

Estudio sobre el proceso de descentralización en México

1997-2017



CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:
www.coneval.org.mx

Estudio sobre el proceso de descentralización en México

1997-2017



CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

COLABORADORES

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona

Thania de la Garza Navarrete

Karina Barrios Sánchez

Camilo Vicente Ovalle

Diana María Franco Vasco

Leslie Magally Ramírez Hernández

Christian Joel González Cuatlanquis

Carla Andrea Valverde España

Consultores externos

El CONEVAL reconoce la valiosa colaboración del equipo técnico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC, por los insumos para la elaboración de este documento.

Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017

Primera edición, septiembre, 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP. 03100,

alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017*. Ciudad de México: México, CONEVAL, 2019.

Contenido

Siglas y acrónimos	6
Introducción	8
Capítulo 1. ¿Qué entendemos por descentralización?	10
Capítulo 2. Experiencias en América Latina	13
Capítulo 3. Momentos clave de la descentralización en México	21
Capítulo 4. Gasto federalizado como mecanismo de la descentralización en México	27
Capítulo 5. Ramo 28	31
Objetivo y estructura programática	32
Evolución del ramo	32
Retos y logros	33
Capítulo 6. Ramo 23	37
Objetivo y estructura programática	38
Evolución del ramo	38
Retos y logros	39
Capítulo 7. Ramo 33	41
Recursos financieros	43
Normatividad	47
Diseño, decisiones y controles de los fondos	47
Resultados no logrados del Ramo 33	62
Conclusiones	79
Hallazgos y consideraciones de política pública	80
Referencias bibliográficas	83
Anexos	89
I. Composición de la cuenta pública a nivel nacional	90
II. Metodología para el análisis	95
III. Documentos consultados para el análisis de gabinete	100
IV. Entrevistas realizadas por ámbito de gobierno	101
V. Fórmulas y criterios de distribución de los fondos del Ramo 33	105
VI. Resultados de los indicadores de fin de las MIR de los fondos del Ramo 33	106

Índice de gráficas

Gráfica 1. Distribución del gasto por estructura programática, 1997-2017	28
Gráfica 2. Distribución de recursos del gasto federalizado, 2017	29
Gráfica 3. Participaciones federales del Ramo 28, 2012-2017	33
Gráfica 4. Correlación entre ingresos provenientes del Ramo 28 y crecimiento económico en las entidades federativas, 2017	35
Gráfica 5. Variación porcentual de asignación de recursos otorgados a través del Ramo 28, 2003-2017,	39
Gráfica 6. Gasto en Ramo 23	40
Gráfica 7. Porcentaje del gasto del gobierno federal destinado al Ramo 33, 1998-2017	43
Gráfica 8. Evolución del presupuesto del Ramo 33 como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas, 1998-2016	44
Gráfica 9. Evolución porcentual del presupuesto del Ramo 33 por fondo, 1998-2017	46
Gráfica 10. Evolución del presupuesto destinado a diferentes ámbitos de política pública por componente presupuestario	46
Gráfica 11. Relación de la mortalidad materna de madres sin seguridad social 2002-2012	49
Gráfica 12. Recursos del Ramo 33 como porcentaje de los ingresos totales municipales, 2016	62
Gráfica 13. Recursos del FISM y el FORTAMUNDF como porcentaje de los ingresos totales de los municipios, por entidad federativa, 2017	63
Gráfica 14. Evolución de las aportaciones y participaciones transferidas a las entidades federativas, 1998-2017	64
Gráfica 15. Evolución del presupuesto de los ramos 23 y 33 por entidad federativa, 1998-2017	65
Gráfica 16. Evolución del presupuesto de los ramos 28 y 33 como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas, 1998-2016	67
Gráfica 17. Índice de información presupuestal estatal, 2008-2017	69
Gráfica 18. Correlación de ingresos propios de las entidades federativas con las aportaciones recibidas mediante el Ramo 33	71
Gráfica 19. Resultados del subíndice de gobiernos eficientes y eficaces (Índice de Competitividad Estatal)	72

Índice de figuras

Figura 1. Fondo Nacional de Incentivo Docente	14
Figura 2. Fondo de Compensación Salarial	15
Figura 3. Fondo de Desarrollo Regional	15
Figura 4. Fondo Nacional de Salud	16
Figura 5. Caja Costarricense de Seguridad Social	17
Figura 6. Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Fondo de Seguridad Territorial	18
Figura 7. Fondo Nacional de Seguridad Pública	19
Figura 8. Participación estatal de los recursos del Ramo 28, 2017	42
Figura 9. Teoría causal del Ramo 33	49
Figura 10. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FASSA	51
Figura 10. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAFEF	51
Figura 11. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAIS	53
Figura 12. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAM	55
Figura 13. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FASP	57
Figura 14. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FORTAMUNDF	58
Figura 15. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAETA	60
Figura 16. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FONE	61
Figura 17. Mapeo de fondos según nivel de descentralización y regulación	75

Índice de cuadros

Cuadro 1. Variación porcentual entre presupuesto aprobado y ejercido en los programas presupuestarios del Ramo 23	38
---	----

Índice de mapas

Mapa 1. Participación estatal de los recursos del Ramo 28 (2017)	34
Mapa 2. Índice de información presupuestal estatal 2017 (puntuación)	70

Siglas y acrónimos

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Conalep	Colegio Estatales de Educación Profesional Técnica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FCS	Fondo de Compensación Salarial
FISE	Fondo para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo
FONID	Fondo Nacional de Incentivo Docente
FONSET	Fondo de Seguridad Territorial
FOTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IDR	Inversión de decisión regional
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad

IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISAPRE	Institutos de Salud Previsional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
MIR	Matriz de indicadores para resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Pémex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto interno bruto
Planea	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIS	Subsistema de Prestación de Servicios
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
Salud	Secretaría de Salud
ZAP	Zonas de atención prioritaria

Introducción

Las diversas crisis económicas que atravesó México entre las décadas de 1970 y 1990, reflejadas en el alto crecimiento inflacionario, el agotamiento de las reservas y el quiebre del sistema financiero (Hernández, 2008), fueron el marco para la adopción de un nuevo enfoque de las funciones del Estado basado en tres principios: control presupuestario, política social focalizada hacia la población en situación de pobreza y descentralización de la acción gubernamental (Ocampo, 2008).

En este contexto, la descentralización, que también respondía a una coyuntura política, fue implementada en el país mediante diversas iniciativas: primero, en materia de planificación regional y, segundo, en ámbitos administrativos del sector educativo y salud. Por último, en 1997, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se aprobó el Ramo 33, orientado a las aportaciones federales para estados y municipios, que buscaba descentralizar el gasto, fomentar capacidades en los gobiernos locales y lograr equilibrios regionales (Cabrero, 2004). El diseño de este mecanismo asumió que sería suficientemente flexible para orientarlo a resolver problemas específicos de las distintas entidades del país y que estaría sujeto a controles para evitar la discrecionalidad del gasto, lo que produciría una efectiva rendición de cuentas.

Sin embargo, en los últimos veinte años, los esfuerzos se han encaminado a controlar el gasto, pero poco se ha hecho para verificar la pertinencia de los fondos o garantizar una efectiva rendición de cuentas. Lo anterior se debe a que a) tanto las fórmulas de asignación como los criterios para su ejecución no se determinan por los problemas públicos, sino que son bolsas de dinero que se fragmentan para financiar acciones que cumplen con los criterios de ejecución de los fondos; b) las acciones obtienen recursos de distintas fuentes que, a su vez, provienen de diferentes niveles de gobierno; c) existe una baja pertinencia de los indicadores utilizados para medir los resultados de los fondos y una insuficiencia de información; y d) la acumulación de políticas que inciden, junto con cada uno de los fondos, en los problemas que se buscan resolver impiden una rendición de cuentas efectiva.

México ha experimentado transformaciones importantes que han modificado las premisas sobre las que se sustentó el proceso de descentralización y que, a su vez, originaron nuevos retos de coordinación intergubernamental (CONEVAL, 2018). Estos cambios han sido políticos (la alternancia en el Ejecutivo federal y el mayor protagonismo de los gobiernos estatales), fiscales (aumentos considerables en los recursos transferidos a estados y municipios) y en el diseño de política pública (nuevos programas sociales, reformas a la política educativa y la creación del Seguro Popular).

Por lo anterior, es necesario analizar los atributos del mecanismo de descentralización que representa el Ramo 33, así como las relaciones y los equilibrios de poder que han surgido entre la Federación y los gobiernos locales. También es conveniente verificar que los desafíos planteados por cada uno de sus problemas no sigan vigentes, que se hayan promovido las capacidades administrativas en los gobiernos estatales y locales para hacerse cargo de políticas públicas complejas y, más importante, que el propósito de reducir las desigualdades regionales haya sido alcanzado.

La coyuntura de cambio de gobierno y alternancia política abre nuevas oportunidades para replantear el proceso de descentralización de manera estructural, partiendo de la premisa de que una mejora no debería limitarse a ampliar el catálogo de acciones sujetas de financiamiento, mejorar los mecanismos de control sustantivo o las fórmulas de asignación. Por el contrario, es imprescindible llevar a cabo un análisis en el que se precisen ciertas áreas de política sobre las cuales los estados y los municipios podrán fijar prioridades con base en criterios propios.

Además, es fundamental valorar si los esfuerzos por transitar hacia controles sustantivos de los fondos están acompañados por acciones para que los gobiernos utilicen esa información en las decisiones sobre el destino de los recursos del ramo en el siguiente ejercicio fiscal. De igual modo, se requiere contar con responsables claros de las acciones, de las cuales se ha de informar y rendir cuentas; por ello, debe existir una relación directa entre los fondos, el ámbito de gobierno que lo ejecuta y las políticas públicas que se financian.

Con el propósito de contribuir a la generación de información para la toma de decisiones de política pública, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) busca conocer los factores que han estado presentes en el proceso de descentralización en México, específicamente en los resultados y los objetivos del Ramo 33, y analizar la forma en que los cambios en este han contribuido a la transferencia de funciones y recursos de la Federación hacia los estados y municipios del país entre 1997 y 2017.

Capítulo 1

¿Qué entendemos por descentralización?

En el contexto de la nueva administración del gobierno federal, que realizará su gestión en el periodo 2018-2024, se ha generalizado el uso del término "descentralización" para designar una iniciativa de dispersión de las dependencias y entidades de la administración pública federal a distintos estados. No obstante, el concepto de descentralización se refiere a un proceso más complejo, que implica transferencia de autoridad de recursos económicos de los gobiernos centrales hacia los locales para decidir sobre asuntos económicos y sociales (Schneider, 2003; Treisman, 2007; Rodden, 2004).

Este proceso puede ser resultado de los incentivos disponibles para agentes políticos de diferentes niveles de gobierno, así como de las negociaciones resultantes entre ellos; por ejemplo, en algunos casos, la descentralización es utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable, en especial para quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales (O'Neill, 2003; Willis, Garman y Haggard, 1999). Otro incentivo es la mejora del desempeño de los gobiernos locales en términos recaudatorios, en los cuales las transferencias del gobierno central están sujetas a los resultados tributarios subnacionales. También, el proceso de descentralización se puede derivar de las necesidades de los estados, es decir, las transferencias están dirigidas a las regiones menos favorecidas en cuanto a desarrollo, lo que permite que los gobiernos locales implementen programas y proyectos públicos enfocados a sus realidades específicas (Montecinos, 2005), considerando que estos tienen una mayor cercanía al contexto político, social y cultural.

Lo anterior indica que la descentralización no siempre ocurre por los mismos motivos, ni de la misma manera en todos los casos; por ello, cada una de las formas en las que un régimen se puede diferenciar del caso extremo de centralización¹ constituye un posible tipo de descentralización, que comprende, a su vez, diversos ámbitos: fiscal, político y administrativo.

La *descentralización fiscal* se refiere a la transferencia de autoridad, del centro hacia los gobiernos subnacionales, para que estos definan sus propias bases tributarias, las tasas impositivas y su gasto público; o bien, a la división y transferencia de ingresos fiscales nacionales a los gobiernos subnacionales. Los argumentos a favor de este tipo de descentralización indican que, al incrementar la participación de los gobiernos locales en la recaudación de impuestos, estos estarán más motivados para apoyar la actividad económica local (Treisman, 2007), o bien, que, al incrementar su capacidad de gasto, usualmente a través de transferencias, los recursos serán invertidos de forma más eficiente y orientada a prioridades locales. En ambos casos, se esperaría mayor crecimiento económico y un aumento en el grado de responsabilidad en el ejercicio del gasto público a nivel subnacional (Tiebout, 1956; Oates, 1999; Cabrero, 2007; Treisman, 2007).

