

III. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO

a. Introducción:

La importancia que reviste la descentralización del gasto público federal hacia los estados y municipios puede enmarcarse en el nacimiento de un nuevo federalismo y en el paso de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, en el que deben contemplarse los diferentes elementos que intervienen en la integración y funcionamiento de la hacienda pública.

La descentralización del gasto en la actualidad se realiza a través de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39), Gasto Federal Reasignado y Programas Específicos. Cada uno de los cuales presentan procedimientos diferentes para su integración y proceso de distribución.

El presente apartado se realiza a partir de considerar la información publicada en los diferentes órganos de difusión del gobierno federal, principalmente aquellos publicados en el DOF. Referente a esta fuente de información es prudente mencionar que se refiere a cifras presupuestadas que difieren de aquellas obtenidas al cierre del ejercicio fiscal, dado que algunas de ellas presentan ajustes presupuestales, como es el caso de los fondos destinados a la Salud y a la Educación principalmente.

No obstante lo anteriormente señalado, el análisis de las cifras nos permite conocer cuáles son las tendencias del gasto en estos rubros, su nivel de participación al interior del Presupuesto de Egresos de la Federación y la distribución que de ellos se realiza entre las diferentes entidades federativas, así como sus mecanismos y criterios de distribución.

Ahora bien, el diagnóstico a que se llega en el presente trabajo, deberá corresponderse con uno similar que se realice a partir de cifras de cierre, si la metodología de asignación de los recursos complementarios se sustenta en un procedimiento compatible con la asignación de recursos originalmente presupuestados.

Por otra parte, se requiere conocer los procedimientos que corresponden a aquellos programas de apoyo que son parte integral de las distintas secretarías de estado, quienes en lo particular reasignan parte de sus presupuestos.

Asimismo, para la realización de un estudio a profundidad que permita analizar circunstancias eventuales de asignación, como sería el caso de los Convenios de Desarrollo Social, de los recursos asignados por el Fondo de Atención a los Desastres naturales, FONDEN, donde los elementos a considerar están en función de los proyectos aprobados y de la magnitud de los desastres, se requiere

de más información, así como de los procesos para determinar los montos de distribución.

b. Antecedentes de la Coordinación en Gasto

Para focalizar los primeros indicios de desconcentración del gasto público en México, tendríamos que ubicarnos en las siete principales cuencas de los ríos más grandes del país. Fue precisamente en estas áreas geográficas donde, con la intención de aprovechar sus recursos hidrológicos, a partir de 1947 se crearon las comisiones encargadas de impulsar el desarrollo regional, a través de crear obras de infraestructura hidrológica y agropecuaria, lo anterior con la idea de que fueran el detonante de su desarrollo económico, comisiones creadas con recursos, inversión y administración federal.

A partir de los años 50's, el gobierno federal a través de la celebración de una serie de convenios o acuerdos empieza a impulsar las inversiones públicas de aquellas regiones con mayor atraso, con el propósito de lograr el crecimiento económico en todo el país. En los siguientes años, las transferencias de recursos hacia estados y municipios estuvieron vinculadas a la generación de programas regionales como lo fueron: el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, el Plan Interestatal de Yucatán y la construcción de ciudades y parques industriales en diversas zonas del país.

Ya para los años 70's las transferencias de recursos hacia las entidades federativas y municipios se dio por medio de la formalización de programas concretos que pretendían dar mayor atención al campo e impulsar la industria y el comercio de las regiones. Ejemplos de estos programas fueron el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Regional (PIDER) y el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal, entre otros. A la par de estos programas se impulsa la firma del Convenio Único de Coordinación con Entidades Federativas (CUC), a fin de canalizar recursos federales a las entidades federativas para que ejecutaran determinadas obras, dando con ello inicio formal a la etapa de descentralización del gasto hacia los gobiernos locales.

Con la intención de operar estos convenios se crean los denominados Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), los cuales funcionaron como instrumentos para proponer programas para el desarrollo social y económico y para elaborar proyectos concretos de inversión en los estados y municipios; sin embargo, estos comités enfrentaron muchos problemas para su operación, por lo que pronto desaparecieron para dar paso a otro organismo que permitiera una mayor coordinación entre ordenes de gobierno en materia de transferencia de recursos para impulsar el desarrollo de las regiones.

En 1981 se firma un nuevo tipo de convenio denominado, Convenio Único de Coordinación (CUC) para con ello fortalecer la descentralización de los recursos federales de gasto, donde se establece el compromiso de desaparecer a los COPRODES para crear los denominados Comités de Planeación del Desarrollo

(COPLADES). Cabe señalar que mediante este nuevo convenio CUC, se pretendió llevar a cabo la mayoría de las relaciones Federación-Estados, buscando el fortalecimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios por medio de las transferencias de inversiones y programas de obra de infraestructura social y económica de competencia local, entre las que se encontraban: agua potable y alcantarillado rurales, obras en cabeceras municipales, mejoramiento de viviendas y espacios públicos, construcción y rehabilitación de vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, cárceles y penitenciarías, caminos vecinales, carreteras estatales, carreteras urbanas, aeropistas, construcción y reparación de planteles escolares, y construcción y reparación de centros de salud y asistenciales.

A principios de 1983 se firma un nuevo convenio denominado Convenio Único de Desarrollo (CUD) para con ello fortalecer la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. De esta forma, los CUD incluyeron una serie de programas tendientes a impulsar el desarrollo socioeconómico de los estados y municipios, como lo fueron:

- Los Programas Estatales de Inversión (PEI);
- El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER);
- Los Programas de atención a Zonas Marginadas (PAZM);
- Los Programas Sectoriales Concertados (PROCEC);
- Los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES);
- Los Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM); y
- El Programa Emergente de Empleo dirigido a las Zonas Rurales y a Zonas Urbanas Críticas (PEZUC).

Todos estos programas contemplaron recursos federales para que los estados y municipios realizaran obras y acciones orientadas a resolver problemáticas concretas en sus regiones.

Para finales de los ochenta se fortalecen los instrumentos para la descentralización del gasto, pero ahora con la inclusión de una nueva modalidad en los mecanismos de transferencia, la cual implicó una participación más directa de la sociedad, nos referimos a la creación del Programa Nacional de Solidaridad, el cual se convirtió en un programa de inversión concertada entre los tres órdenes de gobierno y la población, cuyo propósito era atender necesidades muy concretas de inversión y financiamiento en las regiones. Para 1992, los Convenios Únicos de Coordinación se convierten ahora en los denominados Convenios de Desarrollo Social (CDS), dándose con ello una mayor consolidación a este tipo instrumentos, ya que se apuntalan como el principal documento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual el gobierno federal y las entidades federativas establecen bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, en este año el Gobierno Federal emprende un proceso de descentralización hacia estados y municipios de aquellas funciones

cuya naturaleza estuviera más vinculada con las necesidades cotidianas de la población.

c. Los Fondos de Aportaciones Federales: Origen y Estructura

Dentro del marco constitucional, en el artículo 25 se establece que “corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional...”, a su vez establece, “...que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertad que otorga la constitución”. Por otra parte, en 1983 se incorporó en el artículo 26 del citado ordenamiento la obligatoriedad del Estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática, a partir del cual se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, al que rigurosamente deberán sujetarse todos los programas de la administración pública federal, mismos que contendrán tanto las aspiraciones como las demandas de la sociedad. Asimismo, en el citado artículo se establece la facultad del Ejecutivo Federal, para que coordine mediante convenios con las entidades federativas, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Con base en lo anterior, al interior del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 se planteó como objetivo fundamental (entre otros), avanzar hacia un desarrollo social que propiciara y extendiera en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia. Por tal motivo, resultó menester impulsar un federalismo que fortaleciera a estados y municipios, así como la descentralización y el desarrollo de las regiones.

Este federalismo debería considerar una redistribución tanto del ejercicio de recursos fiscales, como de competencias, responsabilidades, y capacidades de decisión entre los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, siendo los dos últimos los directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población, por lo que resultó pertinente impulsar un federalismo que buscara fomentar la descentralización y el desarrollo regional, como puntales que los fortalecieran, sentando bases firmes que permitieran superar los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos.

Origen de los Fondos de Aportaciones

Dentro de este escenario de políticas, el Gobierno Federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones” en la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen estos Fondos, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, porque los acuerdos y convenios de descentralización (ver cuadro N° 1) a través de los cuales ya se transferían recursos a las entidades federativas y municipios, toman una nueva figura legal al establecerse la obligación de transferir estos recursos y la permanencia de ellos en una ley federal.

Cuadro N° 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 (CONALET).
Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA).

Es importante aclarar que en la iniciativa del Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal 1998, únicamente se consideraba la creación de tres fondos de aportaciones: El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Infraestructura Social (FAIS), el que solo consideraba recursos para la inversión municipal.

En el proceso legislativo, a través del dictamen de las comisiones de diputados que revisaron la iniciativa se incorporaron dos fondos adicionales a los propuestos por el Ejecutivo Federal, así como la modificación del tercer fondo para quedar en los términos siguientes:

- 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.
 - III-a. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.
 - III-b. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Por último, con el objetivo de atender la demanda de fortalecimiento del denominado nuevo federalismo, en noviembre de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones, para el ejercicio fiscal 1999, encaminados a coadyuvar con las entidades federativas y, en su caso, con los municipios a las actividades de: Educación Tecnológica y de Adultos, y la Seguridad Pública, quedando constituidos como:

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

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

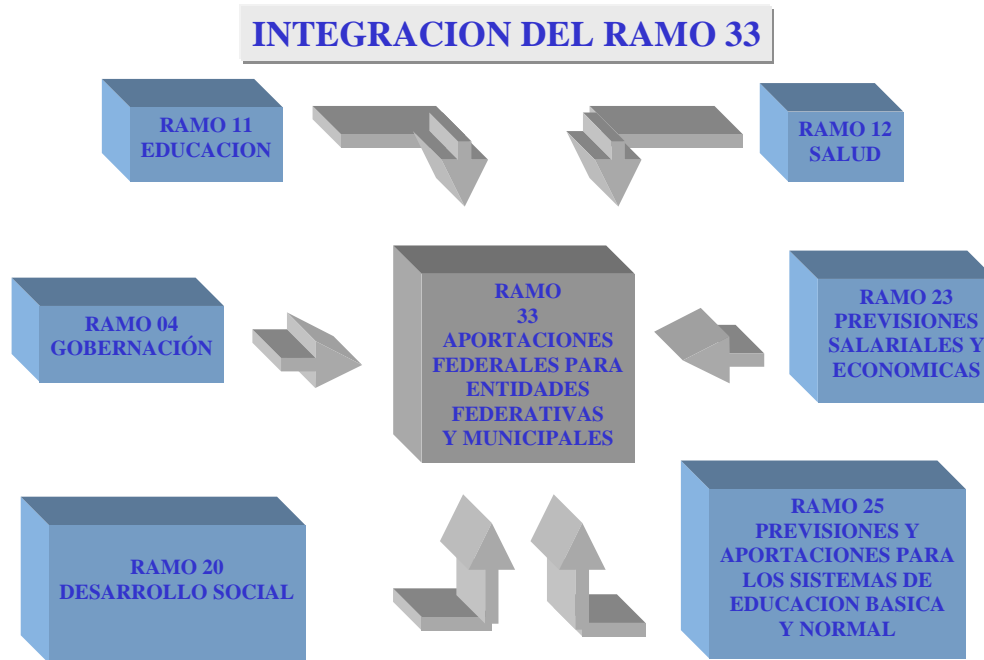
Así pues, los fondos de aportaciones federales quedan constituidos jurídicamente, tal como se describe en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal “Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, con respecto de la participación de los Estados y Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los fondos siguientes...” (ver cuadro N° 2)

Cuadro N° 2

FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES	
N°	FONDO
I	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
II	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)
III	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
VI	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
V	Fondo de Aportaciones Múltiples
VI	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
VII	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Es importante recalcar que los recursos que serían transferidos a través del denominado Ramo 33 del Presupuesto de Egresos a las entidades federativas y municipios, con este nuevo instrumento ya eran distribuidos por medio de otros ramos presupuestales contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (con la excepción de los recursos correspondientes al FORTAMUN-DF). De forma tal que dichos fondos se integraron con parte de los recursos anteriormente asignados a los Ramos: 04 Gobernación, 11 Educación, 12 Salud, 23 Previsiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (a partir del año 2000 el Ramo 26 cambia de denominación a Ramo 20 “Desarrollo Social”). Ver Figura N° 1.

