

El impacto de la descentralización del gasto público en la gestión de los gobiernos locales en México

Armando de Jesús Gómez Benítez

Introducción

Las relaciones fiscales intergubernamentales en México tiene una historia muy larga e interesante, sin embargo, para los fines de este trabajo resulta importante conocer cómo han evolucionado, principalmente a partir de 1998, y de manera especial cómo se ha comportado la vertiente de la descentralización del gasto público federal; para tal efecto, este trabajo tiene como propósito hacer una revisión de los principales factores externos e internos que estaban presentes antes de 1998 y que dieron lugar a la política de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales en México y qué impactos ha tenido en su gestión pública.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 1998 presentó un nuevo ramo presupuestal denominado Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios, que estaba formado por siete fondos que representaban montos de recursos federales que serían transferidos a los gobiernos estatales y municipales del país para que éstos se encargaran de aplicarlos, principalmente, en la prestación de servicios de educación en diversos niveles y modalidades, en los servicios salud, en la construcción de infraestructura urbana y social, así como en el saneamiento de sus finanzas públicas y en el fortalecimiento institucional de esos ámbitos de gobierno.

Esa novedad en el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal se dio en el marco de las políticas públicas de renovación del federalismo y de la descentralización fiscal que tenían como expresión concreta la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en 1980, que se estaba transformando de ser una vertiente de las relaciones intergubernamentales exclusivamente en materia de ingresos fiscales, en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que ya comprendía la coordinación en materia de gasto público y, de manera consecuente, en la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal que había sido adicionada con un Capítulo V referente a un sistema de transferencias condicionadas denominadas Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, con objeto de establecer los criterios de asignación, las bases para el ejercicio de esos recursos y los destinos específicos que deberán tener los recursos de cada Fondo. Ese sistema de transferencias se ha instrumentado a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde su creación en 1998, los recursos que transfiere el gobierno federal a los estados y municipios a través de los Fondos de Aportaciones Federales que forman parte del Ramo 33 del presupuesto federal, tuvieron un impacto financiero y administrativo muy importante en los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales así como en su gestión pública, ya que se incrementaron los volúmenes de recursos a ejercer, se establecieron nuevos lineamientos y procesos para el ejercicio de los recursos presupuestales transferidos y se ampliaron las obligaciones y funciones para los gobiernos locales, ya que esos Fondos representan el soporte financiero y presupuestal para que los gobiernos estatales y municipales puedan llevar a cabo la prestación de servicios educativos y de salud así como la construcción de obras de infraestructura social de manera descentralizada.

En ese contexto, durante estos años las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatales y municipales han tenido como telón de fondo la discusión alrededor de la efectividad del fortalecimiento del federalismo y de la descentralización fiscal, financiera y administrativa que es inherente a la forma federal de gobierno y el cumplimiento de su objetivo central que es la autonomía política y administrativa.

El presente trabajo tiene como objetivo principal abordar de manera general esa discusión y contribuir a su explicación a partir del análisis de los antecedentes, la normatividad, los criterios de asignación de recursos, los destinos específicos de los recursos transferidos, los procesos de transferencia de recursos y las instancias y mecanismos de control y fiscalización que se han venido utilizando para aplicar la política de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales, así como identificar algunos efectos que ha tenido esa política en la gestión de los gobiernos locales.

1.- Antecedentes y Contexto de la Descentralización del Gasto Público en México.

1.1.- El papel de los Organismos Financieros Internacionales.

En 1990, durante el Consenso de Washington se discutió y se acordó proponer la aplicación de los siguientes diez instrumentos de política económica: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria; tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada

Como se puede ver, entre los instrumentos de política económica propuestos en el Consenso de Washington, se encontraban de manera prioritaria la disciplina fiscal a efecto de reducir el déficit fiscal y financiero de los países más pobres y endeudados que habían gastado más de los ingresos que generaban, para darle una orientación prioritaria al gasto público en los servicios de educación y salud, así como la reforma tributaria que buscaba el saneamiento de las finanzas públicas a partir de la recaudación de mayores ingresos fiscales propios, más disciplina en el gasto público y el cumplimiento de los compromisos financieros contraídos, principalmente con los organismos financieros internacionales.

Sin lugar a dudas, la adopción de esas medidas de política económica por parte del gobierno de México vinieron a impactar en el papel de las finanzas públicas como instrumentos del desarrollo económico y regional del país en su conjunto y en la configuración de las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales que, más tarde, empezaron a poner mayor énfasis en las medidas descentralizadoras del gasto público federal destinado al desarrollo social, principalmente en la educación y la salud para que fueran los gobiernos locales los responsables de su aplicación y de la prestación de esos servicios.

Dentro de esas medidas de ajuste macroeconómico o estructural que se aplicaron en varios países de la región a manera de recetas de los organismos financieros internacionales, se encuentran la descentralización del llamado gasto social, es decir de los recursos destinados a salud, educación, alimentación y vivienda, especialmente para la población que vive en

condiciones de pobreza.

En ese contexto del actual modelo económico surge la cuestión acerca de la función social del estado, la cual pareciera ser muy limitada. Varios autores coinciden en señalar que esta función se puede dirigir a tres aspectos básicos: primero, fomentar la estabilidad macroeconómica mediante la ejecución de una serie de medidas como la contención salarial y el control de la inflación; segundo, ejecutar la política de austeridad fiscal que consiste en reducir el gasto público no productivo como los subsidios a la producción y al comercio; y tercero, aumentar la eficacia de la política social en relación con su costo - beneficio.

Esas tres propuestas, en cierto sentido, se derivan de los problemas fiscales ocurridos en la década de los años setenta en los países industrializados que procuraban ser el estado benefactor con la adopción del modelo Keynesiano. La expansión del gasto público mediante subsidios generalizados y control de precios, y el creciente sector público y su ineficiencia expresada en baja productividad y corrupción así como en presupuestos crecientes, fueron temas de investigación sobre la crisis del estado benefactor de esos años y más tarde, en las décadas de los ochenta y noventa, se convirtieron en objeto de programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que consistieron principalmente en la eliminación de las políticas proteccionistas al mercado interior, la reactivación de la competencia del mercado interno y externo, la apertura comercial, la privatización de las empresas del sector público, la disminución de los niveles de inflación a través de la liberalización financiera, la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas.

