

I.- DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO ENTRE ÁMBITOS DE GOBIERNO EN MÉXICO.

1.- Marco Teórico Conceptual para la Distribución de Atribuciones en Materia de Gasto Público en un Sistema Federal.

a.- Principios generales.

Los siguientes principios son conceptos que serán utilizados en el presente diagnóstico como marco de referencia, para el análisis en la distribución de atribuciones en materia de gasto público entre ámbitos de gobierno en nuestro país.

- **Soberanía y Democracia.**

El ideal federalista está vinculado estrechamente con la democracia y la soberanía popular. El reconocimiento de la capacidad para determinar el poder político como un atributo básico de la condición de ciudadano, confirma que la soberanía popular ha encontrado en el método democrático la mejor forma de expresarse. En este sentido, los ciudadanos son el objeto y sujetos de gobierno en los tres ámbitos que conforman el sistema federal. La soberanía del pueblo y la legitimidad democrática son el origen que da sustento al Gobierno Federal, a las Entidades Federativas y a los Municipios sin ningún orden jerárquico, porque los gobiernos emanados del pueblo no pueden tener una relación de subordinación entre sí.

- **Estado de Derecho como Gobierno de Leyes.**

El estado de derecho implica absoluta sujeción de los tres ámbitos de gobierno a la norma jurídica. Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios deben respetar los derechos humanos y ciudadanos, así como promover la ampliación del marco del derecho en sus distintas áreas de competencia y ámbitos territoriales. El mantenimiento de la gobernabilidad democrática, en un marco de respeto a la legalidad, es tarea de los tres ámbitos de gobierno.

- **Libertad e Igualdad.**

En un régimen federal que impulsa las libertades ciudadanas y la igualdad ante la ley, la libertad representa autodeterminación asociada a la voluntad de un sujeto colectivo: la entidad federada, cuya libertad sólo puede tener sustento en la soberanía estatal y se manifiesta en su inserción al Pacto Federal. En este acuerdo, fundamento del federalismo, se establecen condiciones de igualdad entre las partes sin importar distinciones étnicas, económicas, políticas o demográficas; igualdad que permite su encuentro en una Federación sin relación jerárquica alguna.

- **Subsidiariedad.**

En el federalismo, los poderes federales no pueden usurpar las atribuciones que corresponden a los gobiernos locales bajo el argumento de la incapacidad. Por el contrario, la subsidiariedad supone que el gobierno federal debe restringirse a las tareas que la Constitución le autoriza de forma limitada y expresa.

- **Solidaridad.**

La solidaridad representa ante todo un principio político que otorga orientación a la acción subsidiaria del Estado. La solidaridad es cooperación condicionada, acción compartida para lograr un orden más justo de convivencia, hacer propios los problemas de los demás y realizar sacrificios para la prosperidad conjunta. En su dimensión federal, es la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios. Tomando en cuenta el principio de solidaridad las atribuciones y los recursos se asignan de manera diferenciada, considerando las particularidades sociales y estructurales de Entidades Federativas y Municipios.

- **Equidad.**

Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento de las finanzas públicas, para lograr la estabilidad económica y cumplir con el desarrollo integral en el marco de las responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno, a la vez de ofrecer certidumbre jurídica a la población contribuyente.

- **Resarcitoriedad.**

El principio de resarcitoriedad tiene implícita la idea de retribuir a las entidades que más aportan a la riqueza nacional, para dar contenido a la justicia conmutativa. Esta tarea debe ser compensada en proporción al esfuerzo de cada entidad, para no desincentivar la recaudación tributaria y al mismo tiempo, ampliar los beneficios que surgen de la pertenencia a la unión federal.

b.- Ámbitos de Gobierno en un sistema federal.

El federalismo es un sistema político bajo el que puede constituirse un Estado, mismo que comprende un gobierno nacional y al menos un ámbito subnacional (Estados, Municipios). Este sistema permite a cada ámbito de gobierno tomar decisiones significativamente independientes de los otros ámbitos de gobierno. La teoría moderna del federalismo lo define como el ***sistema de división de poderes en una comunidad nacional o conjunto de comunidades nacionales, de***

acuerdo con el cual los gobiernos federal y estatales, se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.

En el concepto moderno del federalismo, los gobiernos nacional y subnacionales no se encuentran conforme a derecho, subordinados el uno al otro. En el federalismo viable, ninguno de los ámbitos de gobierno debe estar en posición de rebasar los términos de su pacto en relación con el poder y status de los que cada uno ha de disfrutar. La constitución federal debe ser soberana sobre los ámbitos de gobierno; en este sistema, la coordinación significa igualdad de rango e importancia.

Además del criterio del status legal de coordinación, existen otros atributos formales del federalismo sistematizados en la teoría política:

- Existe una división constitucional de los poderes tal, que cada ámbito de gobierno es autónomo.
- Cada ámbito de gobierno es autoridad final y suprema en su área constitucionalmente asignada.
- Los ámbitos de gobierno federados actúan directamente sobre el ciudadano.
- El poder de los ámbitos de gobierno deriva de la soberanía y no de otro ámbito de gobierno.
- Ninguno de los ámbitos de gobierno puede cambiar la relación constitucional unilateralmente.

c.- Distribución de atribuciones entre ámbitos de gobierno.

La distribución de atribuciones entre ámbitos de gobierno es una de las cuestiones más importantes en un sistema federado. Este proceso es regulado generalmente a través de la constitución federal.

La cuestión de la distribución de atribuciones de gasto entre ámbitos de gobierno es un elemento crucial para conseguir la provisión eficiente de determinados servicios y el mantenimiento de resultados fiscales sostenibles.

Dentro de la literatura al respecto existen varios sistemas para la distribución de atribuciones:

- 1).- *Existe el sistema que utilizan las constituciones que enumeran de manera limitativa o restringida las atribuciones concretas que corresponden a cada uno de los ámbitos, atribuyendo la norma de principio a alguno de los ámbitos de gobierno para resolver los casos no previstos.*
- 2).- *Otro sistema es el utilizado en aquellas constituciones que parten del hecho de que los estados conservan en principio todas las atribuciones*

que no se deleguen expresamente en el texto constitucional a favor de otro ámbito de gobierno.

- 3).- *El ultimo sistema consiste en atribuir la competencia de principio a la federación, de forma que a los estados miembros solo les corresponden las atribuciones que expresamente les atribuya la constitución.*

El mecanismo de distribución de atribuciones se completa con las llamadas materias mixtas, materias que no se atribuyen en forma exclusiva a ninguno de los ámbitos de gobierno, sino que respecto a ellas coexiste la competencia federal y la de los estados miembros.

Para establecer una distribución de atribuciones en materia de gasto público entre ámbitos de gobierno, es necesario determinar las funciones públicas que son sujetas de dicha acción:

FUNCIÓN / SUBFUNCIÓN

1. LEGISLACIÓN

- 1.1. Legislar
- 1.2. Fiscalizar

2. IMPARTICION DE JUSTICIA

- 2.1. Realizar Juicios
- 2.2. Conciliación y Arbitraje
- 2.3. Contencioso Administrativo
- 2.4. Contencioso Electoral
- 2.5. Aplicar Sanciones
- 2.6. Readaptación Social

3. PROCURACIÓN DE JUSTICIA

- 3.1. Garantizar el Respeto a los Derechos Humanos
- 3.2. Investigar y Detener Infractores
- 3.3. Intervenir en Litigios

4. SEGURIDAD PÚBLICA

- 4.1. Prevenir el Delito
- 4.2. Protección Civil

5. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO

- 5.1. Definir las Políticas Públicas
- 5.2. Conducir las Relaciones con los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal
- 5.3. Apoyar el Desarrollo de los Procesos Electorales
- 5.4. Fortalecer las Relaciones con la Ciudadanía y las Organizaciones Sociales y Políticas
- 5.5. Proporcionar Servicios Registrales
- 5.6. Proporcionar Servicios Estadísticos
- 5.7. Definir y Conducir las Relaciones Exteriores

FUNCIÓN / SUBFUNCIÓN

- 6. ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA**
 - 6.1. Administrar los Ingresos
 - 6.2. Administrar el Gasto Público
 - 6.3. Deuda Pública
 - 6.4. Regulación de Servicios Financieros y definición de la Política Monetaria
 - 6.5. Administrar los Recursos para el Funcionamiento del Sector Público
 - 6.6. Controlar y Evaluar las Finanzas y la Gestión Pública
 - 6.7. Participaciones y Aportaciones a Estados y Municipios
- 7. PROPORCIONAR SERVICIOS DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE**
 - 7.1. Otorgar, Regular y Promover la Educación
 - 7.2. Promover y Difundir la Cultura
 - 7.3. Promover y Fomentar el Deporte y la Recreación
 - 7.4. Promover y Difundir la Investigación Científica y Tecnológica
- 8. PROPORCIONAR SERVICIOS DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL**
 - 8.1. Fomentar la Salud
 - 8.2. Proporcionar Atención Médica
- 9. PROMOCIÓN DE DESARROLLO URBANO**
 - 9.1. Fomentar el Equipamiento Urbano
- 10. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO**
 - 10.1 Fomentar la Participación de los Sectores Social y Privado en Actividades Productivas
 - 10.2. Dotar de Infraestructura de Apoyo para Actividades Económicas
 - 10.3. Promover la Capacitación y el Empleo
 - 10.4. Promover Mercados para Productos y Servicios Locales
 - 10.5 Prestar y Regular servicios de Telecomunicaciones
 - 10.6 Fomentar, Regular y Prestar Servicios de Transporte
- 11. PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES**
 - 11.1. Vigilar el cumplimiento de las Políticas y Normas para la Conservación del Medio Ambiente
 - 11.2. Promover la Cultura de Prevención y Protección del Medio Ambiente
- 12. PRESERVAR LA SOBERANÍA DEL TERRITORIO NACIONAL**
 - 12.1. Preservar la Soberanía del Territorio Nacional
- 13. GENERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE FUENTES DE ENERGÍA**
 - 13.1 Producción de Hidrocarburos y Derivados
 - 13.2 Generación de Energía Eléctrica.

Sólo como ejemplo y con el propósito de que las propuestas que se elaboren definan constitucionalmente el campo competencial de cada ámbito de gobierno y se establezcan los casos y las reglas de la concurrencia y de la colaboración administrativa, se presenta el siguiente catálogo de atribuciones por ámbito de gobierno:

Gobierno Federal.

- Legislativa.
- Impartición de Justicia.
- Relaciones Exteriores.
- Defensa Nacional.
- Seguridad Nacional.
- Procuración de Justicia.
- Electoral.
- Derechos Humanos.
- Educación.
- Regulación de las Relaciones Laborales.
- Salud General.
- Seguridad Social.
- Prevención y Control de la Contaminación.
- Planeación Económica Nacional.
- Creación de Moneda y Regulación del Mercado Monetario.
- Regulación de Mercados Financieros.
- Política Cambiaria.
- Desarrollo Regional.
- Extracción y Distribución de Petróleo e Hidrocarburos.
- Generación y distribución de Energía Eléctrica.
- Vías Generales de Comunicación.
- Infraestructura Básica.
- Investigación Científica y Tecnológica.

Gobiernos Estatales.

- Legislativa.
- Impartición de Justicia.
- Procuración de Justicia.
- Electoral.
- Derechos Humanos.
- Seguridad Pública.
- Educación Pública.
- Salud Estatal.
- Vivienda.
- Asistencia Social.
- Seguridad Social.
- Servicios Culturales, Recreación y Deporte.
- Prevención y Control de la Contaminación.

- Vías Estatales de Comunicación.
- Infraestructura Carretera.
- Fomento Económico.

Gobiernos Municipales.

- Seguridad Pública.
- Servicios Públicos Urbanos.
- Asistencia Social.
- Seguridad Social.
- Servicios Culturales, Recreación y Deporte.
- Prevención y Control de la Contaminación.
- Regulación Económica Específica.
- Planeación del Desarrollo Urbano.
- Transportes.

d).- Lineamientos específicos para la distribución de atribuciones en materia de gasto público entre ámbitos de gobierno.

- **Autonomía Política y Gobiernos Locales.**

La ciudadanía espera de sus gobiernos la construcción de condiciones que fomenten la competitividad, el empleo, las oportunidades de desarrollo, la seguridad pública, entre otros bienes públicos de alcance regional y local. Para ello, Entidades Federativas y Municipios deben contar con las herramientas y recursos suficientes para dotar a su autonomía de contenido concreto que les permita asumir a cabalidad sus tareas de gobierno. Para que cada uno de los diferentes ámbitos de gobierno responda con eficacia a su misión, es indispensable el cumplimiento de los principios de no centralización del poder y de respeto a la autonomía política de los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios.

- **Pluralidad y Multiculturalidad.**

En un régimen federal, la Nación se fortalece en tanto se respeta y fomenta la pluralidad política, cultural y social. Una federación es fuerte cuando la autonomía e identidad de las partes que la componen son reconocidas y respetadas por todos. En este sentido, el federalismo renuncia a la homogeneidad, sin negar el principio de unidad, en un marco coherente y ordenado.

- **Coordinación, Cooperación y Corresponsabilidad.**

A través de la construcción de visiones compartidas, el federalismo impulsa la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno y la promoción de una participación más activa de sus miembros, en el diseño, elaboración e instrumentación de las políticas públicas federales. La unidad en la diversidad que implica el Pacto Federal, obliga la aplicación de la norma de cooperación según la cual toda actividad significativa de los gobiernos debe desempeñarse por medio del compromiso conjunto de Federación, Estados y Municipios. Por su parte, la corresponsabilidad contempla el fortalecimiento y complementación de las facultades de cada ámbito de gobierno, mediante un esquema de responsabilidad compartida en las tareas de gobierno.

- **Efectividad (Eficiencia + Eficacia).**

La eficiencia implica hacer bien las cosas, lo cual se traduce en la maximización de los beneficios, la minimización de los costos y la equitativa distribución de los recursos en la entrega de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. La eficacia consiste en hacer las cosas correctas; involucra el establecimiento de objetivos y metas congruentes con las demandas ciudadanas y su cumplimiento en calidad, cantidad, oportunidad y forma. Así, la efectividad constituye el principio administrativo fundamental de la reforma hacendaria; su logro, asociado al interés de los ciudadanos involucrados y a la cercanía con los problemas locales, racionaliza la devolución de la autoridad y la capacidad de decisión a los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios.

- **Gradualismo y Asimetría.**

En regímenes federales de gran diversidad cultural, política y social, resulta inconveniente llevar a cabo la edificación del federalismo con base en un proceso homogéneo y apresurado. De ahí que sea necesario establecer etapas y mecanismos que, además de permitir evaluaciones periódicas del proceso, abran paso al reconocimiento de las distintas realidades de las Entidades federativas y Municipios. Dado que el propósito fundamental del federalismo es otorgar más y mejores bienes públicos a los ciudadanos, podría resultar contraproducente para este objetivo la realización de una descentralización que no tomara en cuenta las condiciones institucionales y sociales que existen en los gobiernos locales. Las normas del gradualismo y asimetría posibilitan un federalismo con objetivos comunes y permanentes, pero flexible para adecuarse a las características de cada uno de los involucrados.

- **Participación Ciudadana.**

Los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, por ser los más cercanos a los problemas cotidianos de la población, tienen mayor capacidad para abrir canales de participación ciudadana, procesarla y permitir que las preferencias y necesidades de los miembros de la comunidad se reflejen en las tareas de gobierno y en la aplicación de los recursos públicos.

- **Transparencia y Rendición de Cuentas.**

La transparencia en la gestión pública se sintetiza en el derecho de los gobernados a conocer el desempeño de las autoridades y los resultados del ejercicio de gobierno. Para hacer efectivo el concepto de transparencia se requiere que los gobiernos consulten los intereses de los ciudadanos, publiciten planes y decisiones, compartan información, y actúen de manera abierta. El acceso a la información gubernamental debe ocurrir sin más límite que el interés público que la ley establezca.

2.- ASPECTOS JURÍDICOS DEL FEDERALISMO MEXICANO EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO.

La atribución, definida como la facultad conferida por la Ley a la autoridad para realizar el gasto público, no es ajena a ninguna instancia pública en el país, forma parte esencial de sus obligaciones, y es uno de los componentes de la función tripartita de Ingreso-Gasto-Deuda, que componen la encomienda básica de la hacienda pública a la que sólo desde un punto de vista más amplio e incluyente se agregaría el Patrimonio Público.

En el sentido estricto, hablar de gasto público implica considerar dos elementos sustantivos desde la perspectiva del ejercicio de las atribuciones; el primero, la facultad otorgada a la autoridad hacendaria quien vigila y controla el ejercicio del gasto público, considerando los montos aprobados por las legislaturas nacionales o locales y el segundo, el ejercicio del gasto público, realizado por las entidades responsables de implementar las políticas públicas en el cumplimiento de sus funciones, pero que son ajenas a la obtención de los recursos públicos. Así tenemos dos posiciones, la primera la de la autoridad fiscal involucrada y comprometida con la trinidad ingreso-gasto-deuda y la segunda asumida por las entidades públicas o privadas que deben ejercer con eficiencia y eficacia el gasto público.

En lo que respecta al ejercicio del gasto público, todos los ámbitos de gobierno tienen facultades para ejercer el gasto público a través del instrumento técnico político denominado presupuesto, que concretiza el cumplimiento de sus fines como lo son los de otorgar a los ciudadanos los bienes y servicios públicos que les corresponde proporcionar, lo anterior de conformidad con la distribución de atribuciones en materia de gasto público previstos en los ordenamientos jurídicos vigentes. De ahí que las atribuciones sean en realidad obligaciones y responsabilidades que se comparten entre los distintos ámbitos de gobierno.

Por lo anterior, si deseamos analizar la asignación de atribuciones en nuestro país, debemos acudir obviamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando que basados en ella, es como se deben realizar los proyectos nacionales y regionales, y establecerse las reglas de convivencia política, económica y social que privan para todos los ciudadanos.

a).- Fundamento constitucional de la existencia de los ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal mexicano.

Formalmente nuestra Constitución Federal se situó en el supuesto de la preexistencia de Estados que celebraron un pacto para dar nacimiento a la Federación.

Para el caso mexicano el artículo 40 de la constitución señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” los ámbitos de gobierno Federal y Estatal, aunque distintos en cuanto a sus atribuciones, son iguales entre sí, por cuanto que ambos se encuentran igualmente subordinados a la propia Constitución Federal, por lo que no existe primacía formal de un orden sobre otro, ya que uno y otro deben actuar de acuerdo con lo que les ha sido conferido por la ley fundamental.

