

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

CAMBIOS AL ESQUEMA REDISTRIBUTIVO DE LAS APORTACIONES FEDERALES, EN LA INICIATIVA DE REFORMA FISCAL

Introducción

Con motivo de la propuesta de *Decreto para reformar diversas disposiciones en materia de Federalismo Fiscal*, parte integrante de la Iniciativa de la Reforma Fiscal presentada por el Ejecutivo, el CEFP emite la presente nota, para difundir los cambios y adiciones que en materia de Aportaciones Federales del Ramo 33 incluye la iniciativa, analizando sus alcances y limitaciones.

El examen sobre los cambios propuestos para los Fondos del Ramo 33, parte del análisis de la actual problemática que los diversos fondos enfrentan, para comprender los alcances de la propuesta de modificaciones que ofrece la Iniciativa de Reforma Fiscal para el esquema redistributivo vigente.

1. EL ESQUEMA REDISTRIBUTIVO DE LAS APORTACIONES FEDERALES: ORIGEN Y OBJETIVOS

Los sistemas federalistas enfrentan la dificultad de que sus integrantes no poseen un grado de desarrollo homogéneo, situación que tiene dos efectos desde el punto fiscal:

a) las disparidades en los niveles de desarrollo y de actividad económica derivan en niveles distintos de

captación de ingresos fiscales y por tanto de solvencia financiera; b) por el lado del gasto, las diferencias exigen realizar erogaciones que contribuyan a atemperar las desigualdades de desarrollo y, en esa medida, procurar una oferta más homogénea de bienes públicos para todos los miembros de la federación.

De esta forma, los sistemas fiscales federados deben cumplir dos principios: uno aplicable al caso de los ingresos y otro al del gasto (transferencias). El primero, es un principio de naturaleza **resarcitoria**, mediante el cual la Federación busca restituir a sus miembros, en alguna medida, los ingresos fiscales que fueron capaces de recaudar por concepto de tributos federales. El segundo, es un principio **redistributivo**, mediante el cual persigue anular o compensar las desigualdades en los niveles de ingreso de los estados, por medio de transferencias.

En México es sumamente relevante un esquema de esta naturaleza, dada la heterogeneidad del desarrollo regional e interestatal.

Para garantizar el cumplimiento de estos propósitos, el Ramo 33, Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, se concibió desde su origen como transferencias de recursos **etiquetados**, y vinculados directamente a una función específica¹, a diferencia de las Participaciones que se distribuyen a través del Ramo 28, Participaciones a

¹ Ver *Ley de Coordinación Fiscal*, especialmente el *Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales*; y *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* (1), de la H. Cámara de Diputados, *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Ed. CEFP Serie Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, número cefp/036/2006.

Entidades Federativas y Municipios. Se advierte que ello limita la discrecionalidad en el ejercicio del gasto por parte de los gobiernos locales.

Luego, el Ramo 33 tiene como primer objetivo reducir las brechas de desarrollo y el diferencial de los niveles de bienestar entre Municipios, Estados y Regiones, con fundamento en el principio redistributivo del ingreso público federal.

Además, el diseño y operación del Ramo 33 tiene los siguientes propósitos: asegurar la entrega de bienes públicos básicos de forma expedita a toda la población; garantizar la entrega regular y cierta de los recursos federales a las entidades federativas y municipios; transparentar los criterios de distribución de las transferencias; y dotar de capacidad de gasto a los gobiernos estatales y municipales, sobre la base de una seguridad jurídica.

El surgimiento del Ramo 33 marcó un hito para los municipios, pues con fundamento en el Artículo 115 constitucional, la transferencia de recursos les permitiría hacer efectiva la prestación de los servicios públicos de los cuales eran responsables directos. Si bien, en esencia su aparición expresaba para ellos y para los Entidades Federativas un paso importante en el proceso de descentralización de las políticas de educación, salud y seguridad pública en México.