Según las propuestas de esos organismos internacionales, la asignación del gasto social tiene que estar necesariamente sujeta a una lógica de saneamiento de las finanzas públicas; es decir, mientras un país mantenga un alto porcentaje de la deuda pública externa en sus finanzas públicas, debe ejecutar necesariamente una política de austeridad fiscal consistente en la reducción del gasto público. Esto quiere decir que la ejecución de la política social tiene que depender necesariamente de la lógica presupuestal. Por esa razón, las propuestas de esos organismos sobre política social consisten principalmente en el aumento de la productividad y del costo – beneficio dentro de un gasto social limitado.

En la década de 1980, el interés del Banco Mundial se centró en la definición y la promoción de los programas de ajuste económico para que los países deudores los ejecutaran y, paralelamente, propuso la creación del Fondo de Inversión Social para financiar la política social compensatoria focalizada en los más pobres quienes eran los más sacrificados por la política de ajuste.

Ese fondo se invirtió principalmente en programas para mejorar la educación, la salud, la nutrición, el abastecimiento de agua y la sanidad. Cabe indicar también que uno de los propósitos de la creación de este fondo fue la descentralización de los proyectos de desarrollo regional para que los gobiernos locales y sus ciudadanos pudieran promover los programas sociales sin intervención del gobierno central. El primer caso de aplicación de este fondo en América Latina fue el Fondo Social de Emergencia en Bolivia, establecido en 1986 (Burki, 1998)

De acuerdo con Alicia Ziccardi, en México, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue inicialmente un programa emergente del Fondo de Inversión Social

aunque, a diferencia del caso Boliviano y otros más, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 –1994) , se pensó desarrollarlo como un programa con perspectiva de largo plazo y de esa manera se convirtió en el principal instrumento de política social de esa época.(Ziccardi,1996)

1.2.- La descentralización de los programas sociales.

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, coinciden en que la descentralización es una de las propuestas más frecuentes para la reforma de la gestión pública y existe entre ellos un consenso acerca de su necesidad para avanzar en la ejecución de las políticas y programas sociales

De acuerdo con la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) el reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento que corrija los problemas macroeconómicos con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos subnacionales, es decir, la descentralización tiene una función redistributiva del ingreso y representa un reto para capacidad de gestión de los gobiernos locales. De acuerdo con ese organismo internacional, la autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios, como los centros de salud y las escuelas, para que puedan responder por sus resultados.(CEPAL, 1998)

Las propuestas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional coinciden completamente con la propuesta de la CEPAL. El primer organismo señala que la descentralización, la participación y la movilización social son tres elementos importantes relacionados con el diseño de una política social eficiente, mientras que para el FMI es importante mantener el saneamiento de las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno para garantizar la factibilidad de una política social.

Por su parte, el PNUD señala que, en teoría, la transmisión del poder y la responsabilidad a los niveles de administración más bajos posibles debería redundar en beneficio de los pobres ya que con ello aumentaría la probabilidad de que el gobierno atendiera sus necesidades.

Al mismo tiempo, esos organismos apuntan a la vez la necesidad del aumento de la eficacia y la madurez de los gobiernos locales a través de programas de capacitación para la administración eficaz de los recursos descentralizados, ya que la ejecución imprudente de los programas de descentralización podría causar la clientelización del acceso a los programas sociales, profundizar las desigualdades regionales y rural – urbana o causar el mal manejo fiscal.(CEPAL,1998) Este planteamiento seguramente está basado en los resultados obtenidos por varios gobiernos nacionales y subnacionales que no han alcanzado los objetivos de los programas sociales y han demostrado bajos niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos transferidos.

Como ya se señaló anteriormente, en México el ejemplo de la aplicación de esas recomendaciones de los organismos financieros internacionales en materia de política social fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que funcionó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, entre 1989 y 1994 y que jugó un papel importante en la conducción de la inversión federal con ciertos criterios descentralizadores en su aplicación y

de clara intención de incorporar la participación comunitaria en la realización de proyectos que buscaban aliviar la pobreza en los estados y municipios más pobres, y que serían dos de sus principales características.

1.3.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el contexto nacional, la descentralización del gasto público se ubica en el proceso de transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que comprenda también los propósitos de establecer la coordinación intergubernamental necesaria en materia de gasto público, financiamiento, deuda y patrimonio público.

Derivado de la ausencia de una disposición constitucional que delimitara los campos de tributación entre la Federación y los Estados, y la falta de unidad entre éstos en el terreno de la política fiscal, el actual sistema de coordinación fiscal tuvo como principal antecedente una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, celebradas en 1925, 1933 y 1947, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios.

Como resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1947 surgió la idea de establecer un sistema en el que el gobierno federal y los gobiernos de los estados aprovecharan las fuentes tributarias en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar la concurrencia impositiva (la que constitucionalmente está permitida), sino el de controlarla y orientarla unificadamente entre ambos órdenes de gobierno. Resultado de esos planteamientos fue el establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias. No obstante, los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979, no fueron capaces de eliminar el problema de la superposición o múltiple tributación (concurrencia impositiva), aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental más sólidos y efectivos.

En ese contexto, entre los funcionarios fiscales del gobierno federal y los de los gobiernos estatales surge la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno.

Más tarde, en 1980, se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano que propiciaron el nacimiento del SNCF y los elementos jurídicos que surgen con él. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", mismo que establece sus lineamientos en una nueva "Ley de Coordinación Fiscal (LCF)", cuya vigencia se da a partir de 1980 y en el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" creado para tal efecto como un instrumento jurídico que establece las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas

fiscales de las entidades federativas, por lo que se tiene que firmar por parte de los gobiernos federal y estatales.