De igual manera, lo expresado en el párrafo primero del artículo 41 constitucional, que en lo conducente dispone: “ El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.” Fortalece la unidad del pacto federal, la autonomía de los ámbitos de gobierno y la necesidad de coordinación en el ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre. El Municipio es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existe ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos, serán electos popularmente por elección directa.

Asimismo, los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley; administran libremente su hacienda y sus Ayuntamientos aprueban los presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

Así, bajo las disposiciones constitucionales, el federalismo mexicano reconoce la existencia de tres ámbitos de gobierno, Federación, Estados y Municipios, reconociéndole al Distrito Federal un régimen especial, que para los propósitos del presente diagnóstico, reconoceremos con el concepto de Entidad Federativa, al igual que a los Estados.

b).- Asignación constitucional de atribuciones en materia de gasto público.

El principio general de distribución de atribuciones en materia de gasto público entre los ámbitos de gobierno Federal, Estatales y Municipales, se define a partir de la expresión explícita contenida en el artículo 124 constitucional, que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a

los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Este artículo, que recoge la fórmula de las facultades residuales, establece como principio competencial que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales corresponden a los Estados, presentando una inconsistencia, ya que cuando se refiere a las facultades federales, éstas se las atribuye a “los funcionarios federales” y al referirse a las facultades residuales, se las atribuye a “los Estados”, no a los funcionarios estatales.

Así mismo, el régimen de distribución de atribuciones se complementa con lo enunciado en el artículo 115 constitucional a favor del Municipio, al que a partir de las reformas de 1983 y 1999, se le atribuyeron un importante número de atribuciones, lo que indirectamente afectó el ámbito de competencia de los Estados.

Adicionalmente un importante número de atribuciones asignadas en las leyes expedidas por los congresos locales, consideran diversas funciones y servicios que forman parte del marco competencial del sistema federal mexicano.

Por último, el régimen de definición competencial determina un número importante de prohibiciones a los Estados y Municipios, señaladas en los artículos 117 y 118 de la Constitución.

c).- La Concurrencia en la asignación de atribuciones entre ámbitos de gobierno.

En el contexto del federalismo hacendario mexicano, las atribuciones en materia de gasto público forman parte esencial del esquema competencial general, y lógicamente su definición y enfoque obedece a normas, criterios y políticas derivados del sistema federalista predominante.

De manera general, la asignación de atribuciones a favor de los poderes federales está comprendida en el artículo 49, al establecer la división de Poderes, así como en los artículos 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 constitucionales.

Así, la distribución de atribuciones y funciones entre ámbitos de gobierno en materia de gasto público, se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes que expide el Congreso de la Unión, así como en acuerdos y convenios administrativos celebrados entre ámbitos de gobierno. De igual manera, son sustento de la distribución de atribuciones en materia de gasto público, las Constituciones y Leyes locales, así como las disposiciones contenidas en tratados internacionales (artículo 133 constitucional).

Dentro de esta distribución de atribuciones, la propia constitución y las leyes secundarias, otorgan atribuciones que son compartidas entre ámbitos de gobierno,

tales como la seguridad pública, la salud, la educación, la atención al medio ambiente, por citar algunos ejemplos.

Esta situación ha propiciado una especie de indefinición de cual es la distribución formal de responsabilidades dentro de una misma atribución entre diferentes ámbitos de gobierno, lo cual hace más importante la coordinación para un adecuado ejercicio del gasto público, con el propósito de evitar duplicidades.

De esta manera, se establece que existe un motivo de fondo para la concurrencia en el gasto público entre ámbitos de gobierno, cuando las funciones a desarrollar así lo permitan, en las que sea posibles y deseable, deberán aportar recursos más de un ámbito de gobierno.

La existencia formal de la concurrencia en la distribución de atribuciones en materia de gasto público, hace necesaria la coordinación intergubernamental, misma que en nuestro país se traduce en la existencia de un sinnúmero de instancias nacionales en donde los diferentes ámbitos de gobierno coordinan la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, distribuyendo responsabilidades por ámbito de gobierno y estableciendo criterios generales para el ejercicio del gasto público.

En nuestro país, las relaciones de coordinación hacendaria en materia de gasto público, se encuentran normadas a través de las disposiciones del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual regula lo referente a las transferencias en materia de gasto público que realiza el Gobierno Federal a Entidades Federativas y Municipios y que están condicionadas a su aplicación en un fin específico. Estas transferencias reciben la denominación de Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mismos que corresponden con los procesos de descentralización, que a su vez están regulados en leyes sustantivas y formalizados a través de convenios entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 116 fracción VII de la Constitución.

d).- La Colaboración Administrativa en Materia de Gasto Público.

La colaboración administrativa es un acto mediante el cual los diferentes ámbitos de gobierno de un sistema federal comparten responsabilidades, lo cual se formaliza a través de la firma de convenios de colaboración en diferentes materias de la hacienda pública.

Jurídicamente, la base para la formalización de este tipo de actos se realiza con base en lo dispuesto en el propio artículo 116 de la Constitución, sin embargo a diferencia de lo que ocurre en los procesos de descentralización en donde la atribución de gasto es asignada a un orden de gobierno distinto, en el caso de la

colaboración administrativa solamente se conviene la transferencia de recursos para su ejecución.

Tal es el caso del gasto federal reasignado, del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y de las transferencias federales realizadas a las entidades federativas, a través de los programas sujetos a reglas de operación y convenios específicos, normados todos ellos por lo dispuesto en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal y su reglamento, así como por las disposiciones federales vigentes en materia de ejercicio del gasto público, todo ello, previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.- EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ENTRE ÁMBITOS DE GOBIERNO EN MÉXICO.

a).- Evolución del gasto público entre ámbitos de gobierno en años recientes. (2000-2003).

Con el propósito de realizar un análisis de la evolución del gasto público y su distribución entre ámbitos de gobierno, se consideró el periodo de 2000-2003, utilizando la información más reciente y disponible por parte del Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios; que permita un mejor análisis; sin embargo, es necesario aclarar que parte de la información de 2003, ha tenido que ser estimada por no estar disponible. Tal es el caso de la información municipal, la cual fue obtenida del INEGI sólo hasta el año de 2001, por lo que los datos para el periodo 2002-2003 fueron estimados.

De acuerdo con la información disponible, el gasto público total realizado por los tres ámbitos de gobierno en nuestro país representa un 25.95% promedio del PIB durante el periodo de referencia. Comparando esta cifra con el gasto público como porcentaje del PIB de algunos países industrializados de la OECD para 1993, podemos observar que para el caso de Alemania éste representaba un 58.56%, Australia un 40.88%, Canadá un 49.19%, España un 44.11%, Estados Unidos un 37.74%, Francia un 53.15%, Reino Unido un 45.03%, Suecia un 73.46%. Finalmente, estos países presentan un promedio de 50.91%, y si consideramos solo a los países cuyo régimen es federal, el promedio es de 47.76%.

Considerando el promedio del gasto público total de los países de América Latina como porcentaje del PIB, encontramos que en 1993 éste representaba un total del 27.22%.

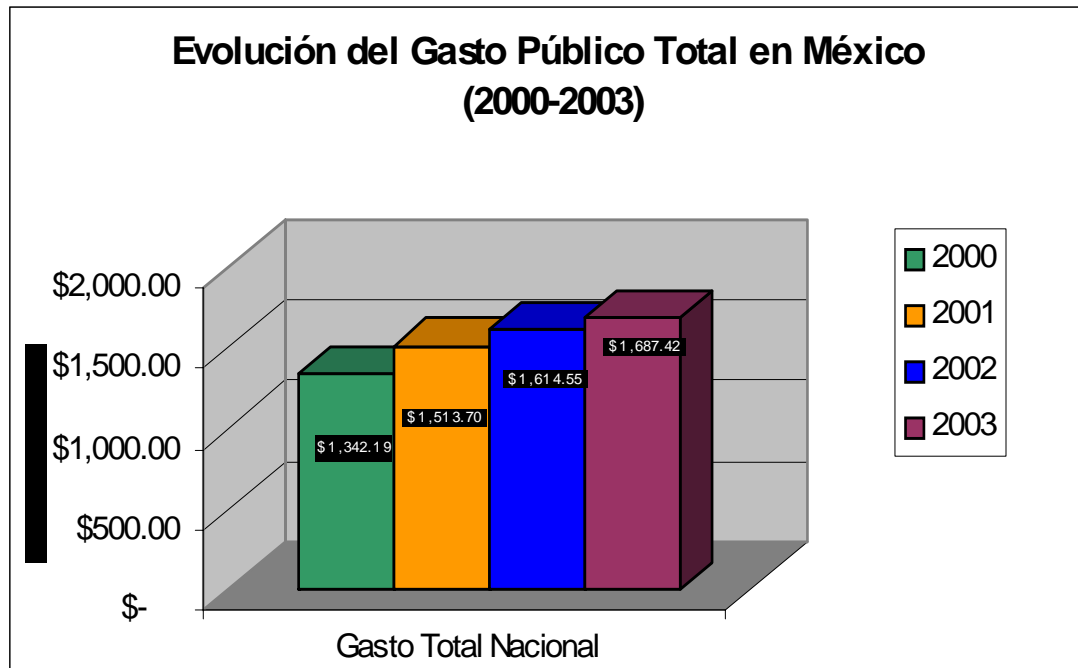
Como podemos observar, el porcentaje del gasto público total ejercido por los tres ámbitos de gobierno en México, es inferior al promedio que muestran los países de la OECD y aún, que el promedio que presentan los países de América Latina.

En todos los casos, la tendencia del gasto público de los países es creciente. Al igual que el caso de México, este crecimiento está directamente vinculado con dos aspectos: el crecimiento económico y el grado de descentralización que presente el gasto público entre ámbitos de gobierno.

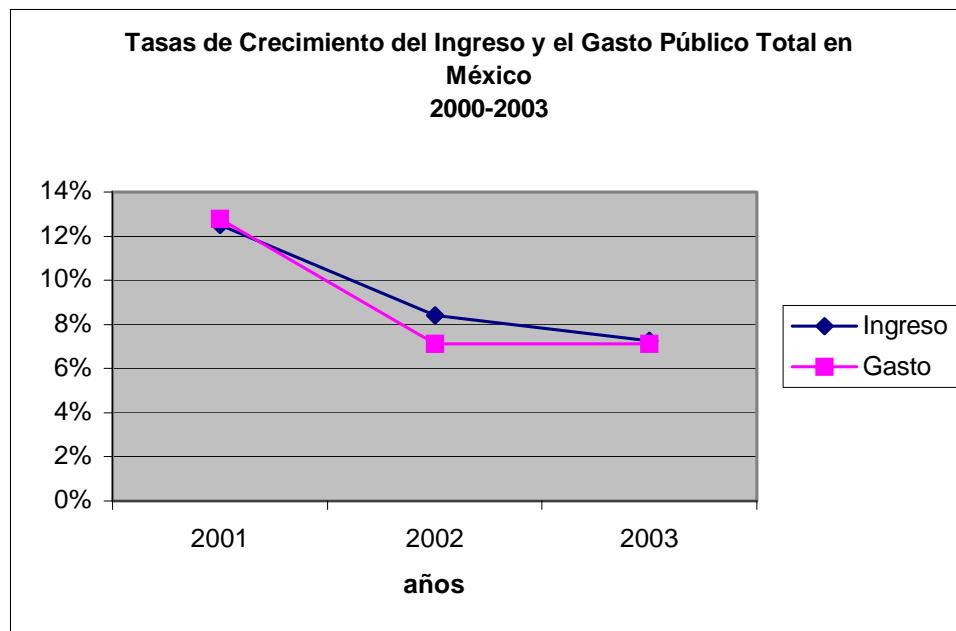
Esto nos permite señalar que para el caso de México, el gasto público continuará con su tendencia creciente (ver gráfico No. 1), en la medida en que el crecimiento económico también se incremente (según datos de organismos internacionales como el FMI, el BM y la CEPAL, la tendencia del PIB en México será creciente para los próximos años); y por otro lado, este efecto se dará en mayor medida en

tanto se profundice la descentralización del gasto público entre ámbitos de gobierno (tal es el caso de los procesos de Descentralización en materia de medio ambiente, control y Fiscalización, entre otros procesos impulsados recientemente por el gobierno federal).

Grafico No. 1



Por otra parte, la evidencia nos muestra que la tasa de crecimiento de los gastos totales de los ámbitos de gobierno en México, tiende a un comportamiento mayor en promedio que la de los ingresos (ver gráfico No. 2), lo que a mediano plazo representaría serios problemas de sustentabilidad del gasto público, lo que plantea, por una parte, la necesidad de reducir su tasa de crecimiento por debajo de la tasa de crecimiento de los ingresos sobre todo en lo que se refiere al llamado gasto corriente; y por otra parte, obliga a mejorar el ingreso (sobre todo de Entidades Federativas y Municipios) para aumentar su disponibilidad, con el propósito de satisfacer las demandas de la ciudadanía y mejorar su proporción respecto al PIB en comparación con otros países.

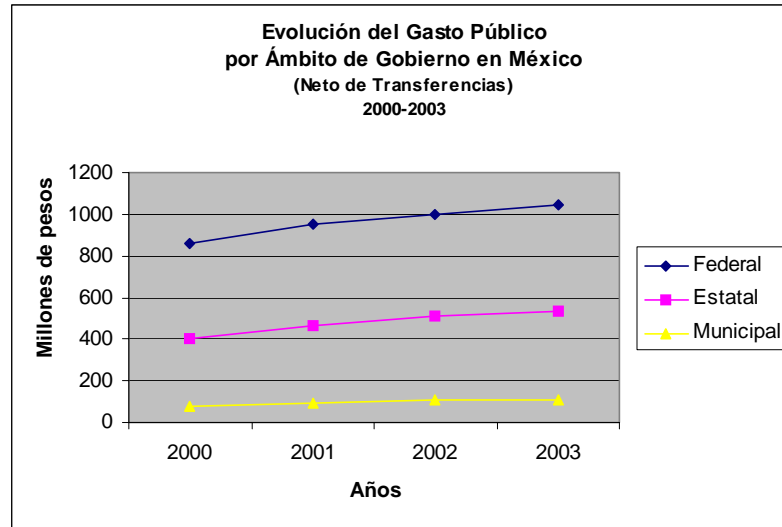
Gráfico No. 2

Por otro lado, el análisis de la distribución del gasto público entre ámbitos de gobierno muestra que del 100% del gasto público total (neto de transferencias) realizado en México, para 1993, el 62.02% correspondió al Gobierno Federal. Comparando nuevamente estas cifras con otros países, encontramos que en los países industrializados de la OECD, el Gobierno central ejercía en 1993 el 60.47% en promedio, en tanto que en América Latina dicho promedio presenta una profunda centralización del gasto público, ya que éste representó el 70.47%.

Para el caso del gasto ejercido por las Entidades Federativas, en México les correspondió el 31.47% del gasto total, en tanto que para los países de la OECD el promedio que corresponde a los gobiernos regionales (comparable con las Entidades Federativas) es de 23.15%. En el caso de América Latina este comportamiento varía, ya que para los gobiernos regionales corresponde el 15.78%.

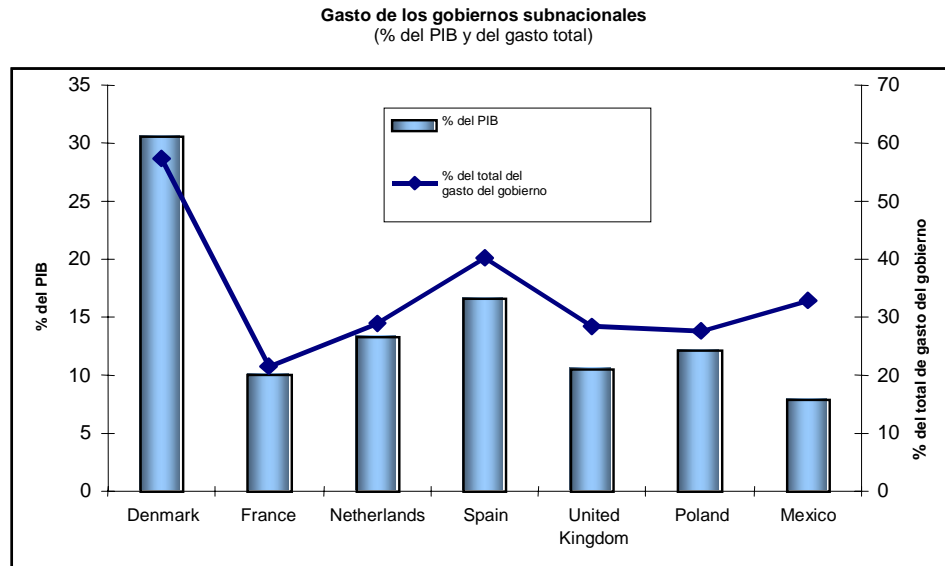
En el caso de los recursos de gasto que corresponden a los gobiernos Municipales en México, les correspondió tan solo el 6.51%, mientras que en los países de la OECD se observa un 16.78% para los gobiernos locales (comparable con el dato de Municipios en México) y en América Latina les correspondió el 5.87%. (Ver Gráfico No. 3)

Grafico No. 3



Lo anterior nos permite observar que la distribución del gasto público entre ámbitos de gobierno en México presenta una alta concentración en el ámbito nacional comparada con los países de la OECD; sin embargo, en el marco de América Latina nuestro país presenta avances sustantivos en los últimos años, logrando una mejor redistribución de los recursos de gasto entre ámbitos de gobierno (Ver Gráfico No. 4).

Gráfico No. 4



Fuente: SHCP, presentación del Lic. Carlos Hurtado en el Taller sobre Federalismo realizado en la Universidad de Stanford, diciembre del 2003.

