



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

# Colaboración y coordinación intergubernamentales que brinden certidumbre y equidad en el gasto federalizado

**Gobierno del Estado de Tabasco**

6 de mayo de 2004

# **Contenido**

**Introducción.**

**I. Diagnóstico.**

**II. Objetivos.**

**III. Principales elementos de la propuesta.**

**IV. Etapas para la implementación.**

**V. Escenario deseable.**

# Introducción

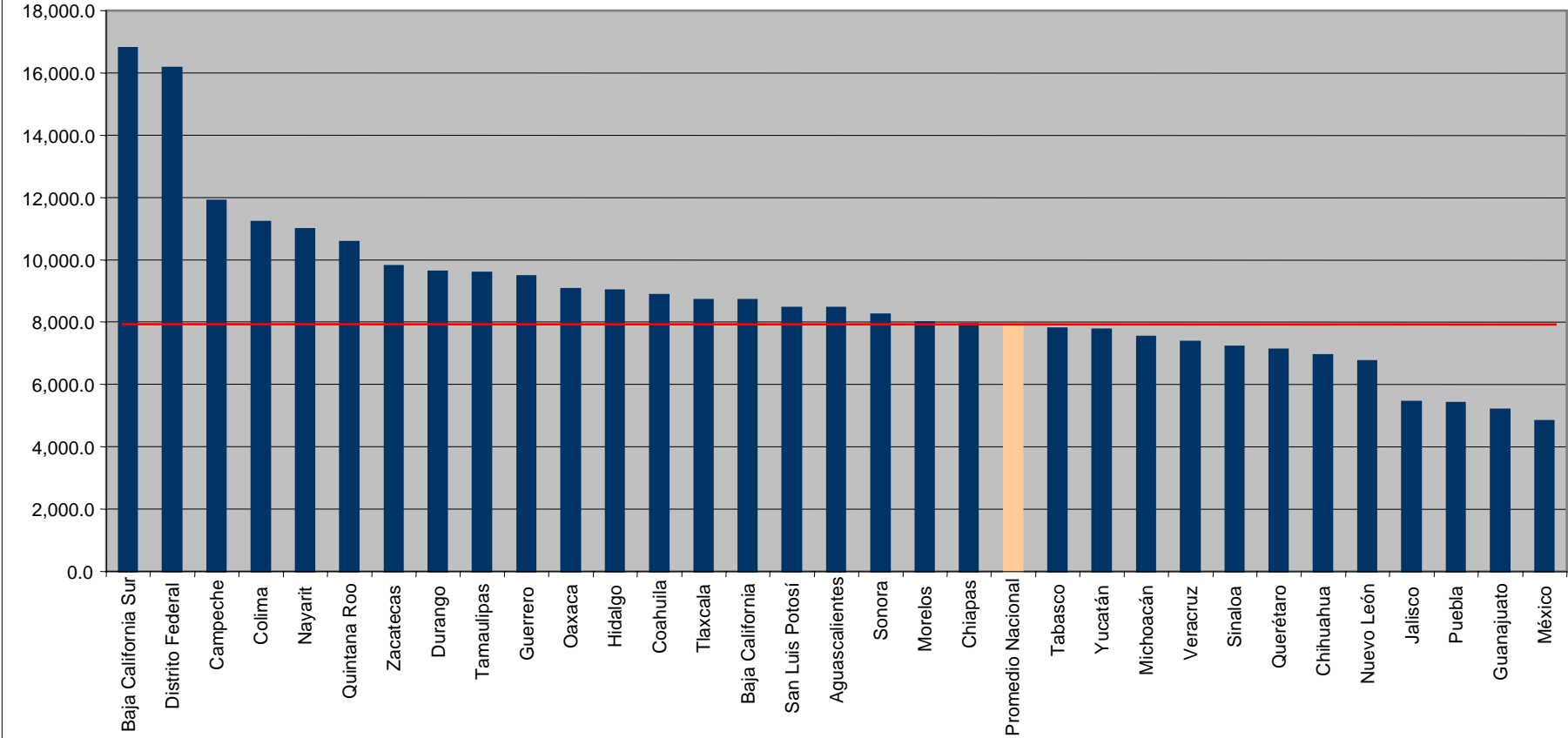
- El gasto federalizado distinto de participaciones representa 19% del PEF.
- Éste incluye el Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, el Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, el Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y los Convenios de Descentralización.
- No obstante la naturaleza común de estos recursos, 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.
- Esta situación genera problemas de ambigüedad de facultades, desarticulación entre fondos, incertidumbre en la disponibilidad de recursos e inequidad en la distribución de los mismos, con impactos negativos sobre las finanzas de los estados y sobre la suficiencia y calidad de los servicios, particularmente de educación y salud.