Desde entonces el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas éstas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado a partir de 1980 está integrado por varios elementos que permiten su funcionamiento. En primer lugar por el Acuerdo de Adhesión al propio sistema que es suscrito por el gobierno federal y los gobiernos estatales, en segundo lugar por un Sistema de Participaciones que, como se explicará más adelante, ha sido el principal mecanismo financiero de las relaciones intergubernamentales, el cual está formado básicamente por dos fondos mediante los cuales se efectúan las transferencias que corresponden a los gobiernos locales, así como por un sistema de colaboración administrativa que establece las bases para la realización de las funciones propias de la administración tributaria, es decir, la recaudación, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, la fiscalización y la cobranza de las contribuciones previamente convenidas.

1.3.1.- El Sistema de Participaciones Federales

Con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en 1980 se instituyó, como parte del mismo, un Sistema de Participaciones en ingresos federales, en el que las entidades federativas que se adhirieran al mismo, así como sus municipios recibirían porcentajes fijos de toda la recaudación de impuestos federales que obtuviera la federación en el ejercicio fiscal a cambio de la suspensión de impuestos estatales y municipales que se contrarían con las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, así como la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, y que estaban acordadas y establecidas en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y otras limitaciones potestativas establecidas en diversas leyes federales, que se fueron añadiendo a través de acuerdos específicos entre los gobiernos de las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos económicos que reciben las entidades federativas y los municipios provienen de tres vías, los fondos de participaciones (a los que alude el Convenio de Adhesión y la Ley de Coordinación Fiscal), las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios (establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal) y los Incentivos económicos (derivadas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal). Las dos primeras constituyen lo que se ha denominado Sistema de Participaciones en Ingresos Federales. Algunos de ellos se constituyen con un porcentaje fijo de la recaudación federal participable, otros como proporción de la recaudación del impuesto y otros bajo un mecanismo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe destacar que el sistema de participaciones ha representado para la coordinación fiscal en México, uno de los aspectos más importantes de las relaciones intergubernamentales en

materia fiscal hasta llegar a considerarla como la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dado que el volumen de ingresos que se reparte a las entidades federativas y municipios vía participaciones es bastante significativo y representa su principal fuente de ingresos. Esto tiene su explicación, por un lado en el alto nivel de concentración de las principales fuentes de ingreso en el ámbito de gobierno federal, como producto del esquema de armonización tributaria propiciado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y por otro, en el que las Entidades Federativas y Municipios cedieron sus principales fuentes tributarias al gobierno federal a cambio de recibir participaciones, acción que aunada al hecho de que los gobiernos estatales y municipales no contaban con fuentes tributarias propias de base amplia, que eran poco dinámicas y de bajo rendimiento financiero, hizo que se vieran obligados a firmar un Convenio de Adhesión que les garantizara un nivel financiero estable, situación que actualmente prevalece y que ha redundado en que la principal fuente de sus ingresos provengan actualmente de las transferencias en ingresos federales, derivadas de la recaudación tributaria federal y de los derechos petroleros, a las que se les denomina Participaciones.

De esta forma las trasferencias por Participaciones Federales en México, constituyen un sistema que ha sido denominado por la teoría del federalismo fiscal como de revenue sharing, es decir, participación en ingresos, dado que los rendimientos impositivos que el gobierno federal distribuye entre las entidades federativas y municipios, representan porcentajes fijos de conceptos de ingresos federales que constituyen fondos de participaciones cuyo reparto obedece a fórmulas de distribución que incorporan diversos elementos, el cual no se trata simplemente de un esquema cuyo propósito sea el de retribuir a las entidades, de acuerdo con el lugar geográfico en que han sido generados los impuestos, sistemas conocidos en la literatura teórica como de tax sharing, sino que obedece a un sistema de participaciones de carácter resarcitorio por la pérdida financiera que sufrieron las entidades y municipios al suspender sus tributos con la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, al cual en la actualidad se le dio un impulso redistributivo al incluir la población como elemento de reparto de las participaciones federales.

Desde los inicios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la base para la integración de los fondos de participaciones, es la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), la que actualmente se define como los ingresos totales que obtenga la federación por todos sus impuestos federales, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones y compensaciones por los mismos conceptos. No se incluyen en dicha recaudación, los derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo, así como los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves) y sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación de IEPS que se distribuya a las entidades como participaciones directas, ni el 6% sobre premios de loterías, rifas, sorteos, ni la parte de la recaudación que le corresponde a las entidades federativas de los contribuyentes pequeños que los gobiernos locales incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, la Recaudación Federal Participable para la integración de los fondos de participaciones se expresa como recaudación neta.

La forma como se ministran las participaciones a las entidades federativas y municipios, como se señaló, presenta dos mecanismos: participaciones vía fondos y las participaciones directas o adicionales. En la actualidad los fondos de participaciones son bastante

significativos para los ingresos de las entidades federativas y municipios, destacando el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

El Fondo General de Participaciones (FGP), es el más importante de los conceptos de ingresos de los estados y municipios, ya que se integra con el 20% de la recaudación federal participable, adicionándose con un 1%, en virtud de la coordinación de las entidades en materia de derechos; además de manera marginal, el Fondo General de Participaciones se incrementa con la actualización por inflación del aquel entonces incentivo económico por colaboración administrativa del 80% de la recaudación que las entidades federativas realizaban hasta 1989 proveniente de un régimen tributario federal especial en el impuesto sobre la renta, que entonces se aplicaba a los contribuyentes dedicados a las actividades económicas del sector primario (ese régimen tributario se denominaba genéricamente como "Bases Especiales de Tributación").

