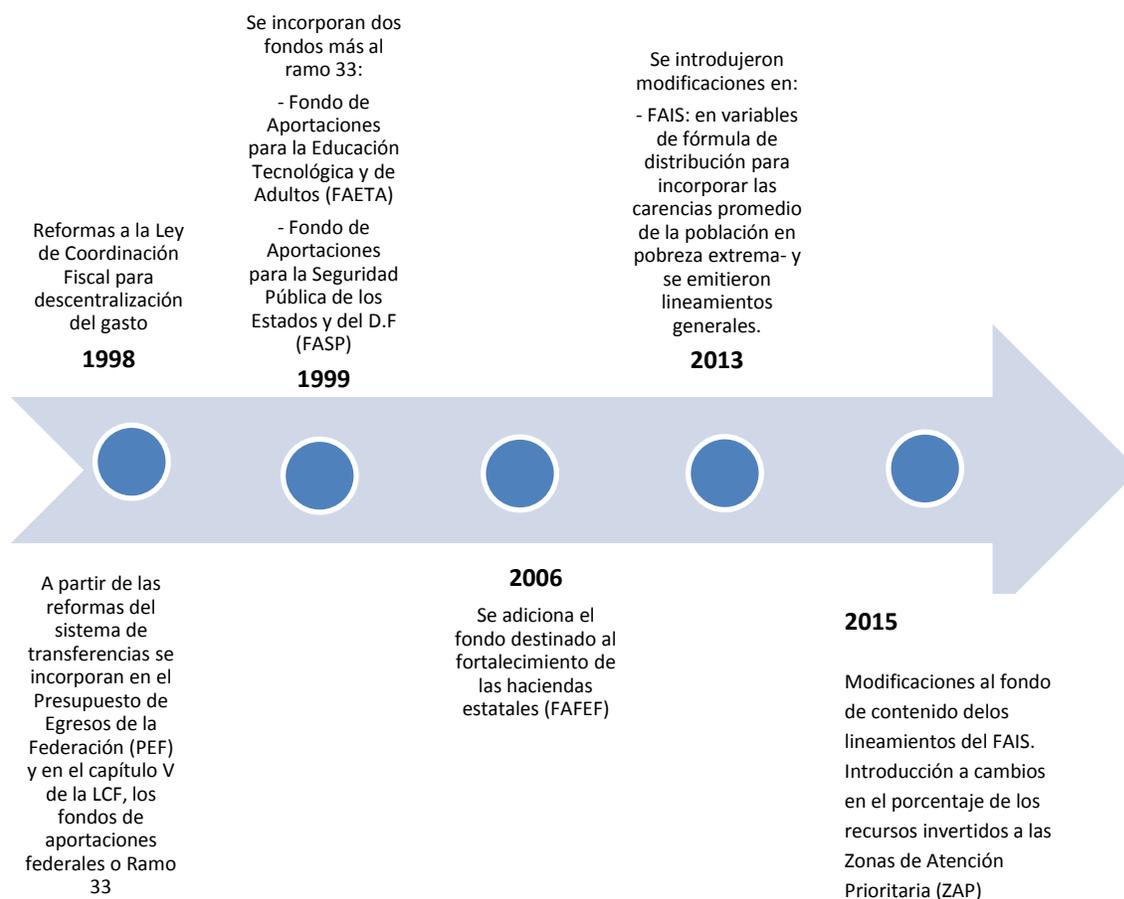
La tabla 3 explica de manera breve el destino de los recursos de los fondos, el fondo o programa que le antecedía, el año de creación del fondo y la dependencia que coordina su operación.

A partir de la descripción del octavo fondo que integra las Aportaciones Federales del Ramo 33, nos permitiremos concluir este primer capítulo, el cual permite tener un marco teórico sobre la argumentación de la conformación de dicho Ramo, los antecedentes tanto jurídicos, como de su integración y la descripción de cada uno de los fondos que lo conforman. Es importante mencionar que con las reformas fiscales realizadas se ha logrado constituir un Sistema Nacional Fiscal, que

permite transferir a los Estados y Municipios recursos federales por medio del Ramo 33 “Aportaciones Federales para la Entidades Federativas y Municipios”, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados que integran la Federación, “se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional” (Barceinas J., Monroy Luna, 2002: 5). Es por tal motivo que las Aportaciones Federales en la actualidad son los recursos que han fortalecido las finanzas públicas de las Entidades Federativas y Municipios.