Figura N° 1



Los montos de los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación según se establece en el capítulo V, artículos 27, 30, 32, 36, 39, 43 y 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, considerando para cada uno de los fondos los siguientes elementos y mecanismos:

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

Este fondo considera los recursos federales que serán transferidos anualmente a las entidades federativas, en virtud de los convenios suscritos entre ambos órdenes de gobierno en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Los elementos tomados en cuenta para determinar el monto de recursos correspondiente a este fondo son:

- ⇒ El registro común de escuelas y plantillas de personal, utilizados para la transferencia de recursos a las Entidades, con base en la suscripción del ANMEB, así como de los convenios respectivos que de conformidad con el Acuerdo Nacional, fueron formalizados por la Federación y las Entidades Federativas.

- ⇒ El presupuesto asignado en el ejercicio inmediato anterior, más las ampliaciones autorizadas (específicamente los recursos del paquete salarial, mismo que se prevé en el ramo 25 del presupuesto federal).
- ⇒ Ampliaciones presupuestarias aprobadas para el fondo en el ejercicio a presupuestar derivadas del efecto inflacionario.

En atención a estos criterios se distribuye este fondo entre las 31 entidades federativas que suscribieron los convenios respectivos¹ en función de un presupuesto denominado irreductible para las entidades, más las actualizaciones aludidas en los puntos anteriores.

Los recursos de este fondo están destinados al financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Entre las principales funciones establecidas en los mencionados artículos encontramos:

- ⇒ Prestar servicios de educación inicial², básica³ -incluyendo la indígena- y especial⁴.
- ⇒ Prestar servicios de educación normal y demás para la formación de maestros.
- ⇒ Generar propuestas sobre los contenidos de la educación a la SEP.
- ⇒ Prestar servicios de carrera magisterial.
- ⇒ Tareas administrativas.

e. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

En este fondo se concentran los recursos federales que habrán de transferirse a las entidades federativas en atención a los convenios suscritos por ambos órdenes de gobierno en el marco del Acuerdo Nacional de Descentralización para los Servicios de Salud (ANDSS).

Los recursos de que dispone el FASSA se determinan a partir de los siguiente elementos:

- ⇒ Inventario de infraestructura médica y plantilla de personal;
- ⇒ Recursos presupuestarios con cargo a las Previsiones de Servicios Personales del ejercicio inmediato anterior;

¹ Con excepción del Distrito Federal.

² La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos (Artículo 40 LGE).

³ La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria (Artículo 37 LGE).

⁴ La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes (Artículo 41 LGE).

- ⇒ Recursos presupuestarios transferidos por la Federación en el ejercicio inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión;
- ⇒ Otros recursos que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se destinen para promover la equidad de los servicios de salud.

La distribución entre las entidades se realiza en atención a los criterios arriba mencionados.

Con respecto a los recursos adicionales que menciona el último punto, su distribución se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, ya que se incorpora una fórmula de distribución per cápita que considera variables como mortalidad, marginalidad y gasto en salud, para otorgar más recursos a las entidades federativas que presentan mayores rezagos.

Este fondo se destina al ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3°, 13° y 18° de la Ley General de Salud (LGS) les competen a las Entidades Federativas, destacando las siguientes:

- ⇒ Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3° de la LGS, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- ⇒ Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;
- ⇒ Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los Sistemas Estatales de Salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- ⇒ Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;
- ⇒ Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

f. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Para la integración de este fondo se utiliza como base la estimación de la recaudación federal participable que se obtenga a partir de la Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate (un 2.5%, sólo como referencia). El FAIS se descompone en dos fondos: el *Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)* al que le corresponde un 0.303% y el *Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)* con el 2.197% restante, el importe de estos recursos se enteran durante los meses de enero a octubre de cada ejercicio fiscal.

Su distribución se realiza mediante criterios de pobreza extrema, con una fórmula cuyo cálculo utiliza el Índice General de Pobreza, el cual considera indicadores basados en la brecha que tiene cada hogar con respecto de las normas de las

siguientes necesidades básicas: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar⁵.

Por su parte, los estados deben distribuir los recursos del FISM entre sus Municipios, con una fórmula igual a la prevista por el gobierno federal para la distribución del FAIS entre las entidades federativas, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, por falta de información disponible para las entidades federativas, la Ley de Coordinación Fiscal contempla en su artículo 35 un procedimiento alterno para que las entidades federativas determinen los factores para distribuir los recursos que le corresponden a sus municipios, con base en los siguientes criterios:

- Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar situación.
- Población Municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en similar 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.
- Población Municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Los recursos de este fondo son un instrumento importante para la planeación en materia de infraestructura social por parte de los estados y municipios, ya que el destino de los ingresos que de este fondo les corresponden a los municipios (FISM), se enfocan a cubrir los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Adicionalmente los municipios podrán disponer de hasta un 2% de sus recursos, que por concepto de este fondo reciban, para financiar un programa de desarrollo institucional, bajo convenio tripartito con el Ejecutivo Federal (a través de la SEDESOL), el Gobierno del Estado y el municipio respectivo. La parte correspondiente al Estado (FISE), se enfoca a la realización de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Por otra parte, tanto los Estados como los Municipios podrán disponer hasta de un 3% de sus respectivas partes, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras antes mencionadas.

⁵ Estas normas las establece el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene la obligación de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación, en el mes de Octubre de cada año, por disposición del último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal .

g. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)

El monto de este fondo se integra para las entidades federativas con un 2.35% de la estimación de la recaudación federal participable⁶ que se realice a partir de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate (sólo como referencia), la parte que de este fondo le corresponde a cada municipio deberá enterarse mensualmente en cantidades iguales, por conducto de los estados, en cada uno de los meses del ejercicio fiscal de manera ágil y directa.

La distribución de los recursos de este fondo se realiza en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa de acuerdo con la información más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

En el caso de las demarcaciones territoriales del D.F.⁷, los recursos totales que les corresponden en general son determinados con el 0.2123% de la recaudación federal participable estimada en los mismos términos que para los estados.

Para efectos de la distribución de los recursos entre las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el 75% del total será asignado conforme al criterio del factor población residente, y el 25% restante de acuerdo al factor de población flotante.

Los recursos de este fondo se dirigen principalmente a la satisfacción de las obligaciones financieras, tanto de los municipios como de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

h. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El monto de este fondo se determina con el 0.814% (sólo como referencia) de la estimación que de la recaudación federal participable (RFP) se realice a partir de la Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate.

El criterio de distribución de los recursos de este Fondo, entre las entidades federativas es el que se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual por sus características indica que los estados más beneficiados son aquellos que atienden mayor número de escuelas de educación básica y superior con necesidades de Infraestructura Educativa (ampliación, remodelación y construcción) y que asistan a un mayor número de niños a través del Programa de Desayunos Escolares del DIF.

⁶ La estimación de la recaudación federal participable fue incorporada por primera vez en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

⁷ Con respecto al D.F. es importante mencionar que durante los años de 1999 y 2000 esta entidad no formó parte del este Fondo, sin embargo a partir de 2001 se vuelve a incorporar como beneficiario de dicho fondo.

Los Recursos de este fondo se canalizan principalmente a los siguientes objetivos:

- ⇒ Desayunos escolares.
- ⇒ Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
- ⇒ Apoyos a la población en desamparo.
- ⇒ Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

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

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el monto del FAETA se determina atendiendo los siguientes criterios:

- ⇒ Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para la transferencia de recursos a las entidades, con base en la suscripción de los Convenios respectivos entre la Federación y las Entidades Federativas.
- ⇒ Los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior.
- ⇒ Las ampliaciones presupuestarias autorizadas.

Para el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación y distribución se lleva a cabo de acuerdo a las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

El propósito de este fondo es permitir a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del INEA.

j. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

La integración de este fondo se efectúa a propuesta de la Secretaría de Gobernación, quien dicta la cuantificación de los elementos⁸ a aplicar para la distribución de los recursos entre las entidades federativas, dándose a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, durante los últimos días de enero.

⁸ Los criterios empleados en la distribución de los recursos a las entidades federativas son: Población de la entidad federativa y del Distrito Federal, Índice de ocupación penitenciaria, Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura necesaria vinculada con las actividades de seguridad pública, y Inversión en proyectos convenidos.

La aplicación de los recursos se realiza de conformidad con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional de Seguridad Pública⁹ acordado por el Consejo Nacional en la materia.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), y se integra de la siguiente manera:

- ⇒ Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal (quien lo preside).
- ⇒ 31 Gobernadores de los Estados.
- ⇒ Secretario de la Defensa Nacional.
- ⇒ Secretario de Marina.
- ⇒ Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- ⇒ Procurador General de la República.
- ⇒ Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- ⇒ Secretario Ejecutivo del SNSP.

k. Otros Recursos Federales Transferidos a los Estados y Municipios

Adicionalmente existe una gran variedad de Programas Federales denominados programas sujetos a reglas de operación o gasto federal reasignado que se cumplen en todo el país con la participación de los estados, ya sea administrando en forma directa los recursos y/o coordinándose con el Gobierno Federal para la realización de las acciones correspondientes. Estos programas se agrupan entre las Dependencias de la Administración Pública Federal responsables de su coordinación. Asimismo, se sigue contando con el Convenio de Desarrollo Social (CDS), a través del cual el Gobierno Federal transfiere recursos que deben complementarse con recursos estatales (por lo que se habla de "gasto bipartita") y se destinan a diversos programas, incluyendo el desarrollo rural, la construcción de obras de infraestructura y programas de empleo emergente.

Además de los conceptos anteriores, existen otro tipo de recursos federales que se asignan a las entidades federativas por el gobierno federal para el financiamiento de las universidades públicas en los 31 estados, mismos que deberán complementarse con recursos de los propios gobiernos estatales. Las proporciones relativas del financiamiento federal-estatal varían de manera importante entre las distintas entidades federativas del país; sin embargo, para el

⁹ Los Ejes fundamentales del programa son :

- ⇒ *Profesionalización*: la cual consiste en la capacitación, actualización y evaluación de policías preventivos y judiciales, agentes del Ministerio Público, peritos y custodios.
- ⇒ *Cobertura y capacidad de respuesta*: que se refiere a las acciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno, desde mejoras en sueldos y prestaciones hasta la realización de diversos operativos.
- ⇒ *Equipamiento, tecnología e infraestructura*: el cual tiene el objetivo de dotar a las corporaciones de seguridad pública del equipo necesario para desempeñar sus funciones y dar mantenimiento y reparación al mismo.
- ⇒ *Instancias de coordinación*: que persigue la mayor integración de Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública a través de reuniones regionales.

caso de las universidades públicas establecidas en la Capital de la República (UNAM, UAM y INP), su financiamiento proviene de recursos¹⁰ federales.

En los últimos años las entidades federativas cuentan con una nueva fuente de recursos destinada a resolver problemas de pasivos y a resarcir a las entidades federativas por el gasto educativo que realizan en la operación de los sistemas educativos de administración estatal¹¹ y/o para impulsar proyectos productivos. Es así como en el año 2000, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó recursos para el denominado Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el que se integró con un monto original de 6,870 millones de pesos, monto que en los últimos años ha experimentado un crecimiento en sus recursos por demás significativo, al llegar a 17 mil millones de pesos en 2003. Cabe señalar que los recursos del PAFEF han sido objeto de intensas negociaciones y disputas entre los estados y el Gobierno Federal, ya que por un lado los recursos presupuestados han sido objeto de recortes, y por otra parte los estados buscan que dichos recursos no tengan un fin específico ni sean objetos de reducciones.

Finalmente, habrá que señalar que para 2003 las entidades federativas podrán recibir una transferencia directa de los productos excedentes de los ingresos federales estimados en la Ley de Ingresos de la Federación¹² para el ejercicio fiscal de este año, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 inciso j) del Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto las entidades federativas en el transcurso del año han recibido anticipos equivalentes al 50% estimado de estos excedentes a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), equivalente a 7,030.4 millones de pesos en forma preliminar. Para su distribución entre las entidades federativas se tomó como base el Coeficiente Efectivo del Fondo General de Participaciones del ejercicio fiscal 2001.

I. Evolución de la Coordinación en Gasto Público Federalizado en Cifras

Ramo 33

De los principales recursos que en materia de coordinación de gasto transfiere el gobierno federal a las entidades federativas destacan por su cuantía e importancia

¹⁰ La educación superior impartida por la UNAM, UAM y INP es financiada íntegramente con recursos del Gobierno Federal, y la educación superior y media superior impartida por el Distrito Federal es financiada por éste.

¹¹ Además del sistema educativo que el Gobierno Federal transfirió a las entidades con la descentralización de este servicio, los gobiernos de los estados cuentan con un sistema educativo propio. Para diversos estados del país, los gastos que genera este sistema educativo estatal propio significan una cuantía considerable, de ahí que tradicionalmente se haya postulado la necesidad de crear un fondo especial que compense este desequilibrio en el gasto educativo, tal como lo hace el programa de apoyo incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000. Dado que dicho programa no se incluye en ninguna otra legislación específica, no existe certidumbre en cuanto que tales recursos se continúen proporcionando en años posteriores.