2. Criterios de Distribución

La forma de distribuir los recursos de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 hacia los Estados y Municipios es heterogénea; pues atiende a variables distintas. En la Tabla 1, se describen de manera general los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de cada uno de los Fondos.

En el caso de los fondos de educación: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica de Adultos (FAETA), su distribución se basa en el mantenimiento de la escala de operación de la infraestructura educativa existente en cada una de las Entidades Federativas, en términos del número de escuelas y de la plantilla del personal, además de los incrementos inerciales en el tiempo.

Lo mismo ocurre con el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), cuya distribución

depende de la magnitud de la infraestructura sanitaria y la plantilla de personal, así como el componente inercial, basado en los recursos determinados y distribuidos en el ejercicio anterior.

Para el FAETA y el FASSA, se incluye adicionalmente una fórmula que distribuye una parte de los recursos, en función de recuperar rezagos sociales en materia de salud y educación de adultos y tecnológica.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se reparte en relación directa con la magnitud de la pobreza y la población en cada entidad federativa y municipio. La mayor parte de este fondo se canaliza hacia los municipios.

La forma de distribuir el FORTMUN-DF se asemeja a la del FAIS, porque su principal criterio se refiere a la población de las Entidades.

En el caso del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), los criterios de reparto son discrecionales, pues conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, éstos se definen anualmente en el Decreto de PEF.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se reparte de acuerdo a lo establecido cada año por el Consejo Nacional Seguridad Pública. Esto podría generar un carácter discrecional, sin embargo, también se toman en cuenta indicadores relacionados con la magnitud de los problemas de seguridad pública en los Estados.

La integración de los recursos que se distribuyen a los estados y municipios vía: FAIS, FORTAMUN-DF, FAM y FAFEF, depende de la recaudación federal participable.

Un análisis general de éstos, resalta un patrón inercial en la entrega de recursos que no responde a posibles cambios ocurridos en la situación socio-económica de los estados y municipios, así como de sus necesidades. Por ello, este esquema no cumple cabalmente con sus fines.

3. Problemática del Ramo 33

La problemática propia del Ramo 33 puede comprenderse en dos dimensiones: la de carácter general y la de carácter particular.

Tabla 1.
Crerios de Distribución de los Fondos del Ramo 33

Fondo	Crerios y Variables de Distribución
FAEB FAETA	1. Registro común de escuelas. 2. Plantilla de personal, incluidas previsiones para impuestos federales y aportaciones a la seguridad social. 3. El monto transferido en el ejercicio anterior y establecido en el PEF correspondiente, más: a. Las ampliaciones autorizadas y efectuadas en el ejercicio anterior. b. El importe de tales ampliaciones aplicado al ejercicio presente. c. Actualización de los gastos de operación, distintos a los de personal y mantenimiento de Escuelas. 4. Además, en el caso del FAETA, las fórmulas que emita la SEP para distribuir los recursos, conforme a las prioridades para recuperar rezagos en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.
FASSA	1. Inventario de infraestructura médica. 2. Plantilla de personal, incluidas previsiones para impuestos federales y aportaciones a la seguridad social. 3. El monto del ejercicio anterior, establecido en el PEF, por concepto de previsiones para servicios personales, más ampliaciones por concepto de incrementos salariales y otras prestaciones económicas. 4. El monto del gasto para operación e inversión del ejercicio inmediato anterior. 5. Fórmula para la equidad en servicios de salud, conforme a: población abierta, razón de mortalidad e índice de marginación. 6. Déficit del gasto en Salud (gasto por debajo del nivel considerado mínimo aceptable). 7. Población abierta.
FAIS	1. Equivalente al 2.5 por ciento de la RFP. 2. Pobreza extrema en cada una de las entidades federativas y municipios. 3. Población ocupada municipal con ingresos menores a dos salarios mínimos. 4. Población municipal analfabeta de 15 años y más. 5. Población municipal sin servicios urbanos.
FORTA-MUN-DF	1. El 2.5623 por ciento de la RFP (Estados y D. F.) 2. Número de Habitantes.
FAM	1. 0.814 por ciento de la RFP. 2. De acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente.
FASP	1. Propuesta anual de la Secretaría de Seguridad Pública. 2. Crerios del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 3. Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal. 4. Índice de ocupación penitenciaria. 5. Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados. 6. El avance del Programa Nacional de Seguridad Pública.
FAFEF	1. El 1.4 por ciento de la RFP. 2. Misma distribución que en 2006.