El Ramo 33 ha sido objeto de investigaciones de diversas disciplinas, ya que los ocho fondos que actualmente lo componen surgieron para atender distintos problemas de la población. No obstante, la ausencia de una normativa precisa, así como la heterogeneidad y las limitaciones de la información disponible acerca del destino de los recursos, han derivado en una escasa documentación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos respecto de su eficacia para atender las necesidades de la población (Coneval, 2010: 7).

Figura 2: “Evolución del ramo 33”



Fuente: Elaboración propia

En la figura anterior se puede ver cómo ha ido evolucionando el ramo 33 a partir de las reformas que le han ido dando figura a lo que hoy podemos ver en los ocho fondos que actualmente se componen en 2013 y con las modificaciones de los contenidos de los lineamientos del FAIS en los recursos invertidos de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

En el siguiente capítulo se abordará el FAIS en su vertiente del subfondo FAISM; dónde se ubicarán los antecedentes del FAISM, los procesos para su operación, así como las obligaciones que tienen los municipios al ejercer el recurso.

CAPÍTULO II

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS) Y SU APLICACIÓN AL MUNICIPIO (FAISM)

2. 1 Antecedentes del FAIS (Moreno, 2010)

Uno de los antecedentes más importantes de política de descentralización de recursos para la infraestructura social básica en México fue el Ramo 26 denominado “Desarrollo Regional y Alivio de la Pobreza”, el cual fue creado 1983 y funciona a través de Convenios de Desarrollo Social. Este ramo fue utilizado para financiar uno de los programas de combate a la pobreza más representativos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), uno de cuyos componentes se orientaba a desarrollar obras de infraestructura social básica en las comunidades más pobres de México. Dicho programa recurriría a mecanismos participativos, que involucraban a las organizaciones comunitarias, para decidir el destino de los recursos.

Al dejar de operar PRONASOL en 1995, el ramo 26 comenzó a descentralizarse hacia los estados y municipios del país: 65% de los recursos del Ramo 26 se destinó a los municipios, dando origen al Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) en 1996. Una de las innovaciones del FDSM era que la distribución territorial de sus recursos se llevaba a cabo mediante una fórmula, pero ésta servía únicamente para establecer la distribución del fondo entre los estados de la república, pero no entre los municipios. Esta última quedaba a cargo de los estados, quienes establecieron fórmulas muy diferentes para distribuir los recursos de los municipios. Desafortunadamente, no todas esas fórmulas estatales cumplieron con el objetivo de compensar a los municipios más pobres (Scott, citado en Moreno, 2010).

En 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y se creó un nuevo ramo del PEF denominado Ramo 33, el cual comenzó a operar en 1998. El objetivo del ramo 33 era descentralizar la operación de importantes servicios públicos hacia las entidades federativas y los municipios, buscando mejorar la eficiencia de su operación. La distribución territorial de los recursos de los fondos del ramo 33 también comenzó a llevar a cabo mediante fórmulas que quedaron establecidas en la propia LCF y sus recursos fueron etiquetados, es decir que los estados y municipios quedaron obligados a aplicar los recursos hacia fines específicos, como veremos más adelante.

2.2 Procesos básicos para la operación del FISM

2.2.1 Integración de los recursos del FISM

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) está regulado por los artículos 32, 33, 34 y 35 de la LCF, sus recursos están constituidos por 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), lo que garantiza cierta estabilidad en los recursos que estados y municipios reciben de este fondo a lo largo del tiempo. Como se apuntó anteriormente, el FAIS se subdivide en los siguientes dos fondos:

- 1) Fondo de infraestructura Social Estatal (FISE)**, el cual está destinado a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal y se integra con 0.303% de la RFP.
- 2) Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)**, el cual se destina a 10 rubros de gasto que se discutirán más adelante y se integra con 2.197% de la RFP.

2.2.2 Distribución territorial del FISM

La distribución territorial de los recursos del FISM se lleva a cabo en dos etapas:

- De la federación a los estados
- De los estados a municipios

La primera etapa de la distribución (de la federación a los estados) se realiza a través de una fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF, de acuerdo a la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional. No describiremos la fórmula detalladamente, pero simplemente anotaremos sus aspectos más sobresalientes:

- Utiliza indicadores socioeconómicos que identifican a los hogares más pobres.
- Da prioridad a los estados con mayores rezagos en disponibilidad de infraestructura básica.
- El hogar es la base de elaboración de la fórmula.
- Parte del hecho de que la pobreza está altamente asociada a la carencia de infraestructura básica (SEDESOL, 2005:10).