¹² La distribución de recursos excedentes de los ingresos federales referidos, ya se habían contemplado en Leyes de Ingresos de la Federación correspondiente a ejercicios fiscales anteriores, pero no existieron recursos para distribuir.

los Fondos de Aportaciones Federales, mismos que superan en volumen al de las participaciones (Ramo 28 del PEF) y que representan aproximadamente el 45% del total de los recursos presupuestales con que cuenta cualquier entidad.

Estas transferencias se han incrementado de manera significativa al pasar de 98.8 mil millones de pesos en 1998, a 234.6 mil millones de pesos en 2003; sin embargo se observa una disminución no menos significativa en el FASP, comportamiento que puede observarse detalladamente en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3

CIFRAS PRESUPUESTADAS (Millones de Pesos Corrientes)						
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FAEB	67,512.6	86,480.6	105,652.5	121,511.6	134,848.5	145,446.0
FASSA	10,546.2	14,466.1	20,022.7	25,144.7	26,758.8	31,163.4
FAIS	10,403.4	13,933.6	15,989.7	19,064.1	21,783.9	22,332.7
FORTAMUN	6,732.1	13,097.6	15,030.3	19,539.1	22,326.7	22,889.2
FAM	3,655.3	4,536.8	5,206.3	6,207.3	7,092.8	7,271.5
FAETA	-	-	1,885.7	2,589.9	2,862.2	3,016.1
FASP	-	4,700.0	5,170.0	5,521.6	3,000.0	2,500.0
Total Ramo	98,849.6	137,214.7	168,957.3	199,578.2	218,673.0	234,618.8

Fuente: SHCP

En términos reales, los incrementos globales en el Ramo 33 muestran un comportamiento creciente en todo el periodo (ver Cuadro N° 4), aunque éstos son cada vez menores con respecto al año anterior. Particularizando el análisis, se observa en el cuadro mencionado que para el año 2003 cuatro de los fondos muestran decrementos reales a precios de 1998¹³, resaltando el hecho de que tres de ellos¹⁴ son los que se encuentran referenciados a la RFP.

Cuadro N° 4

Tasas de Crecimiento Reales base 1998 CIFRAS PRESUPUESTADAS						
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FAEB	-	11.14	8.90	8.2	5.9	2.7
FASSA	-	19.01	23.38	18.1	1.6	10.9
FAIS	-	16.21	2.29	12.1	9.0	2.4
FORTAMUN	-	68.80	2.29	22.3	9.0	2.4
FAM	-	7.69	2.29	12.1	9.0	2.4
FAETA	-	-	-	29.2	5.5	0.3
FASP	-	-	1.95	0.4	48.1	20.7
Total Ramo	-	20.44	9.76	11.1	4.6	2.1

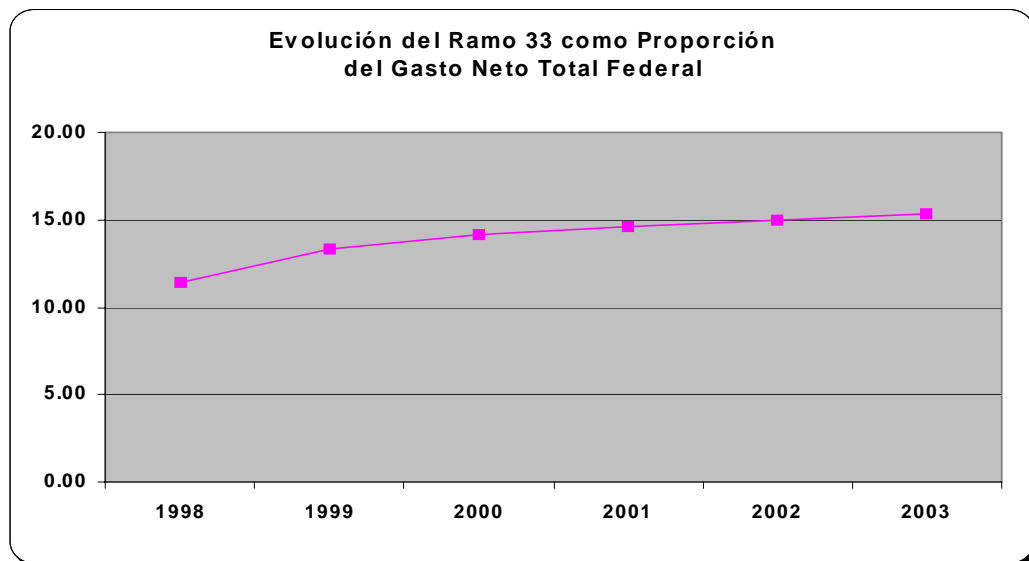
Fuente: Elaboración de INDETEC

Nota: Los cálculos se realizaron utilizando el deflactor implícito del PIB publicado por el Banco de México, para el 2003 se utilizó la estimación del PIB publicada en el proyecto PEF 2003. Los datos del deflactor se convirtieron a la base 98 a partir de la base 93.

¹³ Se tomó como base 1998 por ser el año de creación del Ramo 33.

¹⁴ Los fondos son: FAIS, FAM y FORTAMUNDF.

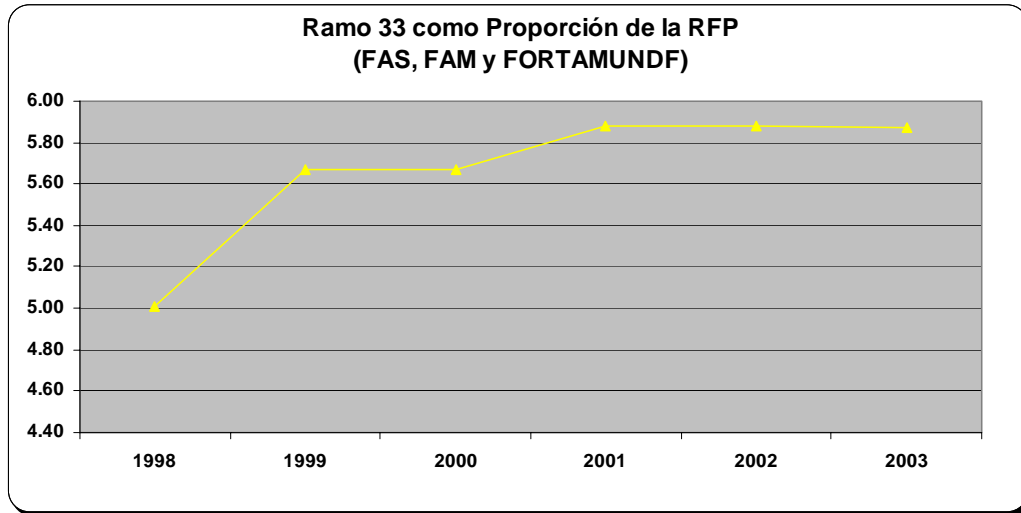
Como puede observarse en el Gráfico N° 1, el Ramo 33 ha aumentado su proporción respecto del total del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual ha mostrado un incremento de 34.81% en el periodo de referencia al pasar de 11.41% en 1998 a 15.39% en el 2003, lo que se traduce en una mayor presencia de este ramo en el PEF, destacando que a partir del año 2000 los incrementos empiezan a ser menores, respecto al año inmediato anterior.

Gráfico N° 1

Nota: Las asignaciones se tomaron de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Como se mencionó anteriormente, sólo tres de los siete Fondos de Aportaciones que integran el Ramo 33 se encuentran ligados a la RFP de manera referencial para efectos de la integración de su monto en el PEF, por lo que en el Gráfico N° 2 se muestra la evolución de estos fondos con respecto a la estimación que de este concepto (RFP) se realiza a partir de la Ley de Ingresos de la Federación. De la observación del Gráfico de referencia se infiere un incremento global del 17.22% de estos fondos con respecto a la RFP, más como también se observa en los años 2000, 2002 y 2003 el efecto ha sido negativo presentándose variaciones del -0.01% para los dos primeros y 0.07% para el 2003.

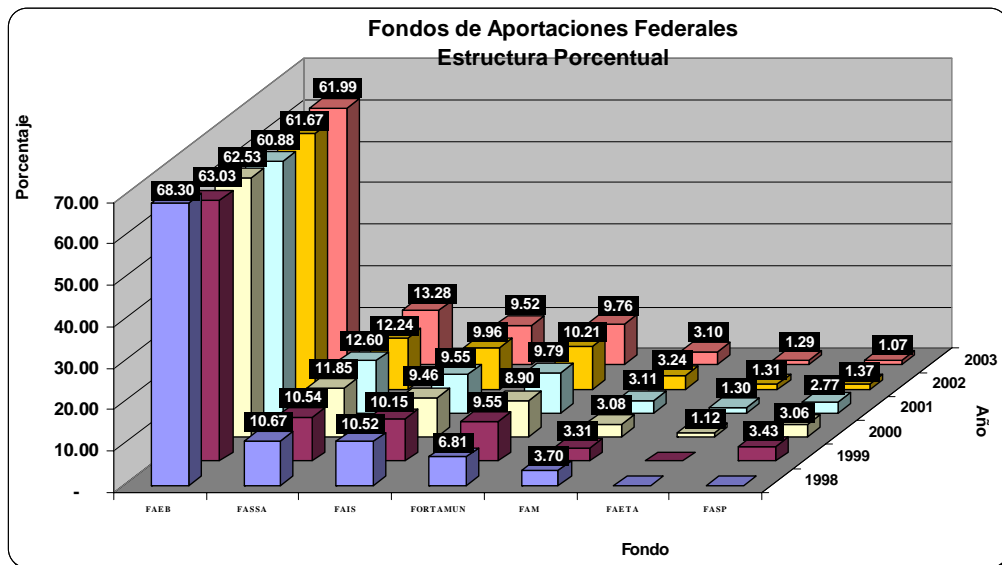
Gráfico N° 2



Nota: Las asignaciones se tomaron de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Como podemos observar en el Gráfico N° 4, los Fondos de Aportaciones que tienen mayor relevancia para las Entidades Federativas en cuanto a su monto, son el FAEB y FASSA, ya que sumados han llegado a representar en promedio el 74.93% del total del Ramo 33 para el periodo aludido, importancia que ha aumentado en 1.79 puntos porcentuales al pasar de una representación porcentual del total de Ramo de 73.48% en 2001 a 75.28% en el 2003, participación que han venido perdiendo los demás fondos. Es importante resaltar que las disminuciones que se observan (en su importancia relativa) en los fondos aludidos en el periodo de 1998 al 2000 se debe a la creación de los fondos FAETA y FASP.

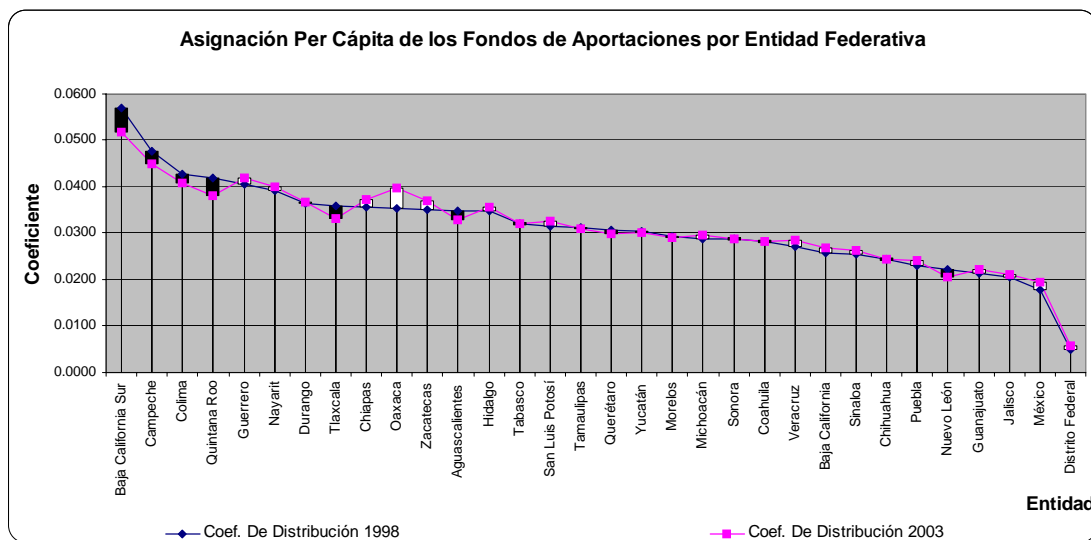
Cuadro N° 4



Nota: Las asignaciones de los Fondos fueron tomadas de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En virtud de que los Fondos de Aportaciones Federales están dirigidos a atender las necesidades básicas de la población (educación, salud, infraestructura básica, combate a la pobreza, principalmente) un elemento importante en la distribución de estos fondos es el poblacional. El Gráfico N° 3 se refiere a la participación per cápita¹⁵ por entidad federativa en el total de los fondos, para lo cual se relaciona su coeficiente de participación en el total de los fondos en 1998 (orden que guardan en el Gráfico) con su participación en el 2003, resaltando los Estados de: Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo los cuales observaron un comportamiento descendente en su coeficiente, contrastando con los Estados de Chiapas, Oaxaca y Zacatecas, mismos que muestran un ascenso. Se infiere también en el Gráfico una reducción en la brecha entre el que presenta mayor asignación (Baja California Sur) respecto al de menor asignación (Estado de México)¹⁶, la cual pasa de 3.2 veces en 1998 a 2.7 en 2003.