Estos argumentos están basados en dos supuestos. En primer lugar, se asume que los gobiernos locales tienen la capacidad de implementar las decisiones tomadas en materia fiscal (Iimi, 2005), lo cual implica, entre otros aspectos, que cuentan con marcos normativos adecuados para una correcta recaudación de impuestos y eficaces en la regulación de las finanzas públicas locales, así como servidores públicos experimentados (Cabrero, 2007). En segundo lugar, que los recursos que reciben los gobiernos locales, producto de la recaudación de impuestos, en ese u otros ámbitos de gobierno, estarán sujetos a un efectivo control y proceso de rendición de cuentas, producto de responsables claramente definidos y contrapesos locales (Gaspard y Platteau, 2005; Hernández, 2008; Rodden, 2004; Cabrero, 2007).

Para medir el grado de descentralización fiscal, los indicadores utilizados son el gasto subnacional como proporción del gasto total, así como los ingresos subnacionales como porcentaje de los ingresos totales (Schneider, 2003; Rodden, 2004). Una consideración importante al momento de definir estos indicadores es si la descentralización del gasto se financia con a) subvenciones intergubernamentales, b) si los ingresos que se comparten con el gobierno central tienen como base una fórmula fija, o c) si la movilización de ingresos propios es efectuada a través de impuestos independientes o tarifas a los usuarios y préstamos (Schneider, 2003).

¹ Un régimen totalmente centralizado es aquel en el que existe un único nivel de gobierno basado en la capital de la nación, con jurisdicción en todo el territorio nacional, y autoridad para decidir sobre todas las políticas públicas que serán diseñadas e implementadas (Treisman, 2007).



La *descentralización política* se refiere a la transferencia formal de autoridad a otros niveles de gobierno para la toma de decisiones o designación de los funcionarios públicos de sus jurisdicciones; para este tipo de descentralización existen tres tipos de procesos: la descentralización de la toma de decisiones (el gobierno subnacional tiene autoridad exclusiva al menos sobre un área de política); la descentralización para la asignación de funcionarios locales (supone la elección de por lo menos un funcionario local por parte de sus residentes, en oposición a ser designado por el gobierno central); y la descentralización constitucional (los gobiernos subnacionales tienen el derecho, formalmente establecido, de participar en la hechura de las políticas centrales) (Treisman, 2007).

Con la descentralización política, se esperaría que las autoridades elegidas de manera local reflejen las preferencias de los ciudadanos de su jurisdicción en mejor medida que los funcionarios del gobierno central (Webb y Webb, 1963; Foster y Plowden, 1996; Ranson y Stewart, 1994), pues, por su cercanía, son más sensibles a los problemas específicos de las localidades y, por tanto, pueden representar mejor la variedad de demandas de los diferentes grupos étnicos o religiosos (De Vries, 2000 y Treisman, 2007). En este sentido, dado que los ciudadanos pueden supervisar y evaluar de forma más directa las acciones implementadas por el gobierno local, las políticas son más eficaces (Rondinelli *et al.*, 1983, pp. 14-16).

Estos supuestos están basados en las premisas de que la sociedad civil es activa en sus labores de supervisión, que tiene mecanismos de castigo efectivos, tanto electorales como no electorales, para penalizar a sus gobernantes frente a un desempeño deficiente de sus funciones y, finalmente, que los gobiernos locales poseen la capacidad para innovar y experimentar en el diseño de las políticas locales (De Vries, 2000; Treisman, 2007).

Si bien la descentralización política tiene que ver tanto con la transferencia formal de autoridad a otros niveles de gobierno para la toma de decisiones como con la elección de los funcionarios locales, los indicadores que con mayor frecuencia se utilizan en el ámbito internacional buscan medir la representatividad en los niveles subnacionales y la celebración de elecciones periódicas,² pues, por un lado, las elecciones locales se asume que son indicativas de que una parte de la actividad representativa se está llevando a cabo en el orden local y, por tanto, que algunas funciones políticas se están descentralizando (Schneider, 2003); por el otro, se da por hecho que los funcionarios locales elegidos popularmente tienen niveles más altos de autonomía política que los nombrados y pueden decidir sobre una mayor proporción del gasto público (Rodden, 2004).

Por último, la *descentralización administrativa* se refiere a la transferencia de la responsabilidad, tanto en las funciones administrativas como en la implementación de las políticas centrales. Este tipo de descentralización está presente cuando al menos una política no es implementada de modo directo por el gobierno central, sino por agentes locales designados y subordinados jerárquicamente al gobierno central (Treisman, 2007). Con la descentralización administrativa, se esperaría lograr una prestación más eficiente de los servicios públicos y una implementación más eficaz de las políticas, ya que estas pueden ser diseñadas de acuerdo con las necesidades y características geográficas y socioculturales de los ciudadanos (Oates, 1972).

La descentralización administrativa siempre implica la transferencia de algún grado de autonomía a los funcionarios ubicados en los niveles subnacionales. Por eso, una forma de medir los niveles de autonomía administrativa es analizando el porcentaje de los ingresos locales que provienen de los impuestos nacionales, pues esto es indicativo del grado de control que el gobierno subnacional tiene sobre sus recursos. Indicadores complementarios al anterior son, por un lado, las donaciones o transferencias no condicionadas del gobierno central como porcentaje de los ingresos totales (Schneider, 2003), o bien, el porcentaje de ingresos que se ejerce en dependencias, entidades e institutos locales cuyas funciones eran antes competencia del gobierno central.

² Para el caso de México, las elecciones periódicas se encuentran reguladas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estas no deben ser consideradas como un indicador de descentralización política.

Capítulo 2

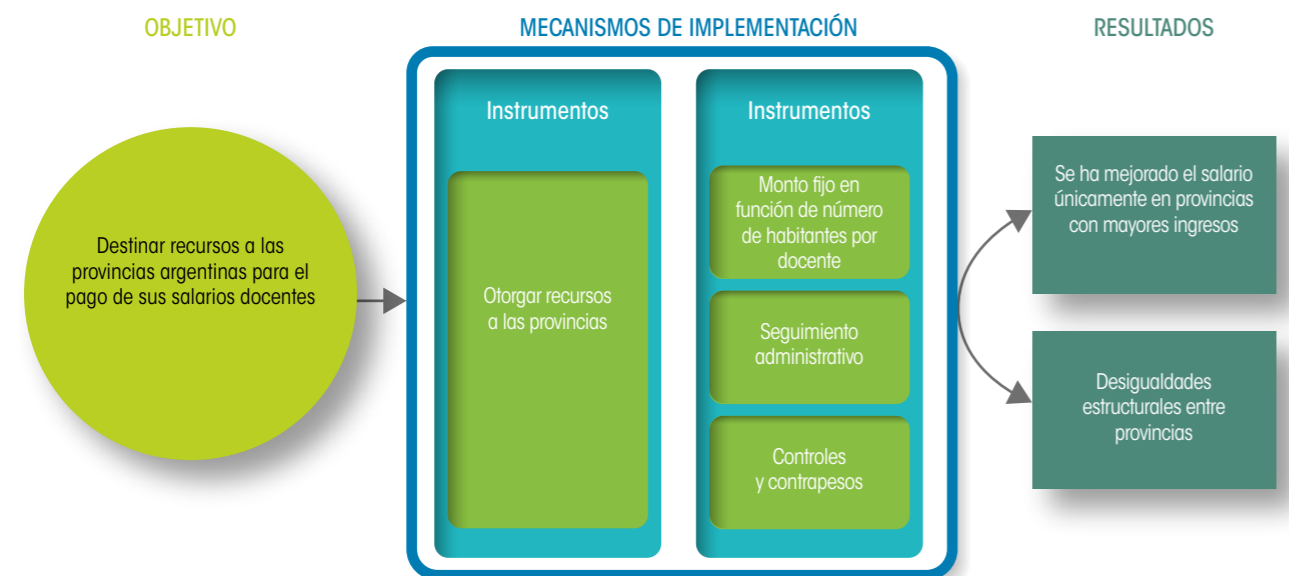
Experiencias en América Latina

Prates (1998) señala que la descentralización no ha significado, de modo necesario, una mejora en el desempeño de la gestión gubernamental, en especial en América Latina, donde es posible observar la dificultad de las entidades subnacionales para consolidar instituciones y mecanismos que propicien cambios en la administración pública. Con el objetivo de entender mejor el proceso de descentralización en México, sobre todo a través del Ramo 33, resulta relevante mostrar algunas experiencias de la región que incluyan el diseño de fondos que han servido como instrumentos para una descentralización de tipo fiscal enfocada en el gasto.

En esta sección se revisan siete fondos sectoriales en cuatro países de América Latina; para cada uno se presenta el objetivo, los mecanismos de implementación y los resultados de su funcionamiento.

Respecto a la experiencia de descentralización del gasto en materia educativa, en Argentina se implementaron dos fondos que asignan recursos para el pago de nómina docente y para reducir las condiciones de desigualdad salarial dentro de este ámbito. El primero, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) fue creado en 1998 y opera con base en la transferencia de recursos a las provincias (Ley 25.053, artículo 12). Este fondo fue una respuesta a las peticiones de profesores para el aumento en sus salarios, los cuales no podían seguir siendo financiados por sus propias provincias debido a una fuerte recesión económica en el país (Rivas, Vera y Bezem, 2011). En la actualidad, el FONID es el más importante en materia de educación en el país, al recibir el 16 por ciento de los recursos totales en educación (excluyendo la educación superior).

Figura 1. Fondo Nacional de Incentivo Docente



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Para analizar los efectos de este fondo en la distribución de recursos, Rivas, Vera y Bezem (2011, p. 26) compararon las brechas salariales entre jurisdicciones antes y después de la intervención, y encontraron que el salario promedio de los docentes en las seis jurisdicciones con mayores ingresos era 83% mayor que el salario promedio de las seis jurisdicciones con menores ingresos.

Posteriormente, en 2006, el Fondo de Compensación Salarial³ (FCS) se creó con el objetivo de aumentar el salario de los docentes que percibían salarios por debajo del promedio (ver figura 2), con lo cual se esperaba disminuir las desigualdades del salario docente entre provincias (Ley de Financiamiento Educativo, artículo 9°).

³ El FCS tuvo como antecedente la distribución de recursos por concepto de "garantía salarial" como un componente del FONID. Ante repetidos problemas de algunas provincias para el pago de los salarios luego de la crisis de 2001-2002, esta garantía comenzó a ser ampliada hasta su institucionalización como fondo en la Ley de Financiamiento Educativo.

Figura 2. Fondo de Compensación Salarial



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Rivas, Vera y Bezem (2011) muestran que la distribución de los recursos del FCS es eficiente en términos de la reducción de la brecha salarial entre los docentes de distintas provincias. Esto lo comprueban a través de un análisis temporal (1996-2010) en el que comparan los salarios docentes sin aportes nacionales con los que recibieron aportes nacionales, y demuestran que el efecto combinado de los dos fondos salariales del gobierno nacional (FONID y FCS) provoca una disminución de la brecha (Rivas, Vera y Bezem, 2011, p. 28).

Una de las experiencias sobre instrumentos de descentralización en América Latina es la creación, en 2008, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en Chile, que buscó mejorar las condiciones del desarrollo de la infraestructura regional al hacer frente a la transferencia de responsabilidad de la planificación hacia los gobiernos regionales.

Figura 3. Fondo de Desarrollo Regional



Fuente: Elaboración del CONEVAL

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2009) encontró que, como se muestra en la figura 3, las restricciones administrativas y financieras de los gobiernos subnacionales, así como una agenda todavía muy determinada por las políticas nacionales, limitaron el funcionamiento del FNDR. "Los gobiernos regionales no cuentan con un presupuesto independiente para realizar inversiones regionales. Aunado a esto, el análisis y la selección de los proyectos que se incluyen en la cartera regional se hace proyecto a proyecto y, por lo tanto, falta una articulación territorial general" (OCDE, 2009, p. 35).

Respecto a los instrumentos de descentralización en materia de salud en América Latina, destacan dos fondos mediante los cuales se ha buscado mejorar la gerencia institucional en materia de salud. En primer lugar, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) se creó en Chile en 1979, y funge como un intermediario entre el Estado y los Institutos de Salud Previsional (ISAPRE) para el otorgamiento de recursos públicos.

Figura 4. Fondo Nacional de Salud



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Homedes y Ugalde (2002) realizaron un análisis costo-eficiencia del FONASA y, como se muestra en la figura 4, encontraron que uno de los problemas en su funcionamiento es la limitada capacidad reguladora del Estado sobre los ISAPRE, lo cual generó diferenciación en la provisión del servicio. Los autores concluyeron que la intermediación del FONASA para brindar el servicio de salud actuó como un obstáculo en la provisión del servicio de manera equitativa (Homedes y Ugalde, 2002, p. 15).