Descripción de los acrónimos:

FAEB, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

FAETA, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FASSA, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FAIS, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FORTAMUNDF, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FAFEF, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades

FAM, Fondo de Aportaciones Múltiples

FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

PEF, Presupuesto de Egresos de la Federación.

RFP, Recaudación Federal Participable.

SEP, Secretaría de Educación Pública.

Pueden identificarse siete problemas genéricos del Ramo 33:

1. Limitada autonomía en el ejercicio del gasto. A pesar de que el Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, surgió para impulsar los procesos de descentralización, las transferencias se etiquetan para destinos específicos, en consecuencia, los gobiernos estatales y municipales poseen una capacidad acotada en el ejercicio del gasto.
2. Dependencia de las aportaciones federales. En los últimos años, los montos asignados al Ramo 33 se han incrementado de modo sostenido, de tal suerte que la cantidad de recursos que se transfiere a las entidades es cada vez mayor. Situación que ha propiciado una creciente dependencia de estos fondos por parte de los gobiernos locales, y que provoca un escaso esfuerzo para financiar la atención de las demandas sociales con recursos propios, dejando necesidades insatisfechas.
3. Multiplicidad de fondos. El esquema redistributivo de las aportaciones federales se ha convertido en el vehículo de los apoyos sociales. En esta circunstancia, se han ido incorporando nuevos fondos, dando lugar a una mayor competencia entre ellos por los recursos.
4. Dispersión y concentración de recursos. Al tiempo que los recursos de las aportaciones federales se han incrementado, la aparición de nuevos fondos ha propiciado la dispersión de los recursos asignados a la atención de las necesidades sociales, dando lugar a la duplicidad y a crecientes costos marginales. Esta situación se agrava porque aproximadamente el 60 por ciento de los recursos se concentra en los fondos educativos.
5. Asignación inercial. La mayor parte de los fondos se asignan de forma inercial, basados en las transferencias previas. Razón por la cual el esquema redistributivo ha perdido sus propósitos originales, y se ha desvirtuado su naturaleza de favorecer la equidad y un desarrollo más homogéneo.

6. Escasa transparencia en la aplicación de recursos. El hecho de que el crecimiento de los recursos no implica mayor autonomía del gasto, así como dispersión de recursos en los diversos fondos, ha propiciado que la aplicación de los mismos sea poco transparente, pues en la medida en que los recursos no se asignan con base en las prioridades de cada entidad federativa, los gobiernos de éstas tienden a buscar distribuciones de recursos diferentes a las que *deberían* realizarse.

7. Limitada rendición de cuentas. La fiscalización de las Aportaciones Federales es limitada. No existe un sistema de evaluación con criterios bien definidos para todos los Fondos; además, la rendición de cuentas sobre el destino de estos fondos no es práctica común. En consecuencia se desconoce el verdadero impacto del esquema redistributivo en compensar los desequilibrios regionales e interestatales.