Gráfico N° 3

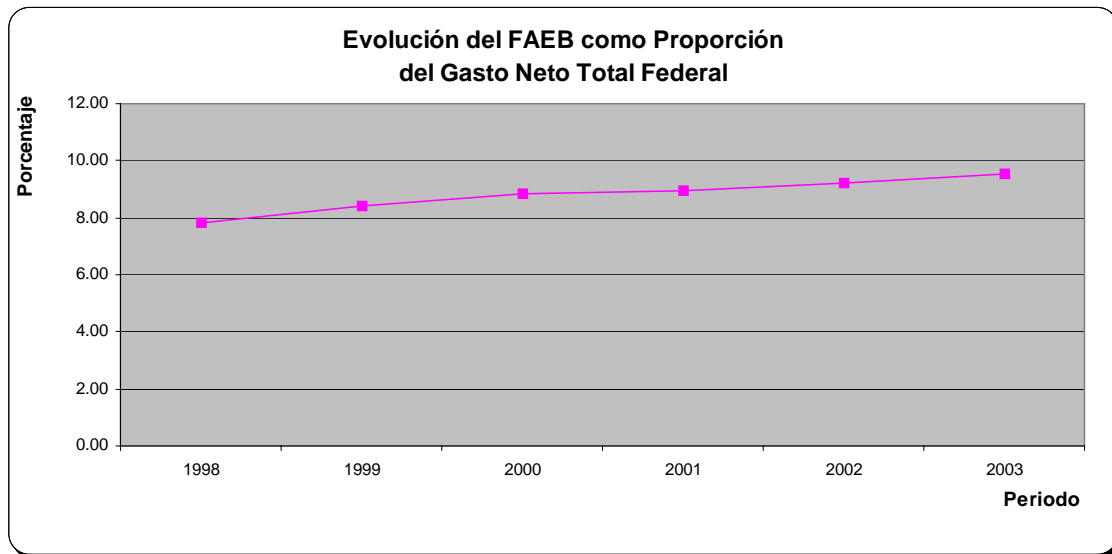


Nota: los datos de población se tomaron del Censo 1995 y Censo 2000, las asignaciones de los Acuerdos publicados en el DOF por la SHCP.

Como ya se mencionó, el FAEB es el fondo que concentra los mayores recursos del Ramo 33 que la Federación transfiere a los estados en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. El Gráfico N° 4 muestra la tendencia creciente que tiene este fondo al interior del Presupuesto de Egresos de la Federación el que ha mostrado un incremento de 22.36% en el periodo de referencia al pasar de 7.8% en 1998 a 9.54% en el 2003, destacando los incrementos en los años de 2002 y 2003, los que ascienden a 3.2% y 3.5%, respectivamente.

¹⁵ Para la construcción de este Gráfico, se utilizaron los datos del Censo 95 y el XII Censo de Población y Vivienda (cifras definitivas) para las asignaciones de 1998 y 2003 respectivamente. Lo anterior en función de que fueron los datos con los que se distribuyó el Fortamun para ambos años.

¹⁶ La referencia se realiza con el Estado de México en virtud de que el Distrito Federal es la Entidad con menos recursos per cápita, al no participar del FAEB.

Gráfico N° 4

Nota: Los datos fueron tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En adición a los recursos que del Ramo 33 se destinan al FAEB se cuenta también con aquellos que se prevén en el Ramo 25 del PEF (previsiones salariales y económicas), los cuales migran al FAEB a partir del mes de mayo de cada año, mes en el que se anuncian los incrementos salariales del magisterio, previéndose recursos para esta situación en el Ramo 25, los cuales han observado el comportamiento que se ilustra en Cuadro N° 5, donde se muestra que en todos los años dichos incrementos han sido superiores a la inflación.

Cuadro N° 5

Incrementos Salariales	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Docente de Educación Básica:							
Sueldo tabular	31.2% ^a	24.0% ^b	19.0% ^c	17.0% ^c	12.0% ^c	11.0% ^c	5.75%
Prestaciones	10.0%	10.0%	8.0%	3.0%	3.0%	2.0%	1.5%
Modelo Homologado							
Sueldo tabular	29.1% ^d	16.0% ^e	17.0% ^f	17.9% ^g	12.0% ^g	10.5% ^g	5.25% ^h
							1.25% ⁱ
Prestaciones (Revisión bianual)	0.0%	6.0%	0.0%	2.1%	0.0%	2.5%	0.0%
Salarios Mínimos Generales del DF : Sueldo tabular	23.3%	31.3%	14.2%	14.1%	10.0%	6.5%	4.5%
Inflación	27.7%	15.7%	18.6%	12.3%	9.0%	4.4%	5.7%

FUENTE: NEGOCIACIONES SALARIALES 2002 DEL GRUPO DE TRABAJO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EDUCATIVO

Notas:

- a) Incrementos al sueldo tabular: 10% a partir del 1° de enero, 12% a partir del 1° de abril y 6.52% por concepto de rezonificación en el DF y 11 estados a partir del 16 de mayo.

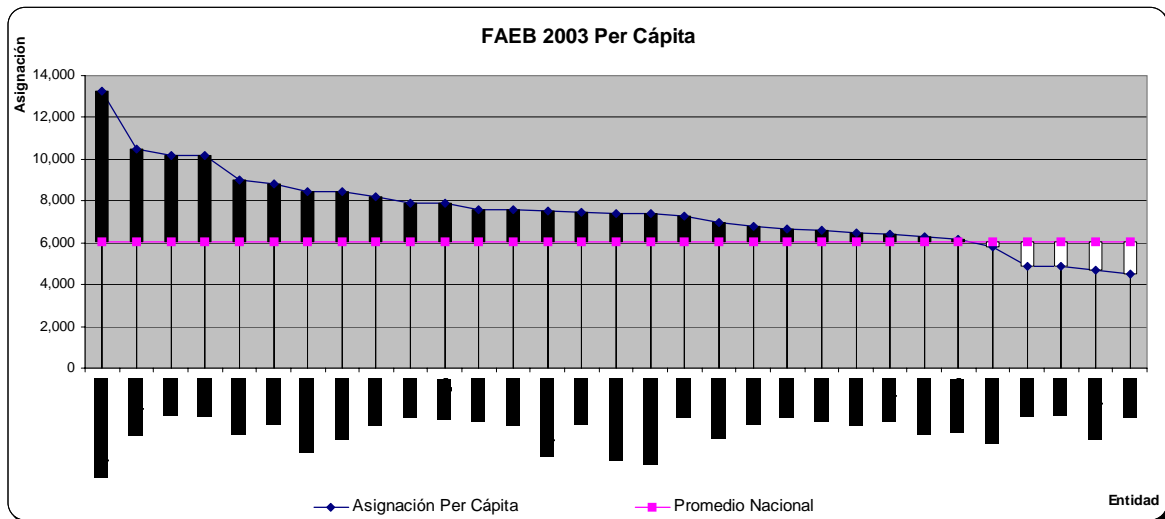
- b) Incrementos en sueldo tabular: 17% a partir del 1º de enero y 6% a partir del 16 de mayo.
- c) Incremento al sueldo tabular a partir del 16 de mayo.
- d) Incrementos al sueldo tabular: 16% a partir del 1º de febrero, 6% por concepto de re zonificación en el DF y 11 estados a partir del 1º de febrero y 5% ponderado al personal docente y administrativo a partir del 1º de septiembre.
- e) 16% de incremento al sueldo tabular a partir del 1º de febrero.
- f) 12% por revisión salarial y 4.46% por reestructuración, a partir del 1º de febrero.
- g) Incremento al sueldo tabular a partir del 1º de febrero.
- h) 5.25% de incremento al sueldo tabular a partir del 1º de febrero (en proceso de negociación).
- i) 1.25% de sueldo tabular a partir del 1º de febrero por concepto de retabulación para el personal administrativo y para el docente “bono de superación académica” (conceptos en proceso de negociación).
- j) Incrementos otorgados a partir del 1º de enero de cada año.

De manera que en el FAEB se cuenta con el compromiso que el Gobierno Federal estableció en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, consistente en transferir los recursos suficientes a los estados para la prestación de los servicios educativos¹⁷. Al respecto se cuenta con posiciones encontradas de parte de ambos ámbitos de gobierno, los cuales han manifestado la insuficiencia y suficiencia en el monto de recursos que se distribuye para el cabal cumplimiento a su compromiso.

Uno de los principales criterios en la asignación de los recursos de este fondo es el registro común de plantillas de personal. A este respecto también se ha exteriorizado la no compatibilidad de cifras en los registros comunes. Lo anterior derivado del reconocimiento o no de nuevas plazas y/o los recursos considerados como compensatorios. Por lo anterior se ha manifestado la necesidad de establecer un glosario de términos que intervengan en la determinación y distribución de los recursos que constituyen el FAEB, como es el caso de “presupuesto irreductible”, entre otros conceptos.

¹⁷ Manifestado por los representantes zonales al interior del Grupo de Trabajo de Descentralización del Gasto Educativo (II reunión 2003).

Gráfico N° 5



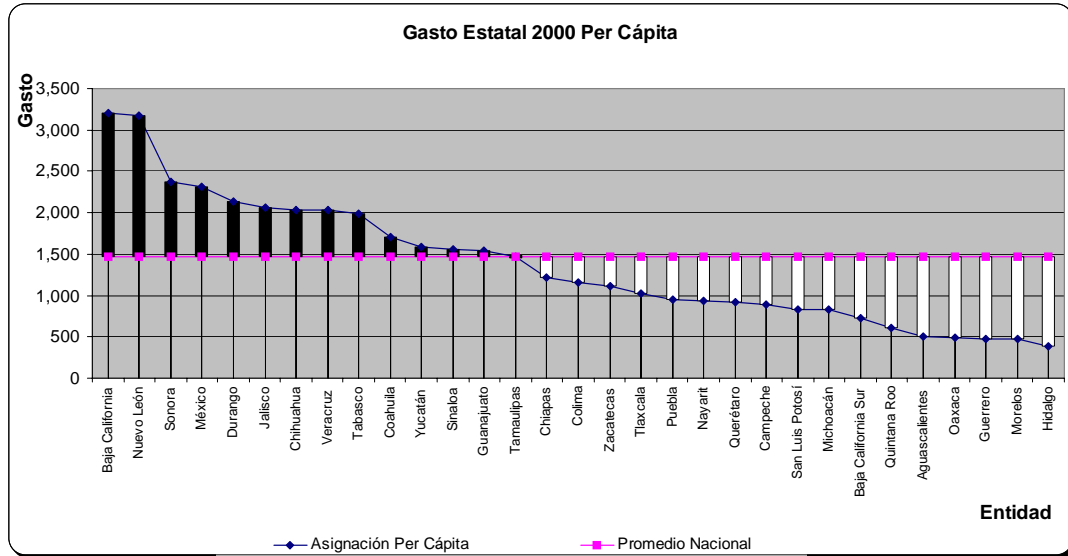
Nota: Los datos de las asignaciones del FAEB 2003 se tomaron del Acuerdo publicado por la SHCP, las cifras correspondientes a la matrícula de 3 a 15 años 2002-2003 fueron recabadas del Sistema DGPPP, SEP.

En el Gráfico N° 5 se relacionan las asignaciones del FAEB con la matrícula de 3 a 15 años¹⁸, considerando esta relación como FAEB per cápita, con la intención de observar el grado de alejamiento que tienen las entidades federativas respecto al promedio nacional (6 mil pesos), resaltando las diferencias registradas en los estados de Baja California Sur (7,260) y el Estado de México (-1,515).

Con respecto al gasto estatal, la información oficial publicada por la Secretaría de Educación Pública corresponde al año 2000, por lo que la comparación se realizó con base a ella. En el Gráfico N° 6 se muestra el mismo análisis descrito en el Gráfico anterior, resaltando que la dispersión del gasto estatal en educación es mucho mayor que el mostrado a nivel federal. Es importante resaltar que las cifras publicadas han sido cuestionadas por los estados, argumentando que no incluyen el total de su gasto.