En la segunda etapa de distribución de (los estados a sus municipios), los estados tienen dos alternativas: aplicar la fórmula del artículo 34 de la LCF, mencionada anteriormente, o bien aplicar una fórmula alternativa establecida en el artículo 35 de la ley citada, la cual es más sencilla al considerar las siguientes variables:

- Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición.
- Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.
- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.

2.2.3 Etiquetas de Gasto

Los diez rubros de gasto autorizados para el FISM, es decir sus etiquetas, son los siguientes (artículo 33, inciso a, de la LCF):

- Agua potable
- Alcantarillado
- Drenaje y letrinas
- Urbanización municipal
- Infraestructura básica de salud.
- Infraestructura básica educativa
- Mejoramiento de vivienda
- Caminos rurales
- Infraestructura productiva rural.

Esto quiere decir que ningún municipio puede destinar los recursos del FISM a obras y acciones que no estén contemplados dentro de la lista anterior: sin embargo, la LCF no establece con mayor precisión qué gastos específicos corresponden a cada uno de los diez rubros mencionados anteriormente, por lo que SEDESOL publicó el 9 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos para el reporte del ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”, los cuales incluyen un catálogo de obras y acciones que puedan utilizarse con los recursos del FISM, a cada uno de las cuales se le asigna una clave y una unidad de medida, buscando homologar el reporte de estados y municipios sobre su aplicación del fondo.

Por otra parte, es importante anotar que los municipios pueden disponer de hasta 2% del total del FISM para realizar un Programa de Desarrollo Institucional (PDI), el cual debe ser convenido entre el Ejecutivo Federal a través de SEDESOL, el gobierno estatal correspondiente y el municipio. El PDI puede incluir gastos como los siguientes:

- Promoción de obras y acciones

- Capacitación
- Contratación de Servicios profesionales de investigación, consultoría y asesoría especializada.
- Adquisición de equipo de cómputo
- Mobiliario y equipo de oficina.

Los municipios también pueden disponer de hasta 3% del FISM para gastos indirectos de obra, incluyendo:

- Estudios de pre-inversión.
- Proyectos de obra
- Asesoría técnica
- Supervisión técnica.

2.3 Obligaciones que adquieren los municipios en la operación del FAISM

La LCF establece las siguientes obligaciones que los municipios tienen que cumplir para la operación del FISM:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control y seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea

requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados,

- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

2.4 Distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno en la operación del FISM.

SEDESOL

- Publica en el octubre en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas por las necesidades básicas y valores para el cálculo de la fórmula federal y los porcentajes de participación promocional para cada estado.
- Envía a los gobiernos estatales, de manera digital, el algoritmo del cálculo para la asignación municipal, la base de datos utilizada y el manual de uso de aplicación.
- Publica en el Diario Oficial de la Federación, durante los primeros quince días de enero, las variables y las fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado.
- Solicita revisión de cálculo de asignaciones municipales con apego a las disposiciones de la LCF.
- En caso de que el cálculo de la asignación municipal se apege a la metodología de la LCF, conviene con el gobierno estatal la asignación planteada; en caso contrario solicita nuevamente la revisión del cálculo.
- Envía los reportes municipales sobre la aplicación de los recursos del FISM a la Cámara de Diputados.

SHCP

- Publica a más tardar el 31 de enero en el Diario Oficial de la Federación, los montos para el ejercicio fiscal en cuestión y el calendario de ministración de los recursos para cada estado.

Gobierno estatal

- Recibe de la SEDESOL la información auxiliar para el cálculo de la asignación municipal de los recursos del FAIS.
- A petición de la SEDESOL, calcula las asignaciones al interior de sus municipios con base en las fórmulas de los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal y se las envía para convertir la asignación municipal de los recursos del FAIS.
- Si la SEDESOL determina el cálculo para la asignación municipal de los recursos se apega a lo establecido en la LCF, publica las distribuciones del FISM en sus respectivos órganos oficiales de difusión, así como la fórmula y la metodología usada.
- Publica, a más tardar el 31 de enero, en sus respectivos órganos de difusión oficial, el calendario de entrega de recursos a sus municipios.
- Entrega a sus municipios los recursos que le corresponden conforme al calendario en que la Federación lo haga a los estados.
- Integra los reportes generados por los municipios y el propio y los envía a la SEDESOL.