Por otra parte, la Caja Costarricense de Seguridad Social se creó en Costa Rica en 1949. Sus funciones son, como se advierte en la figura 5, adecuar el financiamiento y la gestión de los servicios a partir de una mejoría de los procesos de gerencia institucional; recuperar la liquidez financiera en el sistema de salud costarricense; cerrar la brecha de cobertura médica; ampliar el acceso a los servicios; mejorar la calidad de la atención; y replantear el modelo de atención.

Figura 5. Caja Costarricense de Seguridad Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Homedes y Ugalde (2002) concluyen que la gestión del fondo es eficiente entre su población, pues ha evitado el crecimiento desordenado de los costos y ha mantenido la cobertura del servicio para la gran mayoría de la población con estándares altos de satisfacción del servicio.

Entre los instrumentos de descentralización relacionados con la seguridad pública, destacan tres fondos creados en Colombia; con ellos se ha buscado tener influencia en las condiciones del Estado de derecho del país. Por un lado, el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Fondo de Seguridad Territorial se establecieron en 1997; ambos son instrumentos de financiamiento para la construcción de estatalidad en materia de convivencia y seguridad ciudadana (Ley 418) (ver figura 6).⁴

⁴ Se entiende por estatalidad como la capacidad del Estado de cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias (PNUD, 2004, p. 51).

Figura 6. Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Fondo de Seguridad Territorial



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Los recursos de ambos fondos se obtienen de diferentes fuentes: la primera es el dinero del 5 por ciento del valor de los contratos de obra pública suscritos por personas naturales o jurídicas; la segunda es la recaudación bruta de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación; y la tercera es el 3 por ciento de las concesiones otorgadas por las entidades territoriales destinadas a ceder la recaudación de sus contribuciones o impuestos. La evaluación del uso de estos recursos depende de dos actores en el ámbito gubernamental: los recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana son administrados y monitoreados por el gobierno central, y los del Fondo de Seguridad Territorial son administrados por los alcaldes y gobernadores, y su rendición de cuentas depende de estos. Los resultados de estos fondos, al igual que su administración, difieren, y el mejor desempeño lo tiene el FONSET (ver figura 6).

Por otro lado, el Fondo Nacional de Seguridad Pública se creó en Chile en 2004 y su objetivo es financiar acciones y proyectos para el fortalecimiento de la seguridad pública y, de este modo, incorporar a agrupaciones comunitarias, organizaciones sin fines de lucro, municipios y universidades al desarrollo y ejecución de iniciativas de prevención de la violencia y el delito (Subsecretaría de Prevención del Delito, s.f.).

Figura 7. Fondo Nacional de Seguridad Pública



Fuente: Elaboración del CONEVAL

De acuerdo con la auditoría interna por parte del gobierno de Chile (Laboratorio de Gobierno/Ministerio del Interior y Seguridad Pública, s.f.), las cifras de delitos ciudadanos disminuyeron un 50 por ciento con respecto a 2014; sin embargo, según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana de 2016, el 85 por ciento de los ciudadanos perciben un aumento en la delincuencia. La explicación de este hecho es que las *incivildades* son clave a la hora de explicar los niveles de percepción de inseguridad.⁵

⁵ Las incivildades son definidas como "aquellos desórdenes visibles en el espacio público que pudiendo ser o no delitos, tienden a no ser tratados por el sistema de control penal".

Capítulo 3

Momentos clave
de la descentralización
en México

La experiencia internacional brinda información relevante sobre el proceso de descentralización y sus distintos resultados; de acuerdo con lo mostrado, el funcionamiento de estos fondos ha sido heterogéneo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el cumplimiento de los objetivos de cada fondo depende del diseño y contexto institucional, económico y político donde se han aplicado. Con el propósito de establecer un marco más amplio del proceso de descentralización en México y sus distintas estrategias, es necesario comprender otras experiencias a nivel nacional relacionadas con este proceso.

Durante la primera mitad del siglo XX, México vivió un proceso centralizador que, a costa de los recursos y las facultades de los gobiernos estatales, dieron pie a un desequilibrio que favoreció al gobierno federal y volvió dependientes, tanto en términos políticos como económicos y administrativos, a los gobiernos estatales y municipales (Marván, 1997; Díaz-Cayeros, 2006; Mejía y Rojas, 2018). En este proceso tuvieron un papel determinante el presidencialismo y la existencia de un partido hegemónico, pues durante el periodo posrevolucionario se observó un fuerte control político por parte del centro hacia los estados y municipios (Hernández, 2008).

Pese al ejercicio centralista del poder político, hubo algunos intentos de permitir la participación de los gobiernos locales en la planeación de políticas y proyectos públicos. En el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron los primeros planes regionales de desarrollo en el norte del país, orientados a promover el proceso de industrialización; sin embargo, el esquema de sustitución de importaciones aceleró la centralización debido a la necesidad de concentrar la planeación del desarrollo industrial. Muestra de esto fueron las nuevas áreas de competencia del gobierno federal sobre la industria textil, eléctrica, minera y de ferrocarriles, por mencionar algunos casos, que pasaron a ser administrados o concesionados por el gobierno central (Rives, 2013).

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), surgieron algunas iniciativas respecto a la descentralización, principalmente, en cuanto a planeación regional. Se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Regional de los Estados, cuya función fue atender los problemas de desarrollo de los estados y promover medidas de planeación y crecimiento económico a nivel local (Ramírez y Ramírez, 2013). En la administración de José López Portillo (1976-1982) se fomentó la creación de puertos industriales en Tampico, Lázaro Cárdenas, Coatzacoalcos y Salina Cruz con el objetivo de dotar de infraestructura industrial y servicios urbanos a estas zonas (Garza, 1983); en la misma línea, se impulsaron planes sectoriales con la intención de diversificar el desarrollo de las regiones del país.

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se impulsó con mayor fuerza la descentralización, y se plasmó en el plan nacional de ese momento la necesidad de "redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno"; al respecto, se mencionaba la promoción del "desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de un Sistema de Planeación Democrática" (Cabrero, 2000); esto sentó, en este periodo, las bases para el proceso de descentralización en el sector salud.

En la década de 1980, el escenario de descentralización continuó reconfigurándose a través de una apertura democrática, que tuvo sus expresiones iniciales en los gobiernos subnacionales, en los que surgieron las primeras alternancias partidistas. En consecuencia, las autoridades locales comenzaron a ejercer su autonomía, a defender sus prerrogativas y a exigir mayores recursos y responsabilidades, con lo que la descentralización se fue volviendo real (Cejudo, 2009; Cabrero, 2007; Merino, 2010). Las relaciones fiscales entre la Federación y los estados se empezaron a regular por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que la LCF previó con el principal propósito de prevenir la duplicación de impuestos (Cabrero, 2013). En ese marco, los estados y la Federación celebraban convenios de adhesión a este sistema, mediante los cuales los estados cedían a la Federación parte de sus potestades tributarias a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales (Serna, 2004). Estos convenios, denominados convenios únicos de desarrollo, fueron una innovación en su momento, ya que permitieron coordinar las relaciones intergubernamentales y realizar planeaciones concertadas con base en compromisos entre la Federación y las entidades federativas.

La reconfiguración del escenario político y fiscal buscó fortalecer las relaciones intergubernamentales en 1983 con la Ley de Planeación, mediante la creación de sistemas estatales denominados Comités de Planeación del Desarrollo Estatal, los cuales, en un principio, operaron de manera parecida a los Comités Promotores del Desarrollo Regional de los Estados. Estos comités fueron presididos por los respectivos gobernadores, contaron con representantes de los tres ámbitos de gobierno y promovieron la concertación con los sectores social y privado (Bolívar, 2012). Una de las funciones de los Comités de Planeación era la elaboración de un programa de inversiones en cada entidad federativa, con base en el cual, una vez aprobado, se canalizaban los recursos destinados a proyectos para el desarrollo local (Hernández, 2008). Poco después se fundó una figura similar en los gobiernos municipales, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Esta especial atención en la planeación e implementación local fue el comienzo de la descentralización administrativa, ya que los gobiernos subnacionales empezaron a participar más activamente en la formulación y ejecución de políticas locales y nacionales, además de iniciarse la descentralización de ciertos servicios, como asistencia social, infraestructura, seguridad pública y, de manera destacada, salud y educación (Bolívar, 2012). En este sentido, la descentralización administrativa significó que los gobiernos estatales y municipales asumieran nuevas responsabilidades en políticas federales o intergubernamentales (Cabrero *et al.*, 2008).

Los esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización en el país mostraron cambios durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Con el primero se creó el Programa Nacional de Solidaridad, que tuvo como objetivo mitigar las condiciones de pobreza en el país. La trascendencia de este programa social en el contexto de la descentralización se centró en dos elementos: en primer lugar, las vías de otorgamiento de los beneficios: los recursos eran ejercidos con un fuerte control federal que pasaba por encima de las autoridades estatales y municipales, al otorgar un papel más importante a los delegados estatales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a cargo del programa (Montecinos, 2005); en segundo lugar, sus fuentes de financiamiento que provenían del Ramo 26, creado durante el sexenio de Miguel de la Madrid, con el objetivo de atender problemáticas sociales y que fue trasladado en su totalidad al programa (Hernández, 2008).

A mediados de la década de 1990, se hicieron evidentes algunas limitaciones del arreglo fiscal que había establecido la LCF a través de la figura de participaciones, que tenían implicaciones en el ámbito político y administrativo; entre ellas, cabe destacar las siguientes: las decisiones de inversión física y de gasto público estaban muy centralizadas; los criterios para determinar los montos eran resarcitorios, pero no compensatorios,⁶ por lo cual existía un desequilibrio financiero; la distribución de los recursos no preveía las necesidades locales; y las entidades federativas vieron reducida su capacidad y posibilidad de recaudar ingresos propios (Bolívar, 2012).

Estas limitaciones se intentaron superar en el marco de la política del Nuevo Federalismo impulsada por la administración de Ernesto Zedillo; este cambio buscó la participación de los estados y municipios para promover un desarrollo de manera integral mediante la descentralización del ingreso y el gasto (Zedillo, 1994). El proceso se vislumbró como una vía para acercar el sentido de la gestión gubernamental al ciudadano; asimismo, se realizaron cambios en la distribución de competencias entre entidades estatales y el gobierno central (Cepal, 1998). En noviembre de 1997, el Ejecutivo federal envió al Poder Legislativo, que se trataba de la primera legislatura sin mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un proyecto de presupuesto que incluyó una reforma a la LCF, que consistió en añadir el capítulo V para crear el Ramo 33, "Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios". Este capítulo trata los "recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley" (LCF, artículo 25).

⁶ Los criterios resarcitorios "son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias" (INFDM, 2011, p. 24). En contraste, los criterios compensatorios son "aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar transferencias federales" (INFDM, 2011, p. 25).

Los recursos se definieron como transferencias etiquetadas que solo podrían emplearse para los fines que señalaba la LCF. Se trató, en primer lugar, de una respuesta a una demanda política por descentralizar el gasto, y, en segundo, buscó atender una necesidad administrativa al trasladar algunas responsabilidades a los estados y municipios; finalmente, fue también una respuesta a los señalamientos de discrecionalidad excesiva en la asignación de los recursos públicos (Chiapa y Velázquez, 2011). En suma, esta decisión respondió de manera directa a una coyuntura política específica.

Dentro del contexto histórico del proceso de descentralización en México, existen dos experiencias en las que destacaron los esfuerzos por la transferencia de competencias administrativas hacia órganos subnacionales: el sector educativo y el sistema de salud.

Educación

Hasta mediados del siglo XX, el sistema educativo en el país fue altamente centralizado, pues la reforma constitucional de 1934 confirió al Congreso federal la facultad de legislar para unificar y coordinar la educación en todo el país; de esta manera, la autoridad federal se colocó, en materia educativa, por encima de los congresos estatales (Malgouyres, 2014). Hacia el año de 1940, la educación impartida por la Federación atendía casi la mitad de la demanda del país y el resto estaba a cargo de sistemas estatales o escuelas privadas. Una década después, el país ya contaba con una institución de educación pública más sólida, pero también con un magisterio afiliado a un solo organismo de carácter nacional. Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación, cuyo objetivo fue la planificación educativa; en la práctica, este consejo sirvió como espacio de representación de grupos dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP); sin embargo, no hubo grandes cambios en temas de planificación (Chavarría, Sánchez y García, 2002).

La primera acción de descentralización educativa se llevó a cabo en 1973, como proyecto de desconcentración administrativa que creó unidades regionales descentralizadas que, en coordinación con los servicios centrales y estatales, estaban encargadas del control presupuestario y los gastos corrientes.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), documento firmado por el gobierno federal, las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1992, representó un pacto entre las instituciones educativas de la SEP y el SNTE para descentralizar los servicios educativos. Por medio de esta iniciativa, el gobierno central transfirió a las entidades estatales la responsabilidad de la enseñanza de la educación básica, así como la formación docente. El gobierno federal se reservó las facultades decisorias que aseguraban la uniformidad de los servicios educativos en el país; por su parte, el SNTE conservó la titularidad de la representación y de la relación laboral con la SEP (Fierro, Tapia y Rojo, 2009; Malgouyres, 2014).