¹⁸ Población base considerada por la SEP.

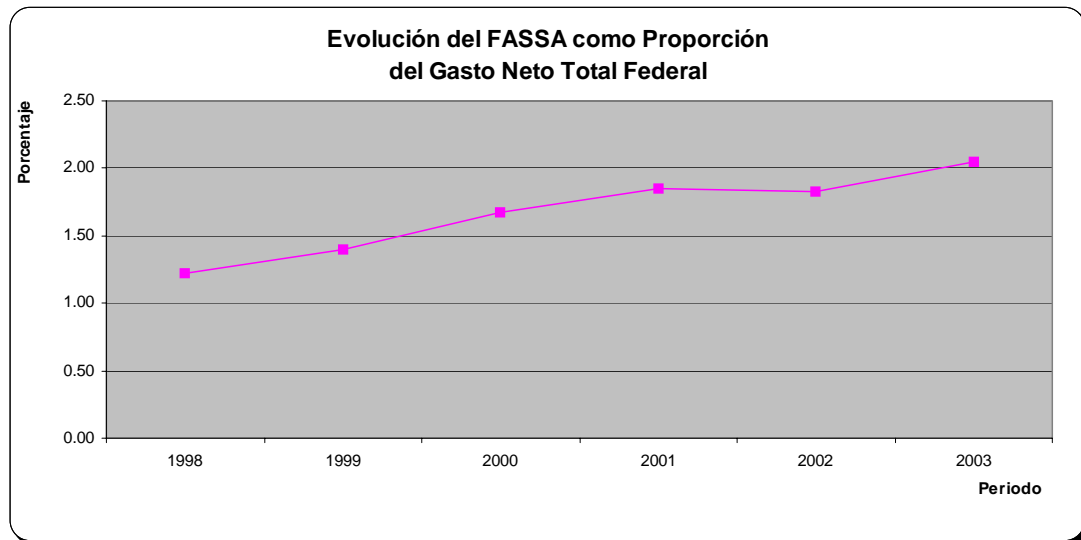
Gráfico N° 6



Nota: Los datos de gasto estatal 2003 se tomaron del DOF del 25 de Enero del 2000, las cifras correspondientes a la matrícula de 3 a 15 años 2000-2001 fueron recabadas del Sistema DGPPP, SEP.

El segundo fondo de aportaciones más importante para las entidades federativas por su cuantía es el FASSA. Al interior del Gráfico N° 7 se observa un incremento en la importancia relativa de este fondo del 67.83% (al interior del Presupuesto de Egresos de la Federación), al pasar de 1.22% en 1998 a 2.04% en el 2003, resaltando el periodo de 1998 al 2001 donde se observa una tendencia creciente más que proporcional, crecimiento que se rompe en el 2002 donde se presentó una disminución del 0.96%, para volver a aumentar en el 2003 respecto a 2002 en un 11.8%.

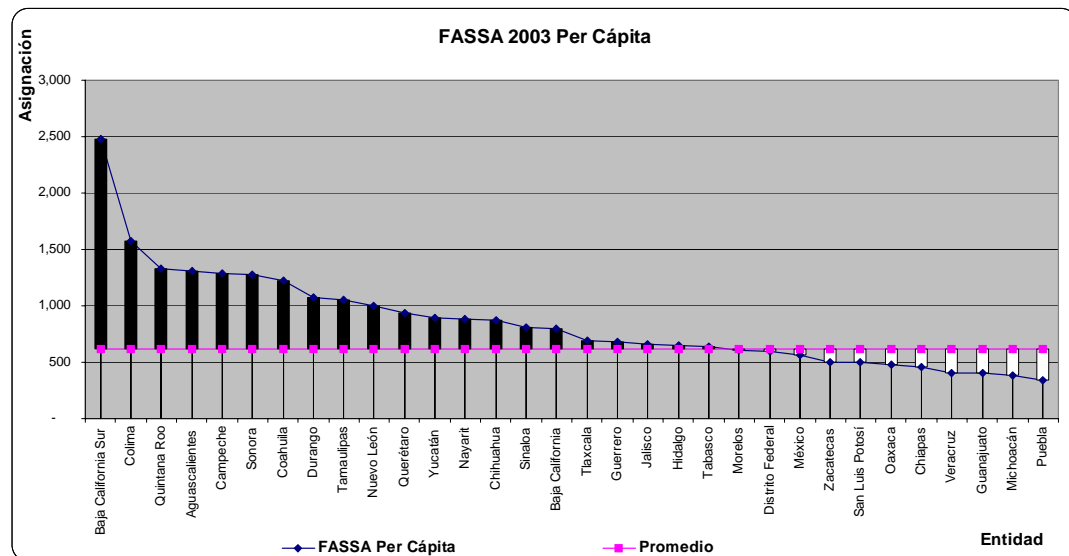
Gráfico N° 7



Nota: Los datos fueron tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

De los criterios establecidos en la LCF (inventario de la infraestructura médica, registro común de plantillas de personal, ampliaciones presupuestarias autorizadas y un ajuste inflacionario) para asignar los recursos que integran el FASSA, se deduce el presupuesto irreductible, base para cuantificar la cantidad que constituye el fondo, y para determinar el monto y el proceso de distribución de los recursos que corresponden a las entidades. La determinación del presupuesto irreductible es el punto neurálgico sobre el que giran todas las discusiones, respecto al cumplimiento o incumplimiento de lo establecido en la señalada ley, por lo que debe ser un tema específico de análisis.

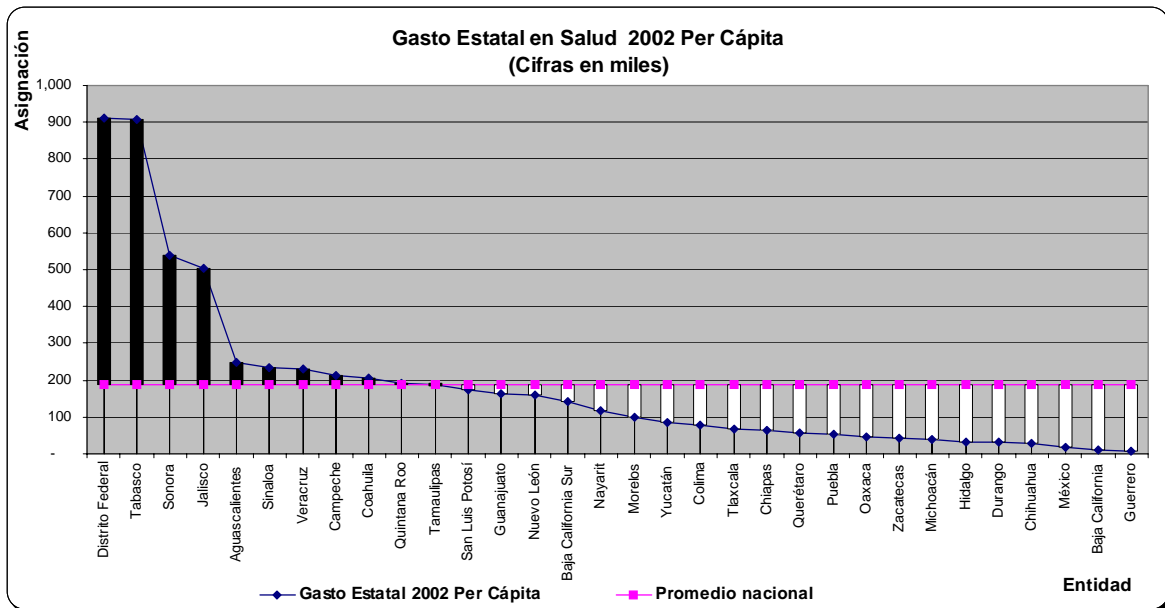
Gráfico N° 8



Nota: Los datos de las asignaciones del FASSA 2003 se tomaron del Acuerdo publicado por la SHCP; las cifras correspondientes a población abierta fueron proporcionadas por la SSA y corresponden al mes de Diciembre del 2002 (en proceso de revisión).

En el Gráfico N° 8 se relacionó las asignaciones del FASSA por entidad federativa 2003 con los datos de población abierta 2002¹⁹, considerando esta relación como FASSA per cápita, con la intención de observar el grado de alejamiento que tienen las entidades federativas respecto al promedio nacional. En este Gráfico se observa una fuerte dispersión de las entidades con respecto a la media nacional y entre ellas, resaltando el caso del Estado de Baja California Sur, quien presenta una diferencia de \$ 1,865.00 con respecto a dicha media (2,480.00 – 615) y una variación de 7.2 veces más recursos que el Estado de Puebla que recibe \$342.00 por persona no asegurada.

Gráfico N° 9

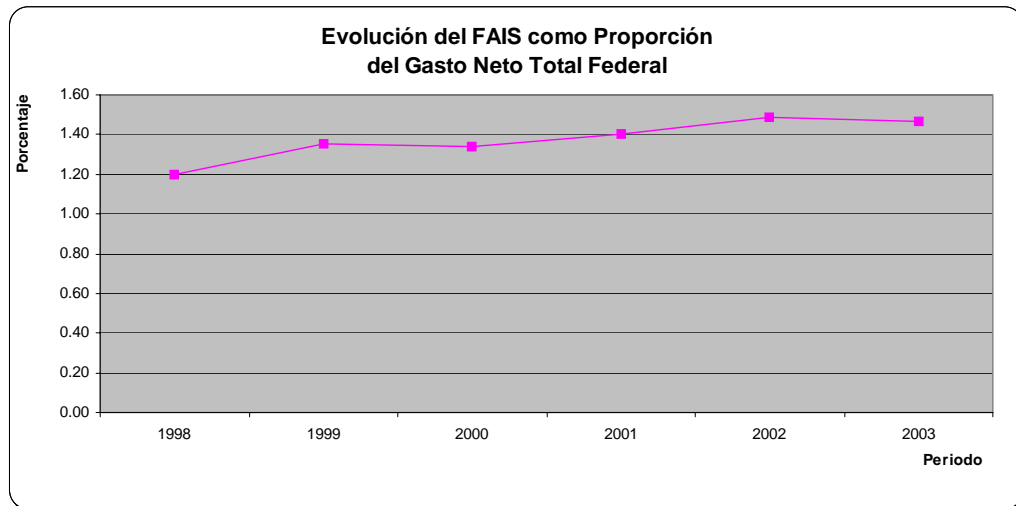


Nota: Los datos de las asignaciones del gasto estatal 2002 estudio salud: México 2002, publicado por la SSA, las cifras correspondientes a población abierta fueron proporcionadas por la SSA y corresponden al mes de Diciembre del 2002 (en proceso de revisión).

En el Gráfico N° 9 se muestra el mismo análisis descrito en el Gráfico anterior, resaltando que la dispersión del gasto estatal en salud es mucho mayor que el mostrado a nivel federal, ya que en éste se observan diferencias de 120 a 1 entre el que más aporta por persona no derechohabiente y el que menos aporta.

El FAIS es la bolsa que contiene los recursos que para infraestructura social reciben los estados y sus municipios. En el Gráfico N° 10 se muestra la evolución de este fondo al interior del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual ha registrado un incremento en su importancia relativa del 21.92% en el periodo, al pasar de 1.20% en 1998 a 1.46% en el 2003, destacando que su tendencia ha sido oscilatoria, ya que en los años 2000 y 2003 registró fuertes decrementos con respecto al año inmediato anterior de -5.19% y -20.03%, respectivamente.

¹⁹ Las cifras proporcionadas por la SSA corresponden al mes de diciembre del 2002 (en proceso de revisión).

Gráfico N° 10

Nota: Los datos fueron tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Como se comentó anteriormente, los recursos de este fondo se distribuyen entre los estados y sus municipios en función de los coeficientes de marginación que determina y publica en el DOF la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con base en información estadística del INEGI y con la metodología desarrollada por CONAPO²⁰ para establecer los índices de marginación en los ámbitos estatales y municipales del país.

En el cuadro N° 6 se observa cuál ha sido el comportamiento de las entidades federativas en su condición de marginación y por ende en sus coeficientes de participación en el FAIS. Este cuadro se realizó separando los años en que se manejaron los datos de los índices de 1990 (actualizados con los criterios que publica la SEDESOL) y los correspondientes al 2000. Es de resaltar que para el periodo de 1999 al 2003 más del 70% del total de los recursos se agrupa en las entidades clasificadas con un grado de marginación alto y muy alto, también es de observar que en el cambio de base de los índices algunas entidades han sido reclasificadas de grado.

