



Primera
Convención Nacional Hacendaria

**Colaboración y coordinación
intergubernamentales que
brinden certidumbre y equidad
en el gasto federalizado
distinto de participaciones**

Gobierno del Estado de Tabasco

6 de mayo de 2004

Índice

Resumen.....	3
Introducción.....	5
I. Antecedentes.....	7
II. Diagnóstico.....	10
III. Propuesta.....	15
IV. Disposiciones legales a analizar para la implementación de la propuesta.....	18
V. Etapas de transición para la implementación de la propuesta.....	26
VI. Elementos básicos de una propuesta alternativa.....	21
VII. Aspectos complementarios de la colaboración y coordinación intergubernamentales.....	34
Anexo Estadístico	28

Resumen

Certidumbre jurídica y equidad en la distribución del gasto federalizado distinto de participaciones

El gasto federalizado distinto de participaciones¹ representa 19% del presupuesto federal. El marco jurídico que regula su definición, ejercicio, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas, presenta deficiencias: ambigüedad sobre la naturaleza federal o local de estos recursos, para efectos de fiscalización; falta de visión integral que propicie coordinación y complementación de acciones; dispersión de recursos en distintos ramos, sujetos a reglas diferenciadas; incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos; determinación de montos mediante inercia presupuestaria y decisiones discrecionales, y distribución inequitativa de recursos entre entidades federativas. La presente propuesta plantea construir nuevas bases de colaboración y coordinación intergubernamental en esta materia.

Gobierno del Estado de Tabasco

¹ Incluye el Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, el Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, el Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), y los Convenios de Descentralización.

Introducción

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) existen diversos ramos presupuestales y partidas que, en conjunto, constituyen lo que podría denominarse como “gasto federalizado distinto de participaciones”. Éste incluye el Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, el Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, el Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), y los Convenios de Descentralización.

No obstante la naturaleza común de estos recursos -en todos los casos se trata de fondos federales transferidos a las entidades federativas y municipios condicionados a la consecución de objetivos en materia social y de infraestructura- la determinación de montos, su distribución, ejercicio, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas, están sujetos a regulaciones diferenciadas, según el ramo, fondo o partida al que corresponden.

Lo anterior tiene su origen en la falta de un marco jurídico-presupuestal consistente, que delimite con precisión las responsabilidades de cada uno de los tres órdenes de gobierno, que propicie una adecuada colaboración y coordinación entre éstos y que facilite la complementación de acciones entre los distintos ramos y fondos.

Las consecuencias de estas deficiencias son graves: controversia respecto a la naturaleza federal o local de estos recursos, para efectos de fiscalización y rendición de cuentas, una vez que han sido transferidos a las entidades federativas y municipios; incertidumbre jurídica y financiera sobre la disponibilidad de recursos en temas sensibles como seguridad pública e inversión en infraestructura física; determinación de montos con base en la inercia presupuestaria y en decisiones discrecionales de autoridades centrales, y distribución inequitativa y poco transparente de los recursos entre las entidades federativas.

Esta situación provoca fuertes presiones financieras para las haciendas públicas de los estados y municipios; enfrenta, año con año, a éstos con la Federación, en la disputa de recursos durante el proceso de discusión y aprobación del presupuesto de egresos; y, lo que es más grave, introduce distorsiones en términos de equidad y de calidad en la atención de responsabilidades fundamentales del Estado mexicano, como son la educación, la salud y la seguridad pública, por citar sólo algunas, afectando así la eficacia, imparcialidad y transparencia de las políticas públicas.

En virtud de lo anterior, se requiere un nuevo marco jurídico para la colaboración y coordinación intergubernamentales en materia de gasto federalizado distinto de participaciones, que precise facultades y competencias entre órdenes de gobierno; ordene y regule, con visión integral, los distintos ramos y fondos que actualmente existen; aporte transparencia y certidumbre jurídica y financiera a la determinación de montos, y ofrezca reglas claras y mecanismos eficaces para mejorar la equidad en la distribución de los recursos.

Antecedentes

En materia de federalismo hacendario, la Federación argumenta que año con año se transfieren más recursos a las entidades federativas y municipios. De acuerdo al Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004, por cada peso que ejercerá la Administración Centralizada del Gobierno Federal, las entidades y municipios ejercerán 1.72 pesos.

En principio, la evolución ascendente del gasto federalizado puede interpretarse como un importante avance en materia de federalismo. Sin embargo, la transferencia de mayores recursos a las entidades federativas es resultado de un proceso de descentralización que más bien transfirió problemas y generó severos desequilibrios financieros en los estados de la República. Este fenómeno se aprecia claramente al revisar los antecedentes de la descentralización del gasto en educación y en salud.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito entre la Federación y los estados en 1992, se inició un proceso mediante el cual se descentralizó el gasto para educación básica y normal, a partir de una distribución discrecional e inequitativa de recursos entre las entidades federativas.

Así, la descentralización ha venido reproduciendo la marcada desigualdad y las distorsiones que ya existían antes de dicho proceso. En 1992 la participación del gasto federal dentro del total del gasto en educación básica y normal que realizaron los estados tenía una gran varianza. Mientras que el gasto federal cubría el 100% de este gasto educativo en el Distrito Federal y el 98.5% en Oaxaca, en el Estado de México sólo cubría el 61% y en Baja California el 56%.

Naturalmente, los estados en los cuales las aportaciones federales resultaban insuficientes tenían que aportar, con cargo a sus propios presupuestos estatales, los recursos necesarios para complementar el gasto educativo. Con la descentralización educativa, lejos de corregirse, esta situación ha empeorado, debido a que la asignación de recursos entre estados no considera factores cruciales como el comportamiento de la población en edad escolar y los principales indicadores de desempeño educativo.

La institucionalización en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de 1998, de la transferencia de recursos federales descentralizados que se encontraban dispersos en el presupuesto federal, agrupándolos en el Ramo 33 e incorporándolos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, dio lugar a la creación de siete fondos destinados a la atención de funciones específicas.

Uno de éstos es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el cual simplemente formalizó el proceso de descentralización desigual, mediante una partida de gasto cuyo monto y distribución carecen de criterios claramente definidos. El elemento más importante para su determinación es el presupuesto del ejercicio inmediato anterior. Con ello, se perpetúa y agrava una situación de origen desigual, que trae como consecuencia una marcada inequidad en la distribución de los recursos federales para educación.

Este trato desigual que la Federación brinda a los estados se acentúa si se considera que, a la fecha, el gasto en educación básica y normal del Distrito Federal no ha sido descentralizado. Éste se cubre con los recursos del Ramo 25 del presupuesto federal, lo que constituye un atentado a los principios de neutralidad e igualdad jurídica que deben caracterizar a la legislación federal.

El caso del gasto federalizado para servicios de salud resulta igualmente desalentador. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal y la conformación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, estableció el compromiso de la Federación de aportar los recursos financieros para que las entidades pudieran administrar los servicios de salud transferidos.

No obstante, la Federación no ha aportado los recursos suficientes para garantizar el mantenimiento y operación de los servicios transferidos, ni para la inversión requerida en infraestructura médica.

La definición de los recursos transferidos partió de la oferta e infraestructura de servicios que operaban en cada entidad, sin considerar si éstas eran adecuadas o suficientes; mucho menos previó el crecimiento de la población.

Ello generó una inercia que reprodujo inequidades y dejó de lado la dinámica demográfica, el cambio en los patrones de morbilidad y mortalidad, así como la evolución de las necesidades de la población en cada entidad federativa.

