

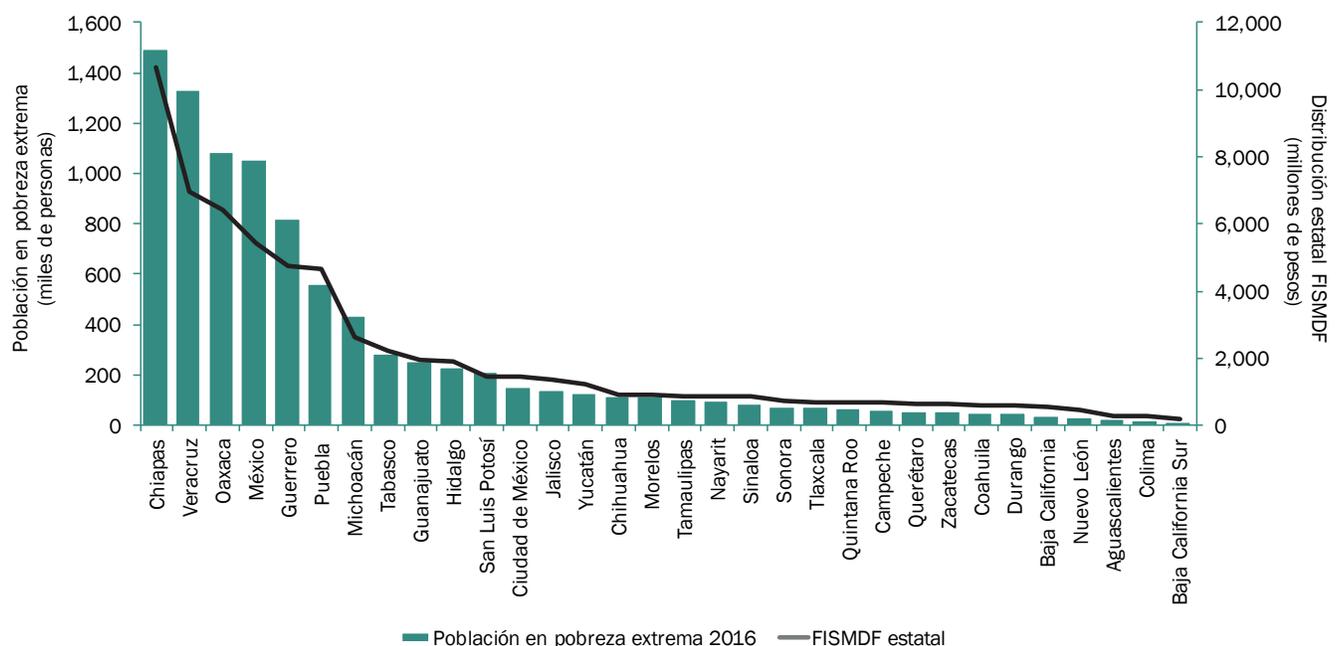
Temas estratégicos 69

ENERO
2019

➤ Desafíos del federalismo: El caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 25, establece la creación de fondos de aportaciones federales dirigidos a las entidades y municipios con el fin de garantizar la provisión de bienes y servicios desde lo local. La lógica subyacente al establecimiento de estos fondos es la promoción de un mecanismo de distribución de recursos más equitativo que logre reducir las brechas de desigualdad entre las localidades y regiones del país. Sin embargo, existen factores como las capacidades institucionales locales que, en la medida de su nivel de desarrollo, pueden favorecer o limitar los resultados de las políticas públicas descentralizadas. En este sentido, este reporte revisa el funcionamiento y los elementos básicos de gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISMDF) como un ejemplo de la complejidad institucional a nivel local y sus implicaciones para el ejercicio de los recursos que se transfieren desde la federación.

Comparación de la población en pobreza extrema y la distribución estatal del FISMDF, 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (20/12/2017) y CONEVAL (2017a).

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 69

DESAFÍOS DEL FEDERALISMO: EL CASO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre los retos que presenta el federalismo mexicano pueden adoptar distintas perspectivas a partir del análisis de la relación que se establece entre la federación, las entidades y los municipios. Uno de los elementos sustantivos de esta relación es la transferencia de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos locales. Este proceso lleva implícitos dos elementos importantes a valorar desde la óptica del federalismo. Por una parte, el establecimiento del marco institucional para regular la distribución adecuada de los recursos, así como su fiscalización. Por otra, la capacidad a nivel estatal y municipal para la gestión de dichos recursos y para garantizar su correcta utilización.

En este sentido, resulta interesante abordar de forma específica el FISMDF como un caso de análisis sobre las dificultades inherentes a la coordinación intergubernamental que demanda la distribución, utilización y fiscalización de los recursos de este fondo, así como la capa-

cidad institucional que tienen los gobiernos municipales para planear y ejecutar obras con estos recursos.

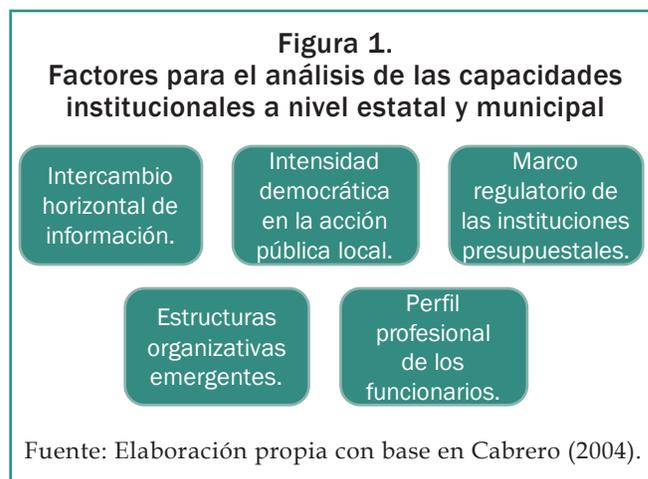
Con base en lo anterior, este documento se divide en cinco apartados. El primero presenta una breve revisión teórica sobre las capacidades institucionales a nivel municipal. El segundo describe la creación –y evolución– de los fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, además de que provee un panorama de la distribución de estos fondos entre los distintos estados del país. El tercero se centra en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), explica su funcionamiento y los elementos básicos de su gestión. El cuarto describe el caso específico del FISMDF como un ejemplo de complejidad institucional a nivel local. Por último, se exponen algunas reflexiones sobre la capacidad institucional a nivel local y sus implicaciones para el ejercicio de los recursos que transfiere la federación.

1. CAPACIDADES INSTITUCIONALES ESTATALES Y MUNICIPALES

El estudio sobre las condiciones institucionales que existen a nivel estatal y municipal está estrechamente relacionado con el análisis acerca de en qué medida dichas condiciones favorecen que estos niveles de gobierno puedan ejercer de forma efectiva las facultades que se les han transferido desde la federación. Así, desde una perspectiva teórica, existen una serie de elementos de carácter institucional que proveen un marco analítico sobre las capacidades de los gobiernos estatales y municipales para generar bienes y servicios públicos. De forma específica, el concepto de capacidades institucionales se refiere al “fortalecimiento permanente y sistemático de su capacidad técnica para cumplir de manera eficaz con sus funciones” (Carrera, 2013: 116).

En el caso mexicano, el estudio de las capacidades institucionales a nivel estatal y municipal ha sido un tema que ha cobrado relevancia en los últimos años (Sosa, 2012; Martínez *et al.*, 2008; Cabrero, 2004, 2006). Como consecuencia, este cuerpo de conocimiento ha derivado en

la identificación de variables relativas a las capacidades institucionales locales sobre las cuales vale la pena reflexionar. Cabrero (2004), por ejemplo, identifica cinco factores para el análisis de este tema (figura 1), partiendo de la premisa de que existe heterogeneidad entre los estados y municipios.



El conjunto de factores que identifica Cabrero puede abordarse a partir de dos perspectivas distintas. La primera es precisamente la brecha que puede existir entre las herramientas técnicas y administrativas presentes en los gobiernos locales y sus responsabilidades. Esto, puede ser resultado de que el aumento en las responsabilidades no siempre ocurre al mismo tiempo que la modificación de las estructuras organizacionales, del marco normativo, y/o de la profesionalización de los funcionarios, es decir, de los aspectos que favorecerían la consecución de los objetivos de política pública perseguidos por los gobiernos locales.

La segunda perspectiva que se deriva de los factores que identifica Cabrero se relaciona más con las condiciones que parecen estar fuera del control directo de las administraciones locales, aquéllas que, mas bien, están vinculadas con características del contexto democrático, tales como el nivel de participación ciudadana y, por consiguiente, la exigencia para rendir cuentas. En términos generales, aluden más a la forma en la que se rigen los modelos de gobernanza, esto son:

principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas... (Sosa, 2012: 113).

La discusión sustantiva en materia de capacidades institucionales a nivel local radica en la necesidad de definir claramente las funciones de las instituciones gubernamentales, así como los recursos que tendrá a su disposición para ejecutarlas (Benvenuto, 2015). Un elemento que destaca, en el rubro de las funciones que se derivan de la descentralización fiscal es, por ejemplo, la capacidad de generar, sistematizar y presentar información oportuna y confiable sobre el ejercicio de los recursos que se les transfieren.