Gobierno municipal

- En caso de que presente un Plan de Desarrollo Institucional (PDI) ejerce los recursos en estricto apego a las etiquetas de gasto que establece el art. 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, y en su caso, hasta por el 2 por ciento para la realización del PDI.

- Una vez cumplido el periodo del ejercicio trimestral, genera reportes sobre el uso de los recursos en el Sistema de Información del FAIS (SIFAIS) y los envía a SEDESOL a través de los estados.

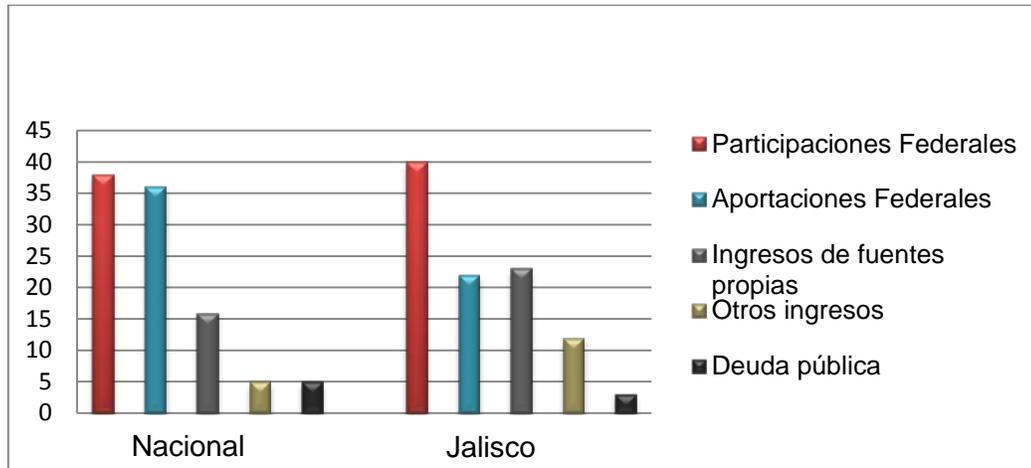
2.5 Principales resultados de la operación del FISM en México y Jalisco

De acuerdo con Moreno (2010), el FISM desde su inicio en 1998, ha tenido el objetivo de mejorar la infraestructura básica en las comunidades más pobres del país. Sin embargo, poco se sabe sobre si los municipios realmente han cumplido con ese objetivo en su aplicación de los recursos de ese fondo. Esta carencia obedece a que no hay información amplia y detallada sobre los usos que los municipios dan al FISM en sus decisiones cotidianas de gasto público. Esta sección muestra algunos resultados que describen la tendencia general en México y Jalisco sobre el comportamiento del FISM y algunos de los impactos sociales, especialmente en lo que se refiere al mejoramiento de la cobertura de dos servicios públicos sumamente importantes en nuestro país: el agua y el drenaje, mismos que pueden ser financiados en dicho fondo.

2.5.1 Estructura de las finanzas municipales en México y Jalisco

Para entender mejor los resultados del FISM, es importante conocer cuál es la estructura de los ingresos de los gobiernos municipales en México y Jalisco, ya que éstos no cuentan con el FISM para llevar a cabo obras públicas y acciones sociales, sino que tienen otras fuentes de ingresos importantes. Las más importantes son las participaciones federales, las cuales son recursos transferidos a estados y municipios por la federación y pueden utilizarse para cualquier fin (no están etiquetados). Como se muestra en la figura 3, por cada peso de los ingresos totales de un gobierno municipal, 38 centavos provienen de las participaciones federales.

Figura 3: "Estructura de los ingresos municipales en México y Jalisco 2008



Fuente: Tomado de Moreno (2010) a partir de los datos del INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales.

Las aportaciones federales (dentro de las cuales se encuentra el FISM, y el FORTAMUN) constituyen la segunda fuente de ingresos más importantes para los municipios de México. Sin embargo, en Jalisco, la segunda fuente de ingresos no son las aportaciones federales, sino las fuentes propias (provenientes principalmente del impuesto predial y los derechos), pues estos constituyen el 23% de los ingresos municipales, mientras que para los municipios del resto del país, los ingresos de fuentes propias, constituyen, en promedio, 16% de sus ingresos (Moreno, 2010).