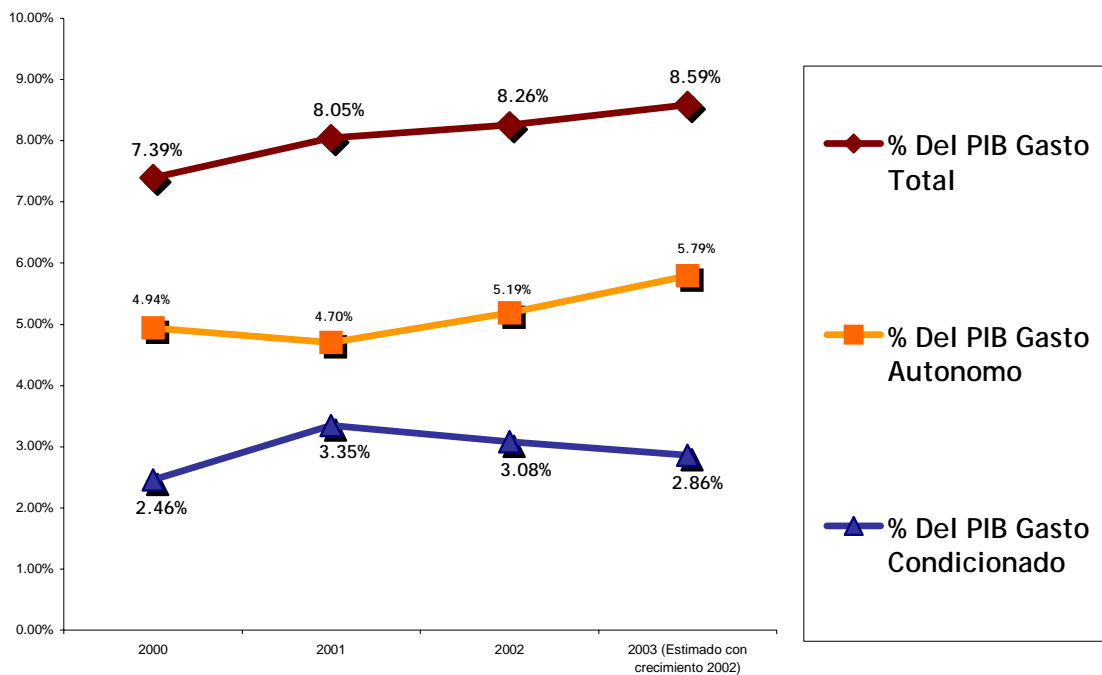
No obstante, parece necesario realizar una mejor redistribución, que no parece viable en la medida que los ingresos totales nacionales no se incrementen de manera sustantiva para lograr los niveles de gasto que presentan los países industrializados de la OECD.

En lo que respecta a la autonomía que presenta el gasto de las Entidades Federativas en México, ésta presenta un porcentaje de gasto condicionado del 33%, en tanto que para los países de la OECD este representa un 29%; para América Latina este dato representa en promedio el 47%, lo que indica que el país avanza en su grado de autonomía con respecto a este promedio (Ver Gráfico No. 5).

Sin embargo, este aspecto de la autonomía en el gasto público (lo cual significa que las transferencias recibidas por las Entidades Federativas de parte del gobierno federal están altamente condicionadas o etiquetadas), debe crecer con su correspondiente reforma en la gestión del gasto público que contemple mayor eficiencia y eficacia en su manejo a través de un enfoque de resultados, la implementación de mecanismos que transparenten su ejercicio y una ostensible mejora de la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño en los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios.

Gráfico No. 5

GASTO PUBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



GASTO PÚBLICO FEDERAL

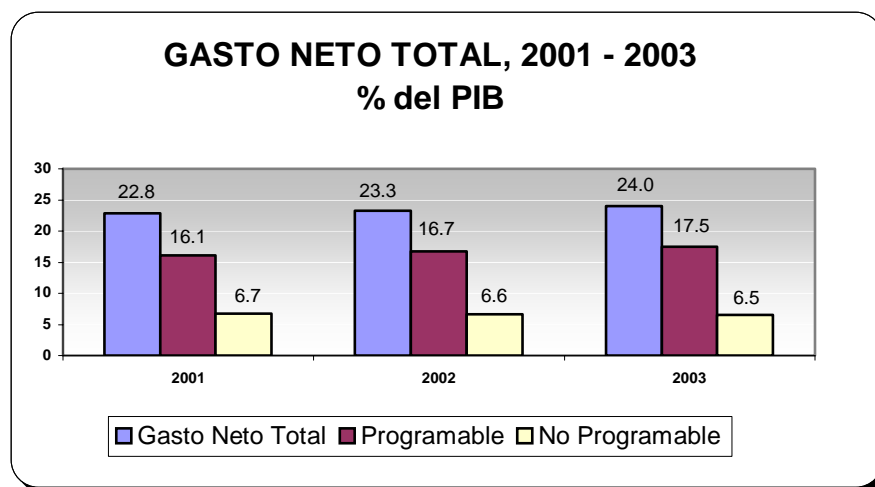
La base comparativa de la información que se presenta en este tema comprende los datos del gasto público en sus principales agregados y clasificaciones, para el periodo 2000-2003, a efecto de observar los cambios más recientes en la estructura y tendencias del gasto público federal. En aquellos aspectos que no cubre este periodo, explícitamente se hace la aclaración de la información disponible.

Gasto neto devengado del sector público presupuestario.

Conceptualmente, en este gasto se incluyen las erogaciones para contribuir al bienestar de la población, impulsar el crecimiento estable y sostenido de la economía, incentivar el desarrollo integral y equilibrado en el ámbito rural, urbano y regional, apoyar la creación de empleos y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, principalmente, y se ejerce en todo el territorio nacional por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, a través de las distintas vertientes mediante las cuales se les canalizan recursos federales.

En el transcurso del periodo 2001-2003, este gasto gubernamental, medido como proporción del PIB, ha promediado un 23.4 por ciento (Ver Gráfico No. 6).

Gráfico No. 6

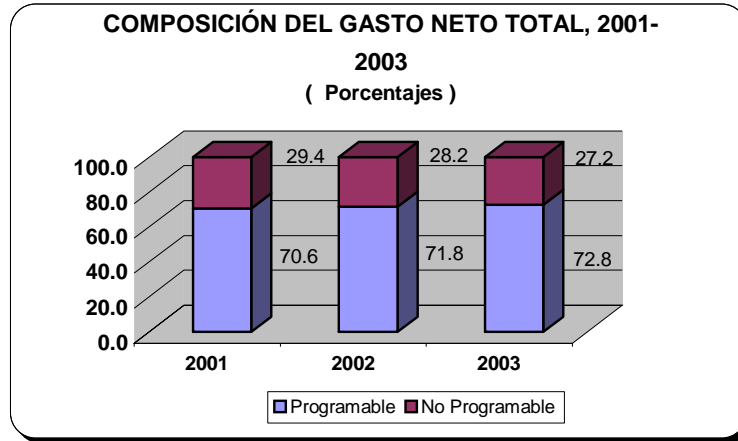


Gasto programable del sector público.

De acuerdo con su naturaleza, el gasto programable se traduce principalmente en la entrega de bienes y servicios a la población, de acuerdo con el marco jurídico vigente. Asimismo, como componente de la demanda agregada, el gasto programable incide directamente en la evolución de la dinámica económica y, por efecto de ésta, en el desarrollo social y humano de la población.

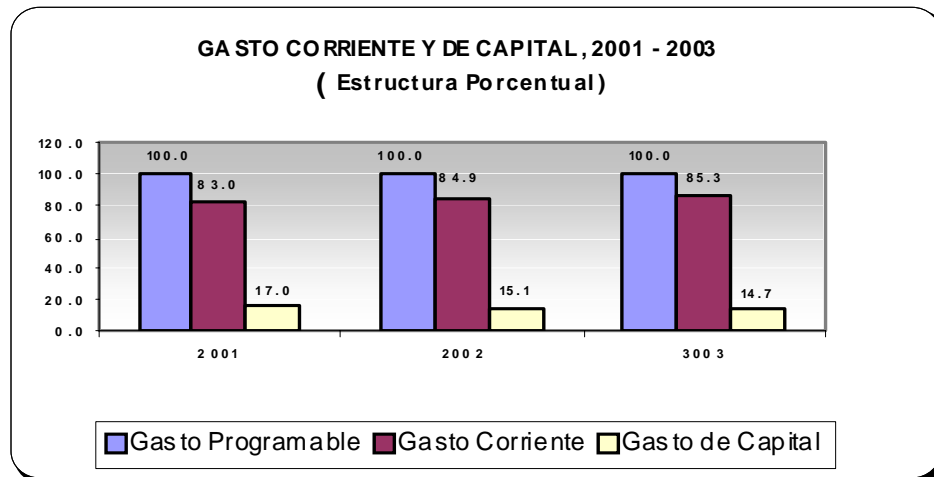
Dentro del periodo 2001-2003, el gasto programable ha representado en promedio el 71.7 por ciento del gasto neto total, mientras que el gasto no programable ha significado el 28.3 por ciento (Ver Gráfico No. 7).

Gráfico No.7



De acuerdo con la clasificación económica del gasto, las erogaciones de naturaleza corriente incluyen recursos para la administración y operación de las dependencias y entidades de la APF, los que se transfieren a las entidades federativas en el marco de la coordinación fiscal, y para operar y ejecutar los diversos programas federales. Por su parte, el gasto programable de capital se integra por la inversión física directa y otras erogaciones (Ver Grafico No. 8).

Grafico No. 8



Para el periodo 2001-2003, del total de gasto corriente, 65.5 por ciento en promedio fue para el pago de servicios personales y pensiones, y el resto se ejerció en otros gastos de administración y operación.

En el caso del Gobierno Federal, el gasto de operación corresponde a gasto directo para la prestación de servicios públicos por parte de las dependencias centrales; órganos administrativos desconcentrados; y organismos descentralizados cuya fuente principal de ingresos son los apoyos del Gobierno Federal. Entre estos últimos destacan los centros e institutos de enseñanza e investigación, hospitales e institutos de salud, instituciones de protección social y del medio ambiente, así como las entidades prestadoras de servicios públicos.

El gasto de operación del Gobierno Federal también incluye los recursos para aportaciones federales a entidades federativas y municipios (Ramos 33 y 25), relacionados con los sueldos y salarios del personal federalizado en los sectores educación y salud.

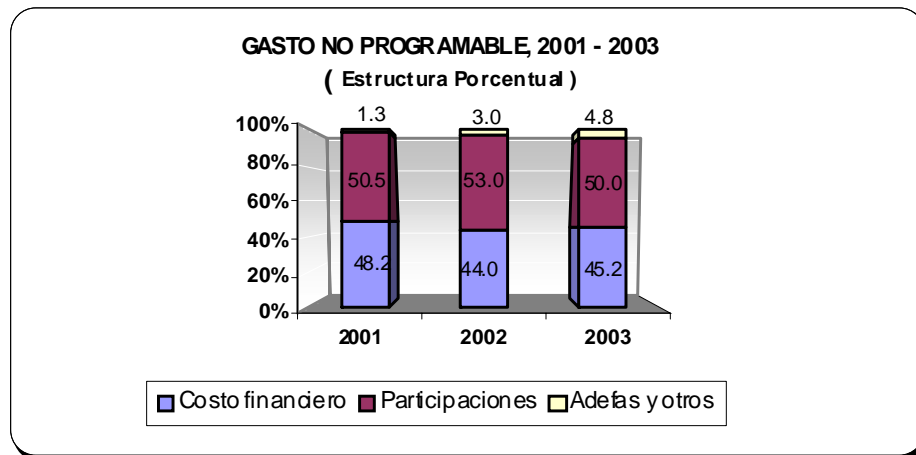
Otro componente del gasto corriente son las transferencias a otros sectores, y se refiere a las erogaciones que realiza el Gobierno Federal para contribuir a la seguridad social de los trabajadores y el pago de pensiones, de acuerdo con la Ley del IMSS; para cubrir otras prestaciones sociales y apoyar el pago de pensiones del ISSSTE; para los subsidios a la producción y comercialización del campo; y para ayudas económicas a diversos grupos de la población, entre otros. Por otra parte, en el caso del gasto de capital, éste ha representado el 34.5 por ciento en promedio del total programable durante el periodo 2001-2003; de ese monto, el 93.9 por ciento correspondió a inversión física (directa, por subsidios y transferencias), y el resto se refiere a otros gastos de capital, en los que se incluyen transferencias para amortización e inversión financiera de entidades bajo control presupuestario indirecto.

Para generar las obras públicas en sectores estratégicos del país, las erogaciones para inversión física se han complementado con recursos provenientes de inversionistas privados, mediante el esquema de inversión financiada (Pidiregas), que permite la ejecución de proyectos de inversión por cuenta y orden de PEMEX y de CFE.

Gasto no programable del sector público.

Como ya se señalaba anteriormente, los componentes del gasto no programable, son las participaciones en ingresos federales a entidades federativas y municipios, la cobertura del costo financiero de la deuda pública y el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

Gráfico No. 9

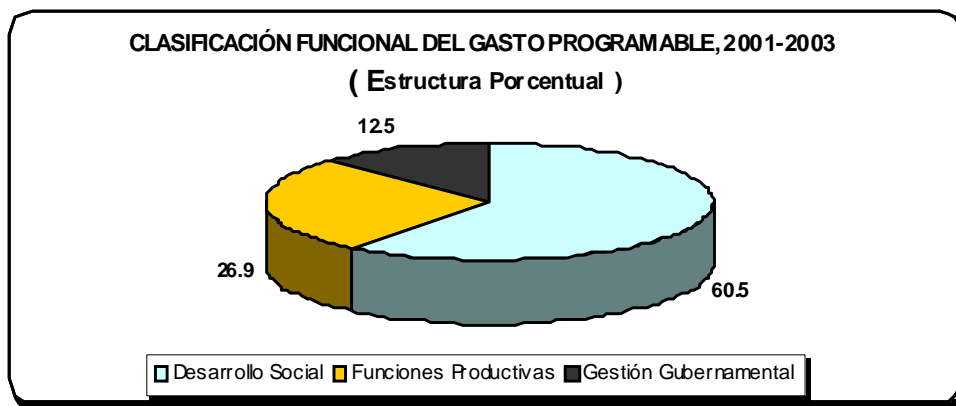


En el periodo 2001-2003, las participaciones, que se entregan a los gobiernos locales de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), significaron en promedio el 51.2 por ciento, mientras que el costo financiero, que incluye las obligaciones del Gobierno Federal y de las entidades de control presupuestario directo, así como los apoyos a ahorradores y deudores de la banca, representan en promedio 45.8 por ciento del gasto no programable total, y su nivel ha disminuido progresivamente entre 2001 y 2003. El restante 3.0 por ciento corresponde a Adefas, que es gasto devengado no pagado en ejercicios fiscales anteriores (Ver Gráfico No. 9).

Clasificación funcional del gasto programable del sector público

En promedio, durante los años 2001-2003, dentro de la clasificación funcional del gasto programable se canalizó un 60.5 por ciento a la promoción del desarrollo social y humano de la población, principalmente en los renglones de educación, salud y seguridad social, mismos que en conjunto representaron el 52.1 por ciento promedio del total de dicha función (Ver Gráfico No. 10).

Gráfico No. 10



**ASIGNACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE POR FUNCIONES
2001-2003**

(Estructura Porcentual)

TIPO DE FUNCIÓN	2001	2002*	2003**	PROMEDIO
TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0
Desarrollo Social	61.9	62.4	57.3	60.5
Productivas	25.9	26.0	28.9	26.9
Gestión Gubernamental	12.2	11.6	13.8	12.5

* *Excluye 48,878 millones de pesos de la operación de la Financiera Rural.*

** *En este año cambió la metodología de integración respecto de años anteriores.*

FUENTE: Para 2001 y 2002, Tercer Informe de Gobierno; 2003, cierre estimado.

En el rubro de gasto social se incluyen los recursos entregados a las entidades federativas a través de cinco de los siete fondos que componen el Ramo General 33 (en materia de educación, salud e infraestructura social), lo que representó en promedio el 89.4 por ciento del total de ese Ramo, durante el periodo 2001-2003. Para el mismo periodo, en el área de actividad económica se ha canalizado en promedio el 26.9 por ciento del gasto programable total. Estos recursos se han canalizado a la construcción de la infraestructura productiva del país, principalmente en las áreas de comunicaciones y transportes, energía y agricultura, servicios forestales y pesca. Esto ha significado la inyección de gasto público en las entidades federativas, y la derrama de beneficios derivados de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas y municipios.

El resto de los recursos (12.5 por ciento), se ha ejercido en las funciones de gestión gubernamental, relacionadas con legislación, impartición de justicia, derechos humanos y organización de procesos electorales, así como salvaguarda de la soberanía nacional, seguridad pública y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, principalmente.

Gasto Federalizado

De acuerdo con la clasificación institucional y por orden de gobierno del gasto programable, en el periodo 2001-2003 se ha destinado 26.1 por ciento de ese

agregado presupuestario a las entidades federativas mediante aportaciones federales, Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y gasto descentralizado mediante convenios; 71.2 por ciento ha sido ejercido por el Ejecutivo Federal (incluyendo a las entidades de control presupuestario directo) para la atención de las necesidades de desarrollo económico y social del país, y para realizar las funciones propias de gobierno, sin embargo, en la mayor parte son recursos que se derraman a través de los programas que operan las diversas unidades responsables, delegaciones y otras unidades de adscripción federal.

Para el ejercicio fiscal de 2003, se adicionan los recursos aportados a las entidades federativas mediante el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), derivados de los ingresos excedentes registrados durante el ejercicio y canalizados a través del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas . Al cierre de 2003, se aportaron a las entidades federativas mediante este mecanismo casi 12,000 millones de pesos. El resto del gasto programable lo ejercen los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, cuyas erogaciones, han significado en promedio 2.7% del total.

GASTO PROGRAMABLE POR NIVEL INSTITUCIONAL Y ORDEN DE GOBIERNO				
(Estructura Porcentual)				
CONCEPTO	2001	2002	2003	PROME DIO
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Poderes y Entes Públicos Federales	2.5	2.6	3.0	2.7
Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios	26.7	26.6	25.1	26.1
Poder Ejecutivo Federal	70.8	70.8	71.9	71.2

1_/ No incluye las aportaciones ISSSTE-FOVISSSTE y los subsidios y transferencias a entidades paraestatales de control presupuestario directo.

La estructura de los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios durante el periodo 2001-2003, indica que el 42.3 por ciento corresponde a participaciones; 48.7 son aportaciones federales; 3.0 se asocia con PAFEF; y el restante 6.0 por ciento se refiere al gasto descentralizado mediante convenios.

COMPOSICIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO, 2001-2003				
(Estructura Porcentual)				
COMPONENTE	2001	2002	2003	PROMEDIO
TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0
PARTICIPACIONES	42.8	42.6	41.4	42.3
APORTACIONES*	48.7	48.0	49.6	48.7
PAFEF	2.8	2.9	3.3	3.0
CONVENIOS**	5.8	6.5	5.8	6.0

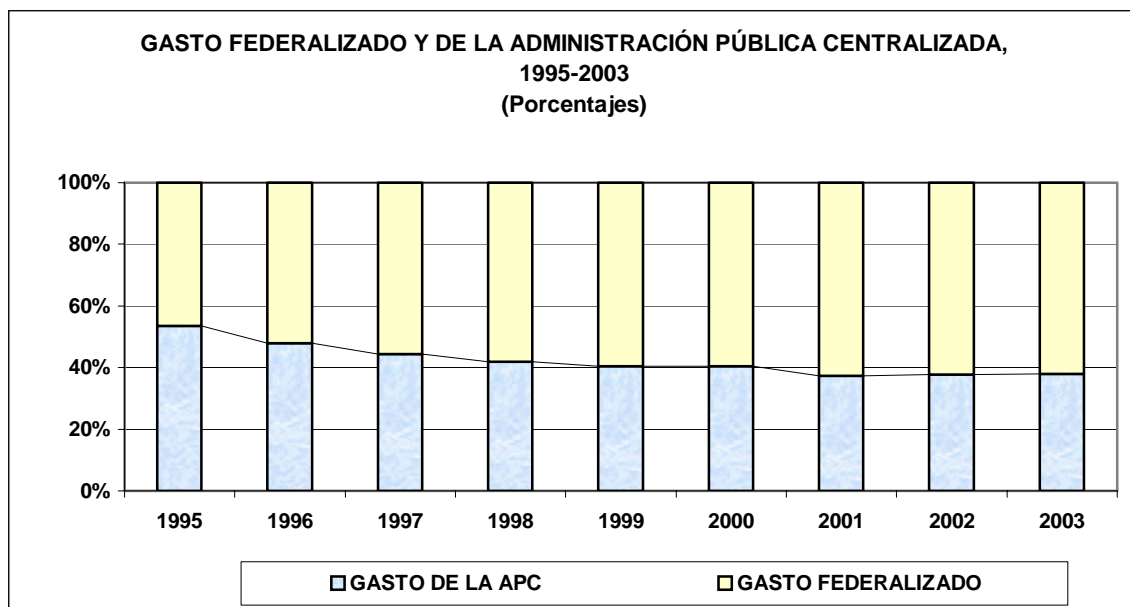
* Incluye Ramo 25.

** Incluye SEP, SEMARNAT (CNA) y SAGARPA.

FUENTE: Para 2001 y 2002, Tercer Informe de Gobierno 2003, cierre estimado.

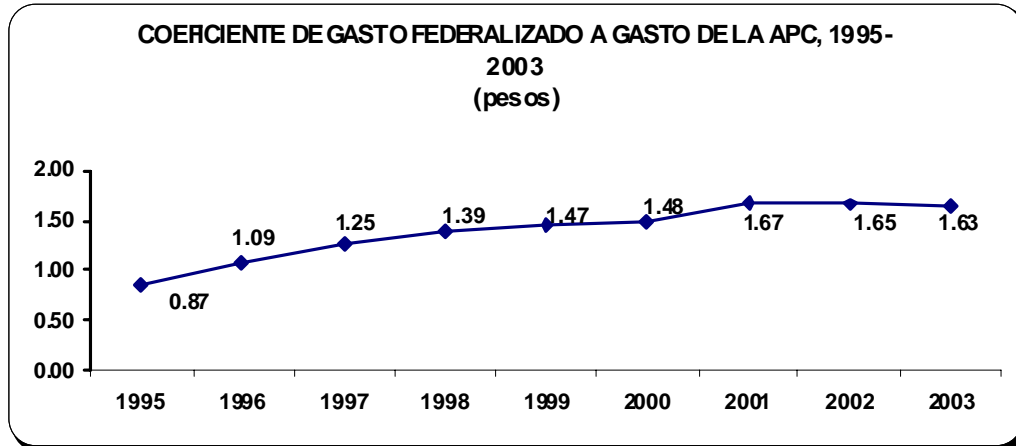
Al sumar el gasto primario federalizado y el gasto de la Administración Pública Centralizada (APC), que representa la mayor parte del gasto primario del Gobierno Federal, los recursos entregados a los gobiernos locales representaron en promedio el 62.3 por ciento durante el periodo 2001-2003 (Ver Gráfico No. 11).

Gráfico No. 11



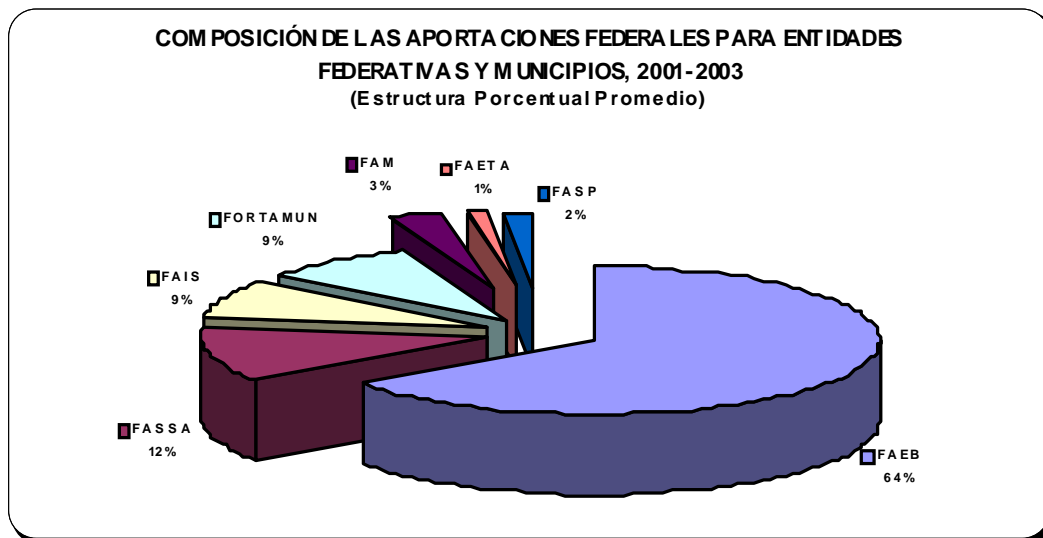
Lo anterior significa que por cada peso erogado por la APC durante el periodo 2001-2003, las entidades federativas y municipios gastaron en promedio 1.65, en comparación con el 1.26 observado en el periodo 1995-2000 incluyendo el gasto de educación y salud (Ver Gráfico No. 12).

Gráfico No. 12



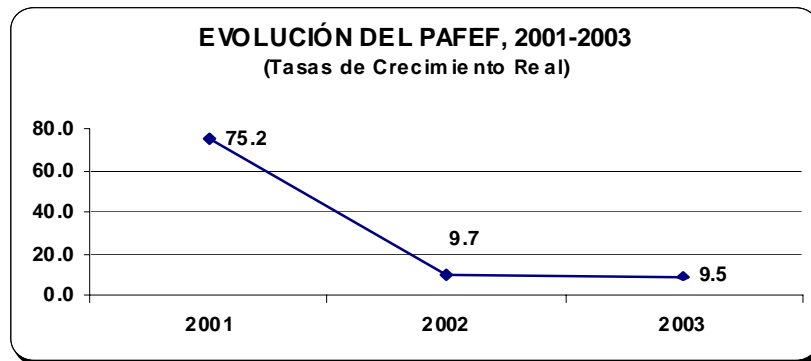
Las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramos 33 y 25), han aumentado durante el periodo 2001-2003 en 4.2 por ciento en términos reales. Conforme a lo establecido en la LCF, estas asignaciones se canalizan a necesidades básicas como educación, salud (de manera fundamental para satisfacer el rubro salarial), infraestructura social y seguridad pública. De esta forma, poco más de dos terceras partes del total se concentran en erogaciones para educación, en los rubros de básica, tecnológica y para adultos, así como infraestructura educativa de los niveles básico y superior (Ver Gráfico No. 13).

Gráfico No. 13



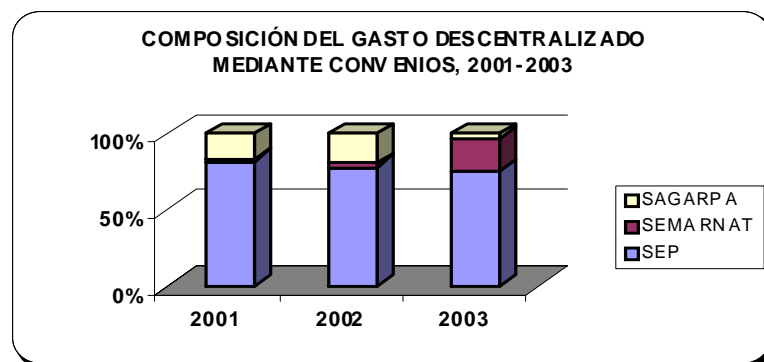
Por concepto de PAFEF, entre 2001 y 2003 se ha transferido recursos a una tasa media de crecimiento anual de 9.6 por ciento en términos reales. Estos recursos están destinados a fortalecer los programas financieros de las entidades federativas, reforzar sus planes de inversión en infraestructura pública y sanear sus finanzas, con especial énfasis en la amortización de deuda pública y el fortalecimiento de los sistemas de pensiones, particularmente en lo que se refiere a las reservas actuariales (Ver Gráfico No.14).

Gráfico No. 14



El gasto descentralizado mediante convenios se orienta a la atención de objetivos comunes a los órdenes de gobierno estatal y federal, y se concentra fundamentalmente en las áreas de educación (universitaria, tecnológica, media superior, etc.), y de desarrollo rural. Durante los años 2001-2003, el gasto público federal ejercido mediante este mecanismo creció en términos reales en un 3.4 por ciento (Ver Gráfico No.15).

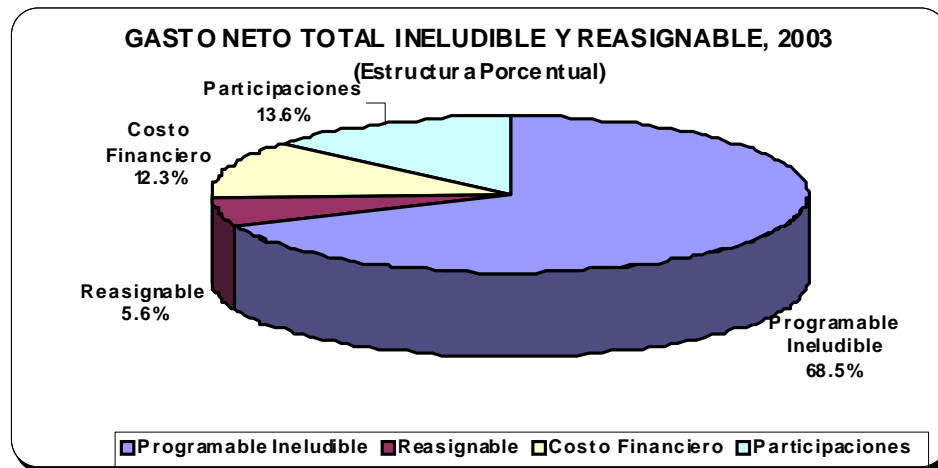
Gráfico No. 15



Compromisos y restricciones del gasto público federal.

Una proporción importante de los recursos contenidos en el presupuesto público se encuentra comprometida por diversos ordenamientos jurídicos. Las obligaciones presupuestarias contraídas por estas disposiciones significan, en ciertos conceptos, montos definidos anualmente dentro del presupuesto.

Grafico no. 16



El gasto de carácter ineludible representa el 94.0 por ciento del total del gasto programable del sector público, y se relaciona con el pago de servicios personales y de pensiones y jubilaciones; con los recursos que se entregan a las entidades federativas; el gasto en seguridad pública; las erogaciones destinadas a la compra de medicamentos y alimentos en el sector salud; y la inversión en obra pública, entre otros conceptos. El 6.0 por ciento restante es gasto susceptible de reasignación (Ver Gráfico No.16).

Al gasto programable deben agregarse las obligaciones asociadas al costo financiero de la deuda pública, así como las relacionadas con las disposiciones contenidas en la LCF en materia de participación en ingresos federales a las entidades federativas y municipios.

De esta forma, el gasto programable ineludible, el pago de participaciones y el costo financiero representan en conjunto 94.4 por ciento del gasto neto total del sector público presupuestario.

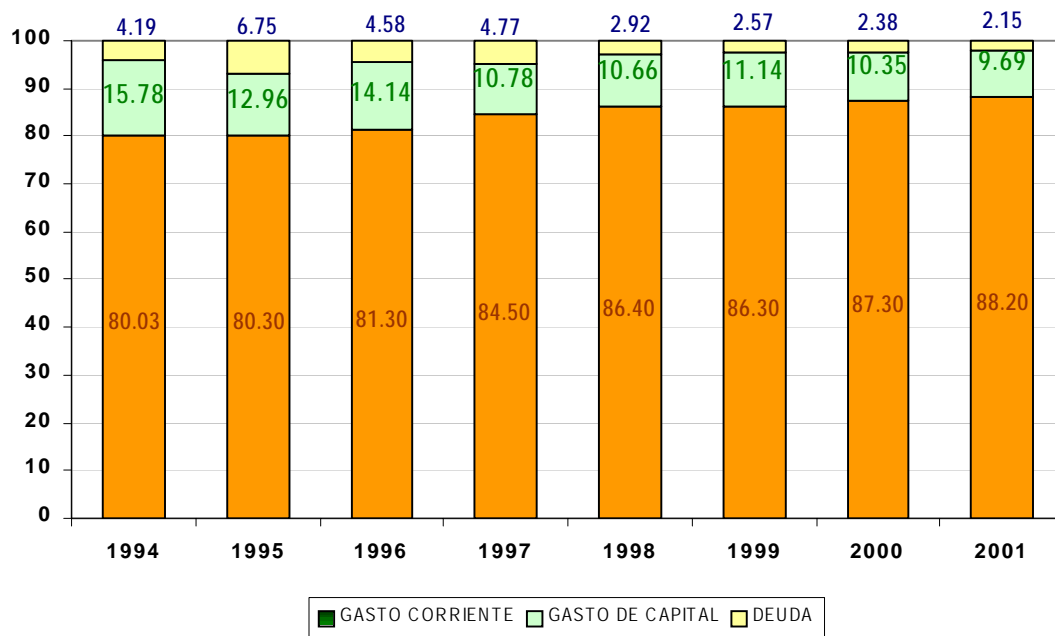
GASTO PÚBLICO ESTATAL

Clasificación Económica

A pesar de las limitaciones derivadas no sólo de la falta de homologación de la contabilidad gubernamental Estatal, sino además, porque la información más completa y desagregada solo está disponible en cuentas públicas a partir de 1994 y hasta el año 2001, fue posible analizar el comportamiento del gasto público de las Entidades Federativas. De esta información se desprende lo siguiente:

- El gasto corriente pasó de representar el 80 por ciento del gasto total de 1994 al 88.2 por ciento en el año 2001, fundamentalmente por efectos de la descentralización de los servicios de educación y salud, mientras que el gasto de capital lo hizo de un 15.8 a un 9.7 por ciento, respectivamente. Por su parte, las obligaciones de deuda disminuyeron de un 4.2 por ciento a 2.2 por ciento en el mismo periodo.
- Dentro del gasto corriente resultan relevantes, por su monto, el peso de las transferencias (50.2 por ciento del gasto total) y los servicios personales (30.7 por ciento).
- En el caso de la deuda¹, su participación del 2.2 por ciento en 2001 en el gasto total, se compone por 0.5 por ciento de amortizaciones, 1.5 por ciento de pago de intereses y el resto corresponde a Adeudos por Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas).

**Estructura del Gasto de las Entidades Federativas, 1994-2001
(Estructura porcentual)**

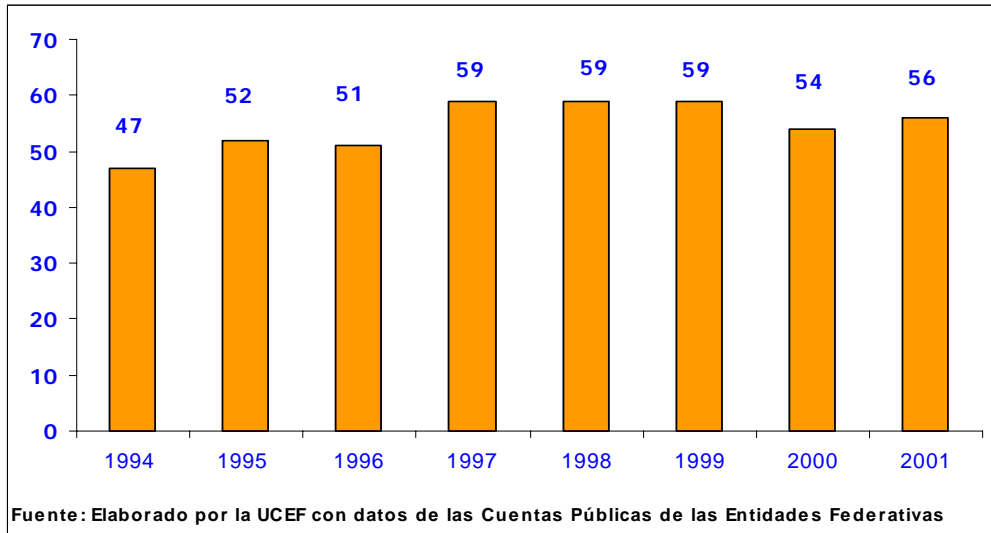


Fuente: SHCP, elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas.

¹ Debe señalarse que se encontraron inconsistencias en la presentación de las cifras de deuda en las cuentas públicas de los estados, inclusive, hay algunos que ni siquiera incluyen ese rubro en dichos documentos.

- Para 2001, en el rubro de servicios personales los estados gastaron, según sus cuentas públicas, 38 mil millones de pesos de 1993 y en obra pública 8 mil millones de pesos reales, esta cifra representa el 22.1 por ciento del gasto en servicios personales. En suma, estos crecieron 57.4 por ciento en términos reales y la obra pública disminuyó 5.4 por ciento.