Junto a estos problemas de carácter general también existen los de carácter particular para algunos fondos. A continuación se mencionan los cinco más reconocidos, por tipo de fondo:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Los criterios de distribución son poco definidos, y en alguna medida discrecionales, pues de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el monto se *definirá en el PEF de cada año*, y sólo señala de modo general “los elementos que se tomarán en cuenta” para la determinación del monto, lo que provoca poca transparencia en la asignación de recursos. Además, ésta se realiza con base en el registro de escuelas y la plantilla de maestros, sin considerar la demanda y las necesidades correspondientes; su comportamiento es totalmente inercial y, en alguna medida, dado lo general de los criterios de distribución, es posible inducir a las entidades federativas a realizar negociaciones con el Ejecutivo.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Presenta una problemática similar al FAEB, en relación a los criterios de asignación poco definidos, basándose en primer lugar en la infraestructura médica y la plantilla de personal. Si bien existe una parte de recursos que se distribuyen conforme a una fórmula que integra indicadores de rezagos en salud e índices de marginación, se estima que esta fracción del Fondo es limitada porque la mayoría de

los recursos son absorbidos por las necesidades del mantenimiento de la escala de operación. En consecuencia, el objetivo de avanzar hacia la equidad en materia sanitaria y procurar servicios de salud más homogéneos entre la población mexicana, se ve obstaculizado, o sujeto a un lento gradualismo. A ello debe agregarse que su distribución también ocurre de forma inercial, con base en los primeros convenios y acuerdos de descentralización que se suscribieron entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. El principal problema que enfrenta este fondo es la fórmula diseñada para su distribución entre Estados y Municipios. Se critica que en la distribución hacia los municipios se ofrece la posibilidad de elegir entre dos posibilidades, lo que genera interpretaciones diversas para la distribución, así como la aplicación discrecional de la misma. Algunos estudios sugieren que esta problemática ha dado lugar a distribuciones parciales y con fines políticos. Situación que se agrava por la escasa rendición de cuentas de este fondo².

También debe señalarse la crítica que se hace a la fórmula de distribución del FAIS, pues en ella incorpora elementos contradictorios y genera incentivos perversos al “premiar” a aquellas entidades y municipios que mantienen elevados índices de marginación. La naturaleza redistributiva del fondo implica otorgar más recursos a las entidades y municipios con mayores índices de marginación, y disminuirles a aquellos que tienen menores índices de pobreza. Algunos estudios señalan que este incentivo perverso explica la ausencia de

relación entre la reducción de la pobreza (y la marginación) y los recursos del FAIS entregados a las entidades y municipios.

4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones del Distrito Federal. A pesar de que el criterio de distribución para este fondo es muy claro, pues se basa en la población de las entidades federativas, se ha observado que la aplicación de criterios para su distribución³ puede ser discrecional. Por otra parte, no está del todo claro el destino del fondo, pues si bien se señala que se deberá destinar para cubrir compromisos financieros, sanear las finanzas locales y para seguridad pública, también se establece que éstos tendrán prioridad, pudiendo aplicarse a otros fines, los cuales podrían no necesariamente responder a la naturaleza redistributiva del Fondo.
5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Desde su origen este fondo no ha tenido un destino definido, lo que le ha otorgado mucha discrecionalidad en su ejercicio a los gobiernos estatales. Al integrarse al Ramo 33 se le asignaron múltiples destinos en la Ley de Coordinación Fiscal⁴ y los criterios de distribución se definieron como totalmente inerciales. En opinión de la SHCP, este fondo se comporta de una forma similar a las participaciones por su bajo nivel de etiquetación y por la manera en que se distribuye entre las entidades⁵.

La anterior problemática afecta tanto la disposición como la entrega de los recursos, en la medida que, por una parte, los gobiernos locales demandan mayor claridad en los criterios de distribución y mayor autonomía para el ejercicio de los recursos; mientras

² FUNDAR, CENTRO DE INVESTIGACIÓN, *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales. Monitoreo del Fondo de Infraestructura Social Municipal*. Ed. Fundar, México, febrero 2006.

³ CIDE, Op. Cit. Pp. 51-56.

⁴ Ver Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (4) de la H. Cámara de Diputados, *Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)*. Ed. CEFP Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, número cefp/052/2006; y Ley de Coordinación Fiscal, Op. Cit.