Respecto de lo anterior, destaca el trabajo realizado por Bojórquez *et al.* (2015) sobre la relación entre la capacidad administrativa de los gobiernos municipales y su transparencia. Para estos autores, dicha capacidad, traducida en recursos humanos, materiales y financieros, constituye un aspecto trascendente para las acciones de transparencia. De

acuerdo con este estudio, dichas capacidades efectivamente inciden en la manera en la que los gobiernos municipales transparentan su información. En línea con esto, Carrera (2013), por ejemplo, señala que la forma en la que los gobiernos locales pueden ejercer sus recursos es un componente importante de los procesos de descentralización...

Si los gobiernos locales no cuentan con el personal calificado, les será imposible aprovechar debidamente sus recursos financieros, o de cualquier otro tipo, en beneficio de la sociedad [...] la carencia de sistemas de gestión eficaces provoca serias deficiencias en la prestación de los servicios públicos básicos, lo cual afecta sobre todo a los grupos sociales más marginados, lo que a su vez les hace perder legitimidad en la arena política (Carrera, 2013: 129).

La capacidad, por tanto, que tienen los gobiernos locales para ejercer sus funciones se crea a partir de la conjunción de distintos elementos. Por una parte, las atribuciones dadas a este nivel de gobierno a través del marco jurídico. Por otra, los mecanismos de gestión que poseen los gobiernos locales para utilizar sus recursos y ejecutar sus actividades.

En materia del ejercicio de los recursos que transfiere la federación, por ejemplo, los procesos de planeación y evaluación constituyen elementos clave para su gestión. Al respecto, Pineda (2017: 1030) señala que esto “orienta su quehacer al logro de metas factibles y deseables para una sociedad en el mediano y largo plazo; sin embargo, la eficacia de estos aspectos está asociada al desarrollo institucional de cada gobierno municipal”.

El desarrollo institucional municipal también parece variar en función de las características geográficas y territoriales (Sosa, 2012). Esto puede explicar la heterogeneidad que existe en el territorio nacional, es decir, entre los distintos municipios que conforman el país. Cabrero (2004), al hablar de la descentralización fiscal, alude a la idea de que este proceso idealmente debe realizarse de forma diferenciada en función de las características locales, de tal forma que las nuevas funciones se transfieran a un ritmo similar al de la construcción de capacidades institucionales.

Esta reflexión es útil para entender el caso del FAIS ya que, como se verá más adelante, el proceso para acceder a los recursos de este fondo conlleva, por una parte, un proceso de planeación y desarrollo de proyectos de infraestructura; mientras, por otra, en etapas posteriores, demanda participar en las tareas de seguimiento y fiscalización de estos recursos.

Tomando en consideración que la lógica subyacente al establecimiento de estos fondos es la promoción de un mecanismo de distribución de recursos más equitativo, la discusión central, por tanto, radica en reflexionar acerca de cómo el factor institucional favorece la ejecución efectiva de las tareas que los gobiernos locales

deben llevar a cabo para acceder a este fondo. Desde esta óptica, las brechas existentes en materia de capacidades podrían afectar, indirectamente, el acceso a estos recursos y, en consecuencia, favorecer a aquellos estados y municipios que, de origen, presentan condiciones más favorables.

Así, como se discute en secciones subsecuentes, la complejidad institucional que demanda el acceso a los fondos del Ramo 33 representa un tema que es importante analizar a la luz de la realidad que se observa en los gobiernos locales. A continuación, se describe el funcionamiento general de los fondos del Ramo 33 con el propósito de exponer esta complejidad.

2. FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS: RAMO 33

El 29 de diciembre de 1997 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con la que se adicionó el Capítulo V referente a la creación de los Fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios con el propósito de impulsar el federalismo a partir de la descentralización del gasto público, de tal forma que estados y municipios tuvieran mayor capacidad para prestar bienes y servicios desde lo local.

Para ello, también fue necesaria la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el ejercicio fiscal 1998 para contar con reglas claras y precisas en las transferencias intergubernamentales de cada fondo. Cabe mencionar que, previo a la reforma de la LCF, las “transferencias federales eran reguladas por convenios entre los estados y la federación, en los cuales razones de índole política y los recursos recibidos anteriormente determinaban cuánto recibía cada estado” (Chiapa y Velázquez, 2011: 27 y 28).

Los fines del surgimiento del Ramo 33 fueron dar certidumbre a los gobiernos subnacionales y facilitar que la distribución siguiera elementos de equidad y eficiencia que permitieran un mejor desarrollo del país, así como dotar de transparencia al proceso distributivo (Chiapa y Velázquez, 2011: 28).

Los cinco fondos que inicialmente se constituyeron mediante el artículo 25 de la LCF fueron (DOF, 1997): 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y 5) Fondo de Aportaciones Múltiples. Posteriormente, se añadieron tres fondos adicionales para adoptar su configuración actual, como se observa en el cuadro 1.

Estos fondos se caracterizan por tratarse de transferencias condicionadas, las cuales de acuerdo con Chiapa y Velázquez (2011:20-21) son recursos que el gobierno central determina para qué deben usarse. Además, señalan que este tipo de transferencias tienen el objetivo de incentivar el gasto de estados y municipios de cierto bien o servicio local o regional, y asegurar una mínima provisión de ese bien, por lo que suelen tener un carácter redistributivo, pues si su función es asegurar estos niveles mínimos de provisión, necesariamente deben distribuir mayores recursos a las regiones y localidades con menor capacidad fiscal.

Con base en el *Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2018, de los*

**Cuadro 1.
Fondos del Ramo 33**

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (art. 26)	Educación básica y normal	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	2013*	Secretaría de Educación Pública
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) (art. 29)	Servicios de salud	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (art. 32)	Obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social	Recursos del Ramo 26; Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) (art. 36)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal (mantenimiento de infraestructura y seguridad pública)	Fondos de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (art. 39)	Desayunos escolares, asistencia social e infraestructura educativa	DIF: Desayunos escolares CAPCE: Infraestructura educativa	1998	Secretaría de Salud Secretaría de Educación Pública
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) (art. 42)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1999	Secretaría de Educación Pública
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (art. 44)	Seguridad Pública	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública	1999	Secretaría de Seguridad Pública
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) (art. 46)	Infraestructura física y deuda pública	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

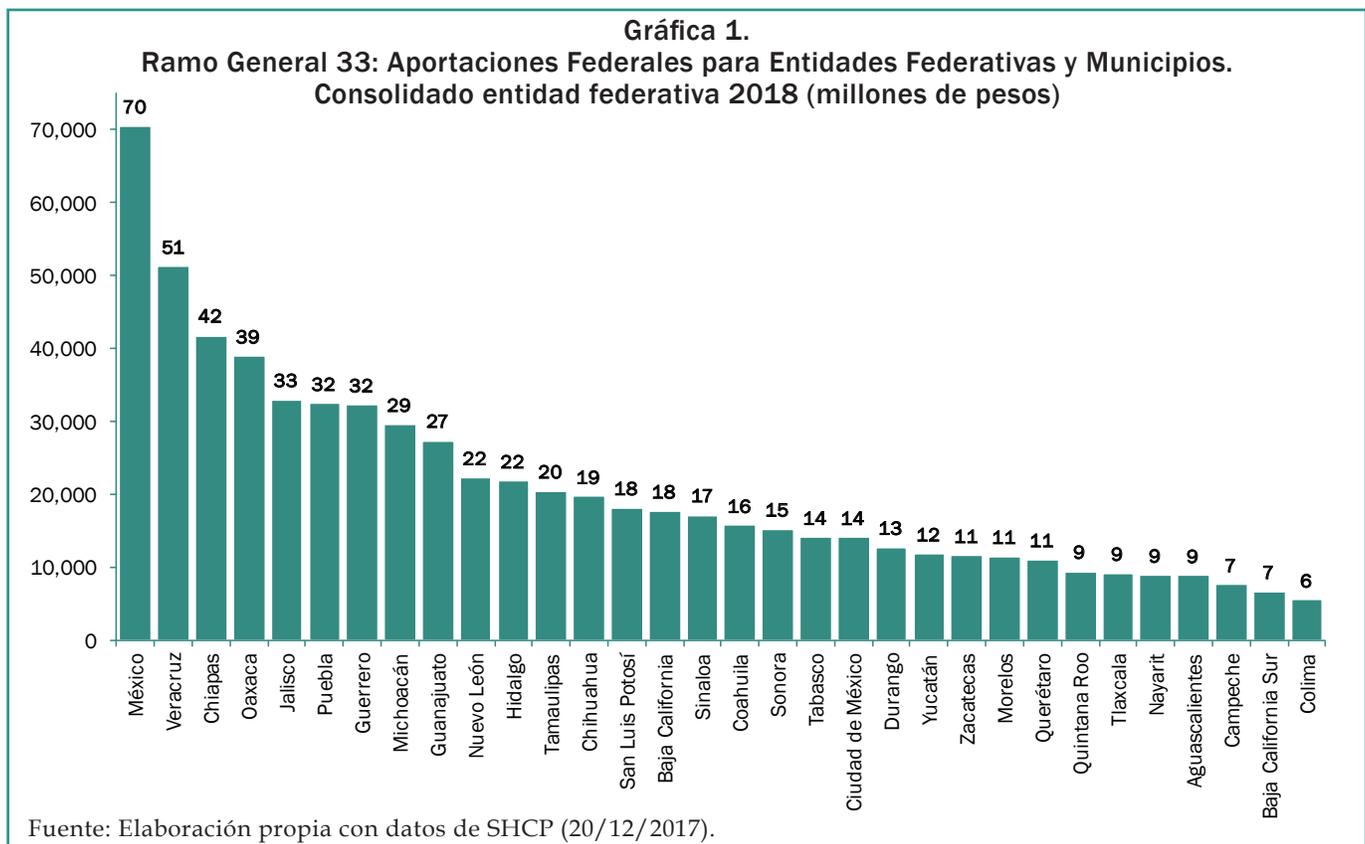
* Como parte de los cinco primeros fondos creados por la Ley de Coordinación Fiscal estaba el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el cual en 2013 cambió su nombre por el de Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
Fuente: CONEVAL (2011: 15), actualizado con datos de Ley de Coordinación Fiscal (DOF, 2018) y Chiapa y Velázquez (2011).

Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33 (SHCP, 20/12/2017), la distribución en 2018 de las aportaciones federales del Ramo 33 entre los estados del país quedó como se observa en la gráfica 1. En ella destaca que el estado de México es la entidad a la que se le asignó mayor presupuesto en las aportaciones federales del Ramo 33, seguida de los estados de Veracruz y Chiapas.

Las características y reglas de distribución de cada fondo se encuentran establecidas tanto, por la LCF (arts. 25-52) como por los lineamientos desarrollados para cada uno. Como rasgo rele-

vante se observa además que, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el resto de los siete fondos se clasifican dentro de la función de desarrollo social pues se dirigen a rubros como salud, educación, infraestructura social y asistencia social.

Uno de los fondos que cuenta con un objetivo muy claro desde la Ley en materia de desarrollo social es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuyo principal foco de atención, desde la federación, es la pobreza y la desigualdad en el acceso a ciertos derechos sociales.



3. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece respecto del FAIS:

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territo-

riales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Para ello, el FAIS se divide en dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE).

Artículo 33.

A. Los recursos del Fondo (...) se destinarán a los siguientes rubros:

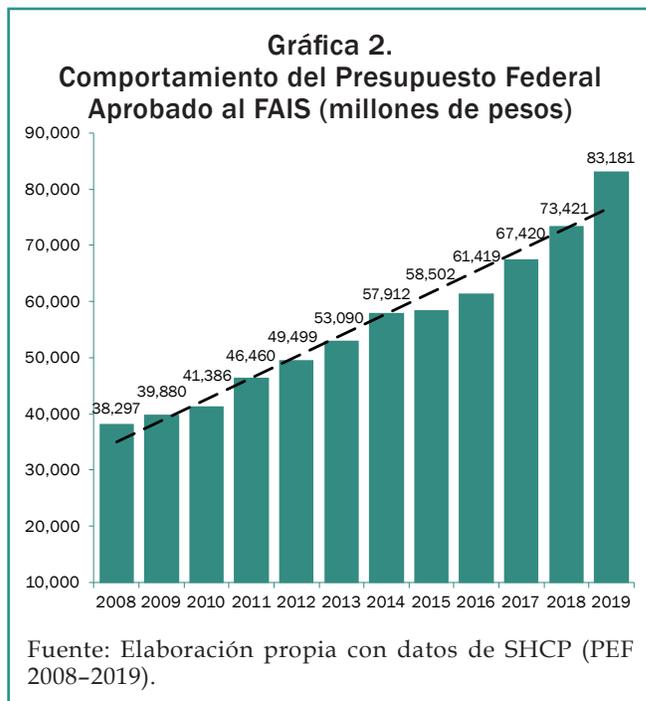
I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

II. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

El FAIS corresponde al 2.53% de la recaudación federal participable de la cual el 0.3066% se asigna al FISE y el 2.2228% al FISMDF (art. 32, primer párrafo). De este modo, gran parte de los recursos del Fondo se dirigen a los gobiernos municipales y, en menor proporción, a los estados.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011), el FAIS es uno de los fondos que cuenta con mayores recursos asignados por la federación, en conjunto con el FONE y el FASSA. Es importante señalar, adicionalmente, que su presupuesto incluso se ha incrementado en la última década, como se observa en la gráfica 2.

Los términos generales para la distribución de los recursos del Fondo se encuentran regulados por el artículo 32, párrafo segundo de la LCF. En éste se establece que, en primer lugar, será la federación (a través de la Secretaría de Hacienda



y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social) la encargada de distribuir los recursos mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades y, posteriormente, las entidades los transferirán a los municipios y demarcaciones territoriales. Se resalta que esta distribución deberá ser de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo.

La distribución de los recursos está basada en una fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley. Dicha fórmula fue modificada en la reforma de 2013. Esto se debió a que, como señala CONEVAL (2015:6-7), se comenzaron a detectar problemáticas relacionadas con la disponibilidad de información actualizada para las variables de la fórmula, así como un uso inadecuado de los recursos y una débil coordinación intergubernamental para promover su uso eficiente.

De este modo, la actualización de la fórmula implicó incorporar, como nuevas variables, la población en pobreza extrema y sus carencias sociales, cuya principal fuente de información se basa en la más reciente publicada por el CONEVAL. Los cambios a la fórmula y sus fuentes de información buscaron promover una mejor asignación de los recursos hacia el cumplimiento del objetivo del Fondo.

Con la reforma de la LCF también se estableció la inclusión del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) como beneficiario del FAIS, así como la distribución de los recursos, la cual se alineó con la medición de la pobreza multidimensional, para determinar la distribución de los recursos del FAIS e incorporó un componente que premia la eficacia en el combate de la pobreza, además, definió nuevas obligaciones a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), así como a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México respecto de la operación del FAIS y de manera particular obligó a diseñar lineamientos de operación.

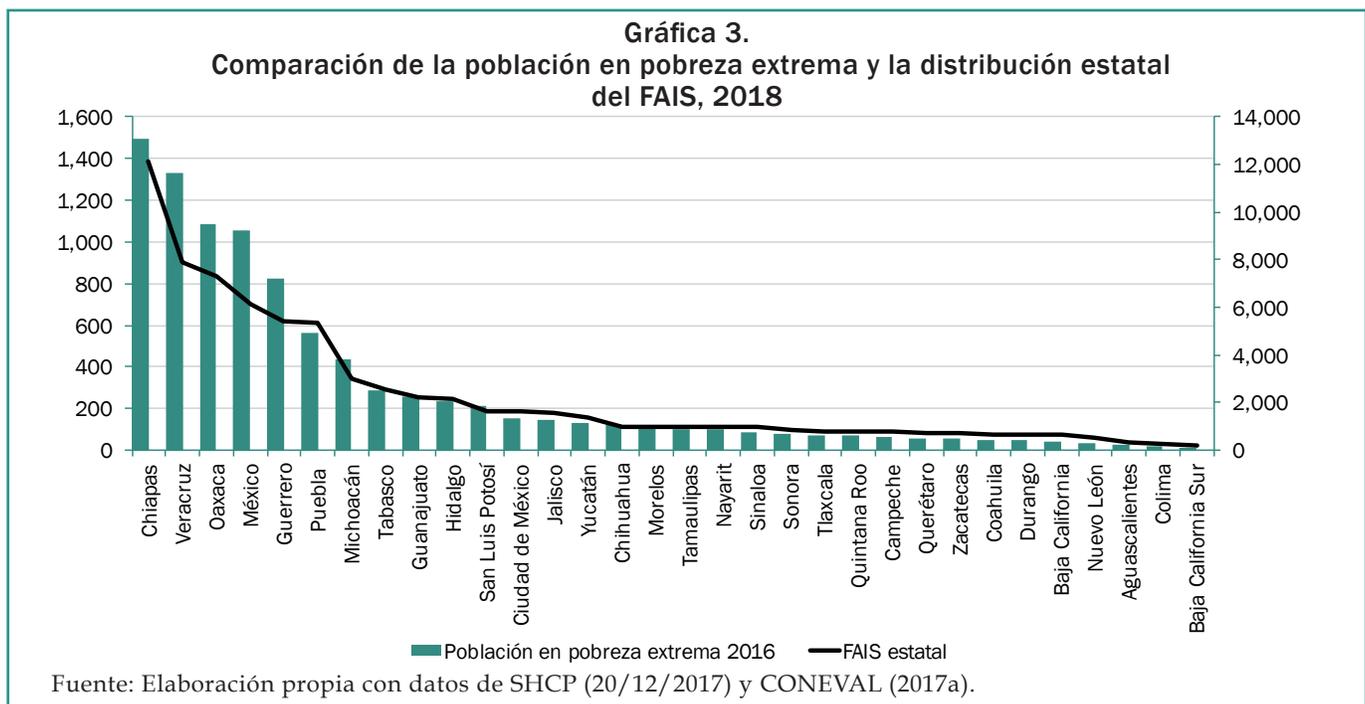
De esta manera la aplicación de los recursos del FAIS se vincula con las metas y objetivos del PND [Plan Nacional de Desarrollo] (ASE, 2017: 8).