**Gastos por Servicios Personales / Ingreso Estatal Disponible, 1994-2001
(Porcentajes)**



- El cuadro siguiente muestra a los cinco Estados que incurrieron en un mayor gasto corriente, así como a los cinco Estados que tuvieron un menor gasto corriente, sobre todo durante los últimos seis años

Gasto Corriente por Entidad Federativa 1994-2001 *
(Miles de pesos de 1993)

Entidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	51,370,206	46,054,734	47,355,025	58,979,029	72,036,980	80,749,697	90,956,560	95,547,639
México	6,475,035	6,048,221	5,256,710	6,357,165	6,753,379	7,211,063	8,326,756	8,743,978
Veracruz	4,328,937	3,597,324	4,306,467	4,487,157	5,627,031	6,061,386	6,990,602	7,661,257
Jalisco	3,020,239	2,120,215	2,381,750	3,956,522	4,816,164	5,451,532	6,732,474	7,330,873
Puebla	2,435,966	2,239,967	2,213,387	2,662,709	3,883,357	3,249,857	4,759,425	5,206,582
Nuevo León	1,820,379	2,272,984	2,279,484	2,783,303	2,954,728	4,387,282	4,406,348	4,673,632
Chiapas	2,759,851	2,423,051	2,408,652	2,819,731	3,247,679	3,348,556	3,796,393	4,027,935
Guanajuato	2,213,154	2,041,860	2,269,118	2,698,300	3,337,045	3,384,487	3,771,401	4,413,185
Michoacán	2,266,962	2,028,712	2,100,855	2,544,753	3,192,018	3,456,392	3,896,529	4,246,441
Oaxaca	1,035,629	1,827,102	2,137,190	2,448,301	2,860,248	3,431,642	3,997,102	4,290,929
Chihuahua	2,287,102	2,027,898	1,897,171	2,194,008	2,948,624	3,271,740	3,515,223	3,830,720
Tamaulipas	2,094,468	1,765,347	1,854,471	2,047,865	2,231,503	2,794,845	3,131,091	3,511,249
Baja California	1,474,517	1,395,483	1,273,341	1,447,234	2,666,072	2,830,805	3,162,149	3,578,598
Sonora	2,036,790	1,762,015	1,737,777	2,064,722	2,365,297	2,645,345	2,813,979	3,164,730
Coahuila	1,761,250	1,575,433	1,614,369	1,855,056	2,222,814	2,528,041	2,672,286	3,041,269
Sinaloa	1,800,932	1,565,288	1,532,098	1,943,323	2,284,759	2,485,696	2,701,064	2,949,838
Guerrero	2,257,569	701,910	1,892,849	2,230,739	2,684,433	3,480,517	3,870,295	n.d.
Tabasco	1,210,407	925,889	1,029,301	1,223,265	1,378,351	2,450,773	2,848,209	2,986,272
Hidalgo	1,296,144	1,165,507	415,816	1,693,984	1,933,803	2,211,492	2,359,745	2,680,535
San Luis Potosí	1,447,587	1,200,887	1,165,532	1,366,507	1,738,520	1,975,107	2,222,847	2,329,572
Durango	593,015	505,453	495,096	1,182,595	1,600,731	1,798,478	1,944,525	2,174,879
Querétaro	512,451	843,021	939,774	1,136,797	1,315,743	1,554,892	1,628,640	1,830,512
Morelos	595,449	637,609	658,643	1,341,311	1,398,499	1,451,627	1,559,139	1,886,931
Zacatecas	454,379	908,297	901,625	968,289	1,214,508	1,592,303	1,261,294	1,778,271
Nayarit	868,180	762,658	768,018	940,860	1,166,646	1,233,559	1,345,808	1,506,171
Quintana Roo	734,195	636,295	642,798	798,269	1,057,702	1,219,885	1,250,411	1,384,373
Campeche	870,202	672,373	677,432	862,476	923,289	1,007,887	1,128,087	1,194,694
Aguascalientes	645,078	588,843	619,144	690,789	951,745	1,032,500	1,168,092	1,283,703
Tlaxcala	320,701	284,859	322,885	430,438	1,122,424	1,060,098	1,191,207	1,271,551
Yucatán	730,199	676,043	634,915	714,007	757,334	770,255	861,131	834,987
Colima	502,050	429,305	428,383	546,427	702,350	653,957	863,199	908,456
Baja California Sur	521,389	424,885	499,974	542,127	700,184	717,698	781,109	825,516

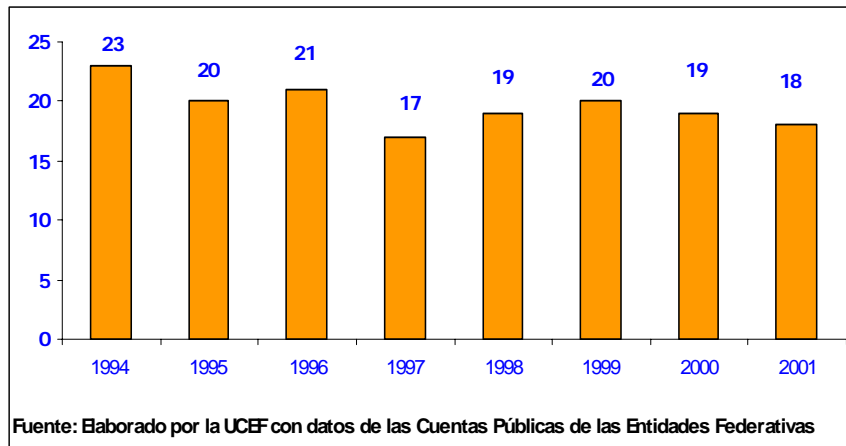
* *Excluye al D.F.*

n.d = no disponible

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas

- En relación inversa a la gráfica del gasto por servicios personales, el gasto en inversión presenta una tendencia decreciente durante el periodo 1994 a 2001, el cual, si bien parece repuntar en 1998 y 1999, desciende en los siguientes dos años.

**Gasto en Inversión / Ingreso Estatal Disponible
Promedio Estatal
(Porcentajes)**



- Un componente fundamental del gasto, para asegurar el desarrollo económico regional, lo constituye el de capital, que si bien ha venido creciendo en los últimos seis años, ha perdido participación dentro del gasto total de las entidades federativas.

**Gasto de Capital por Entidad Federativa 1994-2001
(Miles de pesos de 1993)**

Entidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	11,379,613	8,293,348	7,467,914	8,298,567	9,796,663	11,727,756	13,030,184	13,094,706
Chiapas	947,560	185,916	383,481	523,808	1,015,317	1,427,085	1,503,234	1,435,924
Veracruz	768,471	460,962	643,932	877,593	963,435	1,066,277	1,205,544	1,286,230
México	1,517,003	1,229,337	1,661,927	788,291	605,624	665,326	791,811	1,190,341
Puebla	483,497	452,415	452,073	409,152	328,130	1,321,177	611,657	537,150
Tamaulipas	397,191	335,932	380,563	449,508	896,605	756,255	626,402	558,819
Tabasco	1,236,041	1,017,869	300,767	357,595	443,364	573,150	533,915	396,061
Guanajuato	453,453	418,356	181,872	295,095	299,729	653,560	637,444	536,013
Michoacán	379,430	307,764	243,347	368,154	410,857	428,498	556,498	660,786
Nuevo León	927,366	520,559	241,036	260,476	219,883	199,925	645,871	696,492
San Luis Potosí	367,320	328,517	332,677	358,054	410,782	454,193	562,047	523,525
Chihuahua	281,058	159,027	258,914	305,397	353,255	349,497	560,359	660,420
Coahuila	507,427	355,301	298,045	325,408	400,050	313,111	310,906	351,660
Hidalgo	275,420	244,626	261,202	310,912	347,651	288,058	350,121	381,397
Jalisco	n.d.	175,236	n.d.	374,739	576,040	537,720	303,782	184,489
Sonora	378,403	324,318	208,383	215,056	217,465	242,937	294,409	306,124
Morelos	176,714	272,926	179,686	269,263	241,483	293,702	348,066	224,818
Guerrero	269,901	343,673	232,003	307,093	316,748	323,084	345,959	n.d.
Sinaloa	279,767	130,012	149,285	150,442	152,478	262,359	335,413	359,735
Querétaro	457,988	240,312	205,124	244,319	251,115	212,937	192,666	269,724
Campeche	108,372	53,390	116,502	139,608	224,668	261,412	351,159	315,519

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Entidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Zacatecas	149,399	59,188	105,150	65,705	233,086	144,899	570,696	203,380
Baja California	213,720	151,014	95,496	115,582	137,192	198,454	308,935	232,827
Oaxaca	130,495	105,918	126,498	207,921	113,565	71,417	112,703	478,148
Yucatán	74,016	47,256	84,127	108,965	100,195	117,830	169,362	330,435
Aguascalientes	197,015	133,022	111,923	69,468	105,365	141,812	181,380	169,637
Quintana Roo	50,915	31,523	61,383	90,082	138,308	92,586	160,653	180,394
Nayarit	23,834	19,847	34,112	114,161	140,479	135,182	66,022	184,171
Durango	111,566	26,700	39,935	59,309	60,674	85,963	160,499	152,299
Baja California Sur	30,872	16,185	16,619	40,249	39,050	38,324	102,861	146,464
Tlaxcala	137,256	96,093	34,569	62,970	30,307	46,011	70,423	79,757
Colima	48,143	50,154	27,283	34,192	23,763	25,015	59,387	61,967

n.d = no disponible.

Fuente: Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

Respecto a la estructura del gasto en el Distrito Federal, en el periodo 1994-2002 se aprecia lo siguiente:

- El gasto corriente incrementó su participación en un punto porcentual.
- El gasto en obligaciones de deuda se elevó en 2.5 puntos.
- El gasto de capital redujo su participación en más de tres puntos porcentuales, al pasar 18.3 por ciento a 15 por ciento dentro del total de las erogaciones.

Comportamiento de los Egresos Totales del Distrito Federal, 1994-2002*
(Miles de pesos de 1993)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Egresos Totales	14,305,908	12,045,111	13,389,776	15,261,943	14,389,938	12,992,527	14,081,119	14,233,236	13,277,996
Gasto Corriente	11,408,341	9,923,693	10,053,341	11,953,663	11,731,342	10,533,341	11,561,942	11,758,862	10,709,859
Gasto de Capital	2,621,026	1,699,336	2,807,483	2,459,934	1,896,813	1,579,013	1,701,221	1,650,018	1,986,431
Bienes Muebles e Inmuebles	523,572	268,738	759,297	658,564	755,642	562,626	586,722	485,236	456,363
Obras Públicas	2,097,453	1,428,588	2,037,010	1,797,669	1,141,172	1,015,077	1,114,499	1,143,508	1,532,332
Obligaciones de Deuda Pública	276,541	422,082	528,952	848,347	761,783	880,172	817,955	824,355	581,706
(Estructura Porcentual)									
Egresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto Corriente	79.7	82.4	75.1	78.3	81.5	81.1	82.1	82.6	80.7
Gasto de Capital	18.3	14.1	21.0	16.1	13.2	12.2	12.1	11.6	15.0
Obligaciones de Deuda Pública	1.9	3.5	4.0	5.6	5.3	6.8	5.8	5.8	4.4

* Se actualizó hasta 2002, por disponer de la Cuenta Pública.

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de las Cuentas Públicas de la Entidad Federativa

Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)

Estos recursos de origen federal han mostrado una tendencia creciente desde su creación en el año 1998 (25.9% de la RFP), hasta llegar a representar en el 2002 aproximadamente el 29 por ciento.

Ramo 33: Proporción respecto a la Recaudación Federal Participable

(Estructura porcentual)

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002
RAMO 33	25.9	27.2	25.7	27.2	28.7
FAEB	18	17.4	16.3	17	17.9
FASSA	3.1	3.3	3.2	3.3	3.5
FAIS	2.3	2.5	2.3	2.5	2.8
FORTAMUN	1.5	2.3	2.1	2.5	2.8
FAM	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9
FAETA	-	0	0.3	0.4	0.4
FASP	-	0.8	0.7	0.8	0.4

Fuente: SSE, SHCP.

Asimismo, la evolución global del Ramo 33 presenta una tendencia creciente en términos reales, resultando relevantes por su magnitud absoluta los aumentos reales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Estos dos fondos llegaron a a representar en el 2002 el 74.6% de las aportaciones totales.

Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
1998-2002¹

Fondos	Variaciones reales
Total	36.9
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	22.5
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	38.3
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	45.3
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	45.3
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	45.4
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN)	130.2
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	32.7
Fondo para la Infraestructura Educativa Básica	2.7
Fondo para la Infraestructura Educativa Superior	177.4
Fondo para la Asistencia Social	34.2
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1,458.4
Fondo para la Educación Tecnológica	782.1
Fondo para la Educación de Adultos	84.3
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. (FASP)	-45.5

¹: La variación del periodo en el caso de FAETA y FASP se calculó sobre el primer año de autorización (1999)

Nota: Variación real calculada con el deflactor implícito del PIB, Base 1993=100

Fuente: SSE, SHCP

Por el lado de las asignaciones destinadas a los Municipios, también se ha observado una tendencia ascendente de los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF). Con el primero, se atienden de manera prioritaria las acciones de saneamiento de las finanzas municipales y de las acciones de seguridad pública, y con el segundo los servicios y necesidades sociales básicas y de inversión productiva, tendientes a revertir las condiciones de marginación de la población más pobre del país. Estos dos fondos llegaron a representar en el 2002 el 18.4 de las aportaciones totales.

Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 1998-2002 Estructura porcentual						
Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fondo de Aportaciones para la Educaci3n B3sica y Normal (FAEB)	69.7	64.1	63.5	62.4	62.4	
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	12.1	12.0	12.6	12.1	12.2	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	9.1	9.2	8.8	9.1	9.6	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	8.0	8.1	7.7	8.0	8.5	
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN)	5.9	8.6	8.3	9.3	9.9	
Fondo de Aportaciones M3ltiples (FAM)	3.2	3.0	2.9	3.0	3.1	
Fondo para la Infraestructura Educativa B3sica	1.5	1.3	1.2	1.2	1.1	
Fondo para la Infraestructura Educativa Superior	0.3	0.4	0.4	0.4	0.6	
Fondo para la Asistencia Social	1.5	1.4	1.3	1.4	1.4	
Fondo de Aportaciones para la Educaci3n Tecnol3gica y de Adultos (FAETA)	0.0	0.1	1.1	1.3	1.3	
Fondo para la Educaci3n Tecnol3gica	0.0	0.1	0.8	0.8	0.7	
Fondo para la Educaci3n de Adultos	0.0	0.0	0.3	0.6	0.6	
Fondo de Aportaciones para la Seguridad P3blica de los Estados y del D.F. (FASP)	0.0	3.1	2.9	2.8	1.4	

Fuente: SSE, SHCP

En la distribuci3n del Ramo 33 por entidad federativa se registr3 una tasa media de crecimiento anual de 8.16 por ciento. Los crecimientos destacados se registraron en los casos de M3xico, D.F., Oaxaca, Puebla y Chiapas, y en el 3ltimo lugar de la escala, el estado de Baja California Sur.

Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas Tasa Media de Crecimiento Anual Real 1998-2002

ENTIDADES	TMCA
Nacional	8.16
M3xico	10.77
Distrito Federal	10.54
Oaxaca	10.37
Puebla	9.67
Chiapas	9.18
Quintana Roo	9.00
Baja California	8.86
Guanajuato	8.58
Guerrero	7.98
Jalisco	7.94
Sinaloa	7.84

ENTIDADES	TMCA
Veracruz	7.79
Querétaro	7.67
Tamaulipas	7.59
Tabasco	7.59
Chihuahua	7.39
Michoacán	7.35
Yucatán	7.35
San Luis Potosí	7.32
Zacatecas	7.29
Sonora	7.19
Coahuila	7.17
Hidalgo	7.13
Morelos	6.94
Tlaxcala	6.65
Nayarit	6.64
Colima	6.61
Durango	6.36
Nuevo León	6.17
Aguascalientes	6.15
Campeche	6.07
Baja California Sur	4.73

Fuente: Elaboración UCEF en base a la Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2002

Las Entidades Federativas que se clasifican como las mayores beneficiarias de las aportaciones federales, se integran por México, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Guerrero, con aproximadamente el 38.6 por ciento de los recursos asignados en el 2002 y de las cuales algunas se ubican en el grupo de entidades que en el periodo registraron en promedio los mayores incrementos.

En sentido opuesto, un grupo de seis entidades, registradas como las menos beneficiadas con las Aportaciones del Ramo 33, alcanzaron en el 2002 el 6.8 por ciento de los recursos transferidos. Estas entidades fueron: Quintana Roo, Tlaxcala, Campeche, Aguascalientes, Colima y Baja California Sur.

**Ramo 33: Aportaciones Federales a
Entidades Federativas y Municipios 1998–2002
(Estructura porcentual)**

Entidades Federativas	1998	1999	2000	2001	2002
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
México	8.9	9.7	10.0	9.9	9.8
Veracruz	7.8	7.8	7.7	7.6	7.6
Chiapas	5.5	5.5	5.6	5.5	5.7
Oaxaca	4.9	4.9	5.0	5.1	5.3
Jalisco	5.3	5.3	5.4	5.3	5.2
Guerrero	5.1	5.1	5.1	5.1	5.0
Puebla	4.5	4.6	4.6	4.7	4.8
Michoacán	4.8	4.7	4.7	4.7	4.6
Guanajuato	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1
Tamaulipas	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Nuevo León	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1
Hidalgo	3.2	3.2	3.1	3.1	3.1
San Luis Potosí	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9
Chihuahua	3.0	2.9	2.9	2.9	2.9
Baja California	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7
Sinaloa	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6
Coahuila	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6
Sonora	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5
Tabasco	2.4	2.5	2.4	2.4	2.4
Durango	2.3	2.2	2.1	2.1	2.1
Distrito Federal	1.8	1.4	1.3	2.1	2.0
Yucatán	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Zacatecas	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0
Morelos	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8
Querétaro	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Nayarit	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
Quintana Roo	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3
Tlaxcala	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Campeche	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2
Aguascalientes	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2
Colima	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Baja California Sur	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
1/ No incluye Aportaciones para los Servicios de Educación Básica (Ramo 25); para los años 1999 y 2000 fue excluido de las Aportaciones de FORTAMUN-DF.					
Nota: Estructura ordenada por ejercicio 2002.					
Fuente: SSE, SHCP.					