# I. Diagnóstico

- El Ramo 33 es el rubro de gasto más amplio del presupuesto federal. Es, asimismo, la principal fuente de financiamiento del gasto social y el instrumento que sustenta la descentralización.
- 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 y normal, la salud, el desarrollo social y la seguridad pública.
- Desde su constitución en 1998, los dos fondos en los que se concentra el 75% de este ramo han venido reproduciendo la inequidad y distorsiones de un proceso de descentralización que más que recursos, transfirió problemas a los estados de la República.
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el cual absorbe el 63% de los recursos totales del Ramo 33 y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) que ocupa el 13%, carecen de criterios objetivos y transparentes para su operación. El elemento más importante que define el monto y distribución de estos recursos es el presupuesto del año anterior. El resultado ha sido una marcada inequidad entre entidades federativas.

# Gráfica 1: Distribución del FAEB por Niño en Edad Escolar

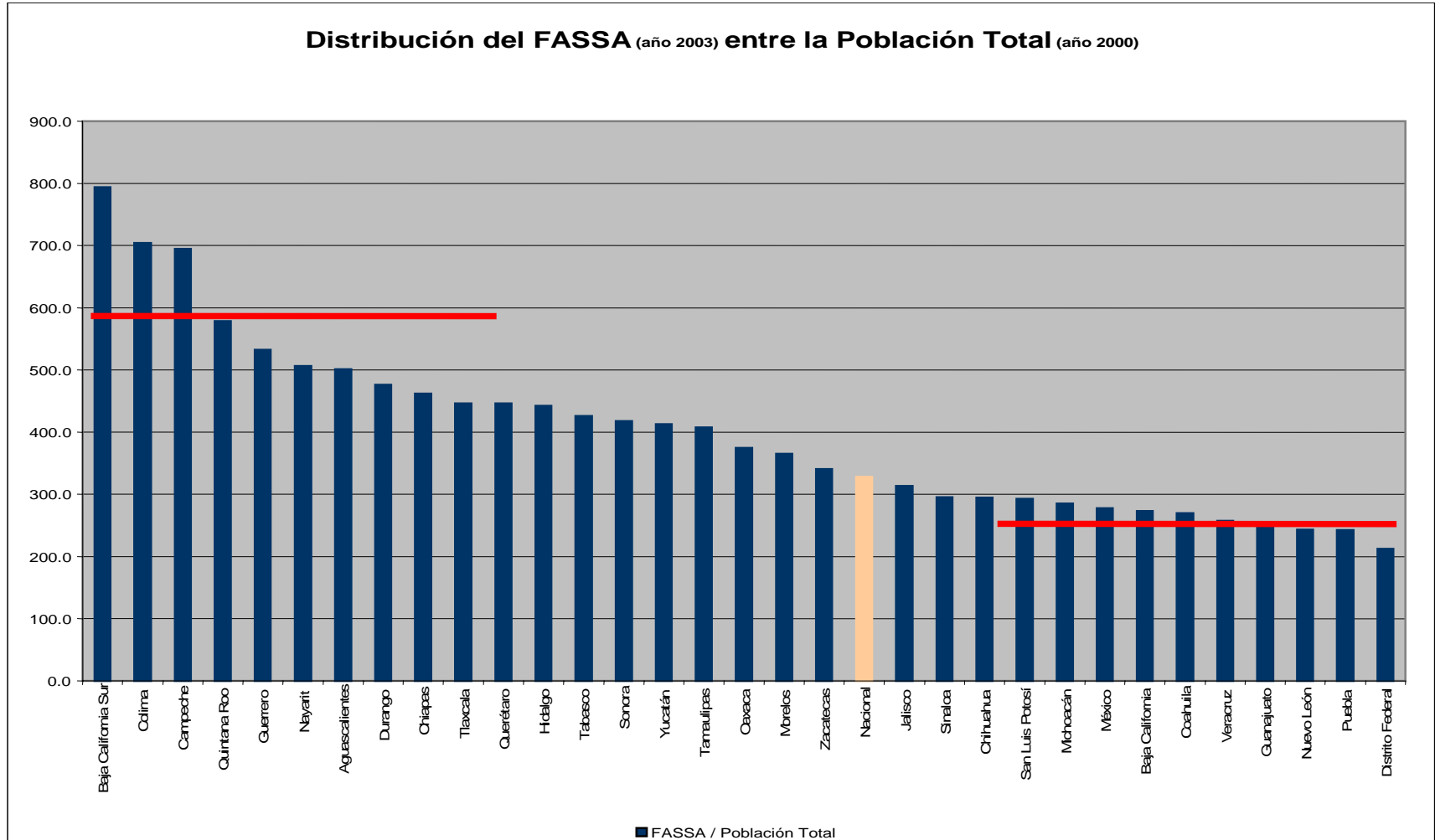
Distribución del FAEB (año 2003) entre la Población de 5 a14 años (año 2000)



■ FAEB (incluye Ramo 25) / Población entre 5-14 años

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 2: 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.