⁵ SHCP, *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal*. México, Junio, 20 de 2007. Página XVIII.

que por otra parte, el gobierno federal advierte, discrecionalidad, ausencia de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales.

4.- La propuesta de la Reforma Fiscal para las Aportaciones Federales.

En la *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal*⁶ el punto de partida de la SHCP es que, “algunos de los Fondos de Aportaciones Federales han perdido su original carácter distributivo y de destino etiquetado”⁷, por lo cual se proponen las siguientes modificaciones a los Fondos del Ramo 33:

1. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, FAFEF;
2. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB; y
3. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, FASP.

También se propone una adecuación para la normatividad del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del D. F., FORTAMUN-DF, adecuación que implica agregar un artículo número 50 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Los cambios propuestos son los siguientes:

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. La reforma establece como punto de partida para todas las entidades federativas la misma cantidad de recursos que recibirán en el ejercicio 2007, la cual se integró con el 1.4 por ciento de la RFP. Los incrementos anuales sucesivos por concepto del incremento de la RFP, se distribuirán con un criterio eminentemente redistributivo. Esto es, la inversa del producto interno bruto per cápita de cada entidad.

Para ello se establecería la siguiente fórmula en el artículo 46 de la LCF

$$FAFEF \text{ del Estado } i = \text{Monto de FAFEF 2007 recibido por la entidad } i +$$

$$(\text{Incremento total del FAFEF ocurrido entre el año } t \text{ y el 2007}) \text{ por (Inverso del PIB per cápita para el estado } i \text{ en el año } t).$$

La fórmula se basaría en información publicada por el INEGI sobre el PIB per cápita y la población de la entidad. Con esta modificación se espera que el FAFEF cumpla con el principio distributivo del esquema de las aportaciones federales.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. La propuesta busca que la distribución de los recursos se realice con criterios efectivamente distributivos y en función de la demanda de servicios educativos en cada entidad. Con esta adecuación se pretende modificar la distribución inercial de recursos, en la que no se consideraban los cambios en la demanda de servicios educativos en cada entidad; dando ahora relevancia a la matrícula escolar como variable de definición en el monto de recursos para cada entidad. Así, la propuesta pretende cambiar el enfoque de distribución del lado de la oferta al lado de la demanda, sin dejar de atender al criterio de la escala de operación actual.

Adicionalmente, la propuesta persigue estimular el incremento de la calidad educativa, al introducirlo como variable de definición distributiva. Por último, incorpora un criterio totalmente redistributivo, con la relación de la transferencia educativa per cápita (por alumno) y la transferencia educativa per cápita promedio nacional.

Cada una de estas variables tendrá una ponderación diferente para determinar la distribución de recursos. Asimismo, la propuesta, al igual que en el caso anterior, garantiza que las Entidades recibirán inicialmente y, como mínimo base, la cantidad de aportaciones con cargo al FAEB que les fue entregada en el año 2007.

La propuesta se condensa en una fórmula que se introduce en el Artículo 27 de la LCF, junto con su explicación.

$$FAEB \text{ del Estado } i = \text{Monto de FAEB recibido por la entidad } i \text{ en el año anterior} + \text{una parte correspondiente al Incremento total del FAEB nacional ocurrido entre el año que se calcula y el año anterior.}$$

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

Este incremento se distribuiría de la siguiente forma:

- 30% (0.3) entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno, por debajo del promedio nacional.
- 60% (0.6) sobre la matrícula de cada entidad.
- 10% (0.1) entre todas las entidades, de acuerdo a un índice de calidad educativa, determinado por la SEP.

A su vez, para cada uno de estos ponderadores se introduce un fórmula de cálculo, que se refiere en el mismo artículo.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal. Para este fondo se propone introducir una “modificación”, mediante la cual se señale expresamente “dentro de los Criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine para la distribución de los recursos del fondo, **los recursos destinados a los municipios**”⁸.