Los cambios en el marco legal de 2013 implicaron, al mismo tiempo, la elaboración de nuevos lineamientos para la operación del FAIS. De este modo, la SEDESOL publicó el 14 de febrero de 2014 en el DOF el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, el cual se ha modificado continuamente hasta la fecha.¹

Hasta el momento, si se compara el último resultado de la medición de la población en pobreza extrema reportada por el CONEVAL en 2016 y la aportación federal del FAIS de 2018 por entidad, se observa una relación proporcional entre la pobreza extrema y los recursos asignados (ver gráfica 3).

Entidades como Chiapas, Veracruz, Oaxaca, México, Guerrero y Puebla que concentran la mayor población en pobreza extrema en 2016, son los que recibieron mayores recursos del FAIS en 2018, es decir, a mayor proporción de población en condiciones de pobreza extrema, mayores son los recursos otorgados a partir del Fondo (ver gráfica 3). Por tanto, es posible inferir que la modificación de la fórmula ha contribuido a una mejor distribución de los recursos del FAIS, al menos, a nivel estatal.

Al respecto, Chiapa y Velázquez (2011) señalan que, si bien a nivel estatal se observa una relación positiva, se debe profundizar en la revisión sobre los procesos municipales de distribución en manos de las entidades. Para ello es conveniente hacer una breve revisión del FISMDF.



¹ http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS_

4. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES (FISMDF)

El FISMDF se caracteriza por ser uno de los dos fondos² del Ramo 33 que descentraliza el gasto público a nivel municipal para brindar bienes y servicios desde el ámbito local. Este fondo tiene un sentido redistributivo con aquellos municipios que presentan mayor rezago social y población en pobreza extrema. Bajo esta premisa, el uso de sus recursos debe estar dirigido a brindar servicios de infraestructura social básica como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, en salud, educación, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura (art. 33, apartado A, inciso I).

Si bien se trata de un fondo federal dirigido a los municipios, la distribución de los recursos depende de los estados como lo indica el artículo 35 de la LCF.

Artículo 35. Las entidades distribuirán entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En lo que corresponde a los municipios y demarcaciones territoriales, la planeación de los recursos del fondo para atender las carencias sociales deberá estar orientada a las obras y acciones conforme a dos instrumentos:

1. Informe Anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territo-

riales que anualmente publica la SEDESOL en el DOF a más tardar el último día hábil de enero (art. 33).

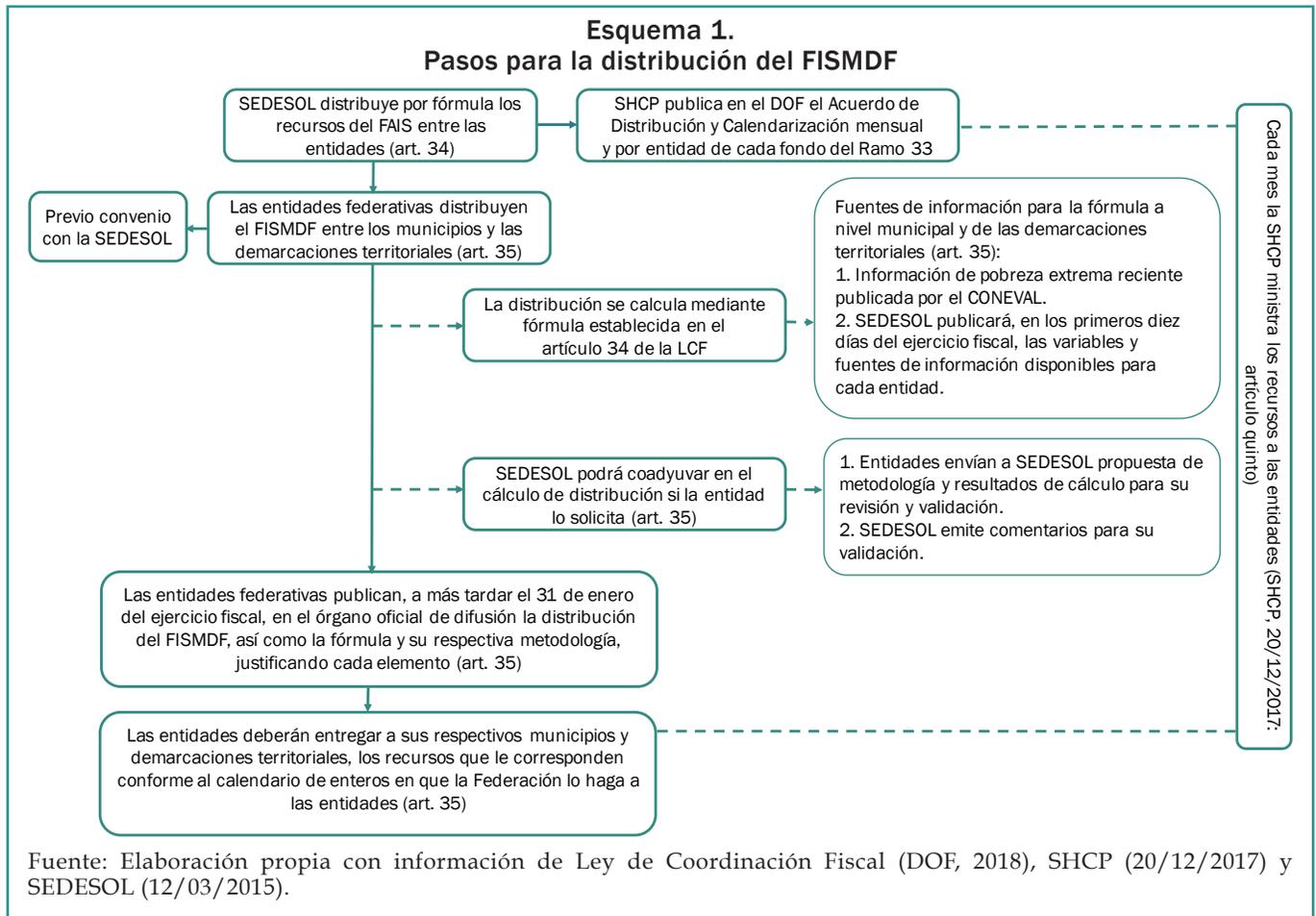
2. Catálogo del FAIS, que es el listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS, el cual permite identificar la incidencia de éstos en los indicadores de carencia sociales que define el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social (SEDESOL, 12/02/2014).

Este Catálogo de proyectos se encuentra publicado en los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, emitido por la SEDESOL, con base en el mandato del artículo 33 de la LCF.

Otras especificidades sobre el uso de los recursos son:

- Se podrá destinar hasta un 2% de los recursos del FISMDF para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Los recursos del programa deberán orientarse a fortalecer las capacidades de gestión e institucionales del municipio o demarcaciones territoriales (DOF, 2018: art. 33; SEDESOL, 2014).
- Se podrá destinar hasta el 3% de los recursos que les corresponda del FISMDF en gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y evaluación de proyectos (DOF, 2018: art. 33; SEDESOL, 2014).
- Se deberá destinar por lo menos el 70% de los recursos en proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS (SEDESOL, 12/03/2015).

² El segundo de ellos es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (art. 36).