El acuerdo combinó la transferencia de responsabilidades operativas y administrativas federales hacia las entidades, con un acto de reafirmación de la autoridad federal sobre la dirección técnica del sistema educativo; de manera puntual, formuló cuatro estrategias:

1. Incrementar el gasto educativo por parte del gobierno federal y los estados;
2. Reorganizar el sistema educativo con base en dos ejes:
 - a. Federalismo educativo: traspasar a los gobiernos estatales los recursos materiales y financieros de la educación básica, quedando al gobierno central la responsabilidad de la normatividad;
 - b. Participación social: vinculación entre maestros, padres de familia y autoridades;
3. Reformulación de contenidos y materiales educativos; y
4. La revaloración de la función magisterial

En el mismo año de la firma del ANMEB, se anunció el inicio de un programa compensatorio: el Programa de Apoyo al Rezago Escolar, el cual fue financiado con recursos del Banco Mundial y estuvo dirigido a los cuatro estados más pobres del país. Esta iniciativa mostró que la descentralización no implicaba el desentendimiento respecto a las entidades más pobres, y que la modernización no era incompatible con la búsqueda de reducir la desigualdad (Chavarría *et al.*, 2002).

Sin embargo, la implementación de la descentralización en materia educativa incrementó la desigualdad entre las entidades federativas, debido a que la transferencia de responsabilidades no fue acompañada de recursos financieros suficientes adicionales que permitieran la contratación de capital humano especializado y la construcción de infraestructura suficiente para que las entidades pudieran cumplir con los compromisos del proyecto de descentralización. Algunas regiones asumieron el proceso con la necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento como los padres de familia, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y las iglesias (Calvo, 2002).

Con relación a la normativa, la toma de decisiones continuó centralizada; de esta forma, las particularidades regionales fueron difícilmente atendidas; asimismo, no se incluyeron recursos específicos para la planeación y evaluación educativa. En el ámbito laboral, a pesar de que el SNTE conservó la titularidad de los contratos, siguió existiendo dependencia con el gobierno federal en cuanto a los recursos del sector; por lo anterior, los procesos de negociación colectiva estatal fueron mínimos. Sobre el presupuesto, hubo grandes vacíos respecto a la distribución monetaria, ya que no se establecieron criterios objetivos para el otorgamiento de recursos; por el contrario, estas decisiones estuvieron sujetas a presiones o negociaciones de los gobernadores en cada escenario temporal (Chavarría *et al.*, 2002).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, se observó el retorno de prácticas centralizadoras en el ámbito educativo: la reforma educativa iniciada en 2012 colocó de forma clara al gobierno federal como actor fundamental de la política educativa. De la misma manera, esta reforma redefinió, implícitamente, las relaciones con los sindicatos y el papel laboral que deberían desempeñar a partir de ese momento (Malgouyres, 2014).

Salud

En México, el sistema de salud fue institucionalizado desde 1943 con la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); en el mismo año se promulgó la Ley del Seguro Social, que fue la base para la definición de funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este proceso de institucionalización se dio en un contexto de industrialización, urbanización y crecimiento de la clase media en el país (Jaramillo, 2007; López, 2012).

A consecuencia de la institucionalización, el IMSS duplicó su cobertura entre 1953 y 1958. Dado el crecimiento de la burocracia estatal y su demanda por servicios de salud, en 1959 se fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con el objetivo de brindar servicios de salud a los trabajadores del sector público. Ante estos cambios, el enfoque en servicios de salud dirigidos a la población abierta ocupó un lugar secundario en la agenda de salud pública; este hecho contribuyó a que la cobertura fuera insuficiente, y que continuara sin atender a grandes segmentos de la población más pobre.

Entre 1983 y 1988, surgió la primera reforma del sistema de salud, la cual consistió, principalmente, en cambios normativos. En 1983 se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a la protección de la salud; esta modificación de la Carta Magna fue acompañada de un decreto, firmado también en 1983, que estableció las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud. Un año después siguió a este proceso la promulgación de la Ley General de Salud y, en 1985, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo cual la SSA cambió su nombre a Secretaría de Salud, lo que se derivó de la reorganización de funciones en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (López, 2012).

Este proceso de descentralización estuvo motivado por consideraciones políticas, fiscales y administrativas: "En el ámbito político, la descentralización es una respuesta a demandas acumuladas de gobiernos estatales por reducir la concentración del poder. En el plano fiscal, es un intento de reducir las presiones sobre el presupuesto federal en un contexto de inestabilidad económica. Finalmente, esta decisión responde a la necesidad de racionalizar la oferta y mejorar la gestión al interior de unidades locales" (Di Gropello y Cominetti, 1998).

El comienzo del proceso descentralización se caracterizó por el gradualismo: de manera inicial, las entidades incluidas en este proceso fueron aquellas que cumplían con los esquemas de coordinación programática establecidos en la Ley General de Salud y que contaban con la integración orgánica para la creación de entidades de Servicios Estatales de Salud. En 1987, la descentralización de los servicios de salud se llevó a cabo en 14 estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. En los siguientes años, el avance fue amplio respecto a la transferencia de facultades; no así para la transferencia de recursos, en la que se observó un aumento, de aproximadamente diez por ciento, en la dependencia de las entidades descentralizadas hacia los fondos federales (Jaimes, 2001; Soberón-Acevedo y Martínez-Narváez, 1996).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se reactivó el proceso de descentralización de los servicios de salud. En 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud. Mediante este documento, el gobierno federal transfirió a los estados la responsabilidad de prestar servicios de salud y medicina preventiva a toda la población, sin importar que las personas fueran o no derechohabientes de alguna institución de seguridad social (Di Gropello y Cominetti, 1998); Para ello, se plantearon cuatro estrategias:

- Descentralizar los servicios de salud para la población no asegurada.
- Crear sistemas estatales.
- Ampliar la cobertura a través de un paquete básico de servicios.
- Mejorar la calidad y eficiencia institucional con base en una mejor coordinación sectorial.

En este sexenio se buscó que las entidades federativas asumieran las responsabilidades asignadas en la Ley General de Salud, sobre todo el manejo de servicios y recursos. Del mismo modo, el gobierno federal elaboró un marco legal para garantizar la autonomía funcional para las entidades federativas. Finalmente, dentro de la reforma a la LCF se creó el Ramo 33, el cual dirige el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) destinado a cubrir gastos en materia de salud.

En el sexenio de Vicente Fox, el Programa Nacional de Salud pretendió mejorar el funcionamiento del sistema de salud y terminar con el proceso de descentralización, al instituir el Sistema de Protección en Salud para brindar protección universal y reorientar los recursos, de manera prioritaria, a la población de menores ingresos. Dentro de este sistema, en 2003, se implantó el programa denominado Seguro Popular en Salud, un seguro público de afiliación voluntaria cuyo objetivo principal fue garantizar el acceso integral a servicios públicos de salud. El Seguro Popular representó un avance importante en materia de descentralización, ya que se crearon organismos encargados de la administración de recursos; asimismo, la atención médica pasó a ser responsabilidad de los Servicios Estatales de Salud. No obstante, en términos operativos, no se observó un fortalecimiento de la infraestructura en este sector (López, 2012). Además, los cambios en la normatividad derivados del proceso de descentralización tuvieron fallas en aspectos como la regulación y supervisión del sector. Por último, los problemas en materia de coordinación institucional prevalecen, pues, a pesar de que se han implementado mecanismos de colaboración (López, 2012), las brechas de distribución de recursos entre sistemas de protección a la salud siguen siendo amplias.

Capítulo 4

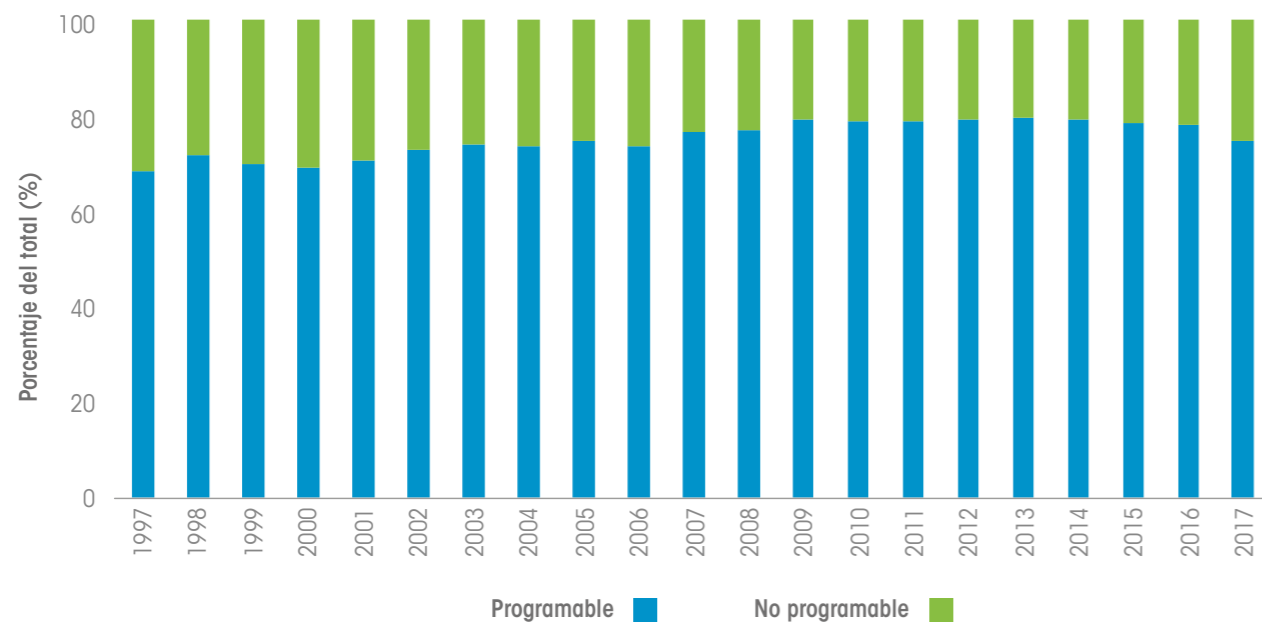
Gasto federalizado como mecanismo de la descentralización en México

Para la implementación de la descentralización fiscal, la herramienta presupuestaria utilizada corresponde al gasto programático destinado a los ramos generales.⁷ Este concepto engloba el gasto federalizado, el cual es transferido cada año a gobiernos estatales y municipales (ver gráfica 2). Este representó el 34.8% del gasto neto total en 2017 y es transferido mediante cuatro mecanismos: aportaciones federales (Ramo 33); participaciones a entidades federativas y municipios (Ramo 28⁸); subsidios, que se componen, en mayor medida, por los recursos asignados al Ramo 23 (ASF, 2017); y convenios de descentralización y reasignación, así como protección social en salud (SHCP, 2018; Transparencia Presupuestaria, 2017).

Como se muestra en la gráfica 1, en los últimos veinte años, la distribución del gasto ha tendido ligeramente hacia un aumento en la proporción del gasto programable, el cual tuvo un incremento del 6.3%. No obstante, en el último sexenio, esta proporción fue decreciente, pues mientras que, en 2012, el porcentaje de gasto programable fue del 78.6%, en 2017 fue del 73.3%.

Con base en lo anterior, en 2017, casi el 90% del total de los recursos destinados a gasto federalizado fueron concentrados por los ramos 28 y 33, que se convirtieron en los mecanismos más importantes, en términos de gasto federalizado y descentralización. Considerando que el Ramo 28 se encuentra dentro de la clasificación de gasto no programable, el 33 es el instrumento presupuestario de descentralización más relevante en el gasto programable.

Gráfica 1. Distribución del gasto por estructura programática, 1997-2017

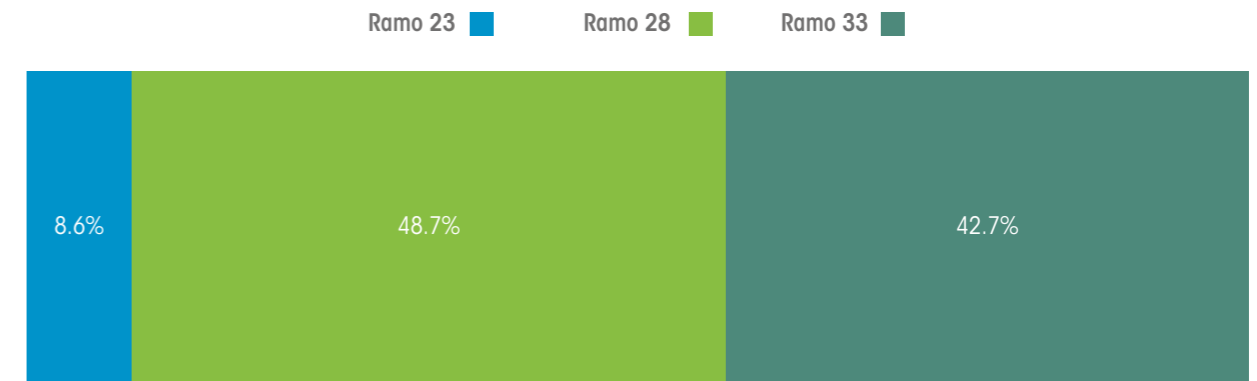


Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
Nota: Porcentaje calculado respecto al gasto neto total.