²⁰ Consejo Nacional de Población, tiene la misión de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Cuadro N° 6

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL FAIS SEGUN GRUPOS DE MARGINACION

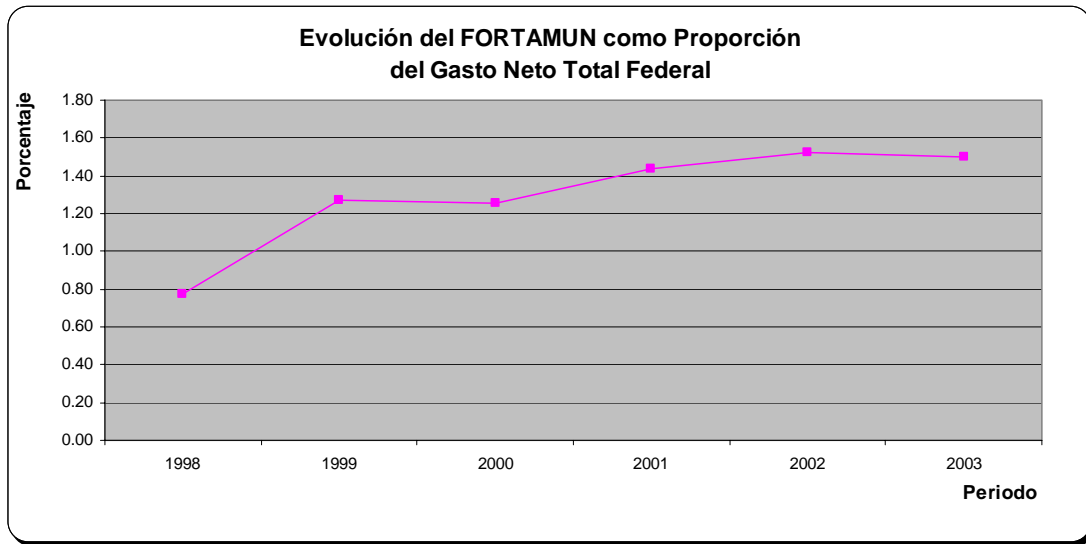
Grado	Según Indices de Marginación 1990					Según Indices de Marginación 2000 ¹			
	Entidad	FAIS 1998	FAIS 1999	FAIS 2000	FAIS 2001	Entidad	FAIS 2002	FAIS 2003	
Muy Alta	Chiapas	7.7255	8.5679	9.4103	9.4103	Chiapas	11.5071	11.3464	
	Oaxaca	6.7210	7.3753	8.0296	8.0296	Guerrero	7.8966	7.7733	
	Guerrero	7.0755	7.7962	8.5169	8.5169	Oaxaca	9.7433	9.5792	
	Hidalgo	3.4220	3.4587	3.4954	3.4954	Veracruz	10.9938	11.0659	
	Veracruz	9.4194	10.5788	11.7384	11.7384	Hidalgo	3.2241	3.2475	
	Puebla	6.6906	7.3392	7.9879	7.9879	-	-	-	
	Total	41.0539	45.1161	49.1785	49.1785	Total	43.3650	43.0123	
Alta	San Luis Potosí	3.3857	3.4157	3.4456	3.4456	San Luis Potosí	3.4976	3.5068	
	Zacatecas	2.2945	2.1201	1.9458	1.9458	Puebla	7.8295	7.8633	
	Tabasco	2.6377	2.5276	2.4175	2.4175	Campeche	0.9586	0.9682	
	Campeche	1.6877	1.3998	1.1118	1.1118	Tabasco	2.6726	2.6891	
	Yucatán	2.8569	2.7879	2.7188	2.7188	Michoacán	5.2082	5.2059	
	Michoacán	5.0236	5.3602	5.6968	5.6968	Yucatán	2.0848	2.1295	
	Guanajuato	4.7426	5.0265	5.3105	5.3105	Zacatecas	1.9300	1.9201	
	Querétaro	1.9564	1.7187	1.4811	1.4811	Guanajuato	5.0514	5.0381	
	Durango	2.0655	1.8482	1.6310	1.6310	Nayarit	0.8472	0.8511	
	Total	26.6506	26.2047	25.7588	25.7588	Total	30.0799	30.1720	
Media	Tlaxcala	1.5158	1.1957	0.8755	0.8755	Sinaloa	1.6168	1.6422	
	Nayarit	1.4695	1.1407	0.8119	0.8119	Querétaro	1.3471	1.3489	
	Sinaloa	1.8959	1.6469	1.3979	1.3979	Durango	1.6422	1.6279	
	Quintana Roo	1.3880	1.0439	0.6999	0.6999	Tlaxcala	0.8201	0.8408	
	-	-	-	-	-	Morelos	1.1375	1.1607	
	Total	6.2692	5.0272	3.7852	3.7852	Total	7.2690	7.3316	
Baja	Morelos	1.5622	1.2507	0.9393	0.9393	México	8.1717	8.3000	
	México	6.6985	7.3486	7.9987	7.9987	Colima	0.2412	0.2472	
	Tamaulipas	2.2262	2.0391	1.8519	1.8519	Tamaulipas	1.6220	1.6446	
	Colima	1.0427	0.6340	0.2253	0.2253	Sonora	0.9577	0.9750	
	Jalisco	3.7647	3.8656	3.9665	3.9665	Jalisco	3.1918	3.2065	
	Sonora	1.5795	1.2713	0.9631	0.9631	Chihuahua	2.0792	2.0506	
	Chihuahua	2.1254	1.9194	1.7134	1.7134	Baja California Sur	0.1544	0.1551	
	Aguascalientes	1.1725	0.7882	0.4038	0.4038	Aguascalientes	0.3728	0.3834	
	Baja California Sur	0.9717	0.5497	0.1277	0.1277	-	-	-	
	Coahuila	1.5835	1.2760	0.9686	0.9686	-	-	-	
		Total	22.7269	20.9426	19.1582	19.1582	Total	16.7908	16.9624
Muy Baja	Baja California	1.2760	0.9110	0.5459	0.5459	Coahuila	0.7988	0.8174	
	Nuevo León	2.0234	1.7984	1.5732	1.5732	Baja California	0.7381	0.7357	
	-	-	-	-	-	Nuevo León	0.9584	0.9686	
	Total	3.2994	2.7093	2.1192	2.1192	Total	2.4953	2.5217	

Nota: Los Indices de Marginación son los publicados por CONAPO
1/ Publicados en el 2001

El Gráfico N° 11 nos muestra la evolución del FORTAMUN-DF al interior del Presupuesto de Egresos de la Federación. En este se observa un crecimiento del 93.11% en el periodo, al pasar de 0.78% en 1998 a 1.5% en el 2003, resaltando el año de 1999 donde se presenta el mayor crecimiento del fondo, 63.55% con respecto al año anterior, esto debido a que en 1998 éste se integró con el 1.5% de la estimación de la RFP²¹ establecida en la Ley de Ingresos de la Federación.

²¹ Artículo 9° transitorio de la LCF,1998.

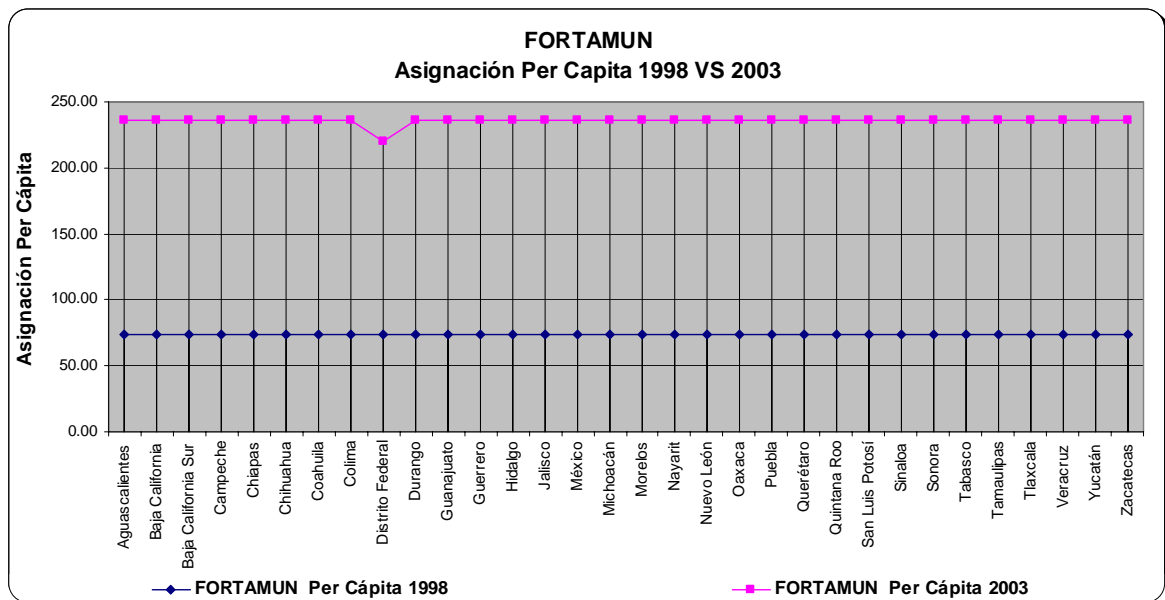
Gráfico N° 11



Nota: Los datos fueron tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Respecto a su distribución entre las entidades federativas. El Gráfico N° 12 muestra una total correspondencia con los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal²². La variación observada en el Distrito Federal para 2003 es consecuencia de que su importe se calcula con una proporción diferente a la de los estados sobre la RFP²³.

Gráfico N° 12



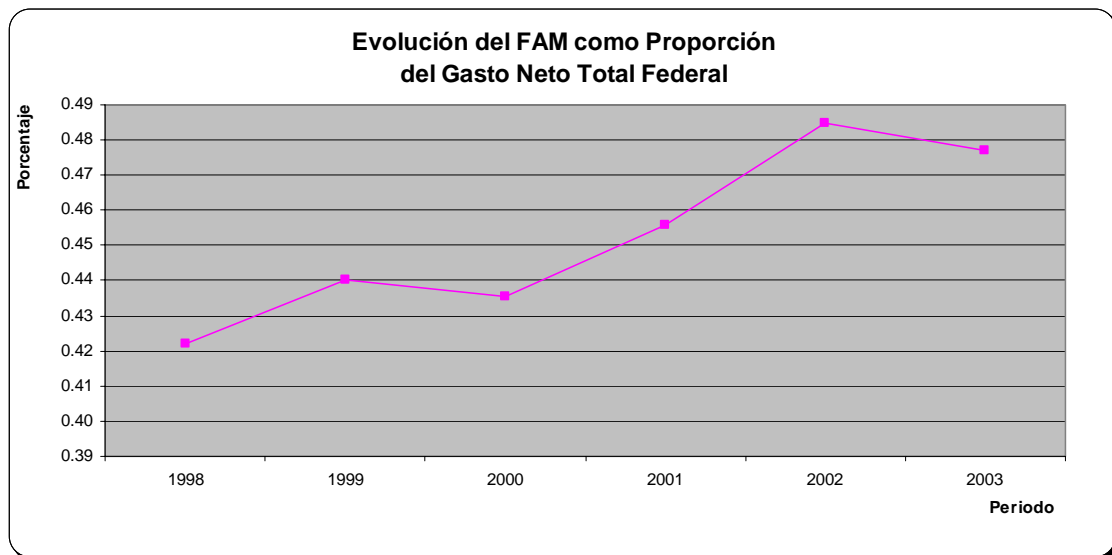
Nota: Los datos de población se tomaron del Censo 1995 y Censo 2000, las asignaciones de los Acuerdos publicados en el DOF por la SHCP.

²² Artículo 38 de la L.C.F.

²³ Situación que se presenta a partir del 2001, año en que el DF se reincorporó a este fondo.

En el Gráfico No 13 se observa la evolución de los recursos que integran el FAM como proporción del Gasto Neto Total, el que ha mostrado un incremento del 13% en el periodo, al pasar de 0.42% en 1998 a 0.48% en el 2003, resaltando los decrementos registrados en el 2000 y el 2003 los cuales ascienden a -1.09% y -1.62% respectivamente.