- Se podrá destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria y/o en proyectos especiales (SEDESOL, 12/03/2015).
 - En el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo podrá destinarse hasta un 15% de los recursos del FISMDF y hasta un 15% adicional (SEDESOL, 12/03/2015).
- En lo que se refiere a las responsabilidades de los municipios y demarcaciones territoriales sobre el ejercicio y destino de los recursos se identifican (SEDESOL, 12/03/2015; 14/02/2014: punto 3.1.2):
1. Llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos con base en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS.
 2. Participar en las acciones de capacitación que lleve a cabo la SEDESOL referentes a la operación del FAIS.
 3. Elaborar y enviar la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) a las delegaciones de SEDESOL para su revisión en relación con el cumplimiento de los lineamientos.
 4. Reportar el uso de los recursos en el Sistema de Formato Único (SFU) de la SHCP, así como las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
 5. Atender las observaciones que la SEDESOL emita a la información que reporte.
 6. Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que requiera para el seguimiento sobre el uso de los recursos y la elabora-

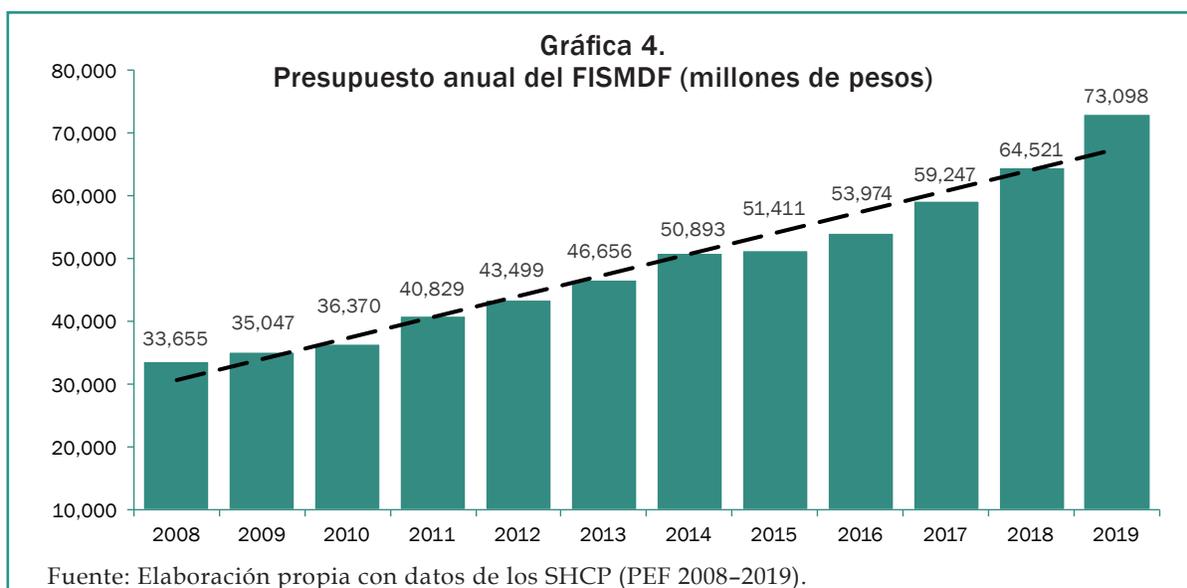
ción del Informe trimestral a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

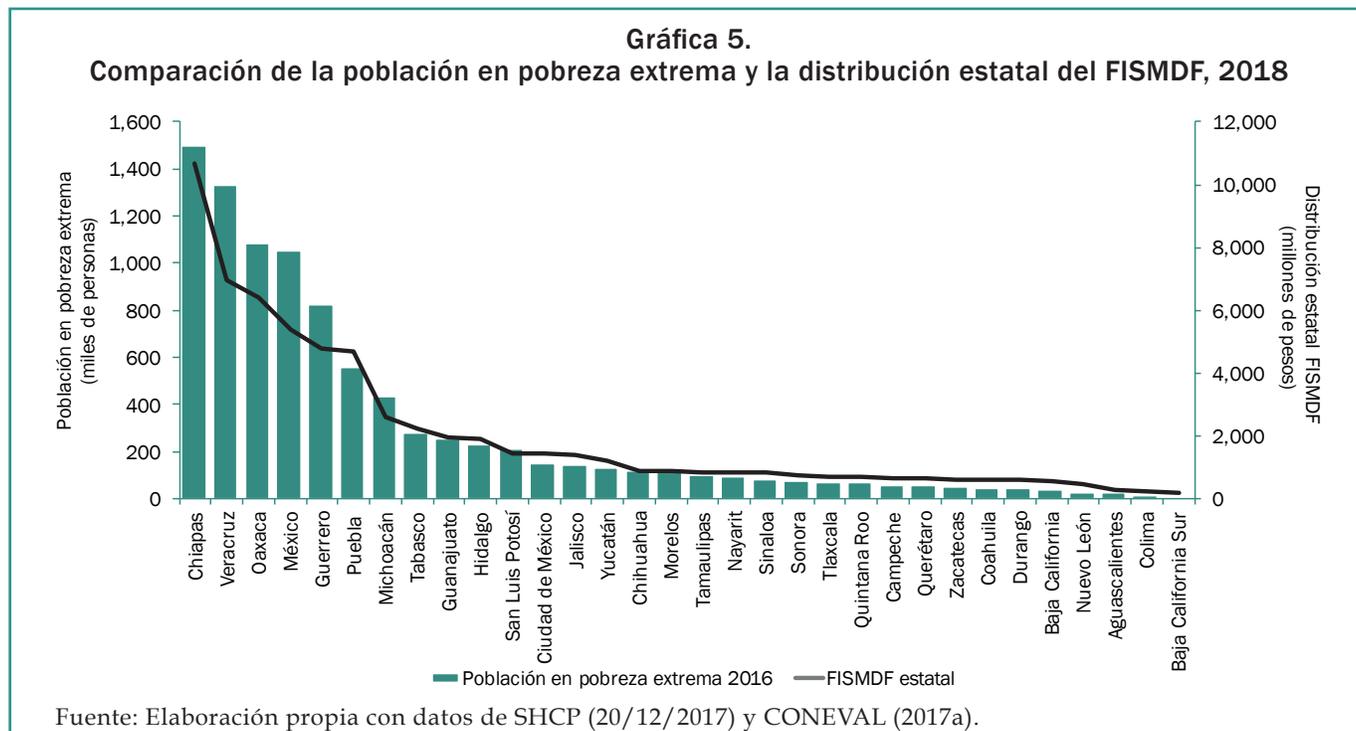
7. Publicar en su página oficial de internet los informes trimestrales de los avances de los proyectos que realicen con los recursos del fondo.
8. Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que ésta requiera para la integración de la MIDS, para el análisis de incidencia de los proyectos.
9. Informar a las Delegaciones de la SEDESOL sobre los resultados de los informes trimestrales.
10. Mantener registros específicos del fondo, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido.
11. Proporcionar a la SEDESOL y las Delegaciones de la SEDESOL toda la información que requieran para la realización de la evaluación del FAIS.
12. Impulsar la instalación del Comité Comunitario u otras formas de organización con las que cuente el municipio o la demarcación territorial.
13. Informar a la población sobre la conclusión de una obra o acción realizada parcial o totalmente con recursos del FAIS.

Por su parte, la SEDESOL como dependencia coordinadora del FAIS tiene, entre sus responsabilidades, dar seguimiento trimestral sobre el uso de los recursos de los dos fondos (FISMDF y FISE) para informar sobre su avance físico-financiero a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. También es la encargada capacitar a sus delegaciones y a los gobiernos locales sobre la operación de los fondos del FAIS y fomentar en los municipios y demarcaciones territoriales la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los recursos (SEDESOL, 12/03/2015; 14/02/2014: punto 3.1.1).

En lo que corresponde a su presupuesto en los últimos diez años, éste se ha ido incrementado continuamente y de manera importante. Como se observa en la gráfica 4, en el 2008 contó un monto de 33,655 millones de pesos cifra que se duplicó en el presupuesto de 2019 a 73,098 millones de pesos. Y en lo que respecta a la distribución estatal del FISMDF en 2018, la gráfica 5 muestra que su tendencia, al igual que el resto del FAIS, es proporcional al indicador de población en pobreza extrema del CONEVAL.

El FISMDF tiene especial relevancia dentro del conjunto de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 por ser un esfuerzo de la federación por descentralizar el gasto público hacia los municipios para implementar políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos sociales de la población en pobreza extrema y mejorar sus condiciones de bienestar. Además,





la ASF resalta que este fondo es “una de las principales fuentes de financiamiento y en muchos casos la única alternativa disponible que tienen los municipios para dotar de infraestructura y de servicios básicos a la población con mayores carencias” (2017:10).

(Resalta) su importancia como un instrumento efectivo para elevar de manera progresiva las condiciones de bienestar de la población con mayores rezagos sociales; así como para atender y beneficiar a la población en pobreza extrema, lo que permitirá asegurar la justicia social que el país necesita.

Por tanto, el principal reto del fondo es que su impacto se vea reflejado en la disminución de alguna de las carencias sociales relacionadas con la Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda y Servicios Básicos (ASF, 2017:9 y 10).

