

CENTRO DE CONTRALORÍA SOCIAL (CCS)
CIESAS

Propuesta 2007

1. Nombre de la organización: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

2. Información de contacto: Mariana García
Jaime Balmes No. 11 Edif. D Piso 2
Col.Los Morales Polanco
11510 México D.F.

3. Misión

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) es una institución independiente, sin fines de lucro, comprometida con la realización de análisis y la formulación de propuestas de políticas viables para el desarrollo democrático y económico de México. La institución promueve el debate libre, abierto y plural en temas de política pública en la búsqueda de: i) Estado de derecho y democracia, ii) Economía de Mercado y iii) Desarrollo Social.

4. Principales OBJETIVOS de la organización

- Proveer de un análisis sólido en temas políticos, económicos y sociales, haciendo de CIDAC un punto de referencia para periodistas, académicos y tomadores de decisión, tanto dentro del país como internacionalmente.
- Enriquecer el debate en temas de política pública centrales para el país, a través de la participación en foros de discusión nacionales e internacionales, grupos de estudio, además de la publicación de libros, artículos, monografías, reportes, etc.
- Ofrecer consultoría y análisis profesional a legisladores, autoridades gubernamentales en los tres niveles (federal, estatal y municipal), gente de negocios, líderes sindicales, etc. con la intención de influir en la toma de decisiones que permita mejorar las perspectivas económicas, políticas y sociales del país (particularmente de la población) en el largo plazo.

5. Nombre del proyecto

¿Cómo rinden cuentas los municipios respecto al gasto social de aportaciones federales?: monitoreo al proceso de rendición de cuentas de los recursos recibidos a través de aportaciones y subsidios federales (Fondos FISM y FAM del Ramo 33).

6. Tipo de proyecto

Experiencia

7. Descripción breve del proyecto

En este proyecto se busca entender cómo rinden cuentas los municipios, específicamente en el rubro de desarrollo social, de los recursos recibidos a través de aportaciones y subsidios federales. En particular, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33, dirigidos ambos a beneficiar a la población en condiciones de pobreza extrema y rezago social. En primer lugar, se analizará el marco institucional que rige la operación y fiscalización de estos fondos por parte de los municipios. Posteriormente, a través de una muestra representativa de municipios con características diversas, se analizarán las diferencias operativas en la administración y rendición de cuentas de estos recursos federales destinados al gasto en desarrollo social.

8. Problemática que se intenta solucionar.

El proceso de descentralización que ha venido experimentado el país desde hace unos años, ha hecho de los gobiernos estatales y municipales actores centrales en el mapa político-administrativo. A este nivel de gobierno y en términos de política pública, los gobiernos locales recaudan, reciben transferencias de la Federación, contratan deuda y gastan con el fin de prestar servicios públicos y satisfacer las demandas de ciudadanos cada vez más críticos.

Esta responsabilidad adquirida por los gobiernos locales, ha traído consigo nuevos retos y obstáculos especialmente en el tema de la rendición de cuentas. La normatividad de cómo deben rendir cuentas los municipios no es completamente clara y, en muchas ocasiones, es incluso contradictoria. A 10 años de haber surgido el Ramo 33 en 1998 (integrado por 7 fondos presupuestales para combatir el rezago social en todos los estados), las reglas operativas para el ejercicio de los recursos no se han determinado. Esto es especialmente preocupante para los fondos destinados a la generación de infraestructura y mejoramiento de capacidades de la población en condiciones de pobreza extrema FISM (14,280.5 millones de pesos canalizados en 2007 para este fondo) y FAM (10, 235, 175. 764 millones de pesos en 2007).

En este contexto es importante subsanar las debilidades que han sido detectadas tanto en la operación de esos fondos federales, como en su distribución y aplicación en los municipios, ya que representan la principal fuente de ingreso para los municipios (de los ingresos totales de los gobiernos municipales, las transferencias federales representan el 68%). Aunado a esto existen tendencias importantes de concentración de recursos en las cabeceras municipales y esto hace un llamado a estudiar de fondo la canalización y manejo de los recursos del Ramo 33.

9. ¿Cuál es el perfil de la población que se verá beneficiada con este proyecto específico?

En este estudio, la unidad de análisis es el municipio y el objeto de análisis son en específico las transferencias y subsidios federales destinados al desarrollo social, en específico FAM y FISM, ambos dirigidos a beneficiar a la población en condiciones de pobreza extrema y rezago social. Las personas viviendo en pobreza extrema se calculan en alrededor de 30 millones de personas. El objetivo del proyecto es que en el mediano plazo, estas personas sean los beneficiarios directos de mejores prácticas en el uso de los recursos destinados a mejorar sus condiciones de vida.

10. ¿Cuál es la relevancia del proyecto?