Gráfico N° 13

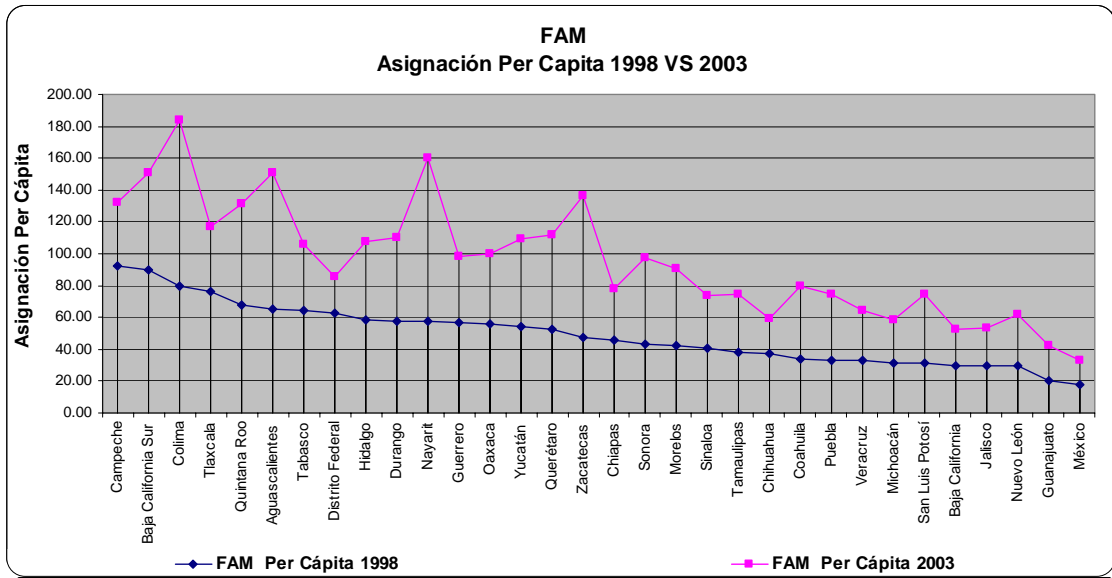


Nota: Los datos tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En el Gráfico N° 14 se muestra el comportamiento de la distribución de los recursos (per cápita) de este fondo entre las entidades federativas en dos años (1998 y 2003), observándose que una nueva configuración obedece a los criterios de distribución antes mencionados, los indican que las entidades que cambian de posición han avanzado en la atención de sus necesidades respecto a las demás, lo anterior bajo el supuesto de una relación entre población total y necesidades de infraestructura educativa (básica y superior) y programas de asistencia²⁴.

²⁴ La tesis en la existencia de esta relación se basa en que a mayor población mayores requerimientos de infraestructura y mantenimiento de la ya existente, motivado por el uso intensivo de las instalaciones (por citar un ejemplo), sin dejar de lado la existencia de rezagos en estos rubros.

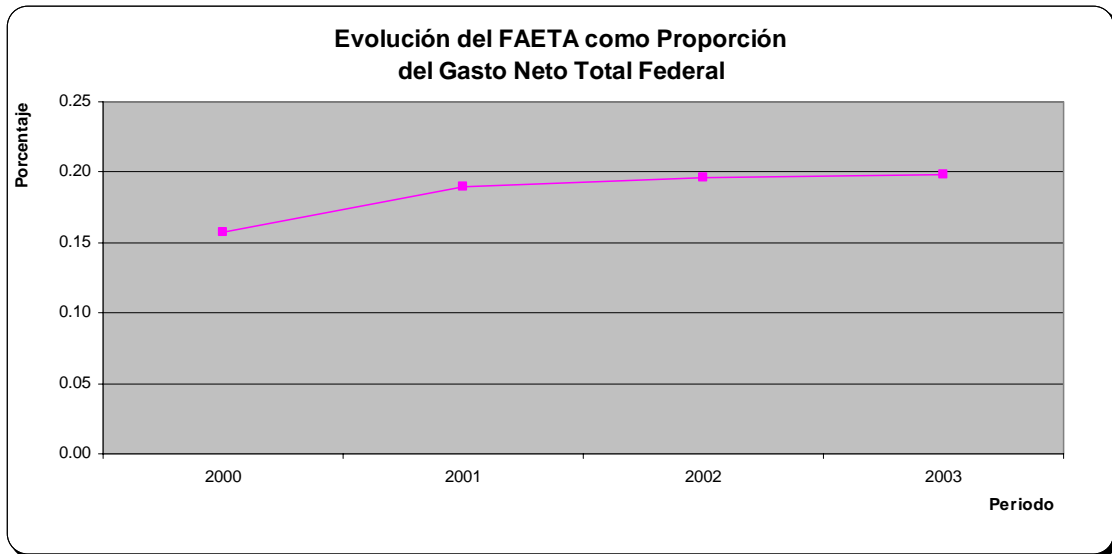
Gráfico N° 14



Nota: los datos de población se tomaron del Censo 1995 y Censo 2000, las asignaciones de los Acuerdos publicados en el DOF por la SHCP.

La evolución del FAETA con respecto al Gasto Neto Total se observa en el Gráfico N° 15, en éste se perciben incrementos en los años 2001 y 2002 del orden de 20.5% y 2.6% respectivamente, no mostrando variación en el 2003.

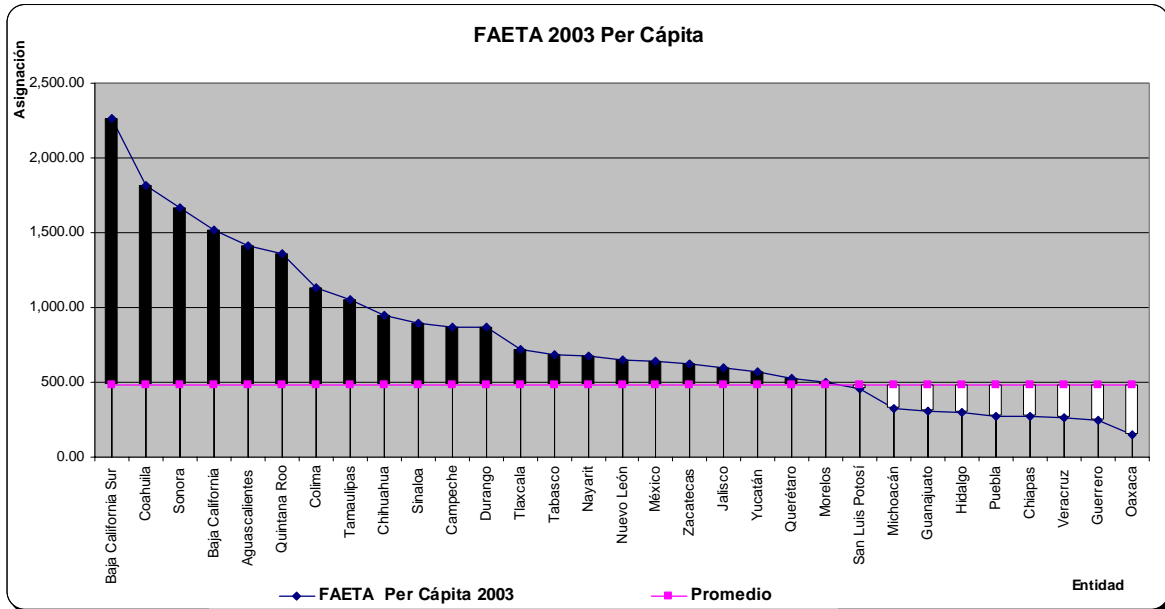
Gráfico N° 15



Nota: Los datos tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En el Gráfico N° 16 se relacionó las asignaciones del FAETA y la matrícula de 16 a 18 años; a estos datos se le adicionó la población analfabeta²⁵, considerando esta relación como FAETA per cápita, con la intención de observar el grado de alejamiento que tienen las entidades federativas con respecto al promedio nacional, resaltando las diferencias registradas en los estados de Baja California Sur \$1,782.00, Coahuila \$1.332.00, Sonora \$1,189.00 y Baja California \$1,035.00. Con respecto al Estados de Oaxaca, es importante mencionar que éste no tiene participación en educación tecnológica.

Gráfico N° 16

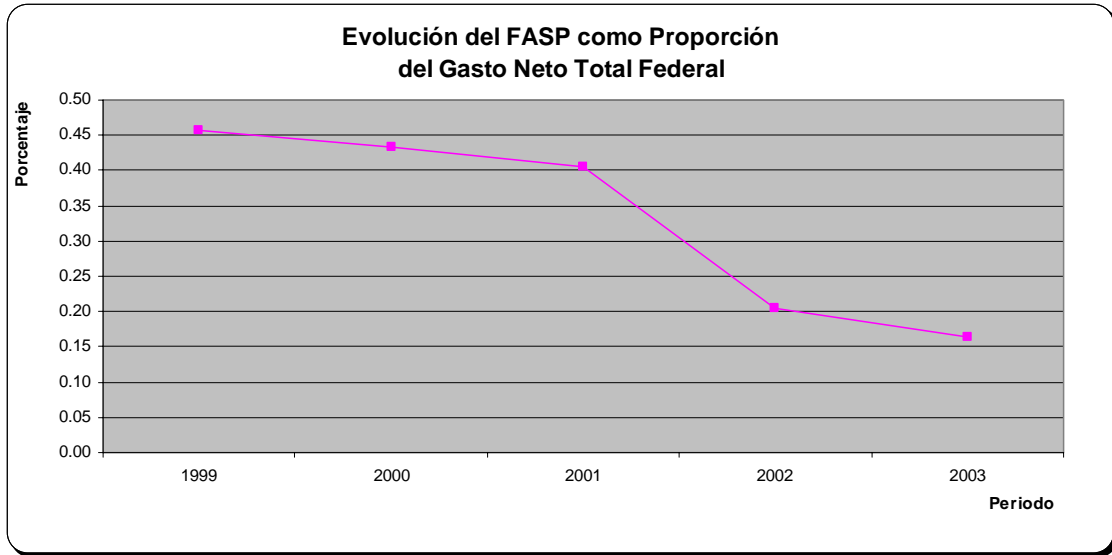


Nota: Los datos de población de 15 años o más se tomaron de CONAPO (2002); las cifras correspondientes a la matrícula de 16 a 18 años (2002-2003) fueron recabadas del Sistema DGPPP, SEP; y las cifras de población analfabeta de 15 años o más se calcularon con datos de CONAPO (2002) y los porcentajes de analfabetismo del INEA (2002-2003).

El Gráfico N° 17 muestra la evolución del FASP como proporción del gasto neto total. En este Gráfico se observa un decrecimiento constante en todo el periodo, el cual asciende al 64% al pasar de 0.46% en 1999 a 0.16% en el 2003, siendo más marcada dicha tendencia en el 2002, año donde disminuyó un 49.4% con respecto al 2001.

²⁵ La población analfabeta se estimó aplicando los porcentajes de analfabetismo reportados por el INEA a las cifras de población de 15 años o más publicadas por CONAPO.

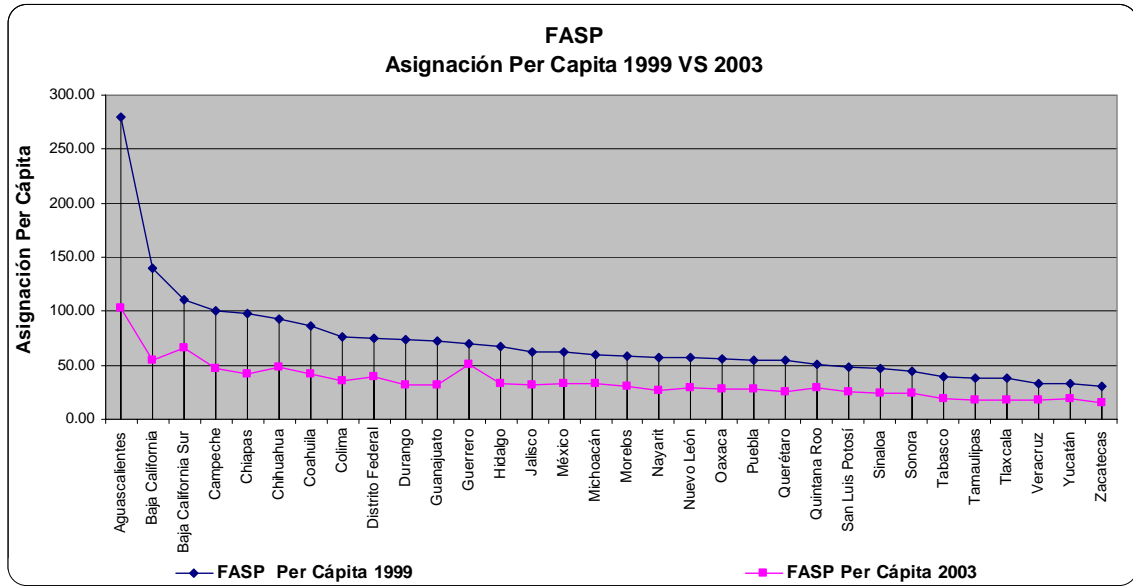
Gráfico N° 17



Nota: Los datos fueron tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En el FASP, uno de sus criterios de distribución es el poblacional; en atención a éste, el Gráfico N° 18 indica un comportamiento semejante a la distribución de recursos en las entidades federativas para los años de referencia, con algunas excepciones, destacando los Estados de Baja California Sur y Guerrero.