Como parte de los resultados de la auditoría que en 2016 se le hizo al FISMDF, la ASF señaló: “es indudable que el fondo ha coadyuvado de manera importante al incremento de la cobertura de la infraestructura social básica a nivel municipal, y cuando su aplicación es correcta beneficia directamente a la población en pobreza

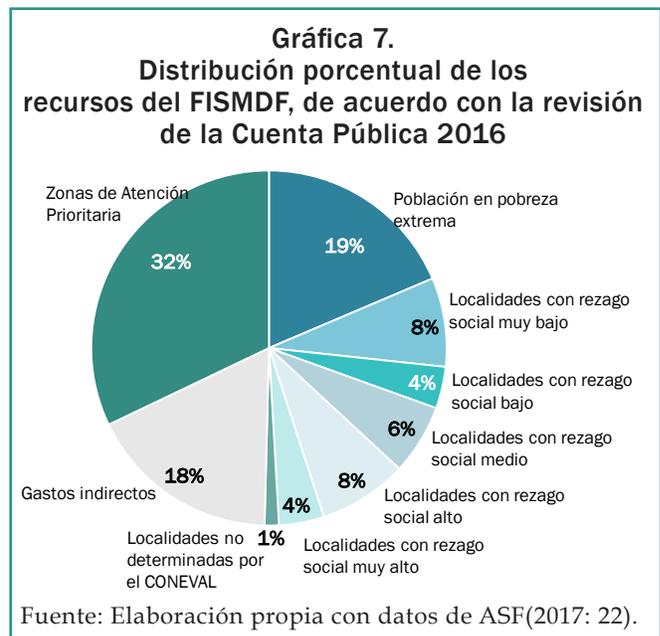
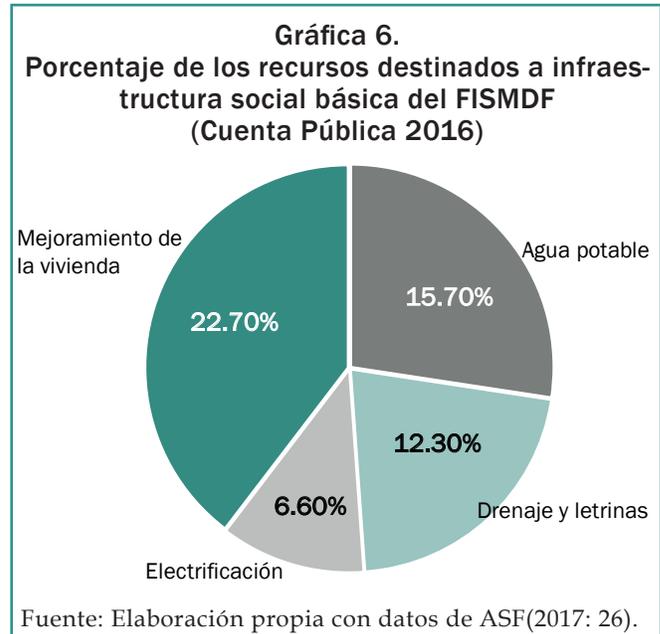
extrema y las zonas más rezagadas del país” (2017: 25). Sin embargo, a pesar haber sido diseñado como un instrumento compensatorio para reducir las condiciones de pobreza y con ello la brecha de desigualdad entre los municipios y sus localidades (ASF, 2017: 25) los resultados de las auditorías también han observado que las condiciones de bienestar de la población en pobreza extrema no han mejorado en el transcurso del tiempo.

- A pesar de la importancia estratégica que tiene el fondo en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población en pobreza extrema e incrementar la infraestructura social básica, 23 municipios destinaron 224.6 millones de pesos en rubros que no contempla la LCF ni el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo (ASF, 2017: 18).
- El 8.8% de las recuperaciones determinadas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 fueron por ejercer recursos en obras y acciones que no beneficiaron directamente a la población en pobreza extrema, y que tampoco atendieron a las localidades con alto o muy alto rezago social, ni a las zonas de atención prioritaria (ASF, 2017: 18).

- En obras y acciones de infraestructura social básica se destinó 57.3% de los recursos aun cuando 41% de las viviendas en los municipios auditados no disponen de agua entubada; 39.1% no disponen de drenaje; 15.4% no disponen de energía eléctrica y 19.7% tienen piso de tierra. La forma en que se repartió el total del 57.3% de los recursos entre los rubros quedó como se muestra en la gráfica 6 (ASF, 2017:22 y 26).
- A pesar de que la normativa establece porcentaje de inversión con el propósito de mejorar los niveles de carencias sociales, en 2016, la inversión atendió el 8.6% de las localidades con “alto grado de rezago social” y el 1.5% de las de “muy alto grado de rezago social” (ASF, 2017: 26).
- En la distribución de los recursos se observa que sólo el 8.1% de ellos se ejercieron en localidades con rezago social alto y 4.1% en localidades con rezago social muy alto (gráfica 7) (ASF, 2017: 22).

La ASF señala que existen diversas insuficiencias administrativas y técnicas que dificultan que los recursos del FISMDF lleguen a su población objetivo (ASF, 2017: 25) y, por consiguiente, que incidan en los indicadores de referencia de carencias sociales y pobreza extrema del CONEVAL.

Además, ante la persistencia del problema de la pobreza y las carencias sociales en el país, la ASF señala que cada vez son más necesarias evaluaciones rigurosas sobre el FAIS. Por su parte, Chiapa y Velázquez (2011: 31) señalan que “a más de 10 años de la creación del Ramo 33, no queda claro que se hayan logrado avances relevantes respecto del cumplimiento de [sus objetivos de equidad y eficiencia de los recursos]”.



5. DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

Las problemáticas recurrentes identificadas por la ASF (2017) en la revisión del gasto federalizado del FISMDF se relacionan principalmente con:

- Falta de documentación comprobatoria del gasto realizado.
- Falta de registros contables y/o presupuestales específicos de las operaciones realizadas con el fondo.
- Falta de asignación de los recursos a las acciones establecidas por la LCF y el catálogo de acciones.

- Falta de acciones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, de las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria.
- Falta de supervisión de las obras.
- Irregularidades en la comprobación de gastos y manejo de los recursos.
- Falta de cumplimiento de las obligaciones estatales de distribución establecidas en la LCF.
- Problemas en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión del FISMDF.
- Omisión en la obligación de presentar o entregar con errores a la SHCP (por conducto de las entidades federativas) la información trimestral requerida sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales.
- Falta de implementación y avances en los sistemas de control interno de los recursos.
- Falta de evaluaciones de desempeño específicas del fondo que permitan el mejoramiento de la gestión, con lo cual articular sistemáticamente la planeación con el proceso presupuestario.
- Falta de ejercicio de la totalidad de los recursos asignados en el mismo año por lo que su aplicación se extiende hasta el siguiente ejercicio fiscal.

Existen diversos factores que inciden en la recurrencia de estas problemáticas. Uno de ellos señalado por la misma ASF es el bajo **desarrollo institucional municipal**.

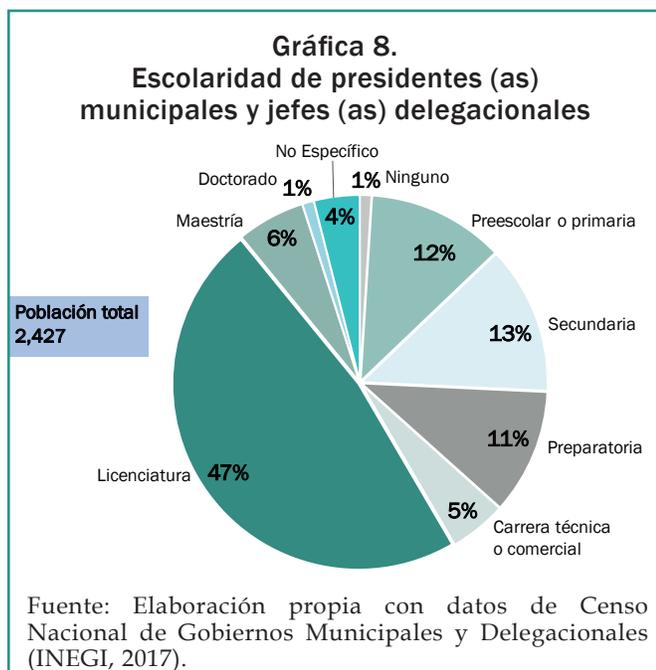
La corta duración de los gobiernos municipales; la elevada sustitución de personal; el reducido nivel técnico y profesional de una gran parte de los servidores públicos; la falta de institucionalización de los procesos, que deriva en la reinvencción de formas de trabajo en cada cambio de gobierno; la carencia de recursos

financieros que se traduce en insuficiencias de personal, equipamiento y otros medios para trabajar, entre otros aspectos, determinan un bajo grado de desarrollo institucional en la mayoría de los municipios (ASF, 2018: 96).

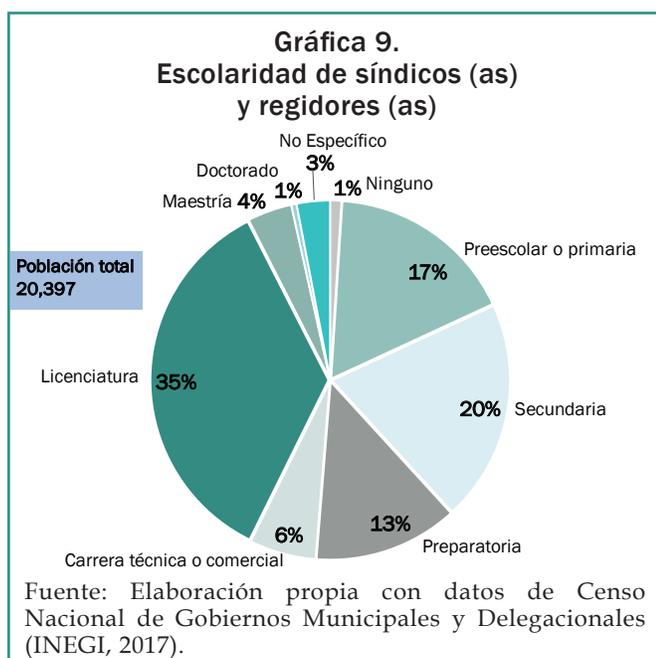
Aunque teóricamente se han podido identificar un conjunto de ventajas de los gobiernos descentralizados sobre uno central para la prestación de un bien o servicio público (como la existencia de ganancias de eficiencia económica, debido a que el gobierno local puede adecuar los servicios y bienes públicos a las necesidades de su población, o bien, mejorar en la rendición de cuentas) (Chiapa y Velázquez, 2011: 18 y 19), otros especialistas, como Weingast (2006), señalan que el contexto institucional es central para que tenga éxito o no un gobierno descentralizado. “Por ejemplo, es necesario considerar la capacidad de los recursos humanos a nivel regional, los niveles de corrupción o los incentivos de las transferencias intergubernamentales en el accionar de los gobiernos locales” (Chiapa y Velázquez, 2011: 19).