# ...I. Diagnóstico

- 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 y la salud, afectando así la eficacia, imparcialidad y transparencia de las políticas públicas.
- Adicionalmente, la determinación del monto anual del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP) y del Ramo 39 (PAFEF), el cual distribuye recursos para inversión de las entidades federativas, son totalmente discrecionales.

# II. Objetivos

## **El propósito de la presente propuesta es:**

- Construir nuevas bases de colaboración y coordinación intergubernamentales que brinden certidumbre jurídica y equidad en la distribución del gasto federalizado distinto de participaciones.

## **Los objetivos específicos son:**

- Precisar las facultades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, reconociendo la naturaleza local del gasto federalizado distinto de participaciones, para efectos de fiscalización.
- Ordenar y regular, con visión integral, los distintos ramos y fondos que conforman el gasto federalizado distinto de participaciones.
- Ofrecer transparencia y certidumbre jurídica y financiera respecto a los montos de cada uno de los fondos antes referidos, eliminando la discrecionalidad.
- Impulsar una distribución equitativa entre las entidades federativas de los recursos federalizados distintos de participaciones, a partir de reglas y fórmulas compartidas por los tres órdenes de gobierno, que incorporen indicadores objetivos.
- Establecer mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para homologar criterios y establecer instrumentos de seguimiento y evaluación en relación a los fondos de gasto federalizado distinto de participaciones.

# III. Principales elementos de la propuesta

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

- Precisar las facultades y obligaciones de cada orden de gobierno en la definición, operación, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas de estos recursos. 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.
- Establecer 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.

# ...III. Principales elementos de la propuesta

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

- Integrar los recursos federalizados distintos de las participaciones, en el Ramo 33, sujetos a un mismo marco regulatorio que sería el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, una vez reformado.
- Para ello, desaparecería el Ramo 25 y sus recursos se integrarían al FAEB; desaparecería 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.
- 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 de orden y transparencia. Eventualmente convendría fusionar algunos fondos con objetivos afines.

# ...III. Principales elementos de la propuesta

## 3. Certidumbre en los montos:

- Establecer el monto de cada fondo del nuevo Ramo 33 como una proporción de la recaudación federal participable (rfp), como ya ocurre en algunos fondos del actual Ramo 33. Para el FAEB se propone establecer, como meta de mediano plazo, una referencia como proporción de la rfp de varios puntos arriba del nivel actual.
- 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 el DF, conforme al monto anual asignado al Ramo 25. Una vez alcanzado el nivel de gasto del FAEB que se defina, como proporción de la rfp, éste crecería en función, principalmente, del comportamiento de la población demandante.
- Garantizar la compatibilidad del FASSA con lo establecido por la reforma a la Ley General de Salud para que las entidades que permanezcan bajo este régimen, así como aquellas que se mantengan dentro de la opción del Seguro Popular, cuenten con una base suficiente de recursos para fortalecer su capacidad de atención, incrementar la inversión, 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.

# ...III. Principales elementos de la propuesta

## 4. Equidad en la de distribución de recursos:

- Establecer reglas y fórmulas compartidas por los tres órdenes de gobierno que incorporen indicadores objetivos y consistentes, con base en principios de equidad, eficiencia y transparencia. El propósito es contar con una fórmula para cada fondo.
- 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. Es necesario introducir 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.

## 5. Flexibilidad para la reasignación de recursos:

- Permitir la reasignación de recursos, dentro de los objetivos generales definidos en el nuevo Ramo 33, bajo criterios transparentes establecidos y acordados previamente.

## 6. Creación de la Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación:

- Unificar criterios y establecer mecanismos transparentes para la operación, seguimiento y evaluación del funcionamiento de los fondos.