En este periodo, las transferencias de gasto del gobierno federal hacia las entidades federativas se han ligado estrechamente con dos aspectos principales:

- El factor poblacional está implícito en los Fondos FAEB y FASSA, así como en el FORTAMUN-DF, (en este fondo se distribuyen directamente a partir de ese mismo factor). En este sentido se destaca que sean Baja California Sur y Campeche, las que sobresalen con las mayores asignaciones per cápita. Asimismo, las entidades con menor asignación también per cápita, abarcan el Distrito Federal, México, Nuevo León, Jalisco y Guanajuato.
- La desigualdad regional se manifiesta en los diferentes grados de marginación en aquellas entidades que registran mayor precariedad en sus condiciones de ingreso y bienestar social, que en el caso particular del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) han sido los criterios a considerar en su distribución nacional. Particularmente, en este Fondo las entidades que representaron mayores beneficios incluyen a Chiapas, Veracruz, Oaxaca, México, Puebla y Guerrero.

Ramo 33: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios 1998-2002 **Asignación per-cápita (pesos)**

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Nacional	1,223.9	1,622.6	1,863.0	2,056.6	2,194.7
Baja California Sur	2,897.8	3,595.2	3,940.7	4,160.2	4,197.4
Campeche	2,272.4	2,978.4	3,351.0	3,645.2	3,761.6
Guerrero	1,941.8	2,573.3	3,014.6	3,304.9	3,535.9
Colima	2,055.6	2,577.5	3,065.6	3,206.9	3,462.8
Nayarit	1,926.2	2,459.3	2,864.6	3,167.8	3,319.4
Oaxaca	1,716.3	2,282.0	2,647.5	2,957.2	3,310.7
Zacatecas	1,742.9	2,258.1	2,581.0	2,866.8	3,144.4
Durango	1,784.6	2,315.5	2,692.7	2,870.1	3,104.1
Chiapas	1,733.8	2,298.1	2,580.2	2,767.3	3,050.3
Quintana Roo	1,894.0	2,465.8	2,591.5	2,869.1	3,048.9
Hidalgo	1,703.8	2,216.2	2,528.4	2,787.6	3,006.4
Tlaxcala	1,697.7	2,177.7	2,440.8	2,654.5	2,823.8
San Luis Potosí	1,542.1	2,023.0	2,327.2	2,600.8	2,790.2
Aguascalientes	1,689.2	2,180.2	2,361.7	2,620.3	2,757.3
Tabasco	1,536.5	2,050.9	2,293.4	2,514.4	2,700.6
Yucatán	1,433.5	1,904.8	2,210.1	2,477.6	2,553.3
Tamaulipas	1,502.0	1,968.3	2,251.5	2,425.6	2,550.1
Michoacán	1,397.9	1,835.6	2,150.7	2,358.2	2,511.1
Querétaro	1,469.7	1,955.3	2,101.4	2,299.3	2,437.5

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Morelos	1,424.4	1,849.9	2,069.1	2,262.1	2,421.1
Veracruz	1,296.9	1,724.7	2,033.5	2,221.3	2,393.4
Sonora	1,361.3	1,826.2	2,128.5	2,290.5	2,384.4
Coahuila	1,366.8	1,795.8	2,088.1	2,241.7	2,366.6
Baja California	1,330.6	1,763.6	1,963.2	2,126.2	2,230.0
Sinaloa	1,217.2	1,601.5	1,887.2	2,042.2	2,206.6
Chihuahua	1,181.7	1,546.2	1,738.5	1,888.4	2,016.1
Puebla	1,076.0	1,458.6	1,658.8	1,857.1	2,003.8
Guanajuato	1,027.4	1,392.9	1,607.1	1,740.0	1,863.9
Jalisco	979.5	1,314.2	1,545.4	1,687.8	1,777.8
Nuevo León	1,046.8	1,375.4	1,533.1	1,675.7	1,745.1
México	838.1	1,212.0	1,386.7	1,511.6	1,588.9
Distrito Federal	243.6	242.5	274.4	501.9	506.5

N°. de veces per cápita mayor entre per cápita menor.	3.5	3.0	2.8	2.8	2.6
---	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: SSE, SHCP; Población INEGI 1998-2000, CONAPO 2001-2002.

Nota: Se excluye de la relación al D.F., al no recibir la totalidad de los Fondos. (No incluye Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación, Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos del Ramo 25; en los años 1999-2000 fue excluido de las Aportaciones de FORTAMUN-DF).

En resumen, considerando dentro del periodo la totalidad de los recursos del Ramo 33, la relación entre la entidad federativa que recibe mayores aportaciones federales y la que menos recibe, en términos per cápita, se redujo de 3.5 veces en 1998 a 2.6 en el 2002.

Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39)

En complemento de otras transferencias federales de gasto hacia las entidades federativas, el PAFEF ha registrado en el periodo de 2000 a 2002 una tasa media de crecimiento anual de 38.6 por ciento, siendo sobresalientes los crecimientos de Oaxaca y Guerrero. En sentido contrario, el Distrito Federal se ubicó en el último lugar con una tasa del 21.2 por ciento.

**Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
Tasa Media de Crecimiento Anual Real
2000-2002**

Entidades	TMCA
Nacional	38.6
Oaxaca	112.3
Guerrero	79.3
Chiapas	60.1
Hidalgo	56.3
Michoacán	55.5
San Luis Potosí	54.8
Puebla	53.2
Tlaxcala	52.4
Morelos	51.1
Veracruz	51.0
Guanajuato	50.3
Zacatecas	48.4
Quintana Roo	41.2
Yucatán	40.9
Aguascalientes	38.5
Querétaro	38.3
México	37.9
Tabasco	37.5
Campeche	36.7
Durango	36.6
Nayarit	35.5
Baja California Sur	34.5
Colima	34.1
Tamaulipas	33.2
Coahuila	32.7
Sinaloa	31.7
Jalisco	30.8
Chihuahua	27.7
Sonora	27.7
Nuevo León	26.8
Baja California	23.5
Distrito Federal	21.2
<i>Fuente: Elaboración UCEF en base a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2002</i>	

Conforme a su asignación per cápita, los recursos del PAFEF han presentado una evolución heterogénea. En el último año del periodo, las entidades con mayores

índices per cápita han sido Baja California, Campeche, Baja California Sur, Colima y Sonora, y el estado con menor asignación per cápita ha correspondido a Oaxaca. Además de este último, los estados de Morelos, Guanajuato, Michoacán y Puebla se clasificaron con las menores asignaciones per cápita.

**Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las
Entidades Federativas, 2000-2002
Asignación per cápita (pesos)**

Año	2000	2001	2002
Nacional	70.5	125.8	142.7
Baja California	154	216.2	240.6
Campeche	118.5	205.1	231.1
Baja California Sur	110.8	183.1	204.3
Colima	106.4	179.4	203.2
Sonora	115.8	174.4	196.7
Chihuahua	111.6	169.2	190.4
Nayarit	93.3	157.7	179.6
Tabasco	89.7	158.1	179.1
Durango	90.3	155	177
Yucatán	83.1	154.9	175.3
Nuevo León	97.9	147.4	166.3
Sinaloa	86.8	138.9	157.8
Jalisco	85.8	137	155.7
Zacatecas	64.1	131.8	150.9
Querétaro	76.2	133.8	150.5
Tamaulipas	81	131	147.4
Coahuila	77.5	126.3	142.9
Aguascalientes	70.2	126.2	142.3
Quintana Roo	70.6	127.6	140.6
Chiapas	52.7	123.5	139.5
Distrito Federal	86.1	119.8	137.5
Tlaxcala	53.8	116.2	131.1
Hidalgo	49.3	113.3	128.9
Veracruz	52.5	111.5	127.4
México	64.2	112.9	127.4
San Luis Potosí	47.1	107	122
Guerrero	35.6	106.8	121.9
Puebla	48.9	106.8	121.1
Michoacán	46.7	104.9	119.8
Guanajuato	46.9	97.9	111.3
Morelos	41.8	88	99.7
Oaxaca	20	83.5	95

Nº. de veces per cápita mayor entre per cápita menor.	7.7	2.6	2.5
<i>Fuente: SSE, SHCP; Población INEGI 2000; CONAPO 2001 y 2002 .</i>			

En el análisis general del PAFEF para este periodo, son dos los aspectos que sobresalen:

- Primero, las entidades que reciben la mayor cantidad de recursos son las que tienen un mayor peso en el total de la población nacional y una mayor contribución al producto nacional; nos referimos a México, D.F., Jalisco, Veracruz y Nuevo León.
- Segundo, las entidades que muestran crecimientos más significativos son Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Michoacán, entre otros.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL VS. ESTATAL

Por su importancia desde el punto de vista presupuestario, y por la trascendencia que implica en las condiciones del bienestar social, se abordan algunos aspectos de la estructura de financiamiento del gasto público en las áreas de educación y salud.

Gasto Educativo

En el plano presupuestario, el gasto público en educación se integra por las Aportaciones Federales, así como por los recursos provenientes de ingresos propios de las entidades federativas y en su caso los municipios.

Conforme a la información disponible para el año 2000, en el gasto público total destinado a la educación en todos sus niveles, la Federación aportó aproximadamente el 87 por ciento de los recursos y los estados el 17 por ciento restante.

Dentro de los recursos estatales destinados a la educación, existen diferencias muy marcadas en la proporción del gasto total que aporta cada estado. Hay casos como el del Distrito Federal que financia apenas el 1 por ciento, y estados con recursos de origen propio cubren el 30 por ciento o más, como el Estado de México y Nuevo León.

GASTO PÚBLICO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS 2000
(Millones de pesos)

ENTIDAD FEDERATIVA	GASTO EDUCATIVO		ESTRUCTURA PORCENTUAL	
	TOTAL	FEDERAL	FEDERAL	ESTATAL
México	20,357.1	66.4		33.6
Nuevo León	8,592.8	70.5		29.5
Jalisco	11,971.6	74.1		25.9
Baja California	7,004.0	74.9		25.1
Guanajuato	8,182.5	77.1		22.9
Tabasco	4,939.9	79.2		20.8
Veracruz	15,997.4	79.3		20.7
Chihuahua	6,756.6	79.4		20.6
Sonora	5,929.2	79.8		20.2
Durango	4,809.3	83.9		16.1
Coahuila	6,012.8	84.7		15.3
Yucatán	4,362.2	85.0		15.0
Sinaloa	6,443.1	85.6		14.4
Puebla	8,832.1	86.1		13.9
Chiapas	10,184.2	86.7		13.3
Tamaulipas	7,385.7	87.9		12.1
Zacatecas	3,815.8	89.8		10.2
Querétaro	3,335.1	89.9		10.1
Tlaxcala	2,478.7	90.1		9.9
Michoacán	8,884.7	90.5		9.5
San Luis Potosí	5,758.7	91.0		9.0
Colima	1,922.7	92.4		7.6
Nayarit	2,857.2	92.6		7.4
Campeche	2,424.4	93.7		6.3
Quintana Roo	2,237.1	94.1		5.9
Oaxaca	8,580.9	94.5		5.5
Aguascalientes	2,326.3	94.8		5.2
Morelos	3,338.3	95.0		5.0
Guerrero	8,379.0	95.1		4.9
Hidalgo	5,516.2	95.8		4.2
Baja California Sur	1,962.1	96.3		3.7
Distrito Federal	66,218.4	99.2		0.8
Total Entidades	267,796.1	87.0		13.0

Fuente: Gasto Federal, UPP, SHCP
Nota: ordenación conforme a la estructura estatal.

En otra base comparativa del gasto educativo estatal con recursos propios, relacionada con sus participaciones en ingresos federales, 19 registran proporciones por abajo del 19.5 por ciento, que fue el promedio nacional del 2000. En los casos extremos, el gasto educativo de los estados superó el 30 por ciento como proporción de las participaciones para los estados de Veracruz, Nuevo León, Durango, México y Baja California, en contraposición a Hidalgo, Morelos, Baja California Sur, Aguascalientes y el Distrito Federal, que no rebasan el 7 por ciento de sus participaciones.

La marcada proporción de la carga educativa estatal en algunas entidades se

explica principalmente por el número de escuelas de educación básica que operaban con financiamiento estatal, con anterioridad a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

**Gasto Educativo 2000:
Financiamiento Estatal Vs. Participaciones Federales
(Millones de pesos)**

Entidad Federativa	Participaciones Federales (1)	Gasto Educativo (Recursos propios) (2)	Relación (%) (3)=(2)/(1)
Baja California	4,992.3	1,757.5	35.2
México	20,336.6	6,832.9	33.6
Durango	2,460.1	772.1	31.4
Nuevo León	8,127.7	2,537.3	31.2
Veracruz	10,713.6	3,318.9	31.0
Jalisco	10,935.3	3,102.2	28.4
Guanajuato	6,780.2	1,874.0	27.6
Chihuahua	5,261.5	1,391.7	26.5
Yucatán	2,848.0	652.8	22.9
Sonora	5,408.3	1,199.5	22.2
Coahuila	4,294.7	917.1	21.4
Sinaloa	4,435.1	925.1	20.9
Chiapas	6,790.7	1,353.4	19.9
Puebla	6,984.6	1,229.8	17.6
Zacatecas	2,301.9	389.0	16.9
Tamaulipas	5,585.3	890.1	15.9
Michoacán	5,395.8	847.2	15.7
San Luis Potosí	3,381.7	517.1	15.3
Tlaxcala	1,819.6	244.8	13.5
Tabasco	8,576.0	1,027.6	12.0
Querétaro	2,881.1	336.7	11.7
Nayarit	1,853.6	211.5	11.4
Colima	1,357.7	146.5	10.8
Oaxaca	4,410.9	471.8	10.7
Guerrero	3,867.1	410.9	10.6
Campeche	2,073.0	152.7	7.4
Quintana Roo	1,827.6	131.7	7.2
Hidalgo	3,307.1	229.6	6.9
Morelos	2,652.2	167.1	6.3
Baja California Sur	1,187.2	73.4	6.2
Aguascalientes	2,055.8	121.1	5.9
Distrito Federal	23,233.8	500.0	2.2
Total	178,136.1	34,733.1	19.5

FUENTE: Participaciones Federales, UCHEF, SHCP; Gasto Educativo, Encuesta de Financiamiento Educativo Estatal, D.O.F. del 25-01-2000

Nota: ordenación conforme a la relación.

Gasto en Salud

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en el año de 1996, y con la creación del Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales en 1998, el Gobierno Federal ha apoyado de manera creciente dicha función social, transfiriendo recursos a los sistemas estatales de salud para su manejo y operación directa.

Conforme a los datos disponibles del año 2000, la estructura del gasto público en salud nos refleja una amplia disparidad en su financiamiento. Por una parte, un grupo de 11 entidades federativas reciben la mayor asignación federal, hasta alcanzar aproximadamente el 60 por ciento del monto total transferido, dentro de las que destacan Jalisco, Veracruz, Chiapas, Distrito Federal y Oaxaca.

En el polo contrario se encuentran entidades como Baja California Sur, Tlaxcala, Aguascalientes, Colima y Quintana Roo, cuya participación en el gasto federal transferido sólo llega a sumar el 4.1 por ciento del monto asignado.

En la vertiente del financiamiento estatal, sólo el Distrito Federal representó el 44.1 por ciento del total estatal, siguiéndole en orden de importancia Tabasco, Sonora, Veracruz, Estado de México y Tamaulipas. Asimismo, un grupo constituido por las últimas 22 entidades abarcaron sólo el 14.3 por ciento del gasto realizado con recursos estatales y, sin aportación estatal alguna, se encuentra el estado de Oaxaca.

Gasto Público en Salud 2000 Estructura porcentual

Entidad Federativa	G a s t o		
	Federal	Estatal	Total
Jalisco	9.8	1.8	8.5
Veracruz	6.4	5.7	6.3
Chiapas	6.4	0.6	5.4
Distrito Federal	5.9	44.1	12.1
Oaxaca	5.5	0.0	4.6
Hidalgo	5.3	2.2	4.8
Guanajuato	4.7	1.3	4.2
Puebla	4.5	1.3	4.0
Michoacán	4.2	0.6	3.6
Guerrero	3.5	0.5	3.0
Estado de México	3.3	3.2	3.3
Tamaulipas	3.2	2.7	3.1
Chihuahua	2.9	1.5	2.7
San Luis Potosí	2.7	0.1	2.3
Sinaloa	2.6	0.2	2.2

Entidad Federativa	G a s t o		
	Federal	Estatad	Total
Yucatán	2.4	0.7	2.1
Nuevo León	2.4	2.2	2.4
Sonora	2.3	8.0	3.2
Durango	2.3	0.2	2.0
Tabasco	2.2	13.3	4.0
Zacatecas	1.9	0.5	1.7
Coahuila	1.9	0.9	1.8
Baja California	1.9	0.4	1.6
Querétaro	1.6	0.9	1.5
Nayarit	1.5	0.3	1.3
Morelos	1.5	1.4	1.5
Campeche	1.5	1.4	1.5
Quintana Roo	1.3	0.8	1.2
Colima	1.2	0.1	1.0
Aguascalientes	1.2	2.5	1.4
Tlaxcala	1.1	0.5	1.0
Baja California Sur	0.9	0.2	0.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración UCEF con información de la SSE, SHCP.

En otra base de referencia, los índices per cápita del gasto total en salud, calculados con la población clasificada como abierta, un grupo de 17 entidades registraron índices superiores al promedio nacional. En este grupo destacan los estados de Baja California Sur, Coahuila, Aguascalientes, Chihuahua y el Distrito Federal. En lo general, para el 2000, el número de veces entre el per cápita mayor y el per cápita menor fue de 9.25 veces, correspondiendo a los estados de Baja California Sur y Puebla, respectivamente.

Gasto Público Per Cápita en Salud 2000 (millones de pesos 2001)

Entidad Federativa	Población Abierta	Gasto Total	Per cápita (pesos)
Baja California Sur	62,641.0	285.5	4,557.7
Coahuila	149,700.0	628.7	4,199.7
Aguascalientes	129,037.0	507.5	3,933.0
Chihuahua	297,222.8	957.2	3,220.5
Distrito Federal	1,750,080.2	4,342.8	2,481.5
Tamaulipas	484,461.9	1,118.0	2,307.7
Nuevo León	398,981.9	847.9	2,125.2
Colima	178,129.4	375.3	2,106.9

Entidad Federativa	Población Abierta	Gasto Total	Per cápita (pesos)
Durango	355,328.2	706.8	1,989.1
Campeche	275,167.6	524.1	1,904.7
Sonora	611,685.6	1,161.9	1,899.5
Querétaro	281,285.5	519.8	1,847.9
Quintana Roo	237,538.6	438.7	1,846.9
Baja California	365,665.8	586.6	1,604.2
Yucatán	610,141.9	760.3	1,246.1
Tabasco	1,194,581.2	1,445.3	1,209.9
Nayarit	405,022.6	462.3	1,141.4
Zacatecas	708,790.4	610.5	861.3
Sinaloa	921,120.2	785.2	852.4
Guerrero	1,327,422.5	1,076.3	810.8
Hidalgo	2,109,855.6	1,709.3	810.2
San Luis Potosí	1,021,119.0	811.4	794.6
Guanajuato	1,932,958.3	1,484.7	768.1
Jalisco	4,022,662.7	3,029.1	753.0
Tlaxcala	492,299.6	357.9	727.0
Morelos	767,872.4	524.4	682.9
Oaxaca	2,470,746.6	1,638.2	663.0
Chiapas	2,953,355.7	1,934.8	655.1
Veracruz	3,986,850.3	2,243.6	562.7
Estado de México	2,119,493.0	1,188.3	560.7
Michoacán	2,438,115.0	1,281.6	525.7
Puebla	2,873,658.8	1,415.3	492.5
Total	37,932,991.3	35,759.3	942.7

Nº. de veces per cápita mayor entre per cápita menor. 9.3
FUENTE: SSE, SHCP.