Si bien el desarrollo institucional es un término amplio que abarca diversos aspectos, la ASF lo revisa a partir de ocho rubros clave: 1) marco jurídico y normativo; 2) estructura organizacional; 3) métodos y procedimientos; 4) recursos humanos; 5) mobiliario y equipo; 6) participación social; 7) coordinación intergubernamental; y, 8) transparencia y la rendición de cuentas (ASF, 2015: 14). La armonización de cada uno de estos rubros es lo que puede permitir o no que los gobiernos locales se beneficien de las ventajas de los gobiernos descentralizados.

Explorar cada uno de estos rubros excede los límites de este documento; sin embargo, uno que permite ejemplificar el bajo desarrollo institucional es la escolaridad y el nivel de profesionalización de los recursos humanos, particularmente de las y los presidentes municipales y de sus principales funcionarios. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017) de un total 2,427 presidentes(as) municipales y jefes(as) delegacionales sólo el 47% posee licenciatura, 6% maestría y 1% doctorado, mientras que 42% tiene estudios de carrera técnica o inferiores (ver gráfica 8).

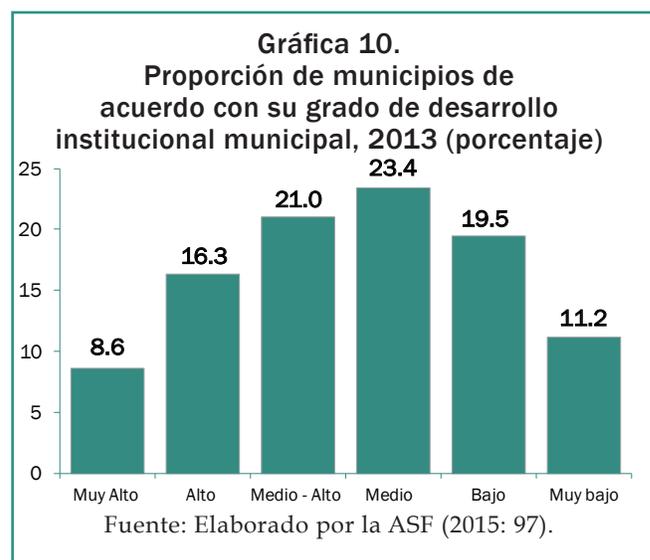


En lo que corresponde a síndicos y regidores, el mayor grado de escolaridad es la licenciatura con 35%, seguido de secundaria con 20% y preescolar o primaria con 17%. Únicamente 4% posee maestría y menos del 1% doctorado (ver gráfica 9).



Por su parte, en 2015 la ASF realizó el Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal en el cual, con el fin de medir las competencias institucionales de los municipios, elaboró el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)³. “Su objetivo es sintetizar en un solo valor la evaluación de las capacidades institucionales de los municipios y facilitar el análisis de este renglón” (ASF, 2015: 93). Este indicador se compone, a su vez, de cuatro subíndices: 1) capacidad financiera; 2) cobertura en la prestación de servicios públicos; 3) desarrollo administrativo; y, 4) transparencia y rendición de cuentas.

Los resultados obtenidos mediante este indicador fueron que, de un total de 2,441 municipios, 211 (8.6%) tuvieron un grado de desarrollo institucional “muy alto”; 397 (16.3%) “alto”; 512 (21%) “medio-alto”; 571 (23.4%) “medio”; 477 (19.5%) “bajo”; y, 273 (11.2%) “muy bajo”. En general, la mayoría de los municipios se concentran en los rangos “medio-alto”, “medio” y “bajo” (gráfica 10).



El valor máximo que un municipio puede alcanzar en la escala del IDIM es de 1 y el mínimo de 0. La puntuación más alta registrada fue de 0.8711, mientras que el promedio nacional fue de 0.4382, lo cual, como lo indica la propia ASF, expresa el insuficiente desarrollo institucional a nivel municipal.

3 El IDIM abarca 2,441 municipios en los que se realizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013; para este análisis no fueron consideradas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ni 4 municipios de Chiapas creados en 2011.

Un dato relevante que pudo analizar la ASF a partir de este índice fue que existe una correlación inversa entre el nivel de desarrollo institucional y el grado de rezago social, “es decir, en general, a medida que aumenta el rezago social, el desarrollo institucional es más bajo y viceversa” (ASF, 2015: 98). En el cuadro 2, por ejemplo, se observa que de los 211 municipios que tienen un grado de desarrollo institucional “muy alto”, 200 tienen un grado de rezago social “bajo” y “muy bajo”. Y, por el contrario, de los 273 municipios que tienen un desarrollo institucional “muy bajo”, 187, es decir, 68%, tienen un grado de rezago social “alto” y “muy alto”.

También si se observan los resultados por entidad se da cuenta de esta correlación inversa entre el nivel de desarrollo institucional municipal y el grado de rezago social, ya que las entidades que tradicionalmente tienen un menor rezago social son las que obtuvieron un mayor índice, mientras que las que concentran mayores niveles de rezago su índice fue menor.

Las entidades federativas que tuvieron el valor promedio más alto en el IDIM fueron Baja California con 0.6642; Campeche con 0.5955; Aguascalientes con 0.5941; Quintana Roo con 0.5874 y Querétaro con 0.5805; por otra parte, los valores más bajos fueron en Oaxaca con 0.3328; Guerrero con 0.3619 y Yucatán con 0.3816.

Por entidad federativa, destaca el estado de Baja California, en donde el 80.0% de sus municipios se ubican con un grado muy alto; le sigue Campeche y Aguascalientes, ambos con 45.5% y Quintana Roo y Colima con 40.0% en cada caso; a diferencia de los estados de Oaxaca y Yucatán, donde ninguno de sus municipios alcanzó este grado.

En Oaxaca la mayor parte de sus municipios tuvieron un grado bajo y muy bajo, con el 73.5% de los mismos, seguido de Guerrero con el 60.5%; Yucatán con el 48.1% y Chiapas con el 43.2%. Cabe señalar que estos estados concentran el 68.1% de municipios con rezago social alto y muy alto (ASF, 2015: 99, 101 y 102).

Cuadro 2.
Resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)
por grado de rezago social (número de municipios)

Grado de Desarrollo Institucional Municipal	Grado de Rezago Social						Total General
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	NA	
Muy Alto	-	4	7	30	170	-	211
Alto	-	9	44	108	235	1	397
Medio-Alto	7	64	94	141	206	-	512
Medio	10	117	160	164	120	-	571
Bajo	40	170	130	105	32	-	477
Muy bajo	56	131	55	27	4	-	273
Total	113	495	490	575	767	1	2,441

Fuente: Elaborado por ASF (2015: 97), con información de INEGI y de la SHCP.

Con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión institucional del municipio o demarcación territorial la LCF prevé la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (artículo 33). Para ello, los municipios y las demarcaciones podrán disponer de hasta un 2% de los recursos del FISMDF para efectuar los proyectos conforme a los criterios establecidos. También para el desarrollo de capacidades la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) tiene, entre sus atribuciones, brindar capacitaciones a los gobiernos locales sobre la operación del Fondo. No obstante, estos esfuerzos no han sido suficientes para atender el problema del bajo desarrollo institucional municipal y su impacto en la pobreza y rezago social. En la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF informó que de un total de 181 auditorías al FISMDF, el 47.2% de los municipios no ejercieron recursos del fondo en el rubro de desarrollo institucional, a pesar de las carencias que, en general, caracterizan a la gestión del fondo (ASF, 2017: 20).

Sobre las capacitaciones, Chiapa y Velázquez (2011: 46) señalan que estas “presentan restricciones institucionales en la medida en que los funcionarios públicos tiene una alta rotación como consecuencia de la falta de reelección de los presidentes municipales y de su corto tiempo de mandato. Los estados señalan que cada tres años es un nuevo comienzo pues tienen que capacitar otra vez a una gran cantidad de funcionarios”.