La insuficiencia de recursos y la nula flexibilidad para reorientar los existentes, implicó un esfuerzo de gasto por parte de la mayoría de las entidades federativas, con cargo a sus propias finanzas estatales. En las actuales condiciones, los recursos asignados a las entidades no alcanzan a cubrir los costos mínimos para mantener el nivel de atención a la población demandante. Más aún, los recursos que deberían destinarse para ampliar la atención a los segmentos de población no atendida prácticamente son inexistentes.

Además, tanto en materia de educación, como de salud, la homologación salarial y de prestaciones laborales entre trabajadores estatales y federales, ha significado altos costos que las finanzas estatales no están en condiciones de seguir soportando, a costa de sacrificar los niveles de inversión pública y de gasto en otras prioridades.

De lo anteriormente señalado se concluye que ni el proceso de descentralización educativa iniciado en 1992, ni la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que derivó en la creación del Ramo 33 en 1998, han significado un verdadero avance en materia de federalismo hacendario, toda vez que dichos procesos partieron de una situación inequitativa, con distorsiones que, lejos de haberse corregido, se han agravado.

Por su parte, la creación del PAFEF ha significado una importante fuente de recursos para la inversión pública estatal, aun cuando la definición de su monto continúa siendo discrecional, al igual que ocurre con los Convenios de Descentralización.

Diagnóstico

Dentro del gasto federalizado distinto de participaciones, el Ramo 33, Aportaciones Federales, es por mucho el más importante. Más aún, por su monto, es el rubro de gasto más amplio del PEF. En 2003 superó al servicio de la deuda y, tradicionalmente, ha sido mayor que las propias Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Es, asimismo, la principal fuente de financiamiento del gasto social y el instrumento clave que sustenta la descentralización del presupuesto federal. De hecho, los fondos federalizados relativos a educación, salud e infraestructura social representan el 85% de estos recursos.

Se trata de recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, a través de siete fondos, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos relacionados con la educación básica, la salud, el desarrollo social y la seguridad pública.

Un primer problema que presenta este Ramo es el relativo a la naturaleza de los recursos. Después de una década de haber iniciado el proceso de descentralización, a la fecha no se ha precisado, para efectos de fiscalización y rendición de cuentas, si estos recursos son federales o, si una vez transferidos, se consideran locales.

De igual modo, al considerar el Ramo en su conjunto, se puede apreciar que no existen mecanismos que garanticen una mínima coordinación o complementación entre las acciones que financia cada fondo. Tampoco existen fuentes homogéneas de información para su seguimiento y evaluación y sus reglas de operación son sumamente rígidas. Más grave aún resulta el hecho de que su monto y distribución no se determinan, en todos los casos, con base en criterios e indicadores claramente definidos.

En este sentido, existen dos problemas serios para las entidades federativas. El primero se refiere a la incertidumbre derivada de una definición discrecional de los montos de algunos fondos. El segundo es el relativo a la distribución marcadamente inequitativa de los recursos del Ramo 33 entre las entidades federativas. Tanto la determinación del monto, como la distribución de recursos de los fondos que absorben el mayor porcentaje de este ramo, es principalmente inercial; no responde al desarrollo relativo de los estados, ni a necesidades definidas en función de población u otro tipo de indicadores.

En el año 2003, del total de las aportaciones federales, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) absorbió el 63%, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) el 13% y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) el 9%. Así, estos 3 Fondos ocupan el 85% de los recursos totales del Ramo 33.

Estos recursos se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan, con base en las disposiciones del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Dichas disposiciones, sin embargo, carecen de criterios homogéneos y de reglas claras que consideren los principios de neutralidad, igualdad jurídica, equidad y transparencia.

A diferencia del FAIS y del FORTAMUNDF, cuyos montos y distribución se determinan con base en indicadores claramente definidos en la propia LCF, los fondos con mayores recursos del Ramo 33 se determinan y distribuyen en función, principalmente, del presupuesto del año anterior. Esta situación reproduce y, en algunos casos, profundiza año con año, la inequidad en la distribución de las aportaciones entre entidades federativas y municipios.

A fin de apreciar con mayor detalle las limitaciones de la legislación vigente en esta materia, a continuación se presentan las principales características de los siete fondos del Ramo 33:

- **FAEB.** El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal aporta los recursos para cubrir las necesidades de educación básica, normal y especial, la formación de maestros y la investigación científica y tecnológica en los estados de la República. Su monto se determina exclusivamente a partir del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, así como de los recursos presupuestarios transferidos al mismo Fondo durante el ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones autorizadas y la actualización de los gastos de operación.

La ausencia de criterios para su distribución entre las entidades federativas, distintos a la inercia presupuestaria, da lugar a una profunda inequidad en el gasto en educación básica y normal por niño en edad escolar. Dicha distorsión tiene su origen en el trato desigual que la Federación otorgaba a los estados al inicio del proceso de descentralización educativa en 1992. Esta situación se agrava aún más si se considera que la Federación absorbe el 100% del gasto por este concepto en el Distrito Federal, a través del Ramo 25, en virtud de que los servicios de educación básica y normal no han sido descentralizados en dicha entidad.

De esta forma, si a los recursos del FAEB se agregan los recursos del Ramo 25, resulta que mientras al Distrito Federal se asignan 16,168 pesos por niño en edad escolar, 29 entidades federativas reciben, en promedio, 7,224 pesos; es decir un 55% menos. Ello obliga a casi todos los estados a destinar una cantidad enorme de recursos para complementar las necesidades de gasto en educación básica y normal, lo que limita severamente el margen para destinar recursos a otras prioridades sociales y a proyectos de inversión.

- **FASSA.** Conforme a las disposiciones de la Ley General de Salud, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tiene por objeto financiar la atención de necesidades relativas a los servicios de salud, la prevención de enfermedades y el control sanitario, así como la formación de recursos humanos en el ámbito de la salud pública de las entidades federativas. Su monto anual se determina en función del inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal, los recursos presupuestarios transferidos al mismo FASSA durante el ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones autorizadas y los gastos por concepto de servicios personales, así como por los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud.

No obstante que este último elemento introduce el tema de la equidad - mediante una fórmula que se detalla en el Artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal y que considera población abierta, mortalidad, marginación y gasto federal-, la distribución de los recursos de este fondo continúa siendo marcadamente inequitativa. Así, las 10 entidades federativas que más recursos reciben del FASSA a nivel de gasto per cápita, reciben en promedio 570 pesos, frente a un gasto per cápita promedio de 260 pesos de las 10 entidades que menos recursos reciben; es decir, por cada peso que reciben el primer grupo de entidades, el segundo grupo recibe solamente 46 centavos.

Dada la insuficiencia de recursos federales, las entidades han canalizado recursos propios al gasto en salud. Así, a la inequitativa distribución de recursos federales, se suma la diferente capacidad de los estados para compensar esta insuficiencia, acentuando la desigualdad en la atención a la población no derechohabiente.

Una presión adicional es que la mala calidad del servicio prestado por clínicas y hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social, se traduce en la “migración” de la población hacia los servicios estatales de salud. De este modo, las diversas presiones financieras, demográficas y de cambio en los patrones de mortalidad y morbilidad del país solamente pueden ser enfrentadas a través de un proceso de redefinición de responsabilidades y reasignación presupuestal que aliente la concurrencia y premie la eficiencia.