2.6 Destino del FISM a los municipios más pobres

La distribución del FISM entre los estados y municipios del país se lleva a cabo mediante fórmulas claramente establecidas en la LCF, las cuales buscan compensar con mayores recursos a las regiones con mayores niveles de pobreza. La distribución del FISM entre las entidades federativas ha ido mejorando desde 1998 hasta años recientes, es decir, los estados más pobres son los que reciben, proporcionalmente mayores recursos.

Según la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales llevada a cabo por SEDESOL en 2004 reveló que el agua y el drenaje son la primera prioridad entre las autoridades de los municipios. En Jalisco, el agua potable también fue

señalada como la prioridad número uno entre los gobiernos municipales, aunque un porcentaje considerable (21%) dijo que la seguridad pública era un servicio prioritario.

En el siguiente cuadro se pueden observar el porcentaje de los municipios que reportó cada servicio como primera prioridad.

Servicio	México	Jalisco
Agua Potable	58	58
Drenaje y alcantarillado	10	7
Alumbrado público	5	2
Seguridad Pública	8	21
Tránsito y vialidad	1	1
Limpieza de calles	1	1
Recolección de basura	3	2
Pavimentación	5	5
Transporte	2	
Panteones y cementerios	0	
Rastros	1	
Parques y jardines	0	
Mercados centrales de abasto	1	
Tratamiento de agua residual	3	
Caminos rurales	2	

Fuente: Tomado de Moreno (2010) a partir de datos de SEDESOL, Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004.

Los gobiernos municipales han contribuido a mejorar la cobertura de agua potable y drenaje sólo en los municipios más rezagados: una de las principales limitaciones para la cobertura de servicios públicos básicos es el alto grado de dispersión poblacional que existe en muchos municipios del país, especialmente

los rurales, donde es sumamente costoso implementar redes de distribución de agua y drenaje por el alto aislamiento de la población.

CAPÍTULO III

EXPERIENCIA DEL EJERCICIO DEL FAISM EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA JALISCO DURANTE EL PERIODO DE LA ADMINISTRACIÓN 2010-2012

En el presente capítulo se muestra la experiencia del ejercicio del FAISM en la administración del Ayuntamiento de Guadalajara, regido por el Presidente Municipal Jorge Aristóteles Sandoval Díaz en el periodo 2010-2011, quien después fue suplido por Francisco de Jesús Ayón López en enero del 2012. El ejercicio del FAISM se refleja a través de resultados obtenidos en la aplicación del Fondo en el ámbito municipal.

Los documentos principales que nos permitieron identificar los resultados anteriores son los siguientes: el análisis del plan municipal de desarrollo, centrándonos en el apartado IV.2 “Hacia una Guadalajara socialmente equitativa”, y el análisis del índice de rezago urbano que nos permitió identificar qué áreas fueron prioritarias para el destino de los recursos del FAISM, así como la metodología empleada en el mismo a través de la creación del índice de Desarrollo Intraurbano por Colonia IDIxC.

Gracias a los análisis anteriores se puede plasmar, desde la experiencia laboral en la dirección de desarrollo social en el Ayuntamiento de Guadalajara, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, los logros obtenidos con el ejercicio del FAISM desde el COPLADEMUN.

La visión de Guadalajara a largo plazo quedó plasmada en el Plan Municipal de Desarrollo mismo que se estructuró de acuerdo a tres ejes: 1) Territorio inteligente para la Guadalajara Rejuvenecida, 2) Hacia una Guadalajara socialmente equitativa y 3) Por una Guadalajara próspera y competitiva. Es sobre estos 3 ejes que se articulan las acciones de corto y mediano plazo, las cuales se organizan en

6 ejes de gestión inmediata: Guadalajara humana, Guadalajara capital cultural, Guadalajara sustentable y accesible, Guadalajara segura, Guadalajara próspera y Administración eficiente.

3.1 Líneas de acción municipal en el eje “Hacia una Guadalajara socialmente equitativa”

En el presente documento se reflejan las líneas de acción municipal para el desarrollo social: por una Guadalajara Humana, Segura y Capital Cultura del Occidente de México, plasmados en el apartado V del Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012.