Este proyecto analizará la normatividad existente para la fiscalización y rendición de cuentas de los municipios respecto a las transferencias federales (en particular Ramo 33), y estudiará, a través de un trabajo de campo, las diferencias administrativas y la disposición a la apertura de algunos municipios para reportar su gasto social. En ese sentido este estudio contribuirá al entendimiento de los rezagos existentes a nivel operacional, así como, a la necesidad de generar un nuevo marco normativo que exija a transparencia a los municipios en su calidad de espacios políticos con nuevas atribuciones pero también responsabilidades. Este proyecto da continuidad a otras investigaciones previas que han tocado el tema del gasto ejercido por los municipios, i.e. Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM): Monitoreo de Obras Aprobadas y de los Recursos Ejercidos- FUNDAR Febrero del 2006 y aportará nuevos elementos de análisis al estudio de la gestión municipal, fiscalización y control de recursos.

Este proyecto está íntimamente relacionado con la misión de CIDAC de generar recomendaciones de política pública que contribuyan al desarrollo económico y político de México, así como en la búsqueda de un debate abierto y plural en uno de los ejes rectores del Centro: el desarrollo social.

11. Objetivos o metas del proyecto

- Comprender de manera sencilla y clara la normatividad/legislación (tanto federal, estatal como municipal) que rige la administración y fiscalización de transferencias federales (Ramo 33) a los municipios con la finalidad de entrever las fallas operacionales que abren espacios para la discrecionalidad y la opacidad a este nivel de gobierno. Analizar la forma en que fluye el dinero de la Federación a los municipios, y de éstos a la provisión de servicios o bienes públicos, es una interesante manera de iniciar el acercamiento a este tema.
- Observar la dinámica administrativa de una muestra representativa de municipios para analizar sus diferencias operativas en el ejercicio del gasto social, así como su capacidad institucional para dar respuesta a solicitudes de apertura de sus cuentas públicas y los mecanismos para reportar el uso de recursos provenientes de transferencias y participaciones.

12. Principales actividades a realizar (correlacionadas por objetivo).

Objetivo 1

1.1. Revisión de literatura y normatividad relacionada con el tema de la descentralización, específicamente Ramo 33 (Ley de Coordinación Fiscal, reglas de operación de las transferencias y participaciones federales en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, legislación estatal y/o municipal, publicaciones y/o decretos en el DOF)

1.2. Trazar un mapa del flujo del dinero (del Ramo 33), con la consecuente explicación operativa del mismo, desde que es entregado por la Federación hasta que llega a manos de los municipios. Entender las reglas, normas, leyes o decretos que rigen esas transferencias.

Objetivo 2

2.1. Elaborar una muestra diversa de municipios para aplicar trabajo de campo relacionado con el proyecto, basada en criterios como tamaño del municipio, índice de marginación, competitividad electoral, índice de desarrollo humano, etc.

2.2. Diseñar una entrevista que ayude a entender los recursos administrativos y operativos disponibles para reportar el ejercicio del gasto social dentro de los municipios. Así como para

obtener información financiera (acceso a las Cuentas públicas municipales) de los municipios bajo estudio.

2.3. Realizar visitas a los municipios seleccionados para aplicar el cuestionario diseñado para el actor o actores que nos proporcionarán la información deseada. Entrevistar al mayor número de funcionarios municipales posibles para entender la dinámica de gestión y fiscalización dentro del municipio.

2.4. Elaborar análisis cuantitativo y cualitativo con las encuestas aplicadas.

2.5. Generar análisis gráfico: tablas y gráficas alusivas a la problemática planteada anteriormente

2.6. Elaborar un reporte final que contenga el análisis con los elementos anteriores, así como recomendaciones de política pública basados en los resultados y experiencias obtenidas.

13. ¿El proyecto forma parte (o es la continuación) de un programa más amplio de la organización?

CIDAC ya había incursionado con anterioridad en un proyecto de monitoreo ciudadano y gobernabilidad económica para la Secretaría de la Función Pública, en el que se analizaba la trayectoria de un impuesto hasta convertirse en un bien público: “La trayectoria del gasto público” Juan E. Pardinas y Mariana García. Este proyecto presentado al CIESAS para monitorear el empleo de los recursos federales destinados al gasto social por parte de los municipios, tiene la finalidad de continuar en CIDAC con una línea de investigación fundamental para el país, y para la institución misma: la rendición pública de cuentas y la transparencia gubernamental al nivel más básico, el municipio. Este proyecto complementa nuestra estrategia de posicionarnos como un actor central en el debate público en torno a la transparencia, fortalecer la labor de las organizaciones civiles (como CIDAC) en el monitoreo y la vigilancia del quehacer del Estado y consolidar nuestra labor en esta área.

14. Metodología para llevar a cabo el proyecto.

Se hará uso de técnicas de investigación estándar: revisión de literatura, análisis de legislación vigente, documentos oficiales, trabajos previos, etc., y se diseñará y aplicará una entrevista a una muestra aleatoria de municipios para conocer los aspectos operativos en el ejercicio del gasto de los municipios, y el ejercicio de su gasto social proveniente de transferencias federales.

La metodología empleada incluye la recopilación de información económica disponible sobre transferencias federales (particularmente FISM y FAM) hacia los municipios en el agregado, a través de solicitudes de información al IFAI, el portal del gobierno en línea, las cuentas públicas y todas aquellas fuentes que concentren información sobre el nivel de transferencias federales hacia los municipios. Para reportar el gasto municipal en estos dos fondos se buscará obtener la información primero a través de fuentes electrónicas, sin embargo, es posible que la recopilación de datos más valiosa se obtenga directamente en las visitas a los municipios seleccionados. Sin embargo, se hará el esfuerzo por obtener la información agregada de gasto municipal en estos rubros, en la medida de lo posible.