En cuanto a la distribución del Fondo General de Participaciones (20% de la recaudación federal participable) entre las 32 entidades federativas y la parte correspondiente a los municipios (cuando menos el 20% de lo asignado a las entidades), es de señalar que el esquema de participación al inicio del sistema (1980-1983), buscaba aproximarse, de manera importante a un esquema donde los montos de estas transferencias en ingresos, se distribuyeran de conformidad al origen de la fuente de recursos, es decir, que correspondieran principalmente a las entidades federativas que habían generado los impuestos y en aquellas donde se hubiera presentado la mayor pérdida económica por la derogación o suspensión del cobro de gravámenes. Esta filosofía original con la que se constituyó el sistema de participaciones, tenía como objetivo resarcir a las entidades federativas la pérdida económica sufrida por la suspensión y derogación de tributos locales al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como premiar a las entidades federativas que presentaron un mayor dinamismo en la generación de recursos fiscales federales. Dicha filosofía tuvo como sustento el denominado principio resarcitorio.

El otro fondo de participaciones que conforma el sistema, es el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el cual se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye por entero a los municipios, a través de los estados. La distribución de este fondo se realiza actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de las denominadas contribuciones asignables locales, es decir, con la recaudación del impuesto predial y de los derechos locales por el cobro de los servicios de agua potable. Con esta fórmula se busca alentar a los gobiernos municipales a mejorar la recaudación de estas contribuciones, que tradicionalmente han mostrado bajos ordenes en México.

Cabe señalar que además de recibir el 100% de los recursos que corresponden al fondo de fomento municipal, los municipios reciben también como mínimo el 20% de las cantidades que por el Fondo General recibe cada uno de los estados, mismos que se distribuyen entre ellos de conformidad con los lineamientos que dicte anualmente la legislatura de cada entidad federativa.

Respecto al origen del Fondo de Fomento Municipal, podemos señalar que este se crea en 1981 con la adición del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de fortalecer los ingresos de los municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos ordenes de gobierno. Esto se explica porque la situación imperante antes de la entrada en vigor de este fondo, creaba la necesidad de instrumentar

un mecanismo que integrara en un solo instrumento las distintas políticas de fomento municipal que en aquel entonces existían.

Otro aspecto a destacar de la evolución del Fondo de Fomento Municipal, es que su integración desde su entrada en vigor a la fecha ha presentado tres grandes etapas en cuanto a la forma como se integran los recursos que serán distribuidos. Así, la primera etapa comprendida de 1981 a 1986 se integró con recursos que se derivaron de los impuestos (o derechos) adicionales sobre la extracción de hidrocarburos. La segunda etapa comprendida de 1987 a 1995 el Fondo de Fomento Municipal se constituye con un porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenga el gobierno federal en un ejercicio fiscal. La tercera etapa comprendida de 1996 a la fecha, el Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable.

Otro tipo de recursos que se distribuyen entre las entidades es la denominada Reserva de Contingencia, que son los ingresos que se destinan sólo a aquellas entidades federativas en las que se presentan durante un ejercicio fiscal ciertas características en las que se establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

La Reserva de Contingencia fue creada en el año de 1988 para compensar a las entidades federativas que se vieran afectadas por el cambio en el procedimiento de integración y distribución del Fondo General de Participaciones vigente desde el año de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1987, e integrada con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación (denominada recaudación federal participable para los ejercicios posteriores a 1990); su distribución se realizaba en forma directa en función de la diferencia que presentaran las entidades; y en aquellos casos en que la cantidad de recursos que la constituían no fueran suficientes al no alcanzar para cubrir el 100% de las diferencias, éstos se repartían a prorrata, de forma tal que todas las entidades que recurrían a ella recibían cierto monto de recursos.

Además de los fondos de participaciones, las entidades federativas reciben en México una participación directa o adicional proveniente de la recaudación de algunos Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto establecida en el Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta participación se refiere al 20% de la recaudación proveniente del impuesto especial sobre la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y las bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación del IEPS proveniente de los tabacos labrados. A diferencia de la participación vía fondos, éstas se distribuyen directamente entre las entidades federativas de acuerdo con la proporción de la enajenación de cada uno de los bienes gravados que se realizó en su territorio el año inmediato anterior. De igual forma que en el caso del Fondo General de Participaciones, los estados deben participar a los municipios por lo menos el 20% de lo que reciben por estos conceptos.

Otras participaciones directas o adicionales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal son las que reciben los municipios que se encuentren en las siguientes situaciones:

a) que cuenten con frontera o litoral por los que entren o salgan bienes que se importen o exporten (0.136% de la RFP distribuido bajo el mismo criterio de distribución del FFM, pero en el que únicamente se considera la información de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua de los 39 municipios que participan de él);

b) que cuenten con frontera o litoral por donde se realice la salida del país de petróleo (3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo); esta participación se distribuye entre los 7 municipios que guardan esta característica.

No obstante la estabilidad de los flujos de ingresos para las entidades federativas y municipios, el sistema de participaciones ha contribuido en acentuar la dependencia financiera de los gobiernos locales sobre los recursos federales (participaciones), ya que hasta antes de 1998 representaban su principal fuente de ingresos.

El efecto redistributivo de su principal fondo, no cuenta con incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales. Esto se entiende si consideramos que el porcentaje de distribución por el factor poblacional es de 45.17%, en tanto que la proporción resarcitoria prevista en la segunda parte del Fondo General, es del mismo porcentaje pero que para su distribución utiliza algunas variables para medir la generación de los ingresos fiscales, fórmula que no necesariamente refleja con precisión el esfuerzo fiscal y la situación económica en general, al sólo considerar algunos consumos específicos (Cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina, etc.) que no necesariamente reflejan la evolución económica en general.

1.3.2. Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

La Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ha pasado por dos grandes momentos, una etapa donde la participación de las entidades federativas fue más activa con la administración integral del impuesto al valor agregado y una segunda etapa donde los gobiernos locales disminuyeron su participación para centrarse en una colaboración administrativa parcial en los principales impuestos federales, y encargarse más del control y la fiscalización de los mismos; sin embargo, se puede decir que la colaboración de los gobiernos estatales y municipales en la recaudación y administración de diversos impuestos federales ha evolucionado favorablemente en los últimos 10 años, en especial en las contribuciones relacionadas con los vehículos (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) y en materia de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de pago de los impuestos federales, ya que a través de esta colaboración se ha ampliado la presencia fiscal de los gobiernos estatales y municipales y se ha elevado el grado y capacidad técnica de sus funcionarios fiscales.