⁷ La cuenta pública se compone de tres grandes categorías: ingresos, gastos y deuda (ver anexo I). En materia de gasto del sector público presupuestario, este se divide, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, en programable y no programable. El primero está dedicado a la operación de las instituciones del gobierno federal para que estas, a su vez, den servicios de educación, salud, infraestructura, etcétera. En contraparte, el segundo es aquel que, por su naturaleza, no es posible identificar mediante un programa presupuestario específico, ya que se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, por ejemplo, intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, entre otros (Merino *et al.*, 2015).

⁸ Cabe mencionar que el Ramo 28 se ubica dentro de la clasificación de gasto no programable; sin embargo, es utilizado como un instrumento de descentralización.

Gráfica 2. Distribución de recursos del gasto federalizado, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Capítulo 5

Ramo 28

El Ramo 28 tiene como antecedente el sistema de participaciones federales, que se origina en 1922 y está fuertemente relacionado con una disputa entre las entidades federativas y el gobierno central en torno a los impuestos petroleros; de manera concreta, surge como una estrategia para evitar el establecimiento de gravámenes locales alrededor de los ingresos petroleros. De lo recaudado por la Federación por este concepto, las entidades federativas recibían una participación a cambio de colaboración en el ámbito administrativo (Aboites, 2018).

Objetivo y estructura programática

El Ramo General 28 (Ramo 28) se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos. El carácter del ramo es resarcitorio, por lo que tiene como finalidad asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación; por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio.

Este ramo se compone 14 fondos (ver anexo II), cada uno tiene una fórmula para la distribución de los recursos que toma en cuenta el tamaño de la población, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) estatal, el crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales, así como el aumento de los impuestos locales respecto a la recaudación de los demás estados (ISC, 2015). Con esto, se otorga a las entidades federativas incentivos económicos que tienen que ver con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes, la vigilancia de obligaciones y multas administrativas federales no fiscales (SHCP, 2015).

Evolución del ramo

Entre los cambios que ha tenido el funcionamiento de este ramo, la reforma a la LCF en 2013 buscó fortalecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas a través de la distribución de recursos. En términos generales, las modificaciones en la normatividad establecieron que la medición de las variables recaudatorias se llevara a cabo con la recaudación de impuestos.

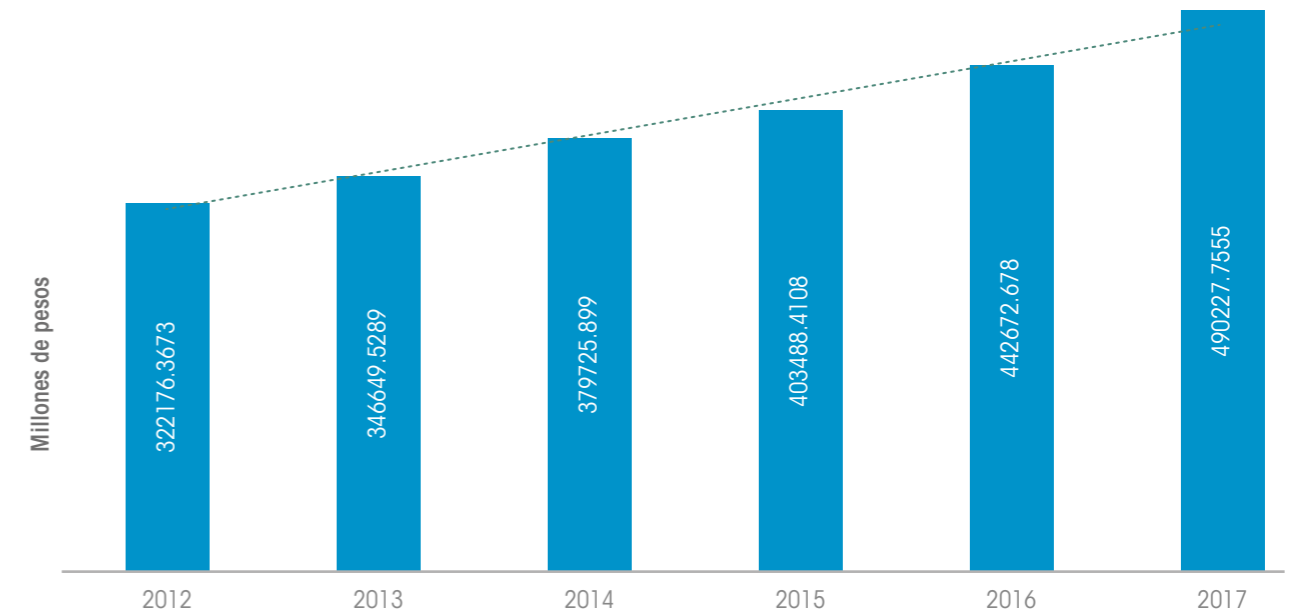
En el caso del Fondo General de Participaciones, no existieron cambios en las variables de cálculo de los coeficientes de distribución; sin embargo, dejaron de considerarse para los cálculos las cifras reportadas en la cuenta pública oficial relacionadas con otorgamiento de beneficios, subsidios o programas; además, para la estimación del coeficiente de participaciones, únicamente se tomaron en cuenta las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público (De la O, 2014).

En el Fondo de Fomento Municipal, los cambios tuvieron como objetivo el fortalecimiento recaudatorio del impuesto predial, así como incentivar la coordinación entre estados y municipios para el cobro de este impuesto. A partir de esta reforma, las entidades federativas pueden asumir, mediante convenios, el cobro del impuesto predial de los municipios. En cuanto a la distribución de los recursos, se asegura que las entidades federativas obtendrán el mismo monto que les fue otorgado en 2013; además, a la distribución del excedente se agrega como criterio el incremento porcentual en la recaudación del impuesto predial (De la O, 2014). En orden con estos cambios, la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación generó incentivos para la recaudación de impuestos y derechos locales, así como ingresos de libre disposición (SHCP, 2018). Finalmente, dentro de esta misma reforma, se incluyó la obligación para que los gobiernos hagan pública toda la información correspondiente a los recursos que reciben u otorgan a través de este ramo (De la O, 2014).

Retos y logros

En el último sexenio se ha observado una tendencia creciente en los recursos asignados a este ramo. El incremento (ver gráfica 3) es resultado del aumento estimado en la Recaudación Federal Participable, con un crecimiento real del 5.5% (CEPF, 2016).

Gráfica 3. Participaciones federales del Ramo 28, 2012-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

Los datos indican que el 25% de los recursos del Ramo 28 son destinados al Estado de México y a la Ciudad de México; por su parte, Baja California Sur, Colima y Tlaxcala concentran poco más del 2% del total de los recursos de este fondo (ver mapa 1).

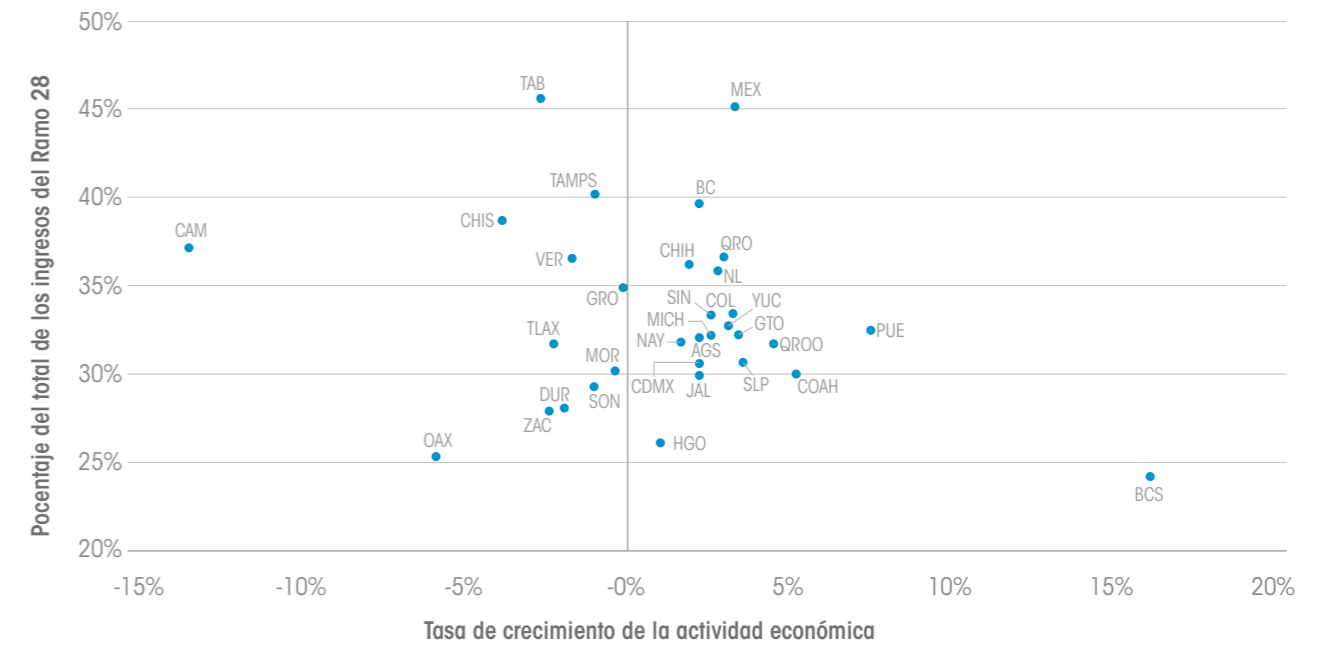
Mapa 1. Participación estatal de los recursos del Ramo 28, (2017)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

En la gráfica 4 se observa una correlación negativa (-0.24) entre la tasa de crecimiento de la actividad económica de las entidades federativas y el porcentaje de participación estatal de los recursos del Ramo 28. Dado que uno de los objetivos del ramo es de carácter resarcitorio (busca devolver a los estados una parte proporcional de las contribuciones al gobierno federal), la asignación de los recursos de este fondo no necesariamente debería estar correlacionada con el crecimiento de las entidades; sin embargo, dentro de los objetivos del fondo también se encuentra incentivar el crecimiento económico; por ello, con base en esta variable, los recursos de este instrumento presupuestario no estarían contribuyendo a su fin.

Gráfica 4. Correlación entre ingresos provenientes del Ramo 28 y crecimiento económico en las entidades federativas, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP e Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Nota: Para la tasa de crecimiento de la actividad económica, se utilizaron datos del tercer trimestre de 2017 comparados con el tercer trimestre de 2016.



Capítulo 6

Ramo 23

Objetivo y estructura programática

El Ramo General 23 (Ramo 23) es un instrumento de política presupuestaria que tiene como objetivo atender las obligaciones del gobierno federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para

- i. El cumplimiento del balance presupuestario;
- ii. El control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado con cargo a modificaciones ingresos;
- iii. La operación de mecanismos de control y cierre presupuestario; y
- iv. El otorgamiento de provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios (SHCP, 2018).

El Ramo 23 se compone de 13 fondos (ver anexo II) dividido en tres modalidades de programas presupuestarios:

- Modalidad N: se orientan a cubrir compromisos del gobierno federal en lo referente a desastres naturales.
- Modalidad R: se refieren a actividades específicas o relevantes que no son competencia de las demás modalidades (SHCP, 2009).
- Modalidad U: subsidios dirigidos a sectores sociales y privados o a entidades federativas y municipios.

En la práctica se observa que los programas presupuestarios de modalidad U muestran una mayor cantidad de modificaciones respecto a la planeación presupuestaria; es decir, los cambios más significativos corresponden a la modalidad de subsidios, concepto que permite canalizar recursos a entidades federativas y municipios (CEFP, 2017). Como se observa en el cuadro, los programas de esta modalidad presupuestaria han expuesto una amplia variación entre el presupuesto aprobado y ejercido a través del tiempo.