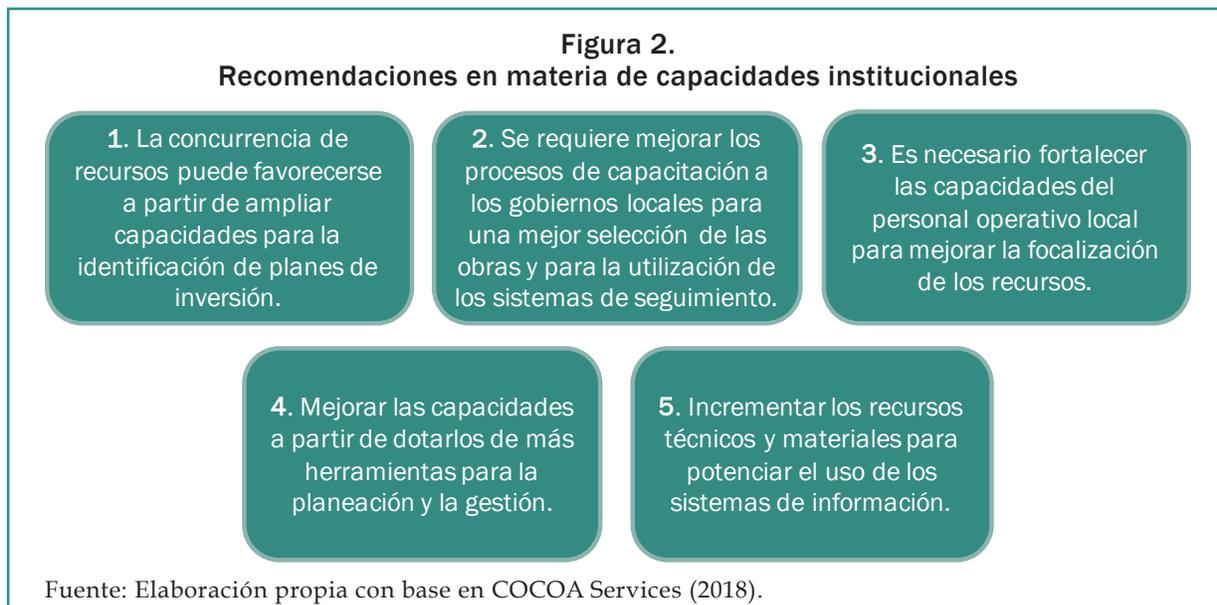
La descripción general del marco regulatorio y del proceso de asignación y ejecución del FISMDF evidencia desafíos importantes en materia de capacidades institucionales que es importante señalar. El FAIS, en particular, ha sido sujeto de múltiples estudios y análisis que han documentado la necesidad de dotar de mayores herramientas técnicas a los gobiernos locales. Dentro de estas, destacan:

- Es importante considerar la complejidad normativa inherente a este fondo, en particular, el hecho de que existen atribuciones diseminadas en distintos ordenamientos, por lo cual, el seguimiento de su cumplimiento puede tornarse difuso.
- Al mismo tiempo, la participación de distintos actores, tanto a nivel federal, como estatal y municipal, dificulta la coordinación.

- Los procesos de planeación y preparación de los proyectos requieren capacidad local para identificar las necesidades locales y el desarrollo de proyectos dirigidos a abatir las carencias sociales más agudas.
- Esto implica contar con sistemas de información robustos y actualizados que permitan fortalecer estos procesos de planeación.

Lo anterior se complementa con los hallazgos derivados de la reciente *Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos* del FAIS (2018), en donde se analizó de forma detallada el funcionamiento de este fondo y a partir de la cual se desprenden recomendaciones relevantes en materia de capacidades institucionales locales (figura 2). Por su parte el CONEVAL en su *Informe de Resultados 2015 – 2017: Evaluación de los Fondos del Ramo 33* identificó también como principales desafíos de los fondos (2017b: 35 y 36):

1. La necesidad de desarrollar aún más las capacidades estatales y municipales para la distribución y ejercicio de los recursos, aunado a las limitadas atribuciones que tienen los gobiernos locales en torno a la decisión sobre el ejercicio de estos; en la medida que las etiquetas de gasto definidas desde la federación permiten (o no) a las entidades atender las necesidades locales.
2. Contar con una adecuada coordinación entre órdenes de gobierno, así como entre instancias y dependencias, lo cual tiene consecuencias para la asignación eficiente, la adecuada administración y gestión de las aportaciones, y la obtención de resultados.
3. Mejorar los procesos de gestión de los recursos atendiendo los vacíos sustanciales en la vinculación e interlocución de responsabilidades y actores.
4. Mejorar los procesos de gestión de los fondos al estar inscritos dentro de los propios procesos de las dependencias e instancias encargadas de las aportaciones en las entidades y municipios.



5. Apertura y generación de la cultura de la evaluación en las entidades federativas y municipios. Resulta importante que las áreas de evaluación de las entidades federativas y las dependencias federales coordinadoras de los fondos se acerquen y sean copartícipes en la coordinación de los estudios y evaluaciones realizadas a los fondos, con el objetivo de generar certidumbre en el proceso y alinear las necesidades de evaluación, así como impulsar el seguimiento de recomendaciones.

La información discutida permite identificar la complejidad que existe en el ámbito de las políticas públicas. Si bien se han hecho ajustes importantes en el diseño, por ejemplo, adecuaciones a la fórmula de distribución del fondo; en la implementación persisten desafíos fundamentalmente relacionados con las capacidades institucionales que existen a nivel local.

Dichas capacidades afectan la forma en la que pueden ejecutar tareas de planeación y gestión de los recursos del fondo. En este sentido, lo

que han documentado las evaluaciones y auditorías sobre este fondo es precisamente que existen distintas áreas de mejora en los procesos de gestión de los gobiernos locales. Destaca, en este sentido, la importancia de la profesionalización de los servidores públicos, así como la capacitación que se provea desde la federación a los estados y municipios.

Dadas las características del fondo y su objetivo, las brechas de desigualdad podrán abatirse en la medida en la que las obras que se financian con estos recursos efectivamente atiendan las carencias sociales más agudas identificadas en el municipio. Lo anterior, requiere, por tanto, robustecer los procesos de planeación, así como fortalecer el uso y aprovechamiento de los sistemas de información disponibles.

Finalmente, el desarrollo de estas capacidades no sólo podría mejorar el acceso y gestión de estos recursos, sino la generación de bienes y servicios públicos a nivel local.

REFERENCIAS

- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2018). *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2016*. México, ASF
- _____ (2017). *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF)*, México, ASF.
- _____ (2015). *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*, México, ASF.
- Benvenuto, O. (2015). “La gestión municipal y el futuro de las ciudades” en *Contaduría Universidad de Antioquia* 67, pp. 141-153.
- Bojórquez, A., M. Manzano y L. Uc (2015). “Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México” en *Investigaciones Regionales* 31, pp. 101-118.
- Cabrero, E. (2006). “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. Documento de trabajo CIDE número 181.
- _____ (2004). “Panorama del desarrollo municipal en México Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico” en *Gestión y Política Pública* XIII (3), pp. 753-784.
- Carrera, A. (2013). “Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica” en *Carta Económica Regional* 25 (111-112), pp. 112-133.
- COCOA Services (2018). *Evaluación estratégica con enfoque de procesos del FAIS*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación del Política de Desarrollo Social) (2017a). *Medición de la Pobreza. Cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa*, México, CONEVAL. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_2008-2016.aspx
- _____ (2017b). *Informe de Resultados 2015–2017: Evaluación de los Fondos del Ramo General 33*, México, CONEVAL.
- _____ (2015). *Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015*, México, CONEVAL.
- _____ (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, CONEVAL.
- Chiapa, C. y C. Velázquez (2011). *Estudios del Ramo 33*, México, El Colegio de México, CONEVAL.
- Martínez, S., L. Flamand y A. Hernández (2008). “Panorama del desarrollo municipal en México Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico” en *Gestión Regional y Local* XVII (1), pp. 145-192.
- Pineda, P. (s.f.). “La planeación y evaluación de políticas municipales como instrumentos de competitividad local: el caso de Tlajomulco, Jalisco” en *Memoria del VIII Congreso Red Internacional de Investigadores en Competitividad*.
- SEDESOL (12/03/2015). *Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificatorio el 13 de mayo de 2014. México, DOF.
- _____ (14/02/2014). *Acuerdo en el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. México, DOF.
- Sosa, J. (2012). “Gobiernos locales y desarrollo territorial en México” en *Frontera Norte* 24 (47), pp. 171-192.
- Weingast, B. (2006), “Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic

Development”, mimeo, Stanford, Stanford University.

Normatividad

DOF (2018). “Ley de Coordinación Fiscal”, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2018.

_____ (1997). “Ley de Coordinación Fiscal”, 29 de noviembre.

SHCP, PEF, 2008–2019.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (20/12/2017). “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2018, de los Recursos Corresponsables a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, DOF.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. y Ramírez Hernández, S. (2019), *Desafíos del federalismo: El caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, No. 69, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.