Por lo que toca al financiamiento de fuente federal y estatal del gasto público en salud, con datos del año 2001, se observan igualmente las mismas diferencias al nivel de entidades, existiendo casos como el de Tabasco que superan el 50 por ciento del gasto mediante recursos propios, y el de Chihuahua que no alcanza el 1.0 por ciento.

Estructura de Financiamiento del Gasto Público en Salud 2001

Entidad Federativa	Gasto Estatal	Gasto Federal
Tabasco	50.2	49.8
Distrito Federal	39.1	60.9
Jalisco	32.4	67.6
Sonora	27.6	72.4
Veracruz	24.6	75.4
Aguascalientes	23.6	76.4
Sinaloa	19.0	81.0
Guanajuato	18.0	82.0
Coahuila	14.4	85.6
Morelos	13.1	86.9
Tamaulipas	12.4	87.6
Quintana Roo	12.1	87.9
Campeche	11.0	89.0
Baja California Sur	9.7	90.3
Nayarit	6.8	93.2
Nuevo León	6.8	93.2
Puebla	6.7	93.3
Tlaxcala	6.3	93.7
Zacatecas	5.7	94.3
Querétaro	5.4	94.6
San Luis Potosí	5.0	95.0
Colima	3.6	96.4
Yucatán	3.5	96.5
Baja California	3.3	96.7
Michoacán	3.3	96.7
Estado de México	2.6	97.4
Hidalgo	2.4	97.6
Durango	1.9	98.1
Oaxaca	1.2	98.8
Chiapas	1.0	99.0
Guerrero	1.0	99.0
Chihuahua	0.5	99.5

Fuente: SSA

Gasto de los Municipios

Para los propósitos del presente análisis de gasto municipal, se tomó como base la clasificación utilizada por el INEGI para la serie estadística 1994-2001.

Evolución reciente de los gastos municipales:

- En el período de 1994-2001 el gasto total de los municipios se incrementó en promedio 8.3 por ciento y de 12.3 por ciento en términos reales para el período 1998-2001. Es importante destacar que en 1995 tuvo una fuerte caída, de menos 19.2 por ciento, como resultado de la crisis sufrida por la economía mexicana. El año en que más creció fue en 1998 con 25.8 por ciento en términos reales, que se explica principalmente por la entrada en vigor del Ramo 33.
- En el periodo de 1994-2001, el gasto administrativo de los municipios se incrementó en promedio 4.9 por ciento en términos reales.
- El gasto administrativo disminuyó su participación respecto del gasto total en el periodo de referencia, al pasar de 60.2 por ciento en 1994 a 49.4 por ciento en 2001. Cabe destacar que los servicios personales promediaron el 61 por ciento en el período 1998-2001.

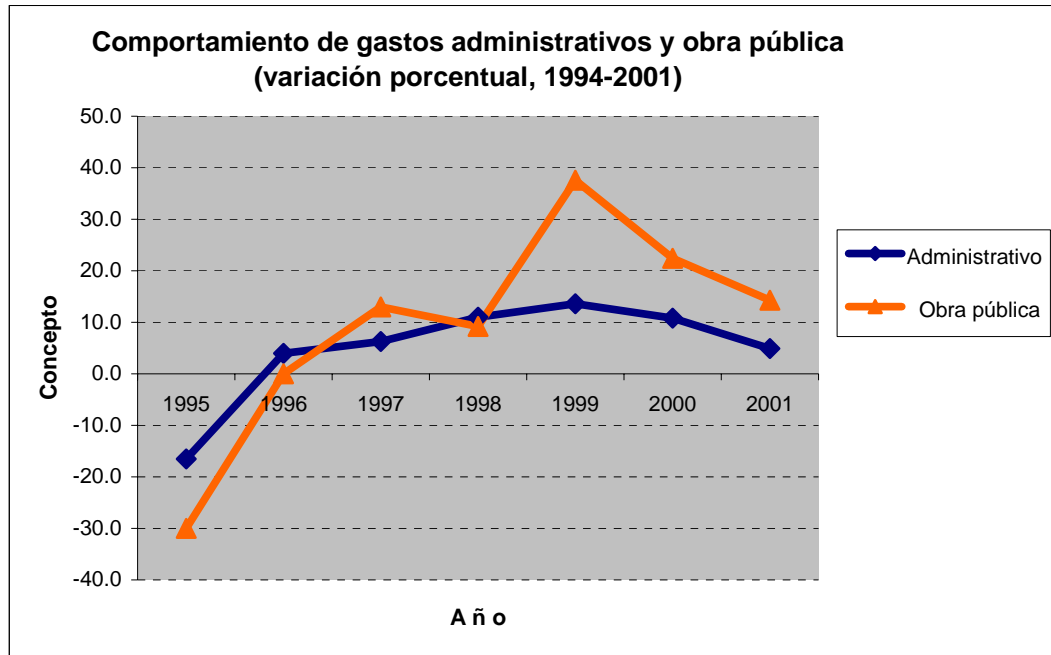
NACIONAL: EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1994-2001 (MILLONES DE PESOS DE 1993)								
CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL DE EGRESOS BRUTOS	16,624	13,488	13,621	14,862	19,089	22,974	24,905	27,684
Gastos Administrativos	9,517	7,947	8,264	8,785	9,751	11,075	12,274	12,881
Servicios personales					5,827	6,562	7,572	8,175
Materiales y suministros					1,122	1,419	1,476	1,507
Servicios generales					2,801	3,093	3,226	3,199
Subsidios, transferencias y ayudas	1,017	885	872	955	2,161	3,189	2,623	2,451
Adquisición Bienes Muebles e Inmuebles					675	787	679	1,027
Obras Públicas y acciones sociales	4,005	2,800	2,801	3,166	3,457	4,757	5,822	6,654
Inversión Financiera					25	52	64	40
Aplicación de Recursos Federales y Estatales							299	1,450
Otros Egresos					252	398	452	603
Por cuenta de Terceros	461	279	340	518	713	550	584	266
Deuda Pública	797	847	768	759	815	761	803	712

Nota: La clasificación de los ingresos y egresos corresponde a la última metodología utilizada por el INEGI.

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1994-1997; 1995-1998; 1996-1999, 1997-2000 y 1998-2001.

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, con información del INEGI.

- La dinámica de crecimiento del gasto en obras públicas de los Municipios, es superior a la de los gastos administrativos. En el periodo 1994-2001 aumentó en promedio 9.5 por ciento y en el período 1998-2001, en 20.9 por ciento en términos reales.



- No obstante lo anterior, en el periodo 1994-2001, la participación de los gastos de capital se mantuvo casi constante dentro del total de gasto, al pasar del 25.4 en 1994 al 25.5 por ciento en 2001.
- En el caso de las transferencias, la dinámica es aún más pronunciada, al observarse un crecimiento de 20.7 por ciento en promedio en el período 1994-2001, destacando el de 1998 con un aumento real de 126.3 por ciento. Tales variaciones se dan en el marco de los cambios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, destacando entre ellos:
 - En 1995 la creación del Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano y su posterior integración al Fondo de Fomento Municipal (1 por ciento de la RFP) y el incremento en el porcentaje de la RFP a distribuir del Fondo General de Participaciones del 18.5 por ciento al 20 por ciento;
 - En 1997 se participa a las Entidades Federativas en tabacos, cerveza y bebidas alcohólicas, donde a los municipios les corresponde por lo menos el 20 por ciento de las participaciones estatales (FGP, IEPS e ISAN). En ese mismo año, la Federación cede la potestad en la recaudación de ISAN a los estados.
 - En 1998 la creación del Ramo 33 y sus fondos de destino municipal como son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

b.- Procesos de descentralización del gasto público en México.

La descentralización es un proceso ligado al desarrollo de América Latina desde mediados del siglo XX. Sin embargo, no es hasta la década de los ochentas, cuando se puede hablar de un proceso de descentralización propiamente dicho, en virtud de que es hasta estas fechas cuando ésta se considera como una estrategia del desarrollo de los países de la región.

En este periodo es cuando se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia iniciativas locales y ciudadanas, como estrategias de desarrollo.

Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor; si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería básicamente:

- En lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad;
- En lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad; y
- En lo político, viabilizar una participación constructiva de la ciudadanía.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de endeudamiento de los países de la región, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las funciones en forma eficiente, que le deben corresponder en una nueva visión federalista, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal, una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, los nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En tercer lugar, la descentralización política (que implica la redistribución de atribuciones) debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos

adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.²

Antecedentes de la Descentralización en México.

Hasta la década de los ochentas la descentralización en México no se había considerado como parte de las políticas de Gobierno, sino como un efecto de las mismas. Los primeros intentos descentralizadores se ubican al inicio de la década de los setentas bajo el esquema de desarrollo regional, cuando se intenta dar dimensión regional a los programas de inversión pública, siendo el argumento desde entonces, apoyar el desarrollo equilibrado del país ante la evidencia de la gran desigualdad prevaleciente. Los primeros intentos se realizaron en el marco del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), Programas de Zonas Áridas y una multiplicidad de programas de desarrollo, casi para cada una de las regiones del país, además de los planes de inversión como el Plan Juárez, los cuales podríamos considerar como los antecedentes primarios de los actuales programas de desarrollo social y abatimiento de la pobreza.

Con la finalidad de contar en las Entidades Federativas con un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo regional en Estados y Municipios, impulsados por el Gobierno Federal, se crearon los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPRODES).

Con la creación de estos comités, se sentaron las bases para la coordinación sectorial y regional de los Gobiernos de las Entidades Federativas y el Gobierno Federal.

A finales del Sexenio 1970-1976, se inició la práctica de instalar en cada Estado de la República, un Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), cuyo máximo absurdo antidescentralizador, fue que la presidencia del mismo recaía en el entonces Secretario de la Presidencia de la República, invitando a los Gobernadores de los Estados a participar como miembros del Comité.

Sin embargo, como resultado de la presión de los Gobiernos de las Entidades Federativas a días de iniciado el siguiente periodo de gobierno (1976-1982) se emitió un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC'S), con los que se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los gobiernos Estatales, con la obligación de que estos apoyaran a los Municipios.

² Iván Finot, ILPES 2001, Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, ILPES, Santiago de Chile.

En ese mismo proceso se cambió la estructura de los COPLADES, y se designó a los Ejecutivos Estatales como presidentes de los mismos.

La celebración de estos convenios dio lugar a dos hechos importantes en el proceso de descentralización de la función pública: el primero, la ejecución directa del ámbito estatal en la realización de obras de infraestructura social y económica en beneficio local; y el segundo, las transferencias de recursos económicos y técnicos realizadas del ámbito Federal al Estatal para la realización de los proyectos de infraestructura básica y de servicios. En 1977 se crea la Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, con lo que el proceso de descentralización de funciones se institucionaliza en el ámbito federal.

En 1992, los CUC'S se convirtieron en Convenios de Desarrollo Social, consolidándose este instrumento como el documento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual el Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, establecían las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas atribuciones³

En el periodo de 1983-1999, una de las prioridades más importantes del gobierno Federal fue dar un nuevo impulso al proceso de descentralización Municipal, pugnando por su autonomía plena, fortaleciendo su economía y readecuando sus relaciones intergubernamentales con los ámbitos Estatal y Federal. De esta manera, la reforma aprobada en 1983, representa un hito en la historia de la descentralización fiscal en México, al asegurar por primera vez en la Constitución Política del país, fuentes de ingresos propios y exclusivos de los Municipios. Así también se reconoció por primera vez dentro del ámbito de la política de desarrollo regional, la necesidad de descentralizar de manera formal funciones y facultades a Estados y Municipios atendiendo a las características geográficas y sectoriales, a fin de que las atribuciones se cumplieran y los servicios se brindaran de manera más eficiente y más cercana a los ciudadanos⁴.

Ello motivó que en este periodo se realizara la reforma al régimen interior del ámbito de gobierno Estatal y Municipal, el cual sufre una importante modificación con la reforma del artículo 115 Constitucional, seguida de otra no menos importante reforma en 1999⁵, las cuales definieron con precisión los alcances de la autonomía constitucional del Municipio, clarificando las atribuciones de los ayuntamientos pero a partir de facultades que venían desarrollando los Estados y no los órganos del Gobierno Federal.

El Congreso Federal estableció las precisiones en materia de ciertos gravámenes

³ Guízar Jesús, Guía Técnica de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), Indetec, México, 2003.

⁴ Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral (Resumen), PRI, México 1981.

⁵ Gutiérrez González Juan Marcos, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, Serie Estudios Municipales, Indetec, México, 2002.

sobre todo inmobiliarios, lo cual se hizo en detrimento de las finanzas Estatales y no de las Federales, dado que muchos Estados gravaban lo que ahora son ingresos exclusivos de los Municipios.

De igual forma se establece la libre administración de la Hacienda Pública Municipal y que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

Otra de las transformaciones importantes que consolidaron el régimen interior de los Gobiernos Estatales fueron las reformas al artículo 116 (1987, 1994 y 1996). En principio se cambió de lugar el artículo 116 que facultaba a los Estados a celebrar acuerdos para fijar sus límites y en su lugar se insertó un artículo completamente nuevo, para ordenar lo referente al régimen interior de los Estados.

La nueva redacción define que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Le sigue con la forma de elegir y designar a los gobernadores; el número y forma de elegir a los diputados locales; el sistema electoral que deberán adoptar, conservando en términos de la definición de atribuciones el principio de que lo que no se haya cedido expresamente como facultad exclusiva a los poderes federales se considera como facultad de los Estados.

Sin embargo, la reforma del artículo 116 no otorgó a los Estados la posibilidad de regular de manera autónoma, en el espíritu del artículo 40 constitucional, su propio régimen interior; el legislador federal cubrió todos los aspectos de la organización del poder de los estados.

En el periodo 1988-1994 se continúa con el proceso de descentralización, realizando importantes reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, modificando la fórmula de distribución de participaciones y se dan los primeros pasos en la descentralización de los servicios de Educación y Salud. Otro de los avances importantes de este periodo lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, cuya operación estableció una nueva relación entre el Gobierno y la Sociedad, impulsando una vertiente de los procesos de descentralización que no se había tocado hasta ese momento, que es el descentralizar facultades del Gobierno Federal, directamente a la ciudadanía, sin embargo, lo anterior en perjuicio de los gobiernos Estatales y Municipales. A lo largo de 6 años de gobierno se ejercieron cerca de 52 mil millones de pesos, orientando dichos recursos a infraestructura de servicios para el bienestar familiar y productivo. Este programa se constituiría en el antecedente básico de los programas que hasta la fecha se utilizan en el combate a la pobreza, (PROGRESA, OPORTUNIDADES).

Como podemos apreciar, a mediados de la década de los noventas, se conjugaron los factores y las bases para que el Ejecutivo Federal asumiera la

descentralización de manera formal como programa de gobierno, no como una iniciativa enteramente propia, sino como una respuesta ante la presión de los factores externos.

Uno de estos factores fueron los procesos de reforma del estado en el ámbito mundial, para reconvertirlo y descentralizar algunas de sus funciones, ya sea a la sociedad en el caso de procesos de desincorporación económica o hacia los gobiernos Estatales y Municipales, en el caso de la provisión de bienes y servicios públicos. En lo interno, un factor importante fue la transformación de la geografía política del país, producto del avance del proceso democrático nacional.

Para 1995, el tema de la descentralización pasa a ser considerado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como una prioridad de gobierno y como un elemento sustantivo para el fortalecimiento del Federalismo Mexicano.

En este marco, la descentralización se expresa como “la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se expresen en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias⁶”.

Actualmente el Gobierno Federal replanteó su estrategia de descentralización, para transformarla en un impulso decidido al fortalecimiento del federalismo, bajo los criterios que establece el Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2007.

De acuerdo a los dos ejes de acción del Auténtico Federalismo, se presentan cuatro polos complementarios entre sí que permiten una propuesta integral de federalismo. Las estrategias para el cambio son los grandes “cómos” que van a permitir construir los puentes hacia un estado futuro de resultados satisfactorios.

El primer polo corresponde a la descentralización política, que implica una profunda redistribución del poder público entre ámbitos de gobierno. Se propone transferir la toma de decisiones, así como las herramientas necesarias para que los gobiernos locales asuman con plena capacidad y responsabilidad sus nuevas atribuciones, de acuerdo a un proceso que tome en cuenta las normas básicas de gradualismo y asimetría.

Dentro del mismo eje, la contraparte de la descentralización política está representada por el polo del fortalecimiento de los gobiernos locales. Para garantizar que las responsabilidades, facultades, funciones y recursos que se descentralicen se traduzcan en un ejercicio de gobierno más eficaz, es

⁶ Secretaría General de Gobierno, 1997, Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México.

indispensable el establecimiento en los gobiernos locales de una infraestructura institucional adecuada y de recursos humanos profesionales y certificados.

El tercer polo, con el que abre el segundo eje, está representado por las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas e implica la creación de mecanismos que procesen la formulación, elaboración, instrumentación y evaluación de las políticas públicas de manera conjunta por los tres ámbitos de gobierno. Se trata de crear las redes de comunicación indispensables para convertir el federalismo en un medio y en un fin.

Como complemento al impulso de relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, se propone un cuarto polo referido al fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas, que sienta las bases de una sana transparencia en la gestión gubernamental, el ejercicio adecuado de los recursos públicos y un manejo plenamente público de la información.

Es claro que la descentralización fiscal en México ha privilegiado el aspecto del ingreso; sin embargo, ya desde principios de los 90's se analizaba al interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) temas relacionados con el Gasto y la Deuda Pública, lo que derivó en la integración de Grupos Técnicos y de Trabajo para atender estas materias, al interior del SNCF.