Cuadro 1. Variación porcentual entre presupuesto aprobado y ejercido en los programas presupuestarios del Ramo 23

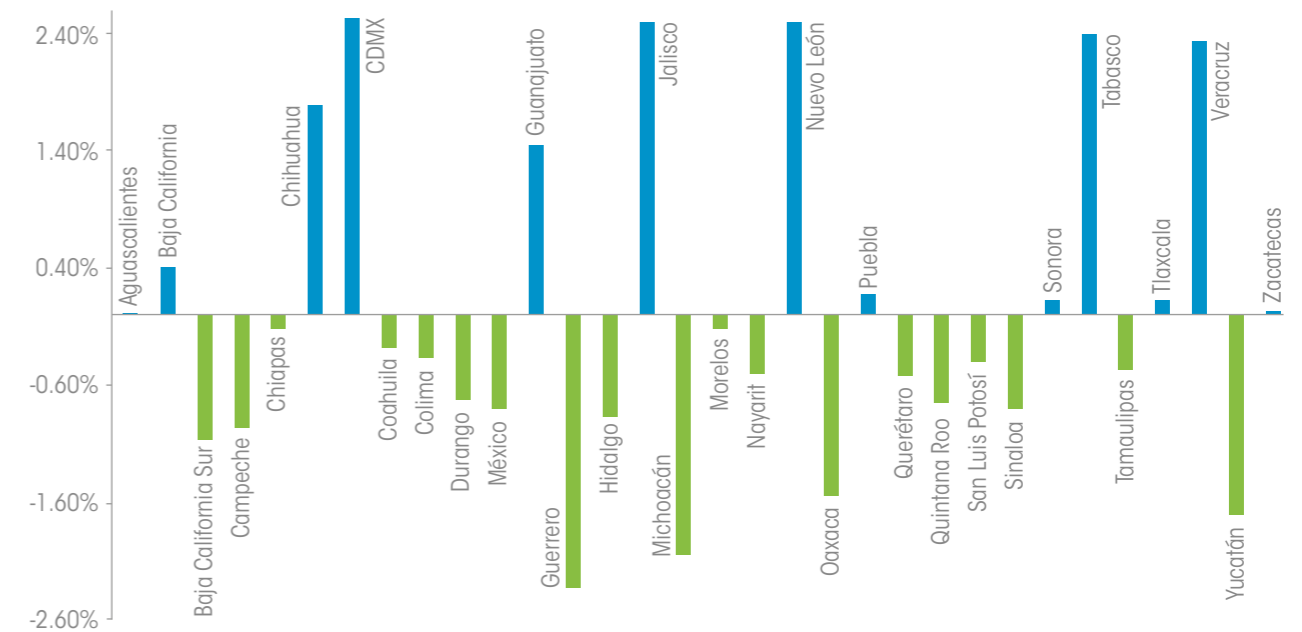
Modalidad	2010	2012	2014	2017
N - Desastres naturales	4436%	4%	-14%	0%
R - Específicos	-74%	-49%	23%	1%
U - Otros subsidios	31%	9%	58%	72%

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
Nota: Para los programas de modalidad N en 2010, se atribuye el sobreejercicio a la gran cantidad de desastres naturales sucedidos en ese año.

Evolución del Ramo

De acuerdo con la gráfica 5, los recursos otorgados a través del Ramo 23 han fluctuado de manera muy distinta entre las entidades federativas. En el caso de Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León, Tabasco y Veracruz, la asignación de recursos por parte de este instrumento presupuestario ha aumentado más del 2% entre 2003 y 2017. Por el contrario, en Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Yucatán, los recursos provenientes de este ramo se han reducido en más del 1.5% en el mismo periodo. Es importante destacar que la variación decreciente observada en las entidades federativas evidencia cierta consistencia con los niveles de pobreza de estas; es decir, las entidades con mayor reducción de ingresos del Ramo 23 se encuentran por arriba de la media nacional en cuanto a porcentaje de población en pobreza; este hecho refleja la regresividad en la asignación de recursos del ramo.

Gráfica 5. Variación porcentual de asignación de recursos otorgados a través del Ramo 28, 2003-2017



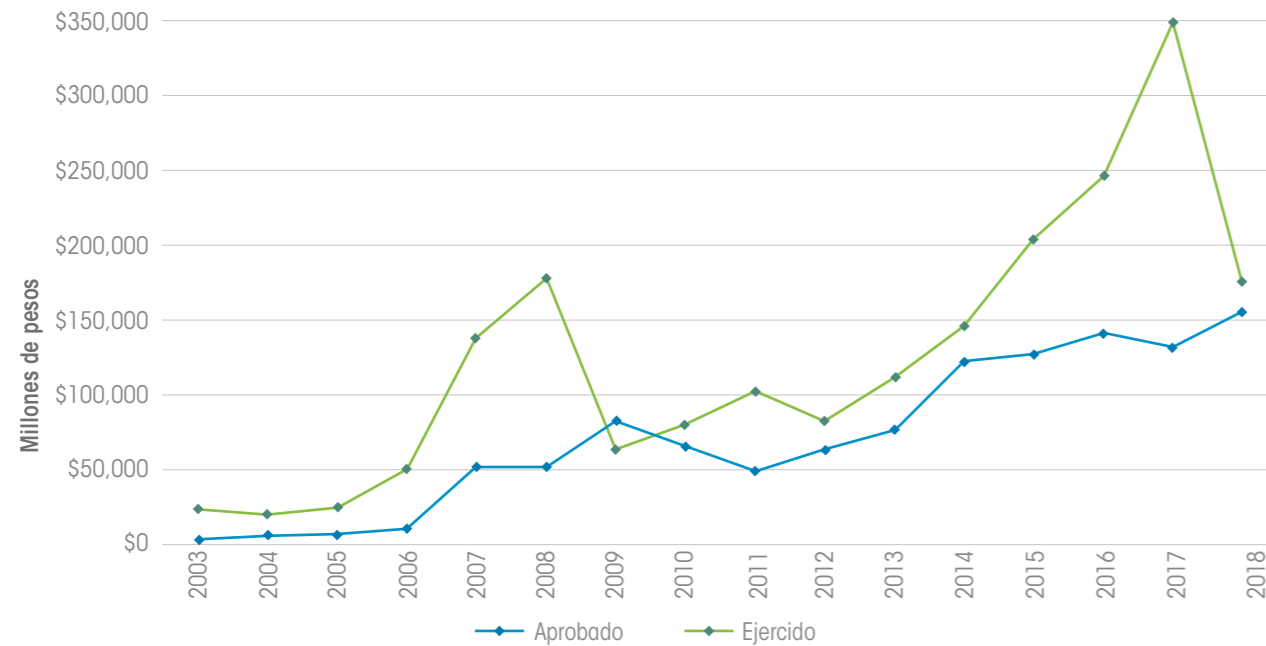
Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de SHCP.
Nota: Porcentajes de variación calculados con base en porcentaje del total de recursos del Ramo 23 en 2003 y 2017.

Retos y logros

La gráfica 6 revela que existe una inconsistencia entre el gasto ejercido y el presupuesto aprobado, la cual no es explicada ni justificada en documentos de acceso público. Gran parte del sobreejercicio por concepto de subsidio a entidades federativas y municipios, entre 2013 y 2017, proviene, principalmente, de tres programas del Ramo 23: Fondo para el Fortalecimiento Financiero, Programas Regionales, y Contingencias Económicas.

De acuerdo con Campos (2018), la distribución de los recursos varía conforme al origen partidista del titular del Ejecutivo; a pesar de que no en todos los casos se concede una mayor cantidad de recursos a los estados gobernados por el partido en el poder, la posibilidad de discrecionalidad en los montos está presente.

Gráfica 6. Gasto en Ramo 23



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
Nota: 9 Todas las cifras en millones de pesos a precios corrientes.

Uno de los mayores problemas en este ramo se centra en la falta de una normativa clara: la asignación de los recursos se realiza con base en criterios de la SHCP, los cuales no cuentan con ningún tipo de reglas de operación. En términos legales, la Constitución mexicana establece en su artículo 73 que el Congreso es el único facultado para aprobar el presupuesto. Sin embargo, el artículo 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria faculta al Ejecutivo para hacer modificaciones de manera directa sin la necesidad de regular las circunstancias específicas para ello, y establece únicamente que esto deberá ser siempre y cuando “ayude a un mejor cumplimiento de los objetivos”.

A efectos de la fiscalización de estos recursos, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la única entidad facultada para revisar la pertinencia de la ejecución del presupuesto; sin embargo, esta se lleva a cabo una vez que los recursos han sido ejercidos. Finalmente, el Ramo 23 es el único de los ramos generales que no se encuentra regulado por una ley (Campos, 2018).

9 Se utilizó la siguiente definición de presupuesto ejercido: erogación que corresponde a la parte del presupuesto ejercido y liquidado por el sector público a través de la Tesorería de la Federación y las sociedades nacionales de crédito, con base en la documentación presupuestaria comprobatoria correspondiente.

Capítulo 7

Ramo 33

Como se mencionó, en el marco del Nuevo Federalismo impulsado por la administración de Ernesto Zedillo, en 1997, el Ejecutivo federal envió al Poder Legislativo una reforma a la LCF, que consistía en añadir el capítulo V para crear el Ramo 33, "Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios".

Las aportaciones federales previstas por la reforma a la LCF se materializaron mediante la creación de fondos que se concibieron como los mecanismos para descentralizar el gasto público. Originalmente, la reforma incluyó cinco fondos: 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) y Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) (CEFP, 2006), aunque a partir del ejercicio presupuestario 2015, este fue eliminado y, en su lugar, se creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo¹⁰ (FONE).

En el ejercicio fiscal 1999 se incorporaron dos fondos más: el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Posteriormente, en el ejercicio fiscal 2006, se añadió el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), con lo que el Ramo 33 ha tenido ocho fondos desde entonces.

Con los fondos como mecanismos de este instrumento de descentralización, se esperaba alcanzar los siguientes propósitos (ver figura 9):

1. Dotar a los gobiernos locales de recursos económicos para implementar políticas públicas compatibles con las particularidades de cada entidad mediante la descentralización del gasto.
2. Generar capacidades en los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas públicas efectivas.
3. Lograr un equilibrio entre las distintas regiones del país.

Figura 8. Teoría causal del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¹⁰ Con la modificación del fondo, la tarea de administrar los recursos pasó a manos de la SHCP; asimismo, se determinó la inclusión de recursos para gasto operativo. A estos cambios se sumó el establecimiento de un sistema de administración de nómina, el cual debe coincidir con el Sistema de Información y Gestión Educativa (CEFP, 2014).

Para lograr los propósitos del Ramo 33, los fondos cuentan con dos instrumentos: recursos financieros para subvencionar áreas específicas de política pública y reglas claras respecto a su distribución. A su vez, las decisiones en torno al destino de esos recursos son normadas desde la Federación, pero ejecutadas por los gobiernos subnacionales con el objetivo de orientarlas a sus necesidades locales. Por último, el proceso, teóricamente, tenía que ir de la mano de un seguimiento tanto administrativo como sustantivo, así como contar con controles y contrapesos a las decisiones de los Ejecutivos estatales o municipales.

El análisis del mecanismo de descentralización que supone el Ramo 33 partió de la definición de tres elementos que cada uno de los fondos debería incorporar: instrumentos, decisiones y controles. A cada uno de estos se le asignaron unidades de análisis que deberían observarse y que se relacionan con las dimensiones de la descentralización: fiscal, administrativa y política.

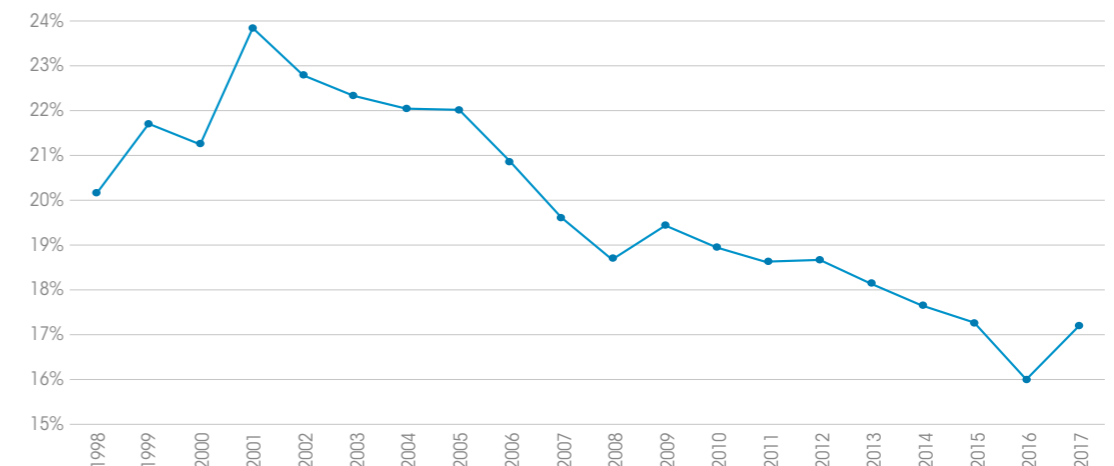
Con el objetivo de analizar mejoras en términos de equilibrios regionales, se recurrió a los indicadores de fin de las matrices de indicadores para resultados (MIR) de cada uno de los ocho fondos que componen el ramo. También se identificaron los efectos esperados del proceso de descentralización a través del Ramo 33, los cuales se derivarían de un correcto funcionamiento de los tres elementos de los fondos (ver anexo VI).