15. ¿Qué otros actores estarán involucrados en la implementación del proyecto? y ¿De qué manera se piensa involucrarlos?

En la fase de investigación del proyecto se recurrirá al apoyo de instituciones y/o organizaciones civiles encargadas de facilitar el acceso a la información pública, especialmente aquellas relacionadas con el ejercicio del gasto público. Entre ellas: Colectivo

por la Transparencia, sistemas de información pública presupuestaria de México, Comités Estatales de los partidos políticos, etc.

El vínculo con ellos será únicamente para consultas (telefónicas, vía correo electrónico o visitas personales) para recibir su asesoría y retroalimentación en encontrar la mejor manera de hacerse de la información presupuestaria que se requiere en este proyecto.

16. Resultados esperados.

- ✓ Contribuir al debate público sobre los retos que enfrenta la descentralización, específicamente a nivel municipal.
- ✓ Señalar las fallas en las reglas de operación de las transferencias federales con fines de desarrollo social (FISM y FAM) hacia los municipios, y especialmente, en la obligación de rendición de cuentas de los mismos en el ejercicio de esos recursos.
- ✓ Analizar si el partido en el gobierno, la marginación o la competitividad electoral son factores de peso para explicar la transparencia en el gasto público de algunos municipios.
- ✓ Generar un documento de análisis e investigación sólido en torno al tema de la gestión municipal de recursos federales.

17. mecanismos de evaluación contemplados para los siguientes aspectos:

a. Actividades realizadas (proceso)

A través de reportes preliminares que hagan referencia al avance en la investigación, así como a la disponibilidad de los recursos necesarios para estudiar la regulación normativa, canalización y empleo de recursos del FISM y FAM (pertenecientes al Ramo 33) en los municipios. Generación de análisis, gráficas, tablas e instrumentos que permitan observar con claridad la distribución, asignación y uso de los recursos provenientes de la Federación.

b. Impacto del proyecto (resultados)

A través de la presentación pública de la información mencionada de manera clara y sistematizada ante actores relevantes, funcionarios públicos, organizaciones civiles, organismos públicos o dependencias federales relacionadas de manera directa o indirecta con el proyecto, etc., se espera modificar las reglas de operación que rigen la administración y fiscalización del Ramo 33, en general.

18. ¿Cuáles son los indicadores que medirán el logro de los resultados descritos?

a. Cuantitativos

- Número de municipios que nos otorgan la información necesaria sobre gestión municipal y gasto social de transferencias federales.
- Número de artículos publicados en medios de comunicación masiva.
- Número de documentos de políticas públicas elaborados dentro de la serie propuestas de cambio de cidac.
- Número de cuentas públicas municipales a las que se logra tener acceso.
- Número de actores relevantes a quienes se presentan los resultados.
- Número de lectores potenciales del estudio.
- Número de salidas sobre el tema en buscadores.

b. Cualitativos

- Impacto mediático: presencia en medios electrónicos y de comunicación masiva, presentaciones públicas, etc.
- Capacidad de incidencia en el debate público a través de la generación de un reporte que aporte ideas sobre la gestión de recursos públicos en materia de desarrollo social.
- Capacidad para modificar las reglas de operación que rigen la administración y fiscalización del ramo 33.

19. Riesgos que pueden obstaculizar la implementación del proyecto y soluciones para cada uno de ellos.

La ausencia precisamente de una normatividad que exija a los municipios la rendición de cuentas respecto al uso de las transferencias y aportaciones federales, es la causa principal de su opacidad en la apertura de esta información, así como de la posible discrecionalidad en el empleo de los mismos. La reticencia de los funcionarios municipales para proveernos de la información necesaria para nuestro estudio, es uno de los principales obstáculos que podríamos enfrentar. En el estudio realizado por FUNDAR en la evaluación del FISM (citado anteriormente), la falta de transparencia de los municipios fue un enorme problema para los investigadores.

En ese sentido, y de ser el caso, este estudio sería simplemente una confirmación de que a varios años de la descentralización y a 10 años de operación del ramo 33 siguen sin existir reglas formales que obliguen a los municipios a hacer de sus cuentas públicas una información transparente y de libre acceso para cualquier ciudadano.

20. ¿Cómo piensa difundir los resultados del proyecto?

Se elaborarán boletines dentro de nuestra serie de publicaciones "Propuestas de cambio" que presenten avances y resultados obtenidos en este proyecto. Así mismo, el reporte final estará disponible en la página de CIDAC a su término. En nuestro *blog* se presentarán comentarios relacionados con el tema de la descentralización y de la ausencia de apertura de los municipios. Se evaluará la posibilidad de publicar un pequeño folleto que haga alusión a este estudio. Así mismo, se buscará publicar un artículo sobre el tema en el semanario *Enfoque* del periódico reforma. Y se presentará el estudio ante actores relevantes de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.