



LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO

**Informe sobre Desarrollo Humano
México 2004:**

“El Reto del Desarrollo Local”

Jorge A. Chávez Presa

27 de febrero de 2004

ÍNDICE



- **FEDERALISMO FISCAL**
- **MOMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO**
- **¿POR QUÉ LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO?**
- **¿QUÉ SE HA LOGRADO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?**
- **¿QUÉ NO SE HA LOGRADO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?**
- **OBSTÁCULOS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**
- **DESAFÍOS PENDIENTES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**
- **¿QUÉ PORCENTAJE DEL GASTO POR RAMOS EQUIVALE A LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP)?**
- **ANEXOS**

FEDERALISMO FISCAL



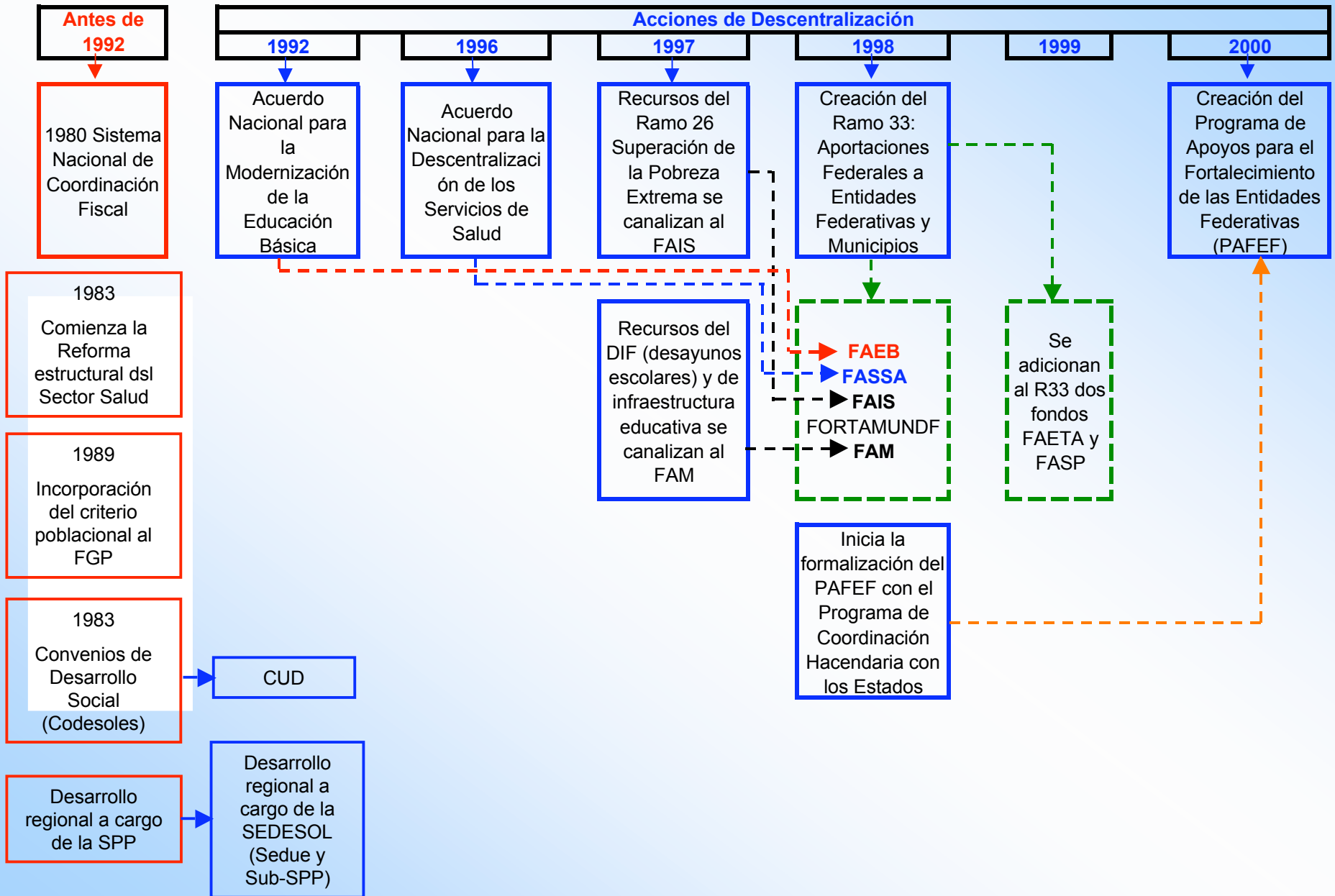
- El **federalismo** se constituye en una forma de organización del gobierno para otorgar coherencia a las políticas nacionales, promover la coordinación de las acciones de los tres ámbitos de gobierno y abrir espacios de consenso entre gobierno y sociedad.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2000-2006

- **Federalización** (mexicanismo) ha sido sinónimo de transferir recursos financieros y humanos, creando un organismo estatal para su administración.