Con ello se pretende dar certidumbre y transparencia a los recursos que se transfieren a los municipios para atender el problema de la seguridad pública.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones del Distrito Federal. Si bien no se trata de una afectación al esquema redistributivo de las aportaciones federales, sí es una modificación sustantiva en la normatividad de este fondo, pues modifica el carácter de inafectabilidad e inembargabilidad del mismo. Esta adecuación a la LCF tiene el propósito de garantizar el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, que los municipios deben realizar a la Comisión Nacional del Agua.

Mediante la modificación de los Artículos 37 y 49, correspondiente el primero al propio FORTAMUN-DF y el segundo a la inafectabilidad e inembargabilidad de los fondos de aportaciones federales, así como con la introducción de un artículo 51 a la misma LCF, se realizan los cambios pertinentes para permitir que con parte de los recursos de este fondo se garantice el pago por concepto de agua.

En el caso de otros fondos como el FAIS y el FAM, de acuerdo con la SHCP, sus fórmulas y criterios de distribución son adecuados, pues cumplen bien con los principios redistributivos al entregar sus recursos en función de los índices de pobreza y marginación⁹. La iniciativa no hace referencia al resto de los Fondos, por lo que se estima que también considera adecuado su funcionamiento, diseño y normatividad.

4. Alcance de la Propuesta.

La problemática señalada en el apartado dos de este documento, así como las opiniones expresadas en diferentes foros por funcionarios fiscales de los gobiernos estatales y municipales, permiten inferir que el alcance de la propuesta de reforma al esquema redistributivo de las aportaciones federales es limitado, incluso en relación a uno de los diagnósticos elaborados sobre las aportaciones federales por la propia SHCP (ver Tabla 2).

El contenido de la propuesta se queda corta en relación con el diagnóstico en los siguientes términos :

1. Diversos estudios realizados sobre el Ramo 33¹⁰ han señalado la necesidad de abordar el esquema redistributivo de las Aportaciones Federales de manera integral, donde se analice la contribución de cada uno de los fondos al principio distributivo del federalismo fiscal. Sin embargo, la iniciativa se refiere de manera individual a tres de los fondos, de los cuales es apropiado decir que sólo plantea cambios sustantivos para dos de ellos.
2. A menudo se ha señalado que deben revisarse los criterios de distribución de diversos fondos, entre los que se destacan los relacionados con el FAEB, el FAETA, el FASSA el FAIS, el FAM y ahora el FAFEF. De éstos la propuesta aborda únicamente al FAEB y al FAFEF.
3. Otro punto sobre el que los gobiernos locales han hecho énfasis, es sobre la autonomía para el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos de las aportaciones conforme a prioridades locales. Al respecto, la propuesta

⁸ Ídem.

⁹ Ídem. Pág. XVIII.

¹⁰ CIDE, Op. Cit.; además el Diagnóstico de la Convención Nacional Hacendaria; véase también MERINO, Gustavo, *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*. En ITAM, Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. Pp. 145-185.

no hace mención alguna, respecto a la pertinencia de la etiquetación de las transferencias y los límites de la misma.