- **FAIS.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se destina al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. A diferencia de otros fondos, éste cuenta con un marco regulatorio que establece, de manera objetiva y transparente, la manera en que se determina su monto, así como la fórmula que debe utilizarse para la distribución de los recursos. Conforme al Artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, su monto anual es equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable (rfp). Por su parte, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establece el Artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Específicamente, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, al cual corresponde el 0.303% de la rfp, se distribuye con base en un Índice Global de Pobreza, el cual toma en cuenta ingreso per cápita, nivel educativo, disponibilidad de espacio de la vivienda, de drenaje y de electricidad. A su vez, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, al cual corresponde el 2.197% de la rfp, se distribuye entre los municipios en función del mismo Índice antes citado y, cuando los datos no están disponibles, se toman en cuenta la población municipal que recibe menos de dos salarios mínimos, población ocupada con más de 15 años que no sabe leer y escribir, población que ocupa vivienda sin drenaje y población que ocupa viviendas sin electricidad.

- **FORTAMUNDF.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal destina recursos para la satisfacción de requerimientos de los municipios y demarcaciones territoriales en el caso del Distrito Federal, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades relacionadas con la seguridad pública. Su monto anual es el equivalente al 2.35% de la rfp y se distribuye en proporción directa al número de habitantes de las entidades federativas y de los municipios. Durante 2003 el FORTAMUNDF absorbió el 9.5% del total de los recursos del ramo 33.
- **FAM.** El Fondo de Aportaciones Múltiples destina recursos a labores de asistencia social tales como: desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia a población en condiciones de pobreza extrema y a población desamparada; asimismo, canaliza recursos a obras de infraestructura educativa como son: la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior.

El monto anual del FAM se determina como el equivalente al 0.814% de la rfp; su distribución, sin embargo, carece de criterios, fórmulas y reglas en la LCF ya que en ésta sólo se refiere que éstas se harán explícitas en el presupuesto federal.

- **FAETA.** El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determina anualmente en función de los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal, así como de los recursos del FAEB durante el ejercicio inmediato anterior, adicionándole las ampliaciones presupuestarias y la actualización por gastos de operación. La LCF establece que su distribución se realizará mediante fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Este fondo ocupó el 1.3% de los recursos del Ramo 33 en 2003.
- **FASP.** El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública destina recursos para el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de recursos humanos vinculados con la seguridad pública; dotación y equipamiento de agencias del ministerio público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios; establecimiento de la red de telecomunicaciones e informática para seguridad pública; construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social, así como para seguimiento y evaluación de programas.

Uno de los mayores problemas que presenta este fondo es la discrecionalidad con que año con año se determina su monto. Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal señala en su Artículo 44 que la Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda una propuesta para la integración de este fondo.

Lo anterior da lugar a una gran incertidumbre jurídica y financiera en relación con el monto de recursos con que se integra este fondo. Así lo demuestra el comportamiento errático del mismo; los recursos asignados anualmente a este fondo durante los últimos tres años representan menos de la mitad de lo que se asignó al mismo en el año 2001.

Por su parte, el Ramo 25 es el instrumento mediante el que la Federación financia el 100% los gastos de educación básica y normal en el Distrito Federal, lo que implica un tratamiento diferenciado en relación al resto de las entidades federativas. Adicionalmente, este ramo ha recibido montos elevados durante los últimos años, que han derivado en subejercicios importantes (más de 6 mil millones de pesos en 2002).

A su vez, el Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) es la principal fuente de recursos de inversión de los estados de la República. Actualmente, su monto se determina a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que lo hace sujeto de decisiones discrecionales de autoridades centrales, generándose así una gran incertidumbre respecto a la disponibilidad de estos recursos. Al respecto, conviene recordar que no obstante que el PAFEF contó con 17,714 millones de pesos en 2003, para 2004 la SHCP propuso originalmente que se asignaran solamente 10 mil millones de pesos. Estos recursos se distribuyen de acuerdo a una fórmula transparente que considera la población.

Finalmente, un mecanismo adicional al que recurre el Gobierno Federal en materia de gasto federalizado, son los Convenios de Descentralización, mediante los cuales se transfieren a las entidades federativas importantes recursos. Tan sólo durante 2003 éstos ascendieron a más de 32 mil millones de pesos, de los cuales casi 25 mil millones se canalizaron al pago de remuneraciones y otros gastos de operación de las universidades públicas, universidades tecnológicas, el Colegio de Bachilleres, institutos tecnológicos superiores, colegios de estudios científicos y tecnológicos e institutos de capacitación para el trabajo.

El problema en este caso radica en el carácter discrecional con que se asignan y distribuyen estos recursos, situación que profundiza el reparto inequitativo de subsidios a la educación superior entre las entidades federativas.

Propuesta

Planteamiento general:

Establecer un nuevo marco jurídico para la colaboración y coordinación intergubernamental en materia de gasto federalizado distinto de participaciones, con base en el reconocimiento de la naturaleza local de dichos recursos, una vez que éstos han sido transferidos a las entidades federativas y los municipios; la certeza jurídica y financiera respecto a los montos de cada uno de los ramos presupuestales y fondos de este tipo de gasto, y una distribución equitativa de los recursos, a partir de reglas y fórmulas compartidas por los tres órdenes de gobierno, que incorporen indicadores objetivos.

Definición de la naturaleza y objetivos del gasto federalizado distinto de participaciones:

El propósito es establecer las facultades y obligaciones de cada orden de gobierno en la definición, operación, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas de estos recursos. De manera concreta se propone que los tres órdenes de gobierno participen en la definición y evaluación de los fondos y programas derivados de este tipo de gasto; que la operación quede a cargo de los gobiernos locales y que, al igual que las participaciones federales, el gasto federalizado integrado en el Ramo 33 se considere de naturaleza local para efectos de fiscalización y rendición de cuentas, sujeto, por lo tanto, a las instancias locales de control y vigilancia.

A su vez, se propone establecer claramente que el principal objetivo del gasto federalizado distinto de participaciones es la atención, a través de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de responsabilidades fundamentales del Estado mexicano en los ámbitos de la educación, la salud, el desarrollo social, la seguridad pública y el mantenimiento y ampliación de la infraestructura física. Este planteamiento es congruente con el argumento de que son precisamente los gobiernos locales las instancias más aptas para asumir estas responsabilidades, en virtud de su mayor cercanía con las necesidades de la población.

Integración del gasto federalizado distinto de participaciones en el Ramo 33:

A fin de superar la dispersión de recursos federalizados en distintos ramos y partidas, sujetos a regulaciones diferenciadas, se propone que los recursos federalizados distintos de las participaciones, se integren en un solo ramo presupuestal (Ramo 33), sujetos a un mismo marco regulatorio que sería el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, una vez reformado. De este modo, desaparecería el Ramo 25 y sus recursos se integrarían al FAEB; desaparecería, asimismo, el Ramo 39, pero los recursos del PAFEF se integrarían al Ramo 33 mediante la creación de un nuevo fondo, respetando tanto sus objetivos como el destino estatal de dichos recursos; a su vez, los recursos que hoy aporta la Federación a las entidades federativas para educación superior, vía los Convenios de Descentralización, se concentrarían en un nuevo fondo dentro del mismo Ramo 33.

Adicionalmente, es necesario reformular las funciones y objetivos de algunos de los fondos del Ramo 33 a fin de fortalecer la congruencia y el carácter integral de los mismos, en un marco integral de orden y transparencia.

Certidumbre en los montos:

Con el propósito de erradicar la incertidumbre jurídica y financiera, así como la discrecionalidad de autoridades centrales respecto a la determinación de los montos de cada fondo o programa del gasto federalizado distinto de participaciones, es necesario establecer su definición como una proporción de la recaudación federal participable, en todos los casos, como ya ocurre en algunos fondos del actual Ramo 33.