# IV. Etapas para la implementación

<p><b>Preparación:</b> Trabajos previos al PEF 2005</p>	<p><b>Acciones iniciales:</b> Elaboración y aprobación de PEF 2005</p>	<p><b>Acciones de seguimiento:</b> 2006-2012</p>
<p><b>Sesiones de trabajo con la Comisiones de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto del Poder Legislativo para:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Presentar las deficiencias del actual marco jurídico que rige la colaboración y coordinación en materia de gasto federalizado.</li> <li>•Revisar alternativas para mejorar la colaboración y coordinación intergubernamentales.</li> <li>•Establecer las bases de una nueva legislación que brinde certidumbre y equidad al gasto federalizado.</li> <li>•Definir con precisión los objetivos del gasto federalizado distinto de participaciones, así como los indicadores de desempeño para su evaluación.</li> </ul> <p><b>Modificación del Capítulo V de la LCF para:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Delimitar claramente competencias de gasto.</li> <li>•Integrar en el Ramo 33 los recursos de los Ramos 25 y 39, y los Convenios de Descentralización en educación superior.</li> <li>•Crear dos nuevos fondos dentro del Ramo 33: uno para distribuir el PAFEF y otro para educación superior.</li> <li>•Reconocer, en forma explícita, la naturaleza local del gasto federalizado distinto de participaciones, para efectos de fiscalización.</li> <li>•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 señalaría la evolución creciente de recursos hasta alcanzar la proporción señalada en la Ley, en particular para el FAEB, FASSA, FASP y PAFEF.</li> <li>•Establecer fórmulas de distribución equitativa de los recursos.</li> <li>•Establecer la Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación en materia de Gasto federalizado distinto de participaciones.</li> </ul>	<p><b>Trabajo con la SHCP y la H. Cámara de Diputados, en el marco del proceso de análisis, discusión y aprobación del PEF 2005, para:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Asignar un monto similar a los recursos ejercidos durante 2003 en el Ramo 25 al FAEB, para descentralizarlos al DF.</li> <li>•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.</li> <li>•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.</li> <li>•Estimar el monto y mecanismos de asignación del FASSA, buscando la compatibilidad y la no afectación de los recursos transferidos a las entidades adscritas al sistema de protección social en salud, 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.</li> <li>•Asegurar en el FASP un monto equivalente en términos reales, cuando menos al nivel de 2000.</li> <li>•Asignar al PAFEF un monto equivalente en términos reales al nivel de 2003, hasta alcanzar el 2.5% de la rfp.</li> <li>•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.</li> </ul>	<p><b>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:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Nivel y calidad de la colaboración y coordinación intergubernamentales.</li> <li>•Precisión y claridad de la delimitación de responsabilidades entre órdenes de gobierno.</li> <li>•Grado de complementación y de visión integral entre los fondos del Ramo 33.</li> <li>•Evolución y alcance de los montos de cada fondo.</li> <li>•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.</li> <li>•Equidad de la distribución de recursos entre entidades federativas.</li> <li>•Impacto de los recursos de los subfondos de compensación en el abatimiento de rezagos y en el mejoramiento de la equidad social.</li> <li>•Evolución de las acciones de fiscalización realizadas por las instancias locales de control y vigilancia.</li> </ul> <p><b>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:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•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.</li> <li>•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.</li> </ul>

# V. Escenario deseable

Situación actual	Escenario deseable
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controversia en relación a la naturaleza federal o local de los recursos para efectos de fiscalización y rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión segmentada, con escasa coordinación entre ramos presupuestales y fondos de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión integral, con mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno y de complementación de acciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispersión de recursos en distintos ramos y partidas, con reglas diferenciadas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ramo 33</li> <li>○ Ramo 25</li> <li>○ Ramo 39</li> <li>○ Convenios de descentralización</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración del gasto federalizado en el nuevo Ramo 33, que incluya los ramos y partidas dispersas, con una regulación homogénea, con base en los principios de imparcialidad, igualdad jurídica, equidad, transparencia y eficiencia, a través del Capítulo V de la LCF.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incertidumbre jurídica y financiera en la disponibilidad de recursos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ FASP</li> <li>○ PAFEF</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certidumbre jurídica y financiera en la disponibilidad de recursos de todos los fondos del nuevo Ramo 33.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de montos con base en la inercia presupuestaria en más del 75% de los recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de montos con base en necesidades y disponibilidad de recursos, como una proporción de la rfp por fondo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 objetivos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de operación rígidas, definidas en forma centralizada, que no permiten la reasignación de recursos dentro del mismo fondo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas definidas con la participación de los tres órdenes de gobierno, que reconocen las necesidades locales y permiten la reasignación de recursos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes de información heterogéneas en la aplicación de fórmulas y en las labores de seguimiento y evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes de información homogéneas para el desarrollo de indicadores y de fórmulas y para seguimiento y evaluación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen mecanismos específicos de seguimiento y evaluación con participación de los tres órdenes de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de una Comisión Permanente de Colaboración y Coordinación en materia de Gasto Federalizado, responsable de las labores de seguimiento y evaluación.</li> </ul>