4. El grado de dependencia de las transferencias federales por parte de las entidades y municipios requeriría diseñar un esquema que estimule, junto al principio de equidad, incentivos al fortalecimiento de la capacidad financiera de Estados y municipios, no desde el punto de vista del saneamiento financiero sino desde la perspectiva del desarrollo económico. Es decir, un esquema más integral de aportaciones y participaciones que vincule los principios resarcitorios y redistributivos del federalismo fiscal, con un mecanismo de relevamiento de recursos para evitar la existencia de incentivos perversos en ambos casos.
5. El FAIS y sus fórmulas de distribución han sido señalados como un caso específico donde existen incentivos perversos, sin embargo, la Iniciativa ha omitido su posible reforma o adecuación. Probablemente un defecto mayor de la Iniciativa es no haber abordado el caso del FAIS.
6. Otra falla de la iniciativa radica en mantener el actual esquema de las aportaciones con un número amplio de fondos. Al respecto, el propio diagnóstico de la iniciativa señala como inconveniente la proliferación de fondos. Sin embargo, deja inalterado el esquema, el cual da lugar a dispersión, dificultad de control y aspectos relacionados con la capacidad de autonomía en la aplicación de recursos que tanto demandan las entidades federativas.
7. A pesar de que existen otros fondos con una problemática similar a la del FAEB, como es el caso particular del FAETA y el FASSA, la Iniciativa ha omitido realizar alguna propuesta similar para ellos, con lo cual se limita la posibilidad de corregir las asignaciones inerciales y desvinculadas de las necesidades específicas de cada entidad.
8. Los criterios de asignación y ejercicio del FASP han sido tema de discusión frecuente por parte de las entidades federativas, debido al incremento en los problemas de la delincuencia y la inseguridad; a lo que deben agregarse problemas para el ejercicio efectivo y pleno de los recursos asignados con cargo a este fondo, por parte de los Estados. Al respecto, la propuesta se limita a introducir una provisión para la determinación expresa sobre los fondos que deben transferirse a los municipios, sin abordar la transparencia integral de los criterios de distribución, y los mecanismos para el efectivo ejercicio de los recursos asignados.
9. Una deficiencia adicional de la Iniciativa es no haber incluido el tema de la simplificación en la suscripción de convenios mediante los cuales se entregan los recursos de algunos fondos.
10. Por último, la iniciativa también ha limitado su alcance en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como en el aspecto vinculado a la evaluación de los resultados del esquema redistributivo de las aportaciones federales. En este sentido la eficiencia y transparencia en la entrega de recursos y su ejercicio, podría favorecerse al vincular estos aspectos con los criterios de distribución.

Tabla 2
DIAGNÓSTICO DE LA SHCP SOBRE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES DEL RAMO 33

	Fortamun-DF	FAIS	FAM	FASP	FAFEF	FAETA
Propósito	• Necesidades financieras y seguridad.	• Infraestructura social.	• Asistencia Social • Infraestructura Educativa	Seguridad	• Fortalecimiento financiero, pensiones, inversión.	• Educación Técnica y Adultos.
Monto Total	• 2.35% de la RFP	• 2.5% de la RFP. • 0.303% Estados • 2.197% municipios.	• 0.814 de la RFP • Asistencia Social (DIF). • Infraestructura	• No es fijo. • En el 2006 fue 0.4% de la RFP.	• 1.4 de la RFP	• No es fijo. • En el 2006 fue 0.3% de la RFP
Distribución	• Población	• Carencia nacional. • Formula poco transparente.	• Índice de vulnerabilidad social (DIF). • Necesidades educativas	• Criterios de la SSP.	• 2000-2007 asegurados del IMSS, gasto educativos estatal, marginación, población, uniforme por estado. • 2007 en adelante igual al 06.	• Registro de plantillas en su origen. • Marginación educativa, aportación estatal, desempeño académico.
Administración	• SHCP transfiere los recursos a estados y ellos a su vez a los municipios.	• Entidades y municipios administran. • Sedesol distribuye y monitorea.	• Organismos educativos descentralizados y universidades. • DIF estatales. • SEP y DIF monitorean	• Estados y municipios. • SSP monitorea.	• Estados.	• CONALEP . • INEA (Educación de Adultos)
Problemática	• Se está usando para otros propósitos. • Poco monitoreo.	• Incentivos perversos para no mejorar.	Poca transparencia en la distribución.	• Índice no transparente • Criterios de ejecución poco claros.		

FUENTE: Tomado de SHCP, Unidad de Coordinación de Entidades Federativas (José A. GÓNZALEZ ANAYA) *Diagnóstico y Reflexiones Sobre el Sistema de Transferencias Federales*. México, abril, 18 de 2007.

H. Cámara de Diputados
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.
<http://www.cefp.gob.mx>