En el caso particular del FAEB debe tomarse en cuenta que su monto actual resulta notoriamente insuficiente, situación que gravita negativamente en las finanzas públicas de los estados. En conjunto, los recursos del FAEB y del Ramo 25 equivalen al 20.4% de la rfp, aunque se determinación no está referenciada a dicha recaudación. Por ello, se propone establecer, como meta de mediano plazo, una referencia como proporción de la rfp de varios puntos arriba del nivel actual.

Un primer elemento para estimar el nivel pertinente del monto del FAEB, como proporción de la rfp, consiste en agregar a los recursos actuales del FAEB y del Ramo 25, el costo de asignar a todas las entidades federativas el mismo nivel de gasto educativo por niño en edad escolar que registra la entidad con el nivel más alto. Asimismo, considerando que la principal variable que impacta las necesidades de gasto en educación básica y normal es el comportamiento demográfico, se considera pertinente que una vez alcanzado el nivel de gasto del FAEB que se defina, como proporción de la rfp, éste crezca en función del comportamiento de la población demandante.

En lo que respecta al FASSA, es preciso resarcir el costo en que han incurrido las entidades federativas como resultado del incumplimiento de la Federación de los compromisos asumidos como parte de la descentralización de los servicios de salud e incorporar mecanismos que estimulen los esfuerzos y aportaciones locales. Adicionalmente, deben estimarse los rezagos en infraestructura de salud a efecto de canalizar recursos para inversión. Finalmente, es necesario que en la definición de parámetros para fijar el monto del FASSA como una proporción de la rfp, se consideren los recursos que permitan mantener el acceso al FASSA a aquellas entidades que opten por incorporarse al esquema del seguro popular.

Equidad en la de distribución de recursos:

A efecto de mejorar la equidad entre entidades federativas en el gasto federalizado distinto de participaciones, es necesario establecer reglas y fórmulas compartidas por los tres órdenes de gobierno que incorporen indicadores objetivos y consistentes. El propósito es contar con una fórmula para cada fondo que, al igual que en el caso del FAIS, sea aceptada por todas las entidades federativas.

Una vez evaluada la asignación de recursos a cada entidad federativa, se propone establecer un Fondo de Compensación que permita acercar a la media nacional, a las entidades más alejadas de ésta, considerando criterios e indicadores de bienestar social y de desarrollo humano. Asimismo, es necesario introducir en el proceso de asignación de recursos, mecanismos que reconozcan y estimulen los esfuerzos propios de los gobiernos locales, en función de los recursos que se aportan y de los resultados que se obtienen.

Creación del Fondo para la Equidad y el Fortalecimiento de la Educación Superior Pública:

Durante 2002, las Comisiones Unidas de Educación y Cultura, de Ciencia y Tecnología y de Hacienda y Crédito Público, aprobaron un Punto de Acuerdo para crear el Fondo para la Equidad y el Fortalecimiento de la Educación Superior Pública, con el propósito de “lograr la equidad de las condiciones de las universidades públicas de los estados, reconociendo las diferencias, los rezagos entre ellas y las necesidades particulares de cada institución”.

Este no es un asunto menor toda vez que, como el propio Dictamen de aprobación del citado Punto de Acuerdo lo expresa “...el conjunto de universidades estatales recibe, en promedio el 33% del subsidio por parte de los gobiernos estatales y el 67% de la Federación. Sin embargo, cada una recibe un subsidio diferenciado...”.

En virtud de lo anterior, se considera pertinente retomar esta propuesta. Para ello se propone que el nuevo fondo se financie con los recursos que hasta ahora se han canalizado al mismo propósito, mediante los Convenios de Descentralización. Asimismo, se sugiere trabajar en coordinación con los legisladores y la comunidad universitaria de los estados en la definición de fórmulas transparentes y equitativas de distribución de dichos recursos.

Flexibilidad para la reasignación de recursos:

El propósito de la descentralización fue precisamente transferir mayores responsabilidades a los gobiernos locales, bajo el criterio de que son éstos los que mejor conocen y más cerca están de los problemas locales. Por ello es indispensable que exista un margen para la reasignación de recursos, dentro de los objetivos generales definidos en el nuevo Ramo 33, bajo criterios transparentes establecidos y acordados previamente.

Creación de la Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación en materia de Aportaciones Federales:

Al igual que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, debe establecerse en la LCF un órgano máximo de colaboración y coordinación entre órdenes de gobierno que defina, revise y norme, de manera concertada, la operación del Ramo 33. Su principal objetivo sería unificar criterios y establecer mecanismos transparentes para el funcionamiento de los fondos.

De igual modo, se requiere sentar las bases para acordar fuentes homogéneas de información y para definir los mecanismos de evaluación y seguimiento de resultados, para cada fondo, por entidad federativa.

Ventajas de la propuesta:

A efecto de apreciar las ventajas concretas que ofrece la presente propuesta, se ofrece la siguiente tabla comparativa entre la situación actual del gasto federalizado distinto de participaciones y la propuesta.

Situación actual	Propuesta
<ul style="list-style-type: none"> Insuficiente precisión de las responsabilidades de cada orden de gobierno en la definición, operación, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas del gasto federalizado distinto de participaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación clara de responsabilidades de cada orden de gobierno en la definición, operación, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas del gasto federalizado distinto de participaciones.
<ul style="list-style-type: none"> Controversia en relación a la naturaleza federal o local de los recursos para efectos de fiscalización y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de la naturaleza local de los recursos para efectos de fiscalización y rendición de cuentas, una vez que éstos han sido transferidos a las entidades federativas y a los municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Visión segmentada, con escasa coordinación entre ramos presupuestales y fondos de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Visión integral, con mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno y de complementación de acciones dentro de un mismo ramo presupuestal.
<ul style="list-style-type: none"> Falta de precisión y de claridad en relación a las responsabilidades de cada orden de gobierno en la definición, operación, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación precisa y clara de las facultades y competencias de cada orden de gobierno en la definición, operación, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos.
<ul style="list-style-type: none"> Dispersión de recursos en distintos ramos y partidas: <ul style="list-style-type: none"> Ramo 33 Ramo 25 Ramo 39 Convenios de descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> Integración de las aportaciones federales en un solo ramo presupuestal que incluya los ramos y partidas dispersas. Éste sería el Ramo 33.
<ul style="list-style-type: none"> Incertidumbre jurídica y financiera en la disponibilidad de recursos: <ul style="list-style-type: none"> FASP PAFEF 	<ul style="list-style-type: none"> Certidumbre jurídica y financiera en la disponibilidad de recursos de todos los fondos del Ramo 33 y del PAFEF.
<ul style="list-style-type: none"> Determinación de montos con base en la inercia presupuestaria en más del 75% de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de montos con base en necesidades y disponibilidad de recursos, como una proporción de la rfp por fondo.
<ul style="list-style-type: none"> Distribución inequitativa de más del 75% de los recursos, debido a la falta de fórmulas de asignación basadas en indicadores sociales objetivos y a altos márgenes de discrecionalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Distribución equitativa de los recursos de todos los fondos, con base en un diseño de reglas y fórmulas compartido por los tres órdenes de gobierno que incorpore indicadores sociales objetivos.
<ul style="list-style-type: none"> Reglas de operación rígidas, definidas en forma centralizada, que no permiten la reasignación de recursos dentro del mismo fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> Reglas definidas con la participación de los tres órdenes de gobierno, que reconocen las necesidades locales y permiten la reasignación de recursos.
<ul style="list-style-type: none"> Fuentes de información heterogéneas en la aplicación de fórmulas y en las labores de seguimiento y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Fuentes de información homogéneas para el desarrollo de indicadores y de fórmulas y para seguimiento y evaluación.
<ul style="list-style-type: none"> No existen mecanismos específicos de seguimiento y evaluación con participación de los tres órdenes de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Conformación de una Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación en materia de Gasto Federalizado, responsable de las labores de seguimiento y evaluación.