Las estrategias de gestión pública para el desarrollo social que propuso la administración municipal atienden específica y de manera focalizada los retos esenciales de la agenda social actual, pero tienen presente también las tendencias socio-demográficas y económicas de los años por venir (PMD 2010-2012). Estos retos contribuyen a sentar las bases de un nuevo sistema de gestión social sustentado en un diagnóstico que permita una mejoría real en los indicadores sociales a través de estrategias de gestión pública que atiendan a colonias prioritarias específicas de las zonas norte, oriente y sur de la ciudad. Estas estrategias permiten contrarrestar cuatro conjuntos de problemas:

- Violencia social, delincuencia y pandillerismo.
- Deterioro urbano-ambiental y de espacios públicos.
- Deterioro económico de las familias y falta de opciones de ingreso, empleo y educación.
- Desintegración del tejido social y comunitario

Las acciones focalizadas para combatir la pobreza y promover la integración social plena de población vulnerable y en riesgo a través de estrategias con perspectiva territorial y de género. Lo anterior se logró a raíz de un riguroso trabajo de campo emprendido por la Dirección General de Promoción Social del municipio en los

primeros meses de la administración 2010-2012 basado en un método de medición de diversos indicadores sociales, denominado Índice de Desarrollo Intraurbano (IDI).

El IDI es un instrumento cuantitativo que ordena a las colonias de mayor a menor necesidad. Es una herramienta de focalización con información de Infraestructura Urbana, calidad de las viviendas, patrimonio de las familias, nivel educativo en los hogares, vulnerabilidad social, Ingresos económicos (PDI, 2010-2012: 135).

El IDI funcionó identificando 106 colonias prioritarias para ser incorporadas en una política social intensa y focalizada que contribuya a mejorar sus condiciones de vida. La gran mayoría de esas colonias se localiza en la “herradura” que forma la periferia norte-oriental-sur del municipio y en cuyos asentamientos humanos prevalecen severas condiciones de marginación y pobreza, una débil estructura empresarial, altos índices delictivos, procesos acentuados de desintegración social y grave deterioro urbano-ambiental. El importante peso de las familias encabezadas por mujeres en estas zonas de pobreza es un dato fundamental que nos motiva a desplegar la política social del municipio a partir de una clara perspectiva de género.

Así entonces, la administración municipal se propuso implementar en estos tres años los siguientes programas y proyectos:

→ Atención focalizada a la pobreza extrema, basado en el Índice de Desarrollo Intraurbano (IDI), para mejorar las condiciones de vida de la población con mayores rezagos sociales.

→ Atención a la mujer como población vulnerable, para propiciar su inserción y desarrollo en el campo laboral.

→ Creación de más estancias infantiles con horario ampliado en zonas prioritarias, para tener mejor cobertura y apoyar a más mujeres jefas de familia.

→ Programa Viernes Social para Ellas, con servicios de orientación familiar, talleres de oficios, medicina preventiva, entre otras acciones para propiciar su bienestar.

→ Programas Mandado para Todos y Viernes de Cuaresma con entrega de despensas y alimentos a bajo costo para familias de escasos ingresos.

→ Promoción de la reactivación de los Centros de Bienestar Comunitario, en los cuales se imparten cursos y talleres de capacitación, cursos de educación primaria, secundaria y preparatoria abierta para adultos, así como distintos servicios como nutrición, dentales y de laboratorio químico.

3.2 Proyectos, obras y acciones del FAISM realizadas por el ayuntamiento de Guadalajara

En el presente apartado se refleja un informe de resultados sobre las obras y acciones del FAISM a través del COPLADEMUN donde se pueden identificar el tipo de acciones realizadas por rubro así como la inversión empleada con los recursos del FAISM.

En un primer momento se identifica de manera general el número de obras, por rubro designado y el total de inversión durante los tres años de la administración (2010, 2011 y 2012). En un segundo momento se presentan las obras aprobadas por el subcomité de seguridad social y por el subcomité de infraestructura y servicios desde el año 2010 hasta el 2012.

Tabla 4: “Informe General del número de obras realizas del FAISM 2010-2012”

NÚMERO DE OBRAS	RUBRO DESTINADO (2010-2012)	INVERSIÓN TOTAL
126	Rehabilitación de escuelas	68,190,652.85
41	Pavimentos	196,617,871.37
2	Casas de salud	1,034,097.09
2	Centros escolares	11,667,377.77
2	Puentes peatonales	6,687,461.88
3	Pasos peatonales y andadores	6,723,496.03
1	Red de Drenaje Pluvial	1,315,416.54
3,278	Casas beneficiadas con proyectos de mejoramiento de vivienda	56,502,606.89
	Gastos Indirectos	2,310,430.30
	Desarrollo Institucional	4,695,725.59
Totales: 3,455		<u>355,745,136.31</u>

Fuente: COPLADEMUN (2010-2012)

Tabla 5: “Presupuesto asignado del FAISM”