Es importante considerar que existen tres problemas que impiden identificar los resultados de los fondos: la poca vinculación entre los indicadores y las actividades financiadas por los recursos de los fondos; la ausencia de información confiable y comparable en algunos casos; y la acumulación de políticas (distintas a los fondos) que inciden en esos resultados.

Recursos financieros

De acuerdo con los supuestos iniciales del Ramo 33, el primer instrumento mediante el cual los fondos contribuirían a lograr los objetivos de este son los recursos financieros transferidos a las entidades federativas y municipios. En ese sentido, el presupuesto de este componente del gasto programable aumentó en veinte años en casi 300%, en términos reales. No obstante, la evolución de estos recursos parece discreta si se compara con los egresos totales federales. Por un lado, el monto del Presupuesto de Egresos de la Federación destinado a este ramo fue de 123,375 millones de pesos en 1998, mientras que ascendió en 2017 a 698,693 millones de pesos. Por otro lado, el monto del gasto total del gobierno federal se incrementó de 600,000 millones de pesos a más de cuatro billones, lo cual representa un aumento de más del 300 por ciento, también en términos reales. En otras palabras, el Ramo 33 pasó de representar el 20 por ciento de los egresos totales del gobierno federal en 1998 al 17 por ciento en 2017 (gráfica 7).¹¹

Gráfica 7. Porcentaje del gasto del gobierno federal destinado al Ramo 33, 1998-2017



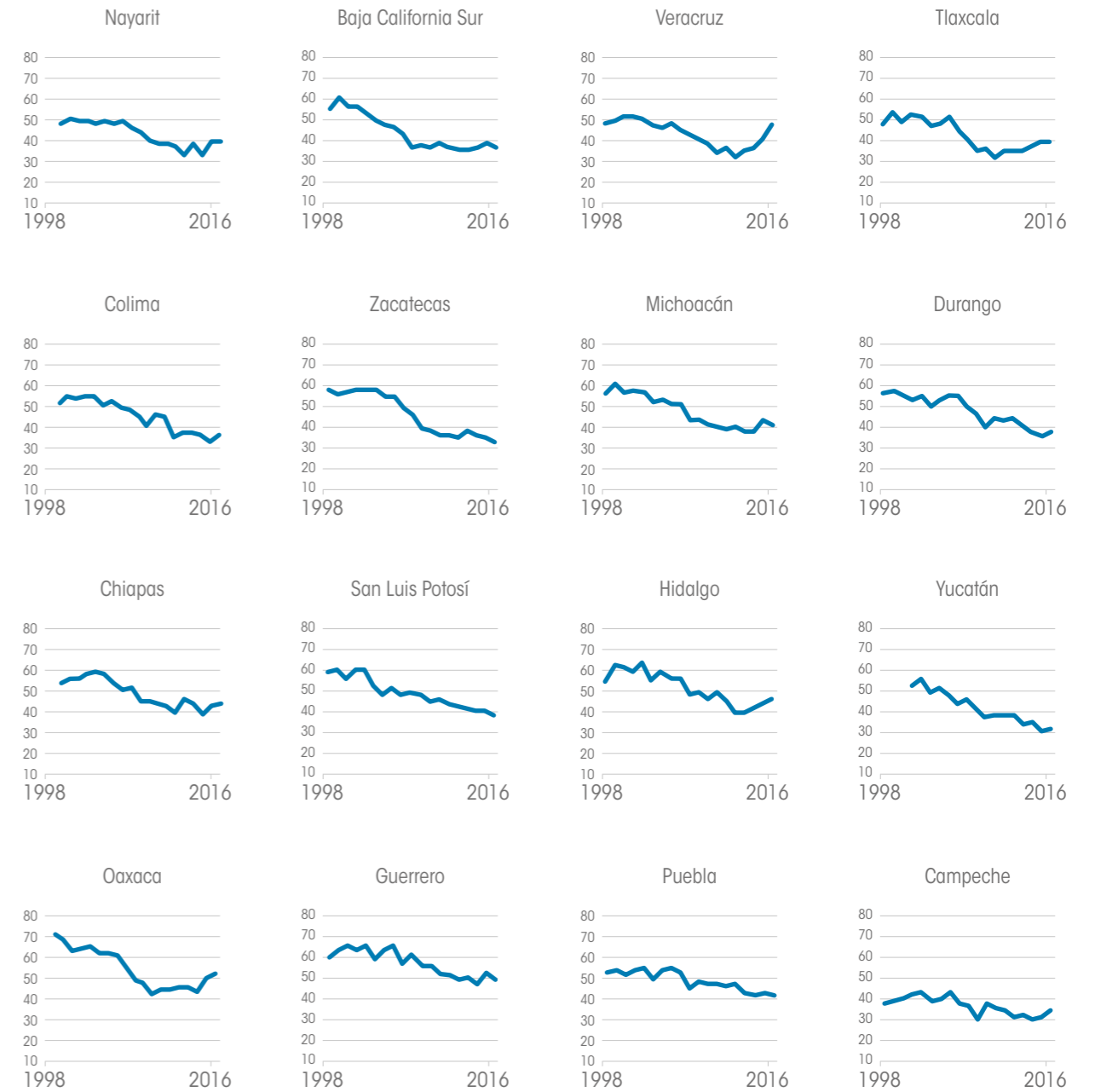
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

Nota: Todas las cifras en millones de pesos corrientes.

¹¹ Se presentan las cifras incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación en términos nominales; sin embargo, los porcentajes del gasto fueron calculados con base en cifras reales deflactadas con el Índice Nacional de Precios al Consumidor y se tomó como año base 2018.

En las entidades federativas, el patrón se repite. La gráfica 8 muestra que el presupuesto recibido mediante el Ramo 33 ha perdido importancia en los ingresos totales de los estados. Las únicas excepciones son Baja California y Nuevo León, en donde el Ramo 33 como porcentaje de sus ingresos totales aumentó entre 1998 y 2016 en 13.9%, respectivamente. Las entidades en las que más ha disminuido este porcentaje (más del 20%) son San Luis Potosí, Zacatecas y Yucatán. Por el contrario, en Veracruz y Tabasco esta reducción ha sido de menos del 1%.

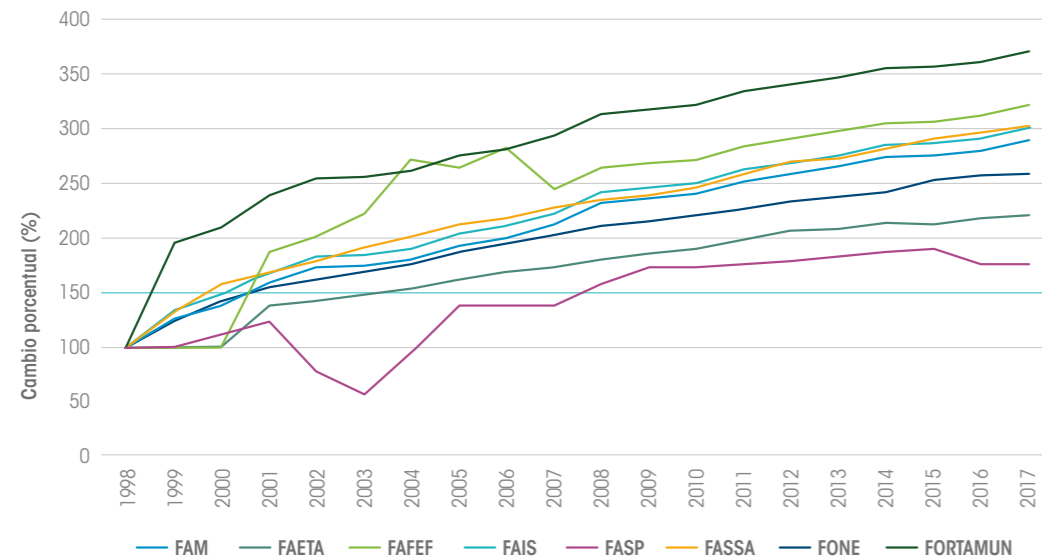
Gráfica 8. Evolución del presupuesto del Ramo 33 como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas, 1998-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP y de las Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales del INEGI.
 Nota: Los datos para Yucatán 1998-2000 presentan inconsistencias, por lo que se omiten en esta gráfica.

Ahora bien, si se observa la evolución del presupuesto de cada uno de los ocho fondos del ramo, es posible confirmar que sus recursos han ido aumentando desde su creación (ver gráfica 9). Esto implica que, en efecto, los gobiernos subnacionales han contado con recursos financieros para ejercerlos en distintas áreas de política pública, idealmente, de acuerdo con sus prioridades.

Gráfica 9. Evolución porcentual del presupuesto del Ramo 33 por fondo, 1998-2017

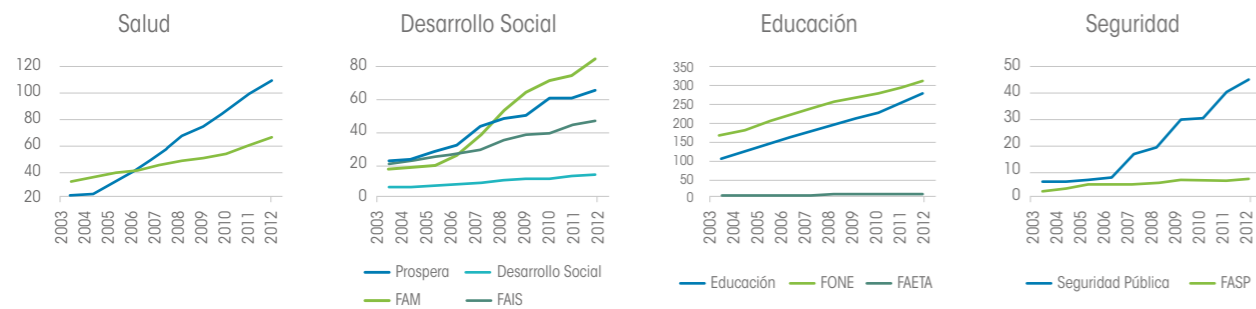


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

A pesar de lo anterior, vale la pena analizar si este instrumento ha sido suficiente para en verdad incidir en los diversos ámbitos que abarcan los fondos y, en consecuencia, contribuir a los objetivos generales del Ramo 33. Si se compara cada uno de los fondos con otros ramos o componentes presupuestarios de la misma esfera de política pública, se pueden obtener panoramas interesantes (ver gráfica 10).¹² Salvo el FONE (FAIS y FASSA en algunos años), el presupuesto de todos los fondos ha sido menor que el de las otras fuentes de recursos.

En otras palabras, los recursos destinados al Ramo 33 son, en general, bajos en comparación con otros componentes del gasto federal destinados a los mismos fines o a muy similares; entre estos, destacan los ramos administrativos 11 (Educación Pública), 12 (Salud), 20 (Desarrollo Social), 36 (Seguridad Pública), así como el presupuesto destinado al Programa de Inclusión Social Prospera. En consecuencia, puede resultar difícil atribuir resultados en materia de seguridad, por ejemplo, al ejercicio de un fondo cuyo presupuesto es solo un componente de una bolsa más grande de recursos.

Gráfica 10. Evolución del presupuesto destinado a diferentes ámbitos de política pública por componente presupuestario



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP. Nota: Todas las cifras en millones de pesos corrientes.

¹² La visualización no incluye el FORTAMUNDF ni el FAFEF porque el presupuesto del ramo administrativo de Hacienda y Crédito Público (Ramo 6) se utiliza para operar la Secretaría y no para prestar un servicio o bien en particular. Además, la ambigüedad de su propósito no permite obtener un referente al cual vincularlo.

Normatividad

El segundo instrumento previsto para lograr los objetivos del Ramo 33 es una normatividad clara que diera certidumbre sobre la asignación, distribución y ejecución de los recursos de cada fondo. En ese sentido, la LCF y los lineamientos sobre los recursos federales son las herramientas legales encargadas de normar el ejercicio, monitoreo y evaluación de los fondos del Ramo 33. De manera más específica, la LCF señala los objetivos de cada fondo y los criterios de distribución de los recursos, además de identificar las dependencias coordinadoras a escala federal y a las instancias ejecutoras, ya sea a nivel estatal o municipal. Finalmente, establece rubros generales en los que se pueden ejercer los recursos de cada fondo (ver anexo II).

Al designar una dependencia en el ámbito federal como coordinadora de cada fondo, la premisa es que, desde ese nivel de gobierno, se dará seguimiento tanto sustantivo como administrativo a los recursos de cada fondo, en cada estado o municipio. Asimismo, se asume que nuevos contrapesos y mayores controles se activarán en cada estado y municipio para garantizar que los recursos se estén empleando en atender las prioridades locales de manera efectiva.