Disposiciones legales a analizar
para la implementación de la
propuesta

La propuesta general antes descrita, así como los aspectos específicos derivados de la misma, requieren de una reforma al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, el cual está contenido entre los artículos 25 y 46 del citado ordenamiento.

El objetivo central de esta reforma sería construir un nuevo marco jurídico que establezca con precisión la naturaleza y objetivos del gasto federalizado distinto de participaciones y que ofrezca certidumbre en la determinación de montos y equidad en la distribución de los recursos entre las entidades federativas y municipios.

En consecuencia, este nuevo marco debe señalar, sin lugar a dudas, la naturaleza local de los recursos de lo que sería el nuevo Ramo 33 del presupuesto federal, para efectos de fiscalización y rendición de cuentas. Ello ofrecería congruencia entre la responsabilidad de las entidades federativas y municipios en el ejercicio de estos recursos y el cumplimiento de obligaciones y funciones claramente señaladas en la propia LCF, así como en otras regulaciones.

Los atributos que la nueva legislación debe ofrecer son visión integral, certidumbre jurídica, neutralidad, imparcialidad, equidad, transparencia y corresponsabilidad. En ese sentido, la determinación de los montos y la distribución de los recursos de cada uno de los fondos que integran las aportaciones federales, deben definirse con base en fórmulas e indicadores explícitamente referidos en la LCF. Con ello se pretende cerrar el paso a la incertidumbre, el trato desigual y la inequidad que deriva de decisiones discrecionales.

El mecanismo para acordar la definición de fórmulas e indicadores sería el consenso entre las entidades federativas, con amplia participación de los legisladores federales.

A continuación se ofrecen algunos elementos básicos que podrían servir de referencia para la modificación de los principales aspectos legales de esta propuesta:

1. A fin de que el gasto federalizado distinto de participaciones sea considerado de naturaleza local -como ocurre hoy con las participaciones federales- es necesario modificar la Ley de Coordinación Fiscal, añadiendo un nuevo artículo o, agregando un párrafo al artículo 25, donde se establezca que “los recursos, una vez transferidos a las haciendas públicas estatales, municipales y del Distrito Federal, son de naturaleza local y, en consecuencia, estarán sujetos a procesos de fiscalización y rendición de cuentas del ámbito local”.
2. A efecto de fortalecer la congruencia entre ramos y fondos, se propone integrar en el Ramo 33 los recursos de los Ramos 25 y 39, y los Convenios de Descentralización en educación superior.

3. Se propone, asimismo, crear dos nuevos fondos dentro del Ramo 33: uno para distribuir el PAFEF y otro para educación superior. Ello requiere agregar un artículo para cada fondo en la LCF.
4. La determinación del monto que debe asignarse a cada fondo debe tener como referencia una proporción de la rfp, en tanto que la fórmula para su distribución entre entidades federativas y municipios debe definirse en el artículo de la LCF que se refiere a cada uno de los fondos, tomando como referencia el Artículo 34, relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Es necesario establecer criterios para una distribución equitativa entre las entidades federativas de los fondos del Ramo 33, a través de fórmulas objetivas y transparentes. El objetivo sería contar con una fórmula para cada fondo que sea aceptada por todas las entidades federativas como es el caso del FAIS.
5. Una vez evaluada la asignación de recursos a cada entidad federativa, se propone establecer un Fondo de Compensación que vaya acercando a las entidades más alejadas de la media nacional, considerando criterios tales como el Índice de Marginación o el Índice de Desarrollo Humano.
6. En el caso específico del FAEB, es necesario incluir al Distrito Federal en este fondo, transfiriendo íntegramente al mismo los recursos del Ramo 25. A partir del nuevo monto, así como de los recursos adicionales requeridos, debe estimarse la proporción de la rfp que se le debe asignar; a su vez, la distribución de estos recursos debe realizarse con base en una fórmula que considere principalmente el gasto educativo por niño en edad escolar.
7. En relación al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) el cual actualmente se distribuye a través del Ramo 39, sería necesario incluirlo, como un nuevo fondo, en el Ramo 33. Ello requiere la creación de un nuevo artículo en la LCF y la eliminación del Ramo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, a efecto de imprimirle certidumbre a la disposición de estos recursos que se canalizan a inversión pública estatal, es necesario definir su monto anual como una constante de la recaudación federal participable.
8. Adicionalmente se requieren establecer, en un nuevo artículo de la LCF, reglas claras y mecanismos transparentes para la reasignación de recursos, a fin de contar con mayor flexibilidad en el ejercicio de estos recursos y atender de mejor manera las necesidades locales.
9. Considerando que no existe un órgano encargado de controlar la operación del Ramo 33, debe establecerse en la LCF un órgano máximo de colaboración y coordinación entre órdenes de gobierno que defina, revise y norme, de manera concertada, la operación del Ramo 33. En este sentido, se sugiere la creación de una comisión, estableciendo las funciones de la misma en una serie artículos al final de Capítulo V de la LCF. Esta comisión estaría integrada por representantes de los tres órdenes de gobierno y funcionaría como órgano de revisión y evaluación del Ramo 33.