No obstante lo anterior, los incentivos económicos por colaboración administrativa resultan poco relevantes y representativos para las entidades federativas, respecto a sus ingresos propios o por participaciones y aportaciones, ya que a través del tiempo, el peso relativo entre los incentivos económicos y las participaciones ha aumentado muy poco, a pesar de que el esfuerzo realizado por las entidades es considerable, en términos de los sistemas de administración y de la capacitación de su personal.

Finalmente, es importante comentar que en nuestro sistema de coordinación y colaboración intergubernamental, no existen esquemas en donde las entidades federativas puedan acceder a acuerdos de colaboración en materia hacendaria entre sí, es decir lo que en la teoría se conoce como colaboración horizontal entre miembros de un estado federal, por lo que la coordinación intergubernamental en materia fiscal también ha sido un espacio de negociación política, fiscal y financiera en el que se ha tratado de revertir la tendencia

centralista de nuestro país y en donde no cabe hablar de descentralización sino de coordinación y colaboración en el desempeño de funciones específicas, porque los gobiernos de las entidades federativas han cedido parte de sus facultades tributarias al gobierno federal a cambio de recibir del gobierno federal importantes cantidades de recursos fiscales de manera permanente.

2.- LA FORMULA PRESUPUESTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

2.1. Antecedentes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de 1989, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se diseñó un nuevo esquema para la descentralización del gasto público federal. El Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación cambió su nombre por el de “Solidaridad y Desarrollo Regional” y en el marco del Convenio Único de Desarrollo surgió el Programa Nacional de Solidaridad que, como ya se apuntó anteriormente, fue el más importante durante ese periodo de gobierno (1989 – 1994).

En 1992, casi al final del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se creó la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y municipales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país. Con esa nueva orientación el Convenio Único de Desarrollo se transformó en “Convenio de Desarrollo Social” (CDS) y posteriormente, en 1995, el Ramo 26 cambió de denominación a “Superación de la Pobreza”.

Durante el periodo 1995-2000, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se propuso conducir las relaciones con los estados y municipios utilizando como principales herramientas la descentralización y el desarrollo de las regiones de acuerdo con los planteamientos y objetivos del Programa para un Nuevo Federalismo, en el que se planteó que el federalismo debería considerar una redistribución del ejercicio de recursos fiscales, así como de competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal en función de que éstos dos últimos son los ámbitos que están más directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población, sentando bases firmes que permitieran superar los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos.

Como se puede ver, esos propósitos oficiales correspondían con los planteamientos de los organismos financieros internacionales señalados al principio de este trabajo, que recomendaban la adopción de esquemas de ejercicio del gasto público, especialmente el destinado a combatir la pobreza rural y urbana, de manera descentralizada por parte de los gobiernos locales para incrementar los niveles de participación comunitaria, de eficiencia y de costo beneficio.

De esa manera, las relaciones intergubernamentales se desarrollaron sobre tres vertientes principales: la renovación del federalismo, la descentralización de recursos y funciones y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de

Coordinación Hacendaria que comprendiera no sólo los aspectos relacionados con la coordinación intergubernamental en materia de los ingresos fiscales sino también los relativos al gasto, la deuda y el patrimonio públicos, tanto del gobierno federal como de los estados y municipios.

Entre los objetivos generales de ese programa de gobierno destacaban los siguientes:

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extremas, desarrollo urbano y vivienda.
- Fortalecer la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del Ramo 26 que se distribuyen en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo.

En ese marco de políticas de gobierno, el ejercicio fiscal de 1998 empezó con importantes cambios: el Presupuesto de Egresos de la Federación registró el cambio en la denominación del Ramo 26 “Superación de la Pobreza” por el de “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” que contenía una estructura programática y financiera orientada a proyectos sociales, la generación de empleos y a impulsar las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza tales como: empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social.

Otro hecho importante para los fines de este trabajo, fue que el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998 presentaba un nuevo esquema de transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales bajo la creación del Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” que dispone el ejercicio del gasto federal hacia los estados y municipios a través de los siguientes fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que, a su vez se distribuye en dos fondos:
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - b) Fondo para la infraestructura Social Municipal.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Un factor importante muy vinculado a la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, fue la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que estaba vigente desde 1980 y a la cual se le adicionó un capítulo V referente a los Fondos de Aportaciones federales en el cual se establecen las bases para la distribución, aplicación y control de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y municipales a través de los fondos antes señalados, que, como se puede ver, se trata de transferencias condicionadas, es decir, son recursos “etiquetados” o con un destino específico que permiten un escaso margen de discrecionalidad a los gobiernos locales en su aplicación y control ya que se trata de recursos que son fuertemente vigilados tanto por instancias federales como estatales.

Dentro de ese nuevo escenario de política de descentralización fiscal enmarcada en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y más específicamente en el Programa para un Nuevo Federalismo, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, a partir del ejercicio fiscal de 1998, comenzó a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación fiscal, creando un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las entidades federativas y municipios, que sería adicional a los ya existentes bajo la forma de participaciones federales y convenios de descentralización.

Con el propósito de dar permanencia a los recursos que la federación aportaría para el mejor desarrollo de las actividades descentralizadas a las Entidades Federativas, el Presidente Ernesto Zedillo promovió el 11 de noviembre de 1997, la iniciativa que reformó diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y le adicionó un capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”

El nuevo esquema de transferencias pretendía ser un avance en materia de descentralización y federalismo hacendario, ya que los acuerdos y convenios de descentralización que servían de base jurídica y administrativa para la transferencia de recursos presupuestarios tomarían una nueva figura legal, dando con ello certidumbre a los estados y municipios respecto a la permanencia de los recursos transferidos a través del tiempo. Otra ventaja sería que con base en los fondos establecidos, las entidades federativas podrían disponer de mayores recursos y mejorar sus propios procesos de presupuestación.