AÑO	PRESUPUESTO
2010	118,549,331.02
2011	132,699,160.07
2012	103,783,661.10
Total	355,032,152.19

Fuente: COPLADEMUN (2010-2012)

Tabla 6: “Informe general del número de obras realizadas por el FAISM del Ramo 33”

Subcomités	AÑO	NÚMERO DE OBRAS
Obras del subcomité de Seguridad Social (Rehabilitación de escuelas y centros de salud)	2010	20
	2011	55
	2012	55
Obras del subcomité de infraestructura y servicios (Pavimentos, puentes peatonales, mejoramiento de vivienda)	2010	241
	2011	2810
	2012	274
Total:		3,455
Número de Personas beneficiadas con las obras del FAISM		293,953

COPLADEMUN (2010-2012)

Los mecanismos de participación social que se llevaron a cabo durante este periodo de administración para la aprobación de obras a realizar con recursos del FAISM se realizaban a través de tres subcomités del COPLADEMUN, el subcomité de seguridad social, el subcomité de infraestructura y servicios, y para aprobar acciones de gastos indirectos del fondo se realizaban las propuestas a través del subcomité de desarrollo institucional.

La integración de los subcomités del COPLADEMUN estaba conformada por la siguiente estructura según lo establece el Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Guadalajara: ediles, titulares de las dependencias o entidades municipales y consejeros comunitarios.

De acuerdo a los resultados reflejados en las tablas anteriores, se infiere que la aplicación de los recursos del FAISM contribuyeron a mejorar el índice de rezago social del municipio de Guadalajara en comparación con otros municipios de Jalisco. Esto se puede comprobar con datos de CONEVAL en 2010: el municipio

de Guadalajara contaba con una población total de una población de 1 millón 495 mil 189 habitantes, y un índice de Rezago Social de -1.569374, lo cual, en el contexto nacional lo ubica en la posición 2 mil 419 de un total de 2 mil 454 municipios en el país.

Lo anterior representa también una afectación en los recursos asignados al municipio, puesto que al disminuir la pobreza y el rezago social, variables que determinan el monto total que se asignará a los municipios, en el caso de Guadalajara se demuestra que a partir de 2010 se disminuía la aportación total del FAISM para el municipio de Guadalajara; no obstante, la disminución de recursos es un indicador que muestra la mejora de las condiciones de la población en la infraestructura social y urbana.

CONCLUSIONES

Este documento permite resaltar la importancia que tienen a nivel Municipal los recursos del FAIS, ya que el papel que desempeña es fundamental para combatir la pobreza extrema y el rezago social. A través de acciones focalizadas para dotar de infraestructura básica, se atienden y mejoran las condiciones de pobreza y disminuyen las carencias sociales. Con los recursos del FAISM, el municipio se ve beneficiado directamente, pero no es suficiente para cubrir las necesidades totales; se requiere de mayores esfuerzos para lograr una mayor cobertura en la dotación de servicios básicos que permitan un desarrollo sostenible.

En la experiencia de trabajo profesional dentro del periodo de administración pública municipal 2010-2012 en el Ayuntamiento de Guadalajara, comprendí que los municipios pueden generar una mayor consistencia entre los ingresos y egresos a través de la contabilidad gubernamental, desarrollar una mayor capacidad de gestión de ahorro y autosuficiencia financiera, de tal manera que se pueda lograr una mayor cobertura en desarrollo social. Para lograrlo, es fundamental que se tomen en cuenta como principios básicos la eficiencia y eficacia de las capacidades técnicas, administrativas y profesionales de los recursos humanos del municipio para la gestión de fondos de inversión, lo cual repercutiría en mejorar la calidad de vida y entorno social de la población para la cual están destinados los recursos.

Para comprender la gran evolución que ha tenido la descentralización de recursos, sobre todo para la dotación de infraestructura social básica, hay que analizar la Figura 4: “Evolución del ramo 33” de la página 33, misma que muestra a través de una línea del tiempo cómo ha cambiado la descentralización de los recursos, sobre todo en el FAISM, puesto que en el intervalo de los años 2013 y 2015 hubo reformas importantes para este fondo y se introdujeron modificaciones en variables de fórmula de distribución para incorporar las carencias promedio de la

población en pobreza extrema y se emitieron lineamientos generales, así como modificaciones al fondo de contenido de los lineamientos del FAIS y la introducción a cambios en el porcentaje de los recursos invertidos a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) respectivamente. Son cambios que demuestran un gran intento por mejorar la aplicación y destino de los recursos, puesto que en los ejercicios 2010, 2011 y 2012 no se contaba con lineamientos claros ni metodologías precisas para la focalización territorial de las obras y acciones del FAISM.