Etapas de transición para la implementación de la propuesta

<p>Preparación: Trabajos previos al PEF 2005</p>	<p>Acciones iniciales: Elaboración y aprobación de PEF 2005</p>	<p>Acciones de seguimiento: 2006-2012</p>
<p>Sesiones de trabajo con la Comisiones de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto del Poder Legislativo para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar las deficiencias del actual marco jurídico que rige la colaboración y coordinación en materia de gasto federalizado. • Revisar alternativas para mejorar la colaboración y coordinación intergubernamentales. • Establecer las bases de una nueva legislación que brinde certidumbre y equidad al gasto federalizado. • Definir con precisión los objetivos del gasto federalizado distinto de participaciones, así como los indicadores de desempeño para su evaluación. <p>Modificación del Capítulo V de la LCF para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delimitar claramente competencias de gasto. • Integrar en el Ramo 33 los recursos de los Ramos 25 y 39, y los Convenios de Descentralización en educación superior. • Crear dos nuevos fondos dentro del Ramo 33: uno para distribuir el PAFEF y otro para educación superior. • Reconocer, en forma explícita, la naturaleza local del gasto federalizado distinto de participaciones, para efectos de fiscalización. • Establecer reglas claras para determinar el monto anual de cada fondo del nuevo Ramo 33, como una proporción de la rfp. En un artículo transitorio se señalará la evolución creciente de recursos hasta alcanzar la proporción señalada en la Ley, en particular para el FAEB, FASSA, FASP y PAFEF. • Establecer fórmulas de distribución equitativa de los recursos. • Establecer la Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación en materia de Gasto federalizado distinto de participaciones. 	<p>Trabajo con la SHCP y la H. Cámara de Diputados, en el marco del proceso de análisis, discusión y aprobación del PEF 2005, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignar un monto similar a los recursos ejercidos durante 2003 en el Ramo 25, al FAEB para descentralizarlos al DF. • Asignar un monto similar a los recursos no ejercidos durante 2002 del Ramo 25 (más de 6 mil millones de pesos) para distribuirlos equitativamente entre los estados con menor nivel de gasto de FAEB por niño en edad escolar, de manera que las entidades que se ubican por debajo del promedio nacional en este indicador empiecen a regularizarse. • Asignar recursos adicionales al FAEB para subir su monto como proporción de la rfp a razón, cuando menos, de 1% de la rfp anual, distribuyendo un porcentaje de estos recursos adicionales entre todas las entidades federativas, de acuerdo al crecimiento de la población en edad, y el porcentaje restante a través de un subfondo compensatorio que favorezca a los estados con menor desarrollo relativo en educación. • Estimar el monto del FASSA considerando la necesidad de mantener el acceso a este fondo de las entidades que adopten el seguro popular; adicionando recursos para fortalecer significativamente la inversión en infraestructura de salud, y aportando los recursos adicionales que se requieren para iniciar un proceso que permita resarcir los costos en que han incurrido las entidades federativas, ante compromisos incumplidos por la Federación. • Asegurar en el FASP un monto equivalente en términos reales, cuando menos al nivel de 2000. • Asignar al PAFEF un monto equivalente en términos reales al nivel de 2003, hasta alcanzar el 2.5% de la rfp. • Asignar, en términos reales, un monto equivalente a los recursos asignados a educación superior y media superior mediante los Convenios de Descentralización en 2003, al nuevo fondo sobre educación superior. 	<p>Revisar permanentemente, en el seno de la Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación en materia de Gasto federalizado distinto de participaciones, el seguimiento y evaluación del desempeño de los programas y acciones derivados del Ramo 33, considerando aspectos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel y calidad de la colaboración y coordinación intergubernamentales. • Precisión y claridad de la delimitación de responsabilidades entre órdenes de gobierno. • Grado de complementación y de visión integral entre los fondos del Ramo 33. • Evolución y alcance de los montos de cada fondo. • Impacto social de los programas y de las acciones financiadas CON EL Ramo 33, en función de los objetivos del Ramo y de cada fondo, y de los indicadores de desempeño adoptados para dicho efecto. • Equidad de la distribución de recursos entre entidades federativas. • Impacto de los recursos de los subfondos de compensación en el abatimiento de rezagos y en el mejoramiento de la equidad social. • Evolución de las acciones de fiscalización realizadas por las instancias locales de control y vigilancia. <p>Seguimiento a los trabajos con la SHCP y la H. Cámara de Diputados, durante el proceso de análisis, discusión y aprobación del PEF de cada año, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que la asignación de recursos a los fondos del Ramo 33 cumplan el mandato de la LCF en cuanto al crecimiento gradual de los montos con relación a la rfp y a la distribución equitativa de éstos. • Evaluar la conveniencia de atar el crecimiento de las asignaciones al FAEB y al FASSA a la dinámica demográfica, una vez que se haya alcanzado la meta establecida en la LCF en términos de la rfp.

Elementos básicos de una propuesta alternativa

Un esquema alternativo a la propuesta antes descrita, incluiría los siguientes elementos:

- Establecer en la LCF la obligación de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública para suscribir convenios de delegación de facultades de fiscalización en las instancias locales de control y vigilancia.
- Determinar el monto de recursos para el FAEB, a partir de adicionar a la suma de recursos del FAEB actual y del Ramo 25, los recursos necesarios para igualar, al promedio nacional, el nivel de gasto educativo por niño en edad escolar de los estados que reciben menos que dicho promedio e incrementar, desde estos nuevos niveles de gasto, los recursos del FAEB con base en el comportamiento de la población en edad escolar.
- Establecer en la Ley de Coordinación Fiscal un nuevo marco jurídico para el gasto federalizado distinto de participaciones, que delimite claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno, a partir del cual las entidades federativas y municipios ejercen los recursos destinados a educación, salud, desarrollo social, seguridad pública, infraestructura física y fortalecimiento financiero, que hoy se distribuyen a través del Ramo 33, Ramo 25, Ramo 39 y Convenios de Descentralización, sin la existencia de fondos que precisen el destino específico de los recursos. De esta manera, las entidades y municipios podrían decidir la distribución de estos recursos, en función de sus respectivas necesidades, con la única limitante de canalizarlos a las áreas antes citadas.

Aspectos complementarios de colaboración y coordinación intergubernamentales

En materia de colaboración y coordinación intergubernamentales no basta revisar el marco jurídico que norma el gasto federalizado distinto de participaciones. También se requiere replantear los términos de participación de los gobiernos locales en los programas federales de subsidios y eliminar la práctica de imponer *Pari Passus* para acceder a los recursos federales, sin tomar en cuenta la opinión de las entidades federativas y de los municipios.

Revisión de los programas de subsidios:

Durante los últimos años se han dado pasos muy importantes en materia de regulación de los programas de subsidios. Prácticamente se han eliminado los financieros y aunque prevalecen los fiscales, el Decreto del PEF 2004 establece, en su artículo 65, que los subsidios de gasto deben sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad. Establece, además, la obligación para las dependencias y entidades paraestatales de elaborar y publicar las reglas para la operación de estos programas.

También se ha avanzado en la descentralización de algunos programas. Especial mención merecen los del Sector Agropecuario. Sin embargo, la operación de muchos de estos programas aún se concentra en las dependencias y entidades federales. Tal es el caso de los programas que mayor impacto tienen entre la población más necesitada, como son los de desarrollo social que, en conjunto, alcanzan más de 23 mil millones de pesos en el PEF 2004.

Entre los principales problemas que aún persisten destacan los siguientes:

- Las entidades federativas no participan en la definición de las reglas de operación de los programas, lo cual muchas veces los hace ajenos a la realidad local, les imprime una rigidez innecesaria que, a su vez, deriva en un subejercicio de los recursos, en detrimento de la población objetivo.
- En ocasiones, los programas son utilizados con fines políticos y obedecen más a prioridades del gobierno federal que a las de los gobiernos locales.
- Su administración requiere de una estructura burocrática federal, que con frecuencia, entra en conflicto con los gobiernos locales.
- La evaluación de los resultados está centralizada, tanto en la definición de metas como de los criterios que miden los resultados.
- En ocasiones se exigen porcentajes de aportaciones locales (*Pari Passu*) como requisito obligatorio para acceder a los programas, sin tomar en cuenta las posibilidades y tiempos presupuestales de las entidades federativas y de los municipios.

En virtud de lo anterior, se propone que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en coordinación con las dependencias federales responsables, participen en la definición de los criterios que determinan la asignación y las reglas de operación de estos programas. Además es necesario que se integre un grupo de trabajo dedicado a analizar qué programas podrían ser descentralizados a los estados y municipios.

En general, el principio rector de la descentralización debe partir del acuerdo de que la **normatividad se define entre los tres órdenes de gobierno y el ejercicio de los recursos –y la fiscalización y la rendición de cuentas- es responsabilidad de los gobiernos locales.**

Este principio, esto no solo evitaría conflictos entre los órdenes de gobierno, sino que generaría importantes ahorros de gasto corriente en las delegaciones federales.

Lo anterior no requiere de modificaciones a la LCF, pero sí de acuerdos de coordinación entre las entidades federativas y las dependencias involucradas. Entre otros, los siguientes programas podrían ser susceptibles de descentralización:

- Empleo Temporal.
- Empresas Sociales.
- Financiamiento a Microempresarios.
- Vivienda Rural.
- Tu Casa.
- Hábitat.
- Jornaleros Agrícolas.
- Adultos Mayores en Zonas Rurales.