Un año después, en noviembre de 1998, por iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo, se reformó nuevamente la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones Federales para coadyuvar con los gobiernos estatales y, en su caso, con los municipios en las actividades de educación tecnológica y de adultos y de seguridad pública, quedando constituidos como:

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

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

De esa manera, quedó integrado el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como se le conoce actualmente.

2..2.- Los Fondos de Aportaciones Federales.

Dentro de una nueva conformación de atribuciones de gasto entre los tres ámbitos de gobierno, los Fondos de Aportaciones Federales son recursos que el Gobierno de la

Federación transfiere a los Estados y Municipios para su ejercicio, condicionando su gasto a los fines específicos para los que fueron creados, teniendo como objetivo principal fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades locales, estatales y municipales, con estricto respeto a la autonomía de gestión en el ejercicio del gasto que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población.

Es importante señalar que los Fondos de Aportaciones Federales teóricamente corresponden al concepto de Transferencias Condicionadas, es decir, se trata de recursos del gobierno federal que son transferidos a otros niveles de gobierno para que sean aplicados en el desarrollo de funciones específicas y en la prestación de servicios en un ámbito geográfico y político determinado tratando de satisfacer necesidades sociales bien identificadas y focalizadas y de generar impactos en la economía regional y en los niveles de bienestar en las comunidades. Eso hace necesario identificar las características propias de las Participaciones y las Aportaciones como los dos principales conceptos del sistema de transferencias intergubernamentales.

En resumen, se pueden identificar las siguientes características de las Participaciones Federales:

- Se derivan como porcentaje de la recaudación Federal Participable.
- La Ley de Coordinación Fiscal establece un mecanismo claro para su determinación y asignación.
- La aplicación de los recursos es de carácter libre, no tienen destino específico.
- La fiscalización de su aplicación corresponde a los órganos de auditoría estatal y municipal.
- De estos recursos se rinde cuenta al Congreso Local.
- Estos recursos pueden aplicarse como garantía crediticia.
- Los estados están obligados a otorgar como mínimo el 20% a los municipios y el 100% del fondo de fomento municipal.

Por su parte, las Aportaciones Federales, tienen las siguientes características principales:

- Se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que tienen una naturaleza federal que nunca pierden en el proceso de su asignación, ejercicio y control.
- La aplicación de los recursos tiene un destino específico.
- Su fiscalización corresponde en primera instancia a los órganos de fiscalización estatales y posteriormente a los federales.

- En la vigilancia y el control en el ejercicio de estos recursos intervienen instancias federales.
- Estos recursos no pueden ser aplicados como garantía.
- Se establecen específicamente los fondos y montos que corresponden a los estados y a los municipios.

Eso significa que las Aportaciones a diferencia de las Participaciones, son recursos que nunca pierden su naturaleza federal y que por tratarse de transferencias condicionadas no pueden ser ejercidos bajo condiciones completas de autonomía, es decir, los estados y los municipios no los pueden aplicar de acuerdo a sus prioridades o para fines distintos, y aunque ya en el ámbito local los recursos quedan sujetos a la normatividad jurídica estatal, siempre estarán vigilados por instancias federales. Eso hace concluir que su administración se realiza en una gran parte bajo condiciones de delegación.

2.3.- El Destino de los Fondos de Aportaciones Federales.

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

En este Fondo se encuentran los recursos que el gobierno federal transfiere anualmente a los gobiernos estatales en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, como apoyo financiero para que ejerzan las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los Artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

En el Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que los recursos de este Fondo están destinados para el financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. De las principales funciones establecidas en los mencionados artículos encontramos como principales atribuciones de las autoridades educativas locales las siguientes:

- Prestar servicios de educación inicial¹, básica² -incluyendo la indígena- especial³ y Normal.
- Proponer a la SEP los contenidos regionales a incluir en planes y programas de estudio.
- Ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo, respecto del fijado por la SEP.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica de conformidad a las disposiciones de la SEP.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo a lo dispuesto por la SEP.

¹ La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos (Artículo 40 LGE).

² La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria.

³ La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes (Artículo 41 LGE).

- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación.

Es importante comentar que la transferencia de recursos humanos para la prestación de los servicios de educación para los gobiernos estatales representó un crecimiento mayúsculo en el número de servidores públicos y, en consecuencia, en sus gastos de operación y en el aumento de la complejidad de sus relaciones laborales y prestaciones sociales, por lo que casi el 90% de los recursos de este Fondo de Aportaciones están destinadas a cubrir todos esos rubros de gasto.

Por otra parte, en el convenio de descentralización de los servicios de educación básica y normal estaba prevista la creación en el ámbito local de organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal que se encargaran de la prestación de esos servicios por lo que el cumplimiento de ese compromiso representó para los gobiernos estatales un crecimiento considerable en su aparato administrativo y un nuevo marco de relaciones políticas y laborales más complejas debido a la incorporación a su burocracia de un gremio numeroso y acostumbrado a las negociaciones laborales en bloque a nivel central con la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal.

Como se puede ver, este fondo ha tenido un comportamiento creciente para todos los Estados y representa el principal concepto de gasto de los gobiernos estatales debido al número de profesores y planteles escolares que les fueron transferidos. Esto se hace aún más evidente en aquellos estados que tienen mayor población como son los casos de Chiapas, Jalisco, México y Veracruz; sin embargo, todos los estados reclaman medidas y cantidades compensatorias para superar el déficit presupuestal que esto les ha ocasionado ya que tienen que destinar cada vez mayores recursos al gasto corriente en detrimento del gasto de inversión.

2.3.2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

En este fondo se encuentran los recursos que la Federación transfiere anualmente a las Entidades Federativas en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal, como apoyo financiero para que ejerzan las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los Artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

Los recursos de este fondo se destinan al ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13º y 18º de la Ley General de Salud les competen a las Entidades Federativas, destacando las siguientes:

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general ;
- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;
- Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;

- Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes.