Gráfico N° 18



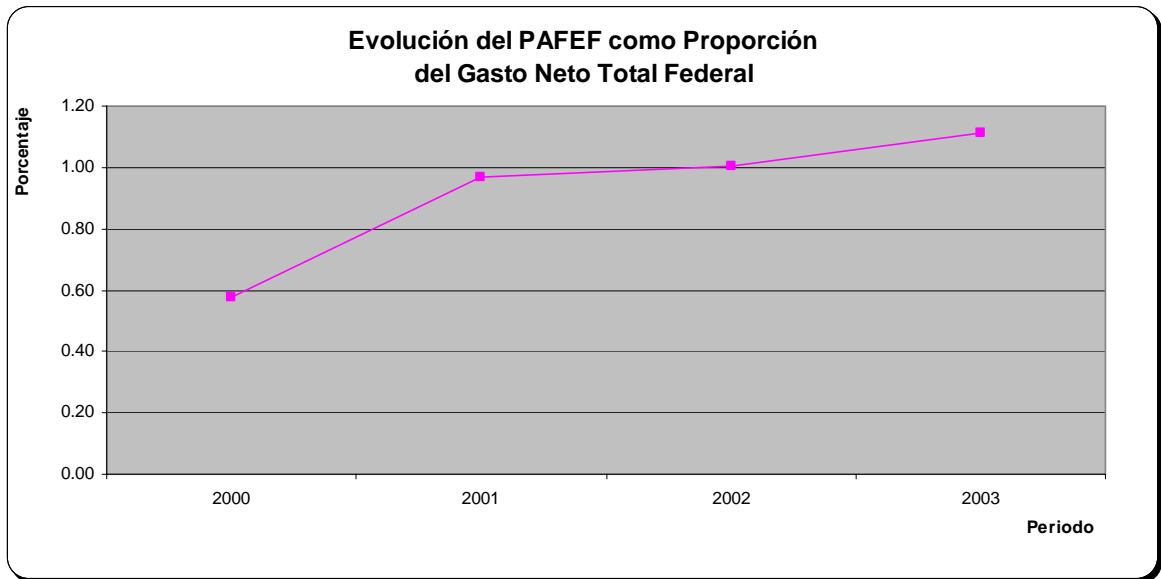
Nota: los datos de población se tomaron del Conteo 1995 y Censo 2000, las asignaciones de los Acuerdos publicados en el DOF por la SHCP.

En el trabajo de diagnóstico de la Evolución y Situación Actual del Gasto Público en México (Una mirada desde la perspectiva del Federalismo hacendario), se presenta un análisis complementario al tema.

m. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

En lo que se refiere a la evolución del PAFEF, el Gráfico N° 19 permite observar un incremento del 94% como proporción del Gasto Neto Total al pasar de 0.57% en el 2000 a 1.11% en el 2003, en el periodo 2001 – 2002 se observa un estancamiento relativo al Gasto Neto Total, situación que podría deberse al recorte del 2.7% que recibió este programa en el 2001.

Gráfico N° 19

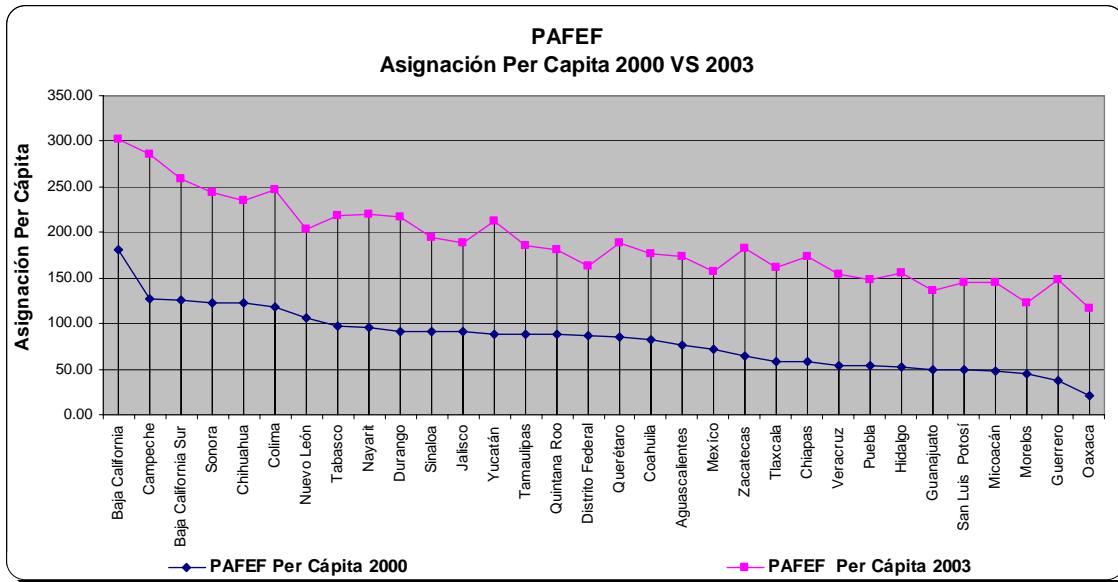


Nota: Los datos fueron tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Respecto a la distribución de los recursos del PAFEF no se conocen los elementos y proporciones que interviene en la determinación de los factores²⁶, en el grafico N° 20 se presenta la asignación per cápita correspondiente a los ejercicios 2000 y 2003; en este último se incorporó como Ramo en el PEF.

²⁶ Se presume que ésta se realiza con base en el número de afiliados al IMSS, gasto estatal en educación, índice de marginación y población.

Gráfico N° 20



Nota: los datos de población se tomaron del Conteo 1995 y Censo 2000, las asignaciones de los Acuerdos publicados en el DOF por la SHCP.

n. Gasto Federal Reasignado

Al Respecto a los programas sujetos a reglas de operación, se presenta en el Cuadro N° 7 el listado de los programas que aparecen enunciados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Estos programas son coordinados por las secretarías de la administración pública federal y sus reglas aparecen publicadas en el DOF en diferentes fechas del año.

Cuadro N° 7

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Apoyos a la Inversión Financiera (BANRURAL)
Apoyos a la Inversión Financiera (FOCIR)
Apoyos a la Inversión Financiera (FONDO)
Apoyos a la Inversión Financiera (FEFA)
Apoyos a la Inversión Financiera (FEGA)
Apoyos a la Inversión Financiera (FOPESCA)
Programa Especial de Crédito y Subsidio para la Vivienda (SHF y FOVI)
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente
Programa de Reconversión Productiva a través de Alianza para el Campo
Programa de Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca a través de Alianza para el Campo
Programa de Atención a Factores Críticos a través de Alianza para el Campo
Programa de Atención a Grupos y Regiones Prioritarios a través de Alianza para el Campo
Programa Ley de Capitalización del PROCAMPO
Programa de Apoyos Directos al Productor PROCAMPO
Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias; y, Atención a Factores Críticos.
Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción
Programa Ganadero (PROGAN)
Programa de Adquisición de Derechos de Uso del Agua
Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras
Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Programa Marcha Hacia el Sur
Programa de Encadenamientos Productivos
Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)
Programa Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES)
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)
Programas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)
Programas de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
Programa Escuelas de Calidad
Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)
Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)
Programa Fondo de Fomento a la Innovación en la Educación Básica
Programa de Integración Educativa
Programa de Investigación e Innovación "La Gestión en la Escuela Primaria"
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas

Continúa

SECRETARÍA DE SALUD
Programa Salud para Todos (Seguro Popular de Salud)
Programa Comunidades Saludables
Programa IMSS-Oportunidades
Programas de Atención a Personas con Discapacidad a cargo del DIF
Programas de Atención a Población en Desamparo a cargo del DIF
Programa Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA)
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)
Programa de Desarrollo Regional Sustentable
Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua
Programa de Desarrollo Institucional Ambiental
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), con las siguientes modalidades:
Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con las siguientes modalidades:
Programa Opciones Productivas, con las siguientes modalidades:
Programa Hábitat
Programa de Incentivos Estatales
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
Programa Jóvenes por México
Programa Iniciativa Ciudadana 3x1
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa", con las siguientes modalidades:
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.
Programa Tortilla a cargo de Liconsa S.A. de C.V.
Programa Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.
Programa de Coinversión Social
Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)
Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
Programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
OTROS PROGRAMAS
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Programa Empleo Temporal (PET)
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)

o. Avances, Retrocesos y Pendientes de la Coordinación en Gasto Público

Entre los principales avances que en materia de coordinación en gasto se han presentado al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se podrían destacar la vinculación de los tres ámbitos de gobierno en un esquema de planeación del desarrollo, enfocada a la atención de las necesidades más apremiantes de la población. Lo anterior se enmarca en un proceso de descentralización de facultades, competencias y responsabilidades que asumen cada uno de ellos, acompañado de transferencias de recursos (humanos, materiales y financieros) que permitieran el cabal cumplimiento de las funciones descentralizadas.

En este sentido podemos señalar como un gran acierto del SNCF, el impulsar que las transferencias de recursos a los estados y municipios por la vía del gasto y que era establecida por medio de acuerdos y convenios se incorporan en una Ley federal como lo es la Ley de Coordinación Fiscal, dando con ello certidumbre a las entidades y municipios de una permanencia en la transferencia de recursos a través del tiempo, situación que permite a su vez proporcionar una mayor transparencia en los montos a transferir, y en la determinación y envío de los recursos a las entidades federativas y sus municipios, acción que se complementa con la publicación anual de los montos, periodos de ministración de los recursos en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante estos avances, la coordinación en materia de gasto enfrenta una serie de dificultades como lo son, los problemas manifestados en las fuentes de información de las variables que determinan la integración y distribución de varios de los fondos de aportaciones federales, específicamente FAEB, FAETA y FASSA, situación que deriva del desconocimiento de la información base para determinar las cantidades que los integran (irreductibles) y el procedimiento de distribución entre las entidades federativas, quienes manifiestan la existencia de información divergente o incompatible a la que poseen, así como el que la distribución de recursos por conceptos específicos no es homogénea para todas las entidades federativas.

Un ejemplo de la problemática para la integración y distribución del FAEB es el concepto denominado “Carga Elevada”, el que se concibe como la “aportación realizada por el Gobierno Federal, a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, con el objetivo de corregir la inequidad generada por la asimetría en la participación del financiamiento del gasto en educación básica que hacen las Entidades Federativas con recursos estatales y el que realiza el Gobierno Federal”²⁷, mismo que no es recibido por todas las entidades federativas. De la problemática referente a este concepto se ha manifestado la pertinencia de incorporarlo al rubro de servicios personales, lo que permitiría ser sujeto de incrementos anuales.

Otro tipo de inconformidad es el referente a los criterios considerados para distribuir los recursos que integran el FAIS, ya que su fórmula de distribución responde a la medición de los índices de pobreza extrema, lo que supone que los estados y municipios no tendrían estímulo alguno para abatir con eficiencia el nivel de pobreza extrema en su demarcación territorial, porque la disminución de ella se reflejaría en una reducción en la cantidad de recursos que se le asignan por este fondo, situación que ha llevado a plantear la necesidad de revisar y analizar los criterios de asignación del mismo.

En lo que respecta al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el cual nace en el año 2000 a iniciativa de la Cámara de Diputados

²⁷ SEP, Perfil de la Educación en México, p 50.

del Congreso de la Unión, a partir del año 2003 se incorpora como un nuevo ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación (Ramo 39), lo que significa su aceptación por parte del ejecutivo. Sin embargo, en distintos escenarios se ha manifestado por las entidades sobre la conveniencia de que sea integrado como un nuevo fondo de aportaciones federales, referenciándolo a la estimación de la Recaudación Federal Participable con un 2.5%.

En el Gasto Federal Reasignado resultaría de gran beneficio el que se integraran sus montos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el hecho de que se conocieran con anticipación a los procesos presupuestales de las entidades federativas, las características y reglas de operación, ya que esto permitiría poderlos integrar de una manera más detallada en sus propios presupuestos.

Finalmente, habrá que señalar como uno de los grandes pendientes en la coordinación del gasto, la necesidad de fortalecer los mecanismos distributivos y de igualación de estas transferencias para que verdaderamente contribuyan a fortalecer el desarrollo de las regiones y de los servicios públicos que demanda la población, ello con la finalidad de reducir los niveles de necesidades e incrementar el grado de bienestar. En concreto, pareciera que el proceso de descentralización de funciones federales a los estados y municipios deba continuar avanzando, lo cual redundaría en el aumento del grado de autonomía financiera con que los gobiernos locales desempeñan las competencias asignadas.