Definición concertada de Pari Passus:

La concurrencia de atribuciones y obligaciones entre distintos órdenes de gobierno ha propiciado que se establezcan mecanismos de corresponsabilidad en la ejecución de acciones y, sobretudo, en la aportación de recursos entre los tres órdenes de gobierno. Ésta es una práctica común, incluso deseable en muchos ámbitos del quehacer público.

Lo que resulta inadmisibles es que un orden de gobierno, en este caso la Federación, imponga a los otros, sin consulta de ningún tipo, las condiciones y aportaciones que éstos últimos deben cumplir para acceder a recursos federales que por mandato de la H. Cámara de Diputados consignado en el PEF, el Gobierno Federal debe ejercer a favor de la población, indistintamente de la entidad o municipio donde esta resida.

La práctica a la que habitualmente recurre el Gobierno Federal al fijar estos Pari Passus es la de “invitar” a los gobiernos locales a firmar un convenio, como condición obligatoria para acceder a los beneficios de algunos programas federales.

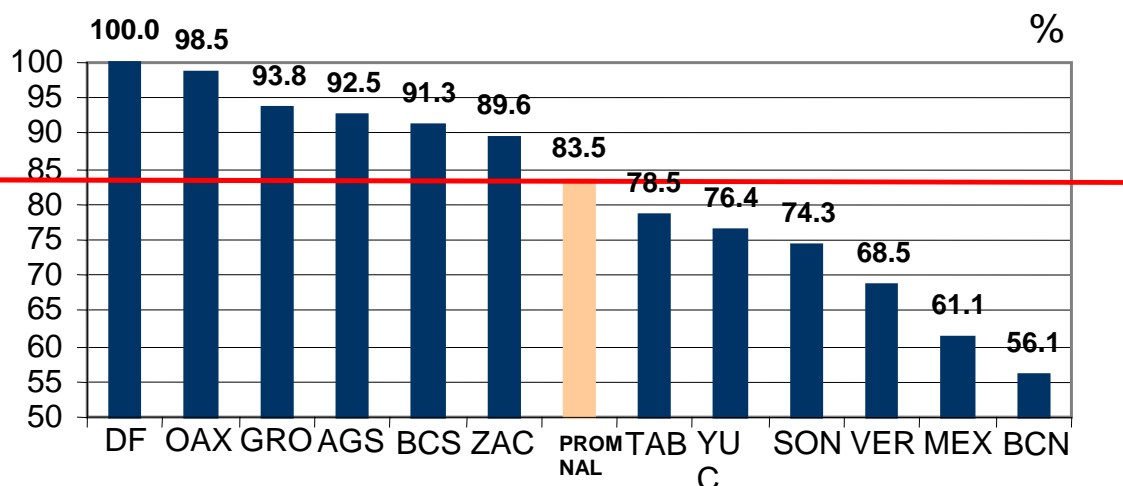
El problema radica en que lejos de verdaderamente convenir los términos de la participación de los gobiernos locales, lo que el Gobierno Federal hace es imponer sus condiciones, sin tomar en consideración la opinión de las instancias locales.

Esto ha derivado en importantes subejercicios del gasto en áreas sensibles como vivienda, entre otros. Además, las prioridades del Gobierno Federal no necesariamente se corresponden con las prioridades locales.

Por lo anterior es indispensable establecer en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública un artículo que establezca la obligación del Gobierno Federal para concertar con las entidades federativas y los municipios los términos de su participación en los programas federales, limitando la posibilidad de condicionar, de manera centralizada, la distribución de recursos a los gobiernos locales.

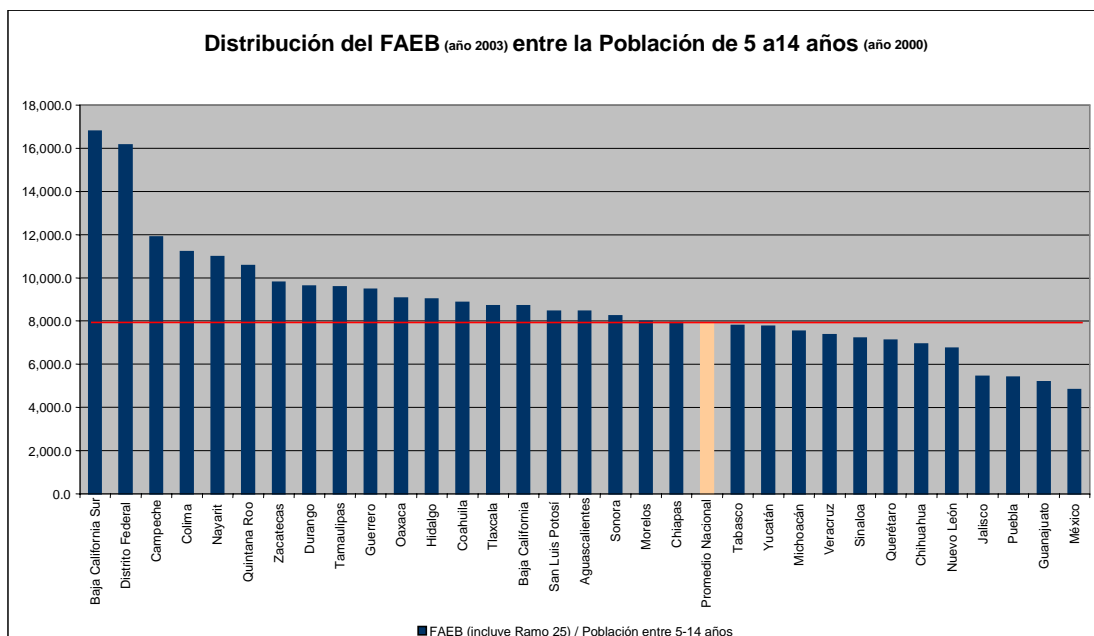
Apéndice estadístico

Gráfica 1: Participación del Gasto Federal dentro del Gasto Educativo Estatal en 1992