En otras palabras, el destino de estos recursos es la operación de los servicios de salud que se brindan a la población abierta, es decir, a la población que no tiene acceso a los beneficios de los sistemas de salud y asistencia social como los del Instituto Mexicano del Seguro (IMSS) o del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); eso significa que la mayor parte de los recursos de ese Fondo se aplica en el pago de sueldos y prestaciones económicas del personal médico y administrativo, así como en la operación y mantenimiento de las instalaciones hospitalarias y administrativas, por lo que, en la mayoría de los casos resultan insuficientes y obliga a los gobiernos estatales a tener que aportar cantidades adicionales provenientes de sus recursos fiscales propios generando situaciones de déficit presupuestal.

En los convenios de descentralización de los servicios de salud, también se aprobó la creación de organismos públicos descentralizados de la administración pública de los estados que se hicieran cargo de la prestación de esos servicios, por lo que el efecto en la estructura administrativa de los estados fue considerable así como en materia laboral, ya que en este proceso también se dio la transferencia de un gremio sindical políticamente importante que vino a hacer más complejas las relaciones laborales con la burocracia estatal y federal.

2.3.3.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

De acuerdo con lo señalado en capítulos anteriores, este Fondo tiene como antecedentes inmediatos al Programa Nacional de Solidaridad y a los recursos presupuestales del Ramo 26.

Este Fondo de Aportaciones Federales concentra los recursos federales que serán transferidos a estados y municipios para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones destinadas a la población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

De los recursos que integran este fondo, la parte correspondiente al Estado (FISE), se orientará a la realización de obras y acciones de alcance regional o intermunicipal, en función de que estos recursos son un instrumento importante para la planeación del desarrollo estatal.

Por otra parte, tanto los Estados como los Municipios podrán disponer hasta de un 3% de sus respectivas partes, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras que correspondan a cada ámbito de gobierno, en los términos del Artículo 33 de la LCF.

De los recursos que integran este fondo, los correspondientes a la parte Municipal (FISM), se enfocan a cubrir exclusivamente el financiamiento de las obras siguientes:

- agua potable,
- alcantarillado,

- drenaje y letrinas,
- urbanización municipal,
- electrificación rural y de colonias pobres,
- infraestructura básica de salud,
- infraestructura educativa,
- mejoramiento de vivienda,
- caminos rurales e
- infraestructura productiva rural

Adicionalmente al 3% antes mencionado, los Municipios podrán disponer de hasta un 2% de los recursos que por concepto de este fondo les corresponda, para financiar un programa de desarrollo institucional. Lo anterior bajo convenio tripartito con el Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, el Gobierno del Estado y el Municipio respectivo.

En las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que identifican el destino de los recursos en obras de infraestructura urbana y social y que restringen la aplicación de los recursos para desarrollo institucional a la celebración de convenios tripartitas con los gobiernos federal y estatales, se puede apreciar la inercia centralista y la aplicación de criterios que no tienen ninguna relación con los propósitos de fortalecimiento político y desarrollo administrativo de los gobiernos locales en un marco descentralizador ya que impiden el ejercicio autónomo de esos recursos comprobando que se trata de transferencias condicionadas sujetas a una serie de obligaciones que, a su vez, confirman el supuesto de que se trata de medidas de desconcentración administrativa y delegación del ejercicio de recursos presupuestales de naturaleza federal.

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

En este Fondo se concentran anualmente los recursos federales que son transferidos a los Municipios por conducto de los Estados y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por conducto de este último, con la intención de fortalecer las administraciones públicas municipales.

En este fondo los recursos se dirigen al pago de deuda, así como a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, como elementos prioritarios para su ejercicio; adicionalmente a éstas, podrán disponer de los recursos para cualquier tipo de requerimiento.

2.3.5.- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Al interior de este fondo encontramos aquellos recursos federales que serán transferidos a las Entidades Federativas y el Distrito Federal para que sean ejercidos por éstos.

Este Fondo se conforma de los siguientes subfondos: Asistencia Social e Infraestructura Educativa, el cual se descompone en: Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Superior.

Los Recursos de este fondo se canalizan a los siguientes rubros:

En el caso de la Asistencia Social, es realizada por medio de los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral para la Familia (DIF), destinando los recursos a:

- Desayunos escolares.
- Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
- Apoyos a la población en desamparo.

La realización de la Infraestructura Educativa, se hace a través de los Organismos Descentralizados de los gobiernos estatales responsables de la construcción de escuelas, destinando los recursos para la:

- Construcción,
- Equipamiento.
- Rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica.

Para el caso de la infraestructura educativa superior en su modalidad universitaria ésta es realizada directamente por las Universidades.

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

Este Fondo es la Bolsa donde se concentran los recursos federales que serán transferidos a los Estados, con base en la suscripción de los convenios de coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos y educación tecnológica, celebrados por el Gobierno Federal y los Estados.

Se compone de dos subfondos:

- Educación para Adultos.
- Educación Tecnológica.

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

2.3.7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El FASP es la bolsa receptora de los recursos federales que serán transferidos a los estados y al Distrito Federal, en cumplimiento a los compromisos adquiridos por ambos ámbitos de gobierno en los convenios de colaboración que en la materia se suscribieron en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los recursos de este rubro se destinan de acuerdo al Programa Nacional de Seguridad Pública, cuyos ejes fundamentales son:

- Profesionalización: la cual consiste en la capacitación, actualización y evaluación de

- policías preventivos y judiciales, agentes del Ministerio Público, peritos y custodios.
- Cobertura y capacidad de respuesta: que se refiere a las acciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno, desde mejoras en sueldos y prestaciones hasta la realización de diversos operativos.
 - Equipamiento, tecnología e infraestructura: lo cual consiste preferentemente en la integración de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública.
 - Instancias de coordinación: que persigue la mayor integración de Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública a través de reuniones regionales.
 - Participación de la comunidad: que fomenta la colaboración activa de la sociedad civil para la prevención del delito.

3.- CONCLUSIONES.