JACHP

MOMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO



¿POR QUÉ LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO?



- Implica **mayor autonomía y responsabilidad fiscal a nivel estatal y municipal y mayor participación política.**
- Involucra la necesidad de **mayor transparencia** en el acceso a la información y la rendición de cuentas a nivel subnacional.
- Tiene **efectos importantes** en temas como:
 - La estabilidad macroeconómica,
 - La disminución de los niveles de pobreza,
 - La prestación de servicios sociales y,
 - La calidad de la gestión gubernamental.

¿QUÉ SE HA LOGRADO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?



- La existencia de **obligaciones coincidentes en los tres niveles de gobierno**, especialmente entre los niveles federal y estatal.
- Otorgar **mayores facultades de gasto a gobiernos locales**.
- El reconocimiento del municipio como tercer orden de gobierno.
- Mecanismos de **coordinación intergubernamental**.
- **Descentralización en materia de educación y salud de forma gradual**.
- Con la **creación de los Fondos de Aportaciones Federales** se pone en práctica un esquema de descentralización de recursos federales destinados a políticas públicas referentes a educación, salud, desarrollo social y seguridad pública.

¿QUÉ NO SE HA LOGRADO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?



- **No se ha logrado crear una adecuada infraestructura institucional** para generar políticas adecuadas que se desarrollan a través de marcos normativos y legales; organizaciones encargadas de coordinar y fiscalizar y, estrategias de planeación y evaluación de los resultados.
- **No es evidente la transparencia en la supervisión de las cuentas públicas** a través de informes estatales y contables. Por ejemplo de 1992 a 1996 no hubo cuenta pública en materia de educación.
- **Las transferencias federales no compensan las disparidades regionales.**
- A pesar de las fórmulas y criterios de distribución del Ramo 33 no se han otorgado incentivos claros a la solución de los **rezagos** ni a la **ineficiencia recaudatoria**: además de que se ha acentuado la **dependencia financiera** por parte de los gobiernos locales.
- Otro orden de gobierno: **la coordinación metropolitana..**

OBSTÁCULOS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



- **Falta de una visión integral del federalismo** que se oriente a cuestiones relativas a reformas en la recaudación tributaria; cooperación y coordinación intergubernamental; reducción de disparidades regionales y una mejor cobertura de bienes y servicios públicos.
- **La mayor debilidad de este proceso se ha sido concebido desde el nivel central** con poca participación de los estados y municipios, limitada sólo a transferir recursos sin considerar su impacto y divergencias a nivel regional.
- **Falta de autonomía fiscal** por parte de los estados para la prestación de servicios, recaudación y manejo de recursos propios
- **Falta de mecanismos de solución de controversias** en temas fiscales en niveles inferiores al federal.
- **Lenta descentralización del sistema fiscal.**
- **Privatización involuntaria del transporte público.**

DESAFÍOS PENDIENTES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



- Es necesario establecer **mecanismos de evaluación** como:
 - **Pasar de un enfoque de insumos a uno de resultados en el impacto social**
 - Trascender del énfasis financiero al de impacto social
 - **Metas** a corto, mediano y largo plazo y la creación de sus respectivos **indicadores de desempeño** para su seguimiento,
 - **Foros de trabajo y discusión** de temas prioritarios en las agendas estatales y municipales,
 - **Informes sobre el avance de los procesos de descentralización** entre los niveles federal, estatal y municipal,
 - **Transparencia y rapidez en la presentación de información financiera** de los gobiernos estatales y municipales (Cuentas Públicas) e **información de beneficios sociales.**

DESAFÍOS PENDIENTES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



- **Equilibrar las prioridades del gasto** en los niveles federal, estatal y municipal.
- Evitar la evidente fragmentación en el sentido de que los ingresos por impuestos no se vinculan con las responsabilidades de gasto en ningún nivel de gobierno.
- A nivel municipal, establecer una **diferenciación de responsabilidades de acuerdo con la capacidad fiscal y de gestión** evitando que existan municipios con el mismo nivel de ingreso y responsabilidad, siendo tan diferentes en su capacidad administrativa, impositiva y en sus niveles de ingreso y población.

¿QUÉ PORCENTAJE DEL GASTO POR RAMOS EQUIVALE A LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP)?