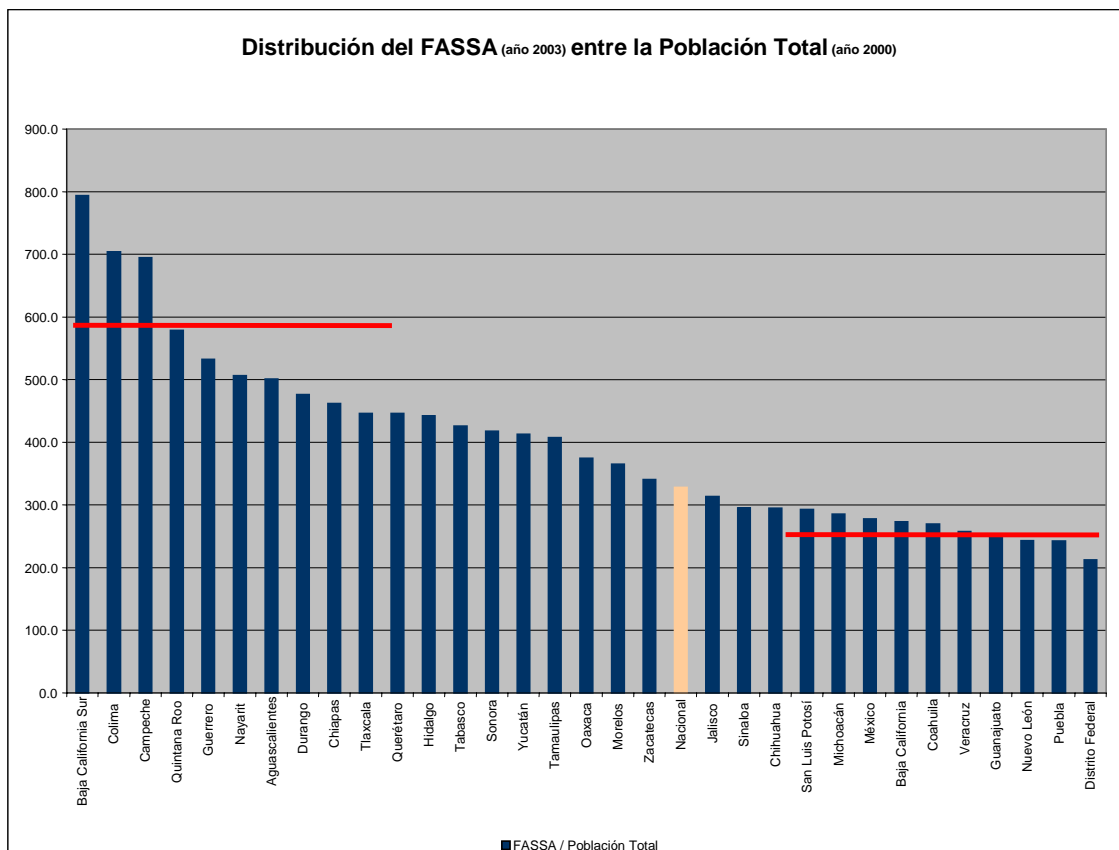
En 1992 la participación del gasto federal dentro del total del gasto en educación básica y normal que realizaron los estados tenía una gran varianza. En esta muestra de entidades se aprecia que mientras que el gasto federal cubría el 100% de este gasto educativo en el Distrito federal, el 98.5% en Oaxaca, y casi el 94% en Guerrero, en el Estado de México sólo cubría el 61% y en Baja California el 56%.

Gráfica 2: Distribución del FAEB por Niño en Edad Escolar



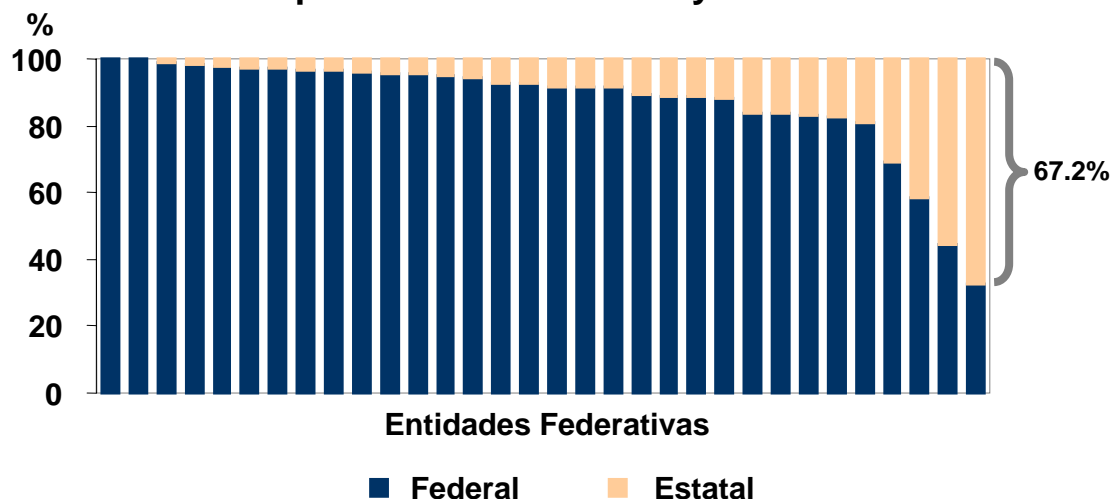
Si a los recursos del FAEB se agregan los recursos del Ramo 25, el Distrito Federal recibe 16,168 pesos por niño en edad escolar, en tanto que 29 estados (se excluyen DF, Baja California Sur y Campeche) reciben, en promedio, 7,224 pesos; es decir un 55% menos.

Gráfica 3: Distribución Inequitativa del FASSA per cápita



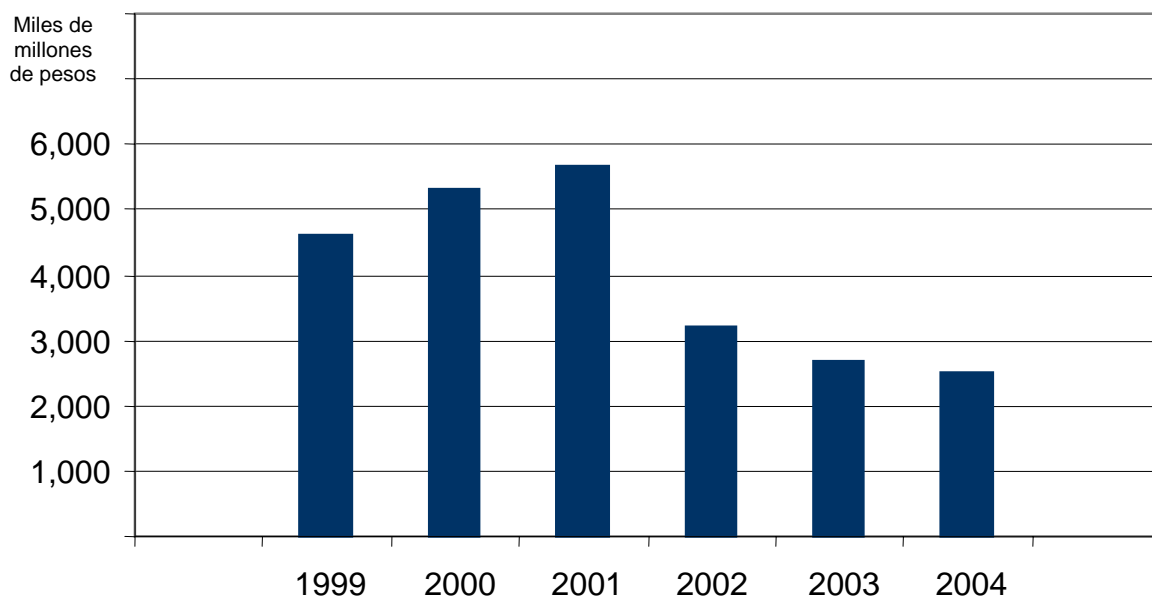
Las 10 entidades federativas que más recursos reciben del FASSA a nivel de gasto per cápita, reciben en promedio 570 pesos, frente a un gasto per cápita promedio de 260 pesos de las 10 entidades que menos recursos reciben; es decir, por cada peso que reciben el primer grupo de entidades, el segundo grupo recibe solamente 46 centavos.

Gráfica 4: Aportaciones federales y estatales en salud



Dada la insuficiencia de recursos federales, las entidades han canalizado recursos propios al gasto en salud. Así, a la inequitativa distribución de los recursos federales, se suma la diferente capacidad de los estados para compensar esta insuficiencia, acentuando la desigualdad en la atención a la población no derechohabiente.

Gráfica 5: Evolución del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública



Los recursos asignados anualmente al FASP durante los últimos tres años representan menos de la mitad de lo que se asignó al mismo fondo en el año 2001.