Como se muestra y explica en este trabajo, en los principales aspectos normativos, financieros y administrativos de cada Fondo de Aportaciones Federales que forma parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se comprueba que éste fue diseñado como una fórmula presupuestaria de transferencias condicionadas para instrumentar las recomendaciones de los organismos financieros internacionales en cuanto a descentralizar el gasto público, especialmente el denominado gasto social, hacia los gobiernos locales para que éstos lo ejercieran con base en la atención de la demanda social específica de cada región del país buscando también, mejores niveles de eficiencia, de costo - beneficio y de impacto social y económico del gasto público.

No obstante que ya han pasado siete años de su aplicación, en ese proceso aún prevalece una tensión entre centralización y descentralización de funciones y recursos que está presente en los criterios y lineamientos de política pública para la descentralización de funciones como la educación y la salud, así como en la normatividad y en los instrumentos jurídicos y administrativos que se aplican en los procesos operativos de la asignación, el ejercicio y el control de las funciones y los recursos transferidos, lo que hace que, en la práctica, en algunos casos sólo parezca un proceso de desconcentración o delegación administrativa que hace jugar a los estados y municipios el papel de instancias ejecutoras del gasto público federal, que tiene más relación con una forma de gobierno unitario que con un gobierno federal como el nuestro.

Por otra parte, de la revisión del proceso evolutivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surgen evidencias que demuestran que el sistema de transferencias fiscales vigente, sobre la base de las Participaciones Federales si bien ha sido una fórmula redistributiva y resarcitoria por la cesión de potestades fiscales propias de los gobiernos estatales y municipales, también se ha vuelto demasiado complejo en su operación y ha creado una gran dependencia financiera del gobierno federal en detrimento de la autonomía y fortalecimiento político, fiscal y financiero de los gobiernos locales.

En cuanto al propósito descentralizador del gasto público federal mediante el esquema de transferencias condicionadas de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del

Presupuesto Federal, los diferentes procesos de descentralización de funciones y recursos se han visto obstaculizados por las tensiones políticas entre centralización y descentralización que se dan en las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal y financiero, lo cual se refleja en la problemática que presentan los procesos de descentralización educativa y de salud, que no han concluido legalmente en muchos estados la transferencia de mobiliario, equipo e inmuebles a los gobiernos estatales para la prestación de esos servicios. Con relación a la transferencia de recursos presupuestales, el gasto educativo y en salud se han convertido en los principales conceptos de gasto público a nivel estatal, sin embargo, las cantidades transferidas por el gobierno federal mediante los Fondos de Aportaciones respectivos, no han sido suficientes y los gobiernos estatales se han visto obligados a destinar recursos propios para sufragar la prestación de esos servicios generando a varias entidades federativas un déficit en sus finanzas públicas, lo cual no estaba previsto en la normatividad ni en los lineamientos de ejecución de esas políticas.

Por otro lado la operación financiera y administrativa de la descentralización de funciones y recursos del gobierno federal tuvo impactos considerables en la estructura y operación de la Administración Pública de los gobiernos locales ya que se tuvieron que crear organismos descentralizados e incorporar a grandes contingentes de personal docente y médico, así como personal técnico y administrativo que tenía puestos y plazas federales para incorporarlos y homologarlos en los sistemas estatales de servidores públicos y de sueldos y salarios, lo cual se reflejó en el crecimiento de los aparatos administrativos y en el aumento de las burocracias locales, con sus correspondientes impactos presupuestales y en las relaciones políticas y laborales con los sindicatos respectivos.

La instrumentación de los procesos de asignación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos transferidos también ha tenido un impacto en los niveles de eficiencia buscados con la descentralización de funciones y recursos ya que los gobiernos estatales y municipales presentan grados de desarrollo y capacidad técnica muy desiguales.

Esos impactos han generado nuevos retos para la descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos locales de México, tales como los siguientes:

- Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales devolviéndoles u otorgándoles mayores potestades tributarias para disminuir la dependencia financiera del gobierno federal, y de esa manera avanzar en el fortalecimiento del federalismo.
- Impulsar la capacidad de gestión de los gobiernos estatales y municipales a través de la modernización de sus estructuras organizacionales, de la adopción y adaptación de modelos y herramientas para desarrollar sus sistemas presupuestales y de contabilidad gubernamental para lograr consolidar la gestión por resultados y evaluar los impactos económicos y sociales del gasto público, así como de la profesionalización de los servidores públicos.
- Lograr una mayor participación y control social del ejercicio de los recursos públicos, ya que algunos de los propósitos de la descentralización del gasto son la atención de la demanda social por parte del nivel de gobierno más cercano y también garantizar mayores niveles de interacción con los usuarios o beneficiarios de los servicios públicos bajo un clima de participación, transparencia y acceso a la información pública, propio de un buen gobierno.

Si se considera el supuesto de que la descentralización es un proceso gradual, entonces enfrentar esos retos requiere de imaginación, estrategias y de un esfuerzo responsable y permanente que tienen que hacer juntos tanto los gobiernos y la sociedad, pero principalmente, los profesionales, estudiosos y técnicos de la política y la gestión pública de México para responder a ellos y superarlos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Burki, Shahid Javed & Perry, Guillermo E. Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Banco Mundial. 1998.
- CEPAL, El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Santiago de Chile. 1998.
- Gómez Benítez Armando y Larios Contreras Cesáreo. La Operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas. INDETEC México. 2000.
- Guízar Jiménez José de Jesús. Ramo 33 : Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado). INDETEC. México. 2004.
- Piedra, Enrique de la. Cómo recuperar el progreso social en América Latina. Banco Mundial. Washington, D:C: 1989.

RESEÑA BIOGRÁFICA.

Armando de Jesús Gómez Benítez, es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene estudios de Maestría en Política y Gestión Pública en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y ha realizado estudios en Desarrollo Económico en el Centro Internacional para el Desarrollo en Japón y de Alta Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Ha sido profesor en la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México y ha ocupado diversos cargos en gobiernos municipales, estatales y en el gobierno federal. Actualmente es Consultor Investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
Lerdo de Tejada No. 2469. Colonia Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jal. México.
Página web: www.indetec.gob.mx
Correo electrónico: agomezb@indetec.gob.mx
No. Telefónico y Fax: (33) 36 69 55 50 al 59