Durante el periodo de administración 2010-2012 del Ayuntamiento de Guadalajara, se sentaron los precedentes de la importancia de contar con una metodología para focalizar la aplicación de los recursos de este fondo, y fue a través de la generación del Índice de Desarrollo Intraurbano por colonia IDIxC, como el municipio de Guadalajara le demostró a las instituciones gubernamentales de los diferentes niveles de Gobierno, que sí se contaba con normas y lineamientos más claros y precisos.

La heterogeneidad que existe entre los municipios del país, especialmente entre los municipios rurales y urbanos se lograría resolver, puesto que con la gran generalidad que existía en la normatividad y lineamientos del FAISM de 2010-2012, los municipios urbanos quedaban desprotegidos y con una gran probabilidad de ser observados por la Auditoría Superior de la Federación, puesto que para su punto de vista los municipios urbanos tenían resueltas muchas de las carencias de infraestructura social básica a las que alude el artículo 33 de la LCF; pero la realidad es que se padecen otro tipos de problemas ligados al fenómeno de la pobreza urbana y que no podían atenderse utilizando los recursos del FAISM, puesto que la Ley los impedía. Ahora, con las reformas y modificaciones de 2013 y 2015, se ha logrado mejorar y flexibilizar el destino de los recursos, según las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), ampliar el catálogo de rubros de obra a realizar y se han mejorado los procesos de evaluación y monitoreo de la aplicación de los recursos, lo cual permite contar con información histórica para

evaluar si realmente el recurso destinado a la infraestructura social básica ha generado un cambio o mejora en la población que más lo necesita.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Guadalajara (2011). *Índice de Rezago Urbano, Municipio de Guadalajara*. Recuperado de: [file:///C:/Users/LCABAL~1/AppData/Local/Temp/Rar\\$Dla0.768/Indice%20de%20Rezago%20Urbano%20Guadalajara-2011.pdf](file:///C:/Users/LCABAL~1/AppData/Local/Temp/Rar$Dla0.768/Indice%20de%20Rezago%20Urbano%20Guadalajara-2011.pdf)

Barceinas, J. César Marcelo; Monroy Luna, Rubén (2002). *Origen y funcionamiento del Ramo 33*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. Recuperado el 11 de octubre de 2012: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf

Cámara de Diputados. Ley General de Coordinación Fiscal (2016). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

Cabrero M., Enrique (2000). *Los dilemas de la descentralización en México*. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v7n19/09.pdf>

CEFP (2006). *Ramo 33 Aportaciones Federativas para Entidades Federativas y Municipios*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Sept 2006. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, México. Recuperado el 19 de octubre de 2012: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

Coneval (2015). *“Informe de resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33*. Obtenido de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf

CONEVAL (2010). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_0203_2011.pdf

COPLADEMUN 2010-2012. Tomado de: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/2dasesionordinariacoplademun29jun12.pdf>

<http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/Acta2InfraestructuraServicios.pdf>

Estado de Baja California, México (2012). Recuperado el 19 octubre de 2012. <http://www.ofsbc.gob.mx/Eventos/MANUAL%20DE%20OBRAS%20Y%20ACCIONES.pdf>

Guízar Jiménez, José de Jesús (2004). *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales, Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado*. INDETEC. Diciembre de 2004. Guadalajara, Jal. México.

INDETEC (2013). ¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios? Abril-junio 2013. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Revista Hacienda Municipal No. 120 <http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/Hacienda-120.pdf>

Jordana, Jacint (2002). "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina". Casos de Argentina y Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo.

Moreno (2010). Guía básica en temas de Desarrollo Social. (61-74). Ayuntamiento de Guadalajara.

Pérez Torres César (2010). Manual del Participante Curso "Fondos III y IV: Normatividad Aplicable y Procesos de Planeación, Programación y Presupuestación de Obras y Acciones". Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California, México. Recuperado el 19 de octubre de 2012, de <http://www.ofsbc.gob.mx/Eventos/MANUAL%20DE%20OBRAS%20Y%20ACCIONES.pdf>

PND (1995-2000). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Primer informe de Gobierno (2010)
<http://transparencia.guadalajara.gob.mx/transparencia/informe-2010-2012>

SEDESOL (2006). Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/FAIS>.