Concepto	Porcentaje de la RFP	
	Aprobado 2003	Aprobado 2004
Ramos Principales		
Ramo 28: Participaciones	25.4%	25.8%
Ramo 33: Aportaciones	26.3%	26.7%
Ramo 39: PAFEF	1.9%	1.8%
Otros Ramos		
Ramo 20: Desarrollo Social	2.1%	2.2%
Ramo 23: Provisiones salariales y económicas	0.4%	1.8%
Ramo 25 Provisiones para educación básica	2.7%	3.2%
Responsabilidades estrictamente federales		
Presidencia de la República	0.2%	0.2%
Poder Legislativo	0.6%	0.6%
Poder Judicial	2.0%	2.1%
Defensa Nacional	2.6%	2.5%
Instituto Federal Electoral	1.2%	0.6%
RFP (millones de pesos)	893,307	940,466

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



P N
U D

ANEXOS

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

- El proceso de descentralización educativa inició en mayo de 1992 cuando el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, suscribió con los gobernadores de los 31 estados de la República y la dirigencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el ***Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)***, con lo cual culminaron dos décadas de esfuerzos a favor de una política educativa más incluyente y una distribución más equitativa de las cargas de la educación nacional.
- El Acuerdo destacó como principales retos a solucionar:
 - La inoperante centralización del sistema educativo,
 - La deficiente calidad de la educación básica,
 - La escasa corresponsabilidad de la comunidad escolar y la sociedad en el proceso educativo y,
 - Las ambigüedades en la definición de atribuciones de los tres órdenes de gobierno.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Los **compromisos establecidos** en dicho acuerdo fueron:

- **Reorganizar el sistema educativo** mediante la consolidación de un auténtico federalismo educativo y la promoción de una nueva participación social en beneficio de la educación.
- **Reformular** los contenidos y materiales educativos.
- **Revalorar** la función magisterial, que comprende aspectos principales como la formación del maestro, su actualización, salario profesional, vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

- **La federalización de los recursos educativos se complementa con la creación en 1998 del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y, en 1999 del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)**
- Este proceso ha originado **mayores demandas** en los niveles **salariales** y en las prestaciones por parte de los maestros; ha evidenciado **diferencias en la calidad educativa y en la infraestructura** a nivel de las entidades y al interior de las mismas.

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

- **En 1983, comienza la reforma estructural del Sector Salud** considerando estrategias de sectorización, modernización y descentralización administrativa de los servicios de salud para la población abierta. Se hizo necesaria la descentralización tanto del IMSS como de los servicios que prestaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con el fin de constituir los Sistemas Estatales de Salud.
- Este proceso de descentralización se retomó en agosto de 1996 con la firma del ***Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud***.
- Otro factor determinante fue la **creación en 1999 del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud** del Ramo 33 lo que permitió mayor apoyo y seguridad en la distribución de los recursos de salud a los estados.

RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

- **Distribución de recursos** del nivel federal a los estados **conforme a normas establecidas**.
- **Capacidad de financiamiento** para estados y jurisdicciones sanitarias en el uso de fondos del sector salud.
- **Transferencia** cuidadosa y eficaz **de los recursos humanos** del nivel federal a los estados.
- **Cofinanciamiento municipal** de nueva infraestructura y participación en la programación.
- El **Consejo Nacional de Salud** ha resuelto muchos acuerdos y supervisado el proceso de descentralización.

RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

- Este ramo **tiene sus antecedentes en el Ramo 26: Superación de la Pobreza Extrema** a través del cual se canalizaban recursos hacia los estados a través de los indicadores de marginación.
- El Ramo 33, **se crea en 1998**. Los criterios de distribución de los fondos que lo componen se encuentran especificados en los artículos 25 al 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- De acuerdo a lo establecido en esta Ley, el Ramo 33 **se creó para apoyar a los estados y municipios en las funciones descentralizadas de Educación, Salud, Infraestructura Social y Seguridad Pública, a través de 7 fondos.**

RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

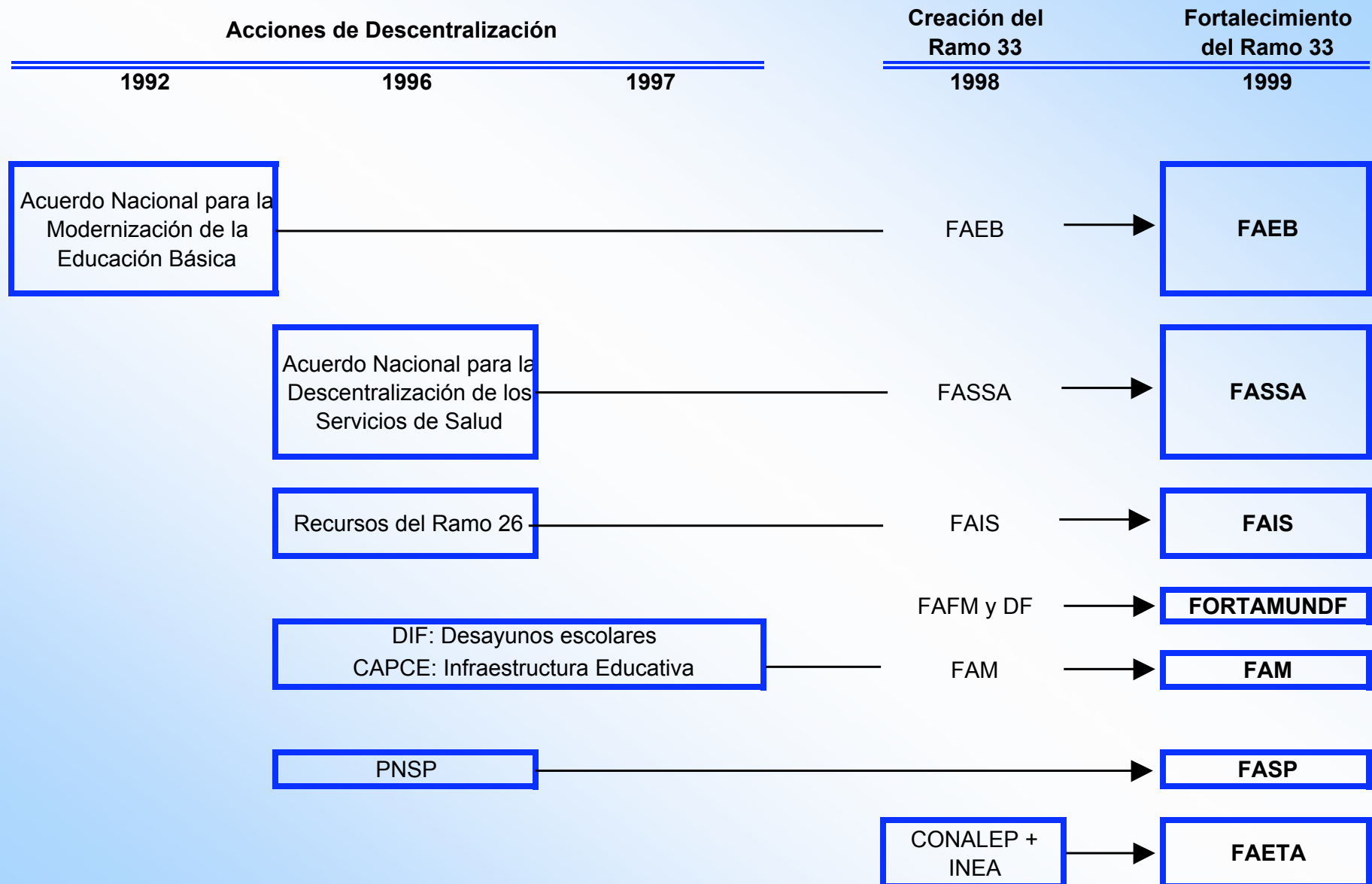
1998

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Norma (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

1999

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

PROCESO PARA LA CONFORMACIÓN DEL RAMO 33



RESULTADOS DE LA CREACIÓN DEL RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

- Evidencia que cada uno de los siete fondos está sustentado en **reglas claras** que señalan su monto y distribución entre las entidades federativas.
- Otorga **seguridad jurídica a las entidades y municipios** sobre la disponibilidad de los recursos públicos.
- **Precisa las responsabilidades** que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los gastos.
- **Permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos**, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.
- Asegura **solvencia financiera** al enterar los fondos en fechas preestablecidas a los estados y, en su caso, de éstos a los municipios.
- Asegura que las economías generadas durante el año fiscal permanezcan en las entidades federativas.
- Promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)

- **Antes de 1995, la asignación de los recursos a los estados era totalmente discrecional.**
- **De 1995 a 1998 existieron convenios con los estados, orientados hacia el fortalecimiento de sus finanzas, desendeudamiento y compromisos de transparencia fiscal.**
- **El PAFEF tiene sus antecedentes en la creación en 1998 del Programa de Coordinación Hacendaria con los Estados.**
- **El PAFEF se crea en 2000 con el objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y regiones, destinados a saneamiento financiero, inversión en infraestructura, apoyo a los sistemas de pensiones, modernización de catastros y modernización de los sistemas de recaudación locales; es decir ayuda a fortalecer la mayor transparencia en el ejercicio del gasto a niveles inferiores al federal.**
- **Corresponde al ramo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin su creación los estados no tendrían recursos para la construcción de infraestructura pública.**