Evolución de la Descentralización de los servicios de Educación y Salud en México.

La descentralización de los servicios de educación y salud fueron proyectos de desarrollo nacional, en el contexto del fortalecimiento de la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia.

Estos objetivos exigen una educación y servicios de salud de alta calidad y suficientes para toda la población.

Dentro de las cláusulas contenidas en los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización, se establecieron ciertas bases, compromisos y responsabilidades para los Estados y la Federación, así como la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tenían la finalidad de reconocer los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales.

La descentralización tenía que articular armónica y eficazmente la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios, con las facultades constitucionales

propias del gobierno federal; así como promover la participación social y definir un marco de relaciones entre el Estado, la ciudadanía y sus organizaciones.

En este contexto, la Descentralización pretendió impulsar las funciones, los recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios bajo criterios de eficiencia y equidad.

A pesar de la importancia que tiene la evolución y el desarrollo de la descentralización para el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas del país, recientemente se puso de manifiesto en el escenario nacional, la posibilidad de reversión del proceso de descentralización en educación, ya que las autoridades de algunas Entidades Federativas han planteado al Gobierno Federal los efectos financieros deficitarios sobre el erario estatal generados por el proceso de descentralización de los servicios de educación, condición que los llevó a plantearse la posibilidad de devolver al gobierno federal este servicio público.⁷ En los mismos términos se han manifestado las Entidades Federativas, ante una eventual imposibilidad de sostener el gasto del Sistema de Salud con los recursos que reciben de la Federación para este propósito a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, incluido en el Ramo 33.

Por su parte, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno federal hacia las entidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual esquema de descentralización como un elemento que realmente coadyuve al fortalecimiento del federalismo Mexicano y a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública de los gobiernos Estatales y Municipales, llegando a plantearse “que no se federalice ninguna otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas correspondientes.”⁸

Antecedentes de la Descentralización del Gasto Educativo

Desde el 1º de diciembre de 1988, los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos que significaron para el maestro comenzar a recuperar su poder adquisitivo. Aún tomando en consideración que el esfuerzo del pueblo y el gobierno ha sido enorme, es preciso admitir que lo obtenido es todavía insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los mentores.

Hasta 1992, la Secretaría de Educación Pública convenía con el SNTE el

⁷ Diario Reforma, Sección Estados, nota de Juan Ramón Nava del Grupo Reforma del día 3 de diciembre de 2001, México.

⁸ Acuerdos de la Reunión del Grupo Técnico sobre Gasto Federalizado del 14 de Mayo de 2002, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

incremento al salario y prestaciones para el personal docente de educación básica federal.

El 18 de mayo de 1992 se celebró el Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica y Normal (ANMEB) entre el Gobierno Federal, los Estados de la Federación y el SNTE.

El ANMEB se firmó con el propósito de extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación, mediante la reorganización y fortalecimiento del sistema educativo, la reformulación de contenidos, materiales y la revaloración de la función magisterial.

Con base en lo anterior, se transfirieron a los Estados del país los servicios de educación básica que operaba directamente el Gobierno Federal.

A partir de 1995 la negociación salarial del Personal Docente de Educación Básica se realiza en dos etapas:

- I. La SEP y el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE acuerdan el incremento al sueldo tabular (concepto 07) que se otorgará a partir del 16 de mayo de cada año, y el porcentaje del sueldo tabular de la plaza inicial –vigente al 15 de mayo del año correspondiente- que se destina a prestaciones.

- II. Los Gobiernos de los Estados y las secciones sindicales estatales del SNTE acuerdan la aplicación del porcentaje destinado a prestaciones. Asimismo, conforme a las posibilidades presupuestales de cada gobierno estatal, se otorgan apoyos adicionales – a lo enviado por la Federación- para las prestaciones docentes.

<i>1 Incrementos Salariales</i>	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 1º de enero, 12% a partir del 1º 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 rezonificación 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.

Mecanismos de distribución de los recursos:

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley, cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y especifica los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados. A continuación se presenta una tabla con esta información:

FONDO	¿CÓMO SE DETERMINA EL MONTO?	¿CÓMO SE DISTRIBUYE?	¿A QUE SE DESTINA?
FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Registro común de escuelas. ✓ Plantilla de personal. ✓ Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: <ul style="list-style-type: none"> a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. b) La actualización de los gastos de operación. 	La Ley no establece criterios de distribución. (Se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones).	De acuerdo a la Ley General de Educación: Servicios de educación básica, normal y especial. Formación de maestros. Investigación científica y tecnológica. Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

FUENTE: Elaboración del INAFED

Situación Actual de la Descentralización del Gasto Educativo

Dentro de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se crea un grupo de trabajo denominado: Proceso de Descentralización del Gasto Educativo, cuyo objeto es analizar y dar solución a la situación actual que enfrenta la denominada descentralización, misma que de manera general y al no contar con la suficiente transparencia y homologación de información tanto de la SEP Federal como de los organismos descentralizados de los Estados que permita establecer la necesidad real de recursos, las Entidades Federativas encontraron las siguientes coincidencias:

Recursos Humanos:

1. Existe toma de decisiones respecto a los incrementos salariales entre la Federación y el Sindicato, sin intervención de los Gobiernos Estatales, mismos que tienen repercusiones directas en las finanzas estatales por las homologaciones que de dichos acuerdos deriva para el personal a cargo del Gobierno Estatal.
2. La diversidad en las negociaciones locales con el SNTE, genera presiones de gasto de una Entidad Federativa a otra, al no existir un acuerdo entre los Estados sobre los rangos de las prestaciones a ofrecer a los trabajadores del sector educativo.
3. No todos los conceptos de ingresos que se manejaban por ambas instancias eran similares, o bien no eran coincidentes en sus cifras, como en los casos de días de aguinaldo, prima vacacional, seguros de vida, vales de despensa, etc., dándose la circunstancia de que en algunas ocasiones la SEP autorizaba determinada prestación para el ejercicio fiscal únicamente, pero al sentarse el precedente, el SNTE reclamaba dichas prestaciones en los años subsecuentes, teniendo el Gobierno Estatal que cubrirla con sus propios recursos.
4. A partir de la descentralización de la educación, los Gobiernos de las Entidades Federativas han tenido que cubrir en determinadas ocasiones al ISSSTE importantes cantidades no radicadas por el Gobierno Federal para este fin, relativas a las aportaciones de seguridad social del personal transferido.
5. Otra problemática de algunas Entidades Federativas, fue el programa de carrera magisterial, cuya finalidad fue incentivar a los mejores docentes para mejorar el sistema de educación básica, mismo que había generado un sobresueldo para los maestros que estaban dentro de este programa y que de conformidad con el Acuerdo de Coordinación, el sobresueldo debería ser cubierto por la El Gobierno Federal. Al transcurrir el tiempo, las

estadísticas de la misma federación no reflejan el logro de los resultados esperados.

Recursos Financieros:

1. La insuficiencia de recursos es un problema importante, aún no dimensionado a cabalidad; no hay solvencia económica de parte de las Entidades Federativas que pueda enfrentar un déficit que año con año, se viene incrementando de forma considerable, como ejemplo de ello, la federación implementó un mecanismo que pretendió corregir la iniquidad 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 a través del concepto de carga elevada, el cual no presenta claridad en sus criterios de integración y distribución.
2. Durante el ejercicio de 2002, desde la perspectiva de las Entidades Federativas no se respetó la correcta distribución de los recursos denominados “irreductibles” contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual agravó lo expresado en el párrafo anterior.
3. El sistema de distribución de los recursos destinados a educación presenta un problema de iniquidad entre las entidades federativas, en virtud de que el Gobierno Federal otorga menos recursos proporcionalmente a los Estados que ya tenían un sistema educativo estatal, lo cual ha provocado que existan estados que se ven obligados a invertir recursos propios por montos considerablemente superiores a la media nacional.
4. Los esquemas de pensiones de los sistemas educativos locales y transferidos de educación básica presentan síntomas de riesgo financiero que es necesario dimensionar para encontrar las soluciones en el mediano plazo.
5. La formula para la distribución de los recursos del FAEB contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, no responde a la problemática financiera actual que registran las Entidades Federativas, para satisfacer las necesidades del sector educativo.

Antecedentes de la Descentralización del Gasto en Salud

En 1983 se reformó la legislación sanitaria, para que por medio de convenio celebrado con la Federación, las entidades federativas se hicieran cargo de la prestación de los servicios médicos.

El 20 de agosto de 1996 se firma el Acuerdo Nacional para los Servicios de Salud en cuyos principios fundamentales destacan:

1. Los Estados de la Federación asumirán cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado.
2. Los Estados de la Federación manejarán y operarán directamente los servicios de salud, en el ámbito de su competencia.
3. Los Estados de la Federación manejarán y operarán directamente los recursos financieros con la posibilidad de distribuirlos de forma acorde con las necesidades de los servicios y con las prioridades locales.

La descentralización no implicaría en medida alguna, la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud, pero sí una nueva forma de relación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para el establecimiento de las metas y la consecución de los objetivos.

Con el propósito de alcanzar las metas planteadas en el proceso de descentralización, se dio inicio a un conjunto de acciones de apoyo que intentaron comprender dos importantes ámbitos de acción:

1. En los programas sustantivos se engloban aspectos relacionados con la consolidación y modernización de la infraestructura, estrategias de abasto y suministro de insumos de equipos médicos, impulso y desarrollo de la enseñanza y la investigación, la desregulación y simplificación de trámites federales en materia de control y regulación sanitaria, información y difusión sobre la prestación de servicios entre otros.
2. Para reforzar la operación Estatal se instrumentarán programas relacionados con la regularización de inmuebles, activos y bienes muebles, dotación de equipos y redes de cómputo.

La Ley de Coordinación Fiscal establece un fondo para los servicios de salud (FASSA), en donde establece lo siguiente:

FONDO	¿CÓMO SE DETERMINA EL MONTO?	¿CÓMO SE DISTRIBUYE?	¿A QUÉ SE DESTINA?
FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inventario de infraestructura médica. ✓ Plantillas de personal. ✓ Los recursos Presupuestarios transferidos con cargo al FASSA durante el ejercicio inmediato anterior para cubrir servicios personales, gastos de operación e inversión, así como las ampliaciones presupuestales por concepto de incrementos salariales. ✓ Los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud. 	La Ley de Coordinación Fiscal sólo establece una fórmula de distribución para los recursos "que promueven la equidad", que toma en cuenta población abierta, mortalidad, marginación, presupuesto y gasto federal.	De acuerdo con la Ley General de Salud: Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario Formación de recursos humanos

FUENTE: Elaboración del INAFED

Para el ejercicio de 2003 se modifica la Ley General de Salud, misma que establece diversas disposiciones que crean el Sistema de Protección Social para los Servicios de Salud, cuyo eje principal es el programa federal denominado "Seguro Popular de Salud" y que originan diversas obligaciones financieras y presupuestales tanto para la Federación, como para las Entidades Federativas.

Con base en lo anterior, La fórmula de distribución de las aportaciones para los servicios de salud, ya no estará regida por la Ley de Coordinación Fiscal, sino por reglamentos posteriores que regularán diversas atribuciones y criterios de distribución de los recursos.

Situación Actual de la Descentralización del Gasto en Salud

Dentro de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se crea un grupo de trabajo denominado: Proceso de Descentralización del Gasto en Salud, cuyo objeto fue analizar y dar solución a la situación actual que enfrenta la denominada descentralización.

En el año de 2003, el grupo cambia de nombre por el de "Otro Gasto Federalizado", mismo que da la continuidad a los trabajos realizados y comienza los estudios de los demás rubros que integran el gasto sin incluir el referente a

educación. De manera general y al no contar con la suficiente transparencia y homologación de información tanto de la Secretaría de Salud como de las instancias Estatales de salud que permita establecer la necesidad real de recursos, las Entidades Federativas encontraron las siguientes coincidencias:

1. La Federación no transfiere íntegramente los recursos establecidos en el artículo 29 y 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el objeto de dar cumplimiento a los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud.
2. No existe una conciliación de cifras entre los ámbitos de gobierno para la determinación y distribución de recursos.
3. Se desconocen las bases de datos que utiliza la Secretaría de Salud Federal para la realización de los cálculos en la distribución del FASSA.
4. De igual forma, la fórmula de distribución no cubre el costo de las plantillas de personal y gastos de operación de las unidades medicas que se construyeron de común acuerdo entre la Secretaría de Salud y las Entidades Federativas o por decisión del Titular del Ejecutivo Federal, a partir de la fecha en que dichas unidades iniciaron su operación.
5. Existe la reducción presupuestaria al FASSA para las entidades federativas que hayan signado con la Federación, la aplicación y ejercicio del Seguro Popular de Salud a partir del ejercicio 2002.
6. Se formularon diversos lineamientos para la operación de los recursos transferidos por el FASSA, elaborados por el sector salud sin tomar en cuenta la opinión de las autoridades hacendarias federal y estatales.
7. En la Reforma a la Ley General de Salud no existe certidumbre en las fuentes de financiamiento de los recursos que garanticen la implementación del nuevo sistema de protección social en salud.
8. Las finanzas públicas locales se verán afectadas con la obligatoriedad de una aportación solidaria.
9. El Consejo Nacional de Salud toma decisiones sin considerar la opinión de las autoridades hacendarias del Gobierno Federal y Estatales.
10. No se cuenta con la información suficiente y de manera anticipada sobre la autorización de los recursos de salud, la cual se requiere que sea detallado de manera específica tanto su metodología y distribución por entidad federativa, como a nivel nacional para el FASSA a la persona y FASSA a la comunidad.

II.- RELACIONES PRESUPUESTARIAS ENTRE ÁMBITOS DE GOBIERNO EN MÉXICO.

1.- Situación del federalismo presupuestario en México.

Con respecto al análisis del proceso presupuestario, en lo que concierne al enfoque de relaciones intergubernamentales, existen dos momentos que son cruciales para el federalismo mexicano en este proceso, primero lo que respecta a la programación, presupuestación y aprobación de las transferencias intergubernamentales que realiza el gobierno federal hacia los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipio y el control y la fiscalización de dichos recursos.

En la medida que la pluralidad y la alternancia han venido ganando carta de naturalización en nuestro país, se ha puesto de manifiesto la necesidad de lograr una mejor coordinación en el proceso presupuestario federal para mejorar los acuerdos relativos a los recursos federalizados (Participaciones, Aportaciones, subsidios y transferencias).

Ante lo cual es necesario en fortalecer las instancias de coordinación entre los ejecutivos de las Entidades Federativas y el ejecutivo Federal, para que el proceso de programación de dichos recursos, garantice los consensos y acuerdos necesarios para darle fortaleza a la iniciativa a presentar ante el poder legislativo.

Actualmente una de estas instancias esta dada en los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene como propósito realizar el análisis de la problemática y proponer soluciones a las instancias tomadoras de decisiones.

Recientemente ha surgido a iniciativa de los Gobernadores una instancia de orden más político, denominada Conferencia Nacional de Gobernadores, la cual ha establecido una serie de diálogos con el gobierno federal para tomar acuerdos resolutivos de la problemática hacendaria entre ámbitos de gobierno.

Otro de los aspectos importantes a considerar, es el proceso de aprobación de dicho presupuesto federal, ya que los plazos establecidos para su aprobación en la constitución generan importantes dificultades a las entidades federativas, ya que en generalmente esté es aprobado hasta el 31 de diciembre y las entidades Federativas y Municipios requieren la información relacionada con las transferencias federales que recibirán para el siguiente ejercicio fiscal, con el propósito de programar sus propios presupuestos y presentarlos con un nivel adecuado de certidumbre a sus propios Congresos Locales.

Finalmente un asunto que parece necesario es el considerar que el Senado de la República conozca del presupuesto de egresos de la federación, en virtud de que actualmente conoce de la Ley de ingresos y al no tener ingerencia en la aprobación del presupuesto de egresos, puede provocar desequilibrios en el presupuesto de egresos y afectar el monto de las transferencias federales programadas para Entidades Federativas y Municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- Iván Finot, ILPES, Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, ILPES, Santiago de Chile. 2001.
- Guízar Jesús, Guía Técnica de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), Indetec, México, 2003.
- Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral (Resumen), PRI, México 1981.
- Gutiérrez González Juan Marcos, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, Serie Estudios Municipales, Indetec, México, 2002.
- Secretaría General de Gobierno, 1997, Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México.
- Diario Reforma, Sección Estados, nota de Don Juan Ramón Nava del Grupo Reforma del día 3 de diciembre de 2001, México.
- Acuerdos de la Reunión del Grupo Técnico sobre Gasto Federalizado del 14 de Mayo de 2002, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1994-1997; 1995-1998; 1996-1999, 1997-2000 y 1998-2001.
- Cuentas Publicas de la Hacienda Federal, 1998-2002.
- Presupuestos de Egresos de la Federación 1995-2002.
- 1°, 2° y 3° Informes de Gobierno del Ejecutivo Federal (2001, 2002, 2003)

**TRABAJO PREPARATORIO No. 4
DIAGNOSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION**

TEMA GASTO

- **Coordinación General de los Trabajos Preparatorios:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

- **Coordinación del Tema:**

Lic. Eduardo Gómez de la O, Jefe del Programa de Gasto Público del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Formulación del Trabajo:**

Lic. Eduardo Gómez de la O, Jefe del Programa de Gasto Público del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Apoyo en la Formulación, Análisis y Revisión del Diagnóstico:**

Lic. Moisés Villarruel Mata, Subdirector de Aportaciones Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C.P. Alfredo Acosta López, Asesor de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California.

Lic. Jesús Eloy Espinosa Ortega, Asesor del Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Lic. J. Armando López Fernández, Asesor del Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Lic. Eugenio Aguilar Nájera, Director de Política de Gasto de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas.

Lic. Juan Antonio Jiménez Villarreal, Director de Planeación Fiscal de la Secretaría de Finanzas, del Gobierno del Estado de Jalisco.

C.P. Rubén Romano Fuentes, Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración del Gobierno del Estado de México.

C.P. Carlos Esquivel Hernández, Subdirector de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Ing. Carlos Iván Campos Arana, Secretario Técnico de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

- **Colaboraciones Recibidas para la Formulación de los Trabajos:**

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Unidad de Política Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California.

Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas.

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco.

Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración del Gobierno del Estado de México.

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Secretaría de Hacienda del Gobierno de Quintana Roo.