En lo referente a la normativa sobre monitoreo y evaluación, la LCF estipula que las entidades federativas deben enviar a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, a través del Sistema de Formato Único,¹³ informes trimestrales sobre el ejercicio, subejercicio, destino y resultados de los recursos de los fondos del Ramo 33. Estos informes son incluidos en los reportes sobre el ejercicio del presupuesto que la SHCP envía a la Cámara de Diputados, también de manera trimestral. Además, esta ley indica que el control, la evaluación y la fiscalización de los recursos de estos fondos es responsabilidad de tres actores: la Secretaría de la Función Pública, las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales, y la ASF. Finalmente, esta ley establece la obligación de evaluar los recursos federales que ejerzan las instancias ejecutoras con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Diseño, decisiones y controles de los fondos

Aunado a los dos instrumentos anteriores, el mecanismo planteado por el Ramo 33 supone dos atributos adicionales. Por un lado, los fondos tendrían que ser ejecutados por las entidades federativas y los municipios con base en el supuesto de que esto les permitiría atender sus prioridades locales, pero con un margen de discrecionalidad más acotado. Por otro lado, tanto las normas de la Federación como las decisiones de los gobiernos subnacionales tendrían que ir acompañadas de dos controles: mecanismos para un seguimiento administrativo y sustantivo del ejercicio de los recursos, y un arreglo institucional (controles administrativos y contrapesos políticos) que ayude a sancionar o premiar a los responsables de los resultados. En las siguientes secciones se verá que el cumplimiento de estos supuestos varía en cada uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33.

FASSA

De acuerdo con la LCF, este fondo busca financiar los gastos de los servicios de salud estatales (artículo 29), así como apoyar a las entidades federativas en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Ley General de Salud. Para ello, la dependencia coordinadora —la Secretaría de Salud— debe calcular y dar a conocer en forma anual, en el *Diario Oficial de la Federación*, las cifras que corresponden a las variables consideradas en la fórmula con base en los sistemas oficiales de información. La fórmula para el cálculo de los recursos considera el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal; los recursos para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que se hayan transferido a las entidades federativas durante el ejercicio presupuestario inmediato anterior por motivo de incrementos salariales o prestaciones; los recursos que se hayan transferido en el ejercicio presupuestario inmediato anterior para cubrir el gasto de operación e inversión, y otros recursos que se destinen, de manera expresa, a promover la equidad en los servicios de salud. Posteriormente, esos recursos se transfieren a la instancia ejecutora de este fondo para financiar ciertas actividades.

¹³ El Sistema de Formato Único es la aplicación electrónica de la SHCP que sirve para reportar la información sobre el ejercicio, destino, resultados y evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios.

En un intento por garantizar que las decisiones de gasto de los gobiernos estatales estén orientadas al logro del propósito del fondo, el artículo 5° del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud define los atributos y actividades sujetas a cobertura por parte del FASSA.¹⁴ Este reglamento también estipula que la dependencia coordinadora está facultada para definir las acciones y servicios que cumplan con esos lineamientos; sin embargo, al no ser obligatorio, en la práctica esto es muy poco frecuente.

No obstante, el FASSA dispone de mecanismos de seguimiento creados para garantizar el correcto uso de los recursos. Además del Portal Aplicativo de la SHCP (PASH),¹⁵ los ejecutores en las entidades federativas utilizan distintas plataformas para reportar el avance en el ejercicio del gasto. Una de ellas es la Plataforma del Subsistema de Prestación de Servicios (SIS), en la cual reportan mensualmente el gasto calendarizado y desglosado por partida. Otra es la del Subsistema de Cuentas en Salud, en la que indican tanto el gasto programado como el ejercicio desglosado por unidad. Con todo, la información en estas herramientas es muy similar (solo cambia la periodicidad o la unidad de análisis que se reporta). Esto implica más trabajo para los funcionarios, el cual no se traduce, de modo necesario, en un mejor monitoreo del ejercicio del gasto ni en más y mejores evaluaciones, pues el seguimiento del ejercicio del FASSA no va más allá de un control administrativo.

Este limitado control del uso adecuado de los recursos se explica, en parte, porque alrededor del 85% de los recursos del fondo se destina al Capítulo 1000 (ASF, 2017b, p. 22), por lo que el FASSA no es un fondo que pueda ser orientado a las prioridades locales, sino que, mayoritariamente, funge como una bolsa de dinero para cubrir la nómina de los prestadores de servicios de salud de la entidad. Sin embargo, el 15% restante está sujeto a lineamientos muy flexibles. Esto, aunado a que el FASSA es el recurso que recibe el sector salud en los estados de manera más puntual y con mayor certeza respecto al monto que les corresponderá año con año, y permite que el porcentaje del fondo que no se destina al pago de nómina se utilice en cuestiones no relacionadas con el objetivo del fondo y que no están consentidas en otras fuentes o ramos con mayores restricciones. Además, la poca discrecionalidad que tienen las entidades en el gasto de estos recursos no responde a los objetivos del FASSA como herramienta descentralizadora.

La coexistencia de lineamientos federales que intentan orientar las decisiones de los gobiernos estatales, pero que carecen de mecanismos para verificarlo y que son bastante permisivos, y el hecho de que gran parte se destina al pago de nómina dificulta atribuir a los gobiernos estatales la responsabilidad de los resultados esperados del fondo. En otras palabras, el cumplimiento del pago de la nómina no tiene relación directa con los objetivos programáticos del fondo y existe poco margen de maniobra para que las entidades federativas diseñen e implementen políticas de una magnitud suficiente para incidir en los resultados (ver figura 9).

¹⁴ Estas actividades comprenden temáticas de rectoría de sistema de salud, prestación de servicios de salud pública y atributos generales (cobertura, gratuidad, no exclusión) (Secretaría de Salud, 2004).

¹⁵ El PASH es la plataforma electrónica que provee la SHCP para reportar el ejercicio del gasto. En teoría, en este portal se debe informar, mediante el Sistema de Formato Único, el avance físico y financiero del ejercicio del gasto, así como las fichas técnicas de indicadores y las evaluaciones de manera trimestral.

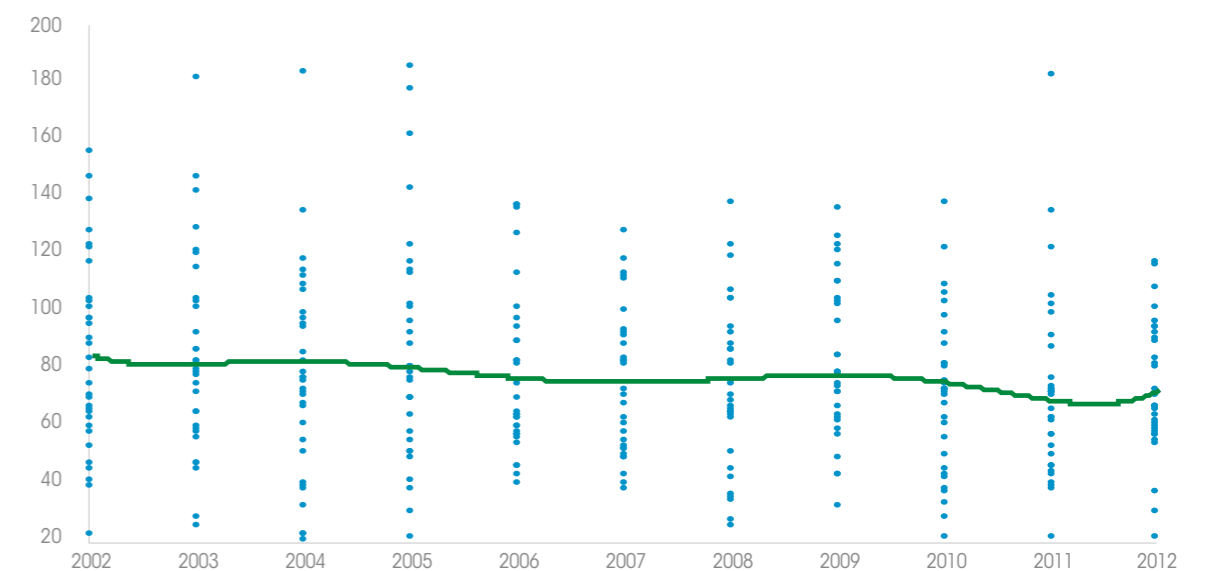
Figura 9. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FASSA



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de manera visual: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

Como indicador de fin dentro de su MIR, el FASSA utiliza la razón de mortalidad materna de madres sin seguridad social como indicador. Debido a la disponibilidad de datos, solo es posible analizar su evolución de 2000 a 2012 (ver gráfica 11). Este análisis permite observar que existe una gran variación en el comportamiento de este indicador entre entidades federativas; sin embargo, es posible notar una ligera disminución en la tendencia general.

Gráfica 11. Relación de la mortalidad materna de madres sin seguridad social, 2002-2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Dirección General de Información en Salud.

En términos más específicos, si consideramos el primer y último año de la medición, 11 de las 32 entidades federativas aumentaron su razón de mortalidad materna de madres sin seguridad social, lo cual podría haber contribuido a la disminución de la brecha entre entidades en este indicador.

FAFEF

De acuerdo con la LCF, el FAFEF fue creado para fortalecer las finanzas de las entidades federativas mediante la transferencia de recursos que no pueden ser utilizados en gasto corriente u operativo. En cambio, los recursos deben ser destinados a nueve rubros relacionados con el fortalecimiento financiero: inversión en infraestructura física; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública; apoyo a saneamiento de pensiones y reservas actuariales; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio, de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil; educación pública; proyectos de infraestructura concesionada que combinen recursos públicos y privados; y modernización de los recursos públicos de la propiedad (artículo 47, LCF).

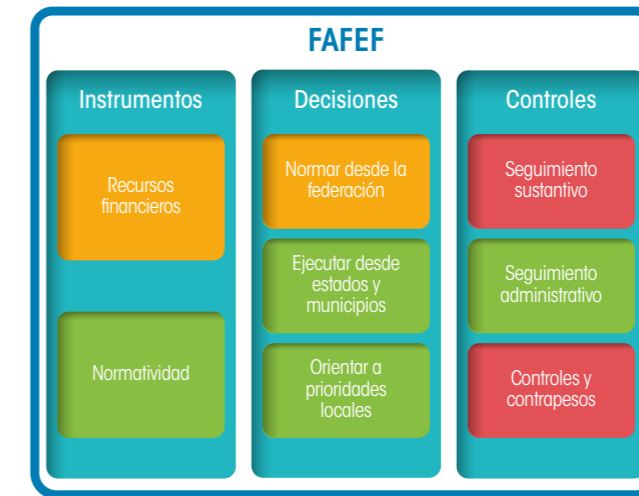
Para la distribución de los recursos de este fondo, la fórmula prevé que la asignación se realice de manera inversamente proporcional al PIB per cápita de las entidades federativas. Además del PIB, la fórmula considera la población total de la entidad federativa y el crecimiento del FAFEF desde 2007.

En la LCF se establece que la SHCP es la dependencia coordinadora del fondo y que las entidades federativas son las instancias ejecutoras. Para verificar que estas cumplen con los requisitos determinados por el gobierno federal, la LCF prevé que las entidades presenten a la SHCP un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos del fondo mediante el PASH. La facultad de las entidades federativas para decidir a qué rubros destinar los recursos del fondo debería permitirles diseñar e implementar intervenciones basadas en sus necesidades específicas. No obstante, la ambigüedad del propósito del fondo (*fortalecer las finanzas públicas*) no otorga ni a ejecutores ni a auditores criterios uniformes para la toma de decisiones o para la verificación de la idoneidad del ejercicio del gasto.

La SHCP considera cumplida su función respecto al FAFEF una vez que ha distribuido los recursos a las entidades federativas. En consecuencia, este fondo se opera bajo dos lógicas distintas: una en la que se ejecuta como si fuera un fondo de participaciones federales, pues, a pesar de contar con rubros de gasto específicos, estos resultan bastante amplios; por lo tanto, los recursos pueden destinarse a cubrir casi cualquier gasto de la entidad, y otra en la que los funcionarios únicamente recurren a acciones muy concretas para evitar observaciones por parte de las auditorías, pues estas se sujetan a la interpretación que los auditores hagan del objetivo y de las acciones que consideran adecuadas para su consecución.

El gran espectro que abarca el objetivo del FAFEF, así como la falta de articulación y coordinación entre las instancias ejecutoras, implica que no se puedan atribuir responsabilidades específicas o exclusivas a este orden de gobierno, ya que el fortalecimiento financiero depende de una multiplicidad de factores que superan el ámbito de competencia del gobierno estatal y, de manera más específica, de la Secretaría de Finanzas. En consecuencia, hay una ausencia de controles y contrapesos para que se dé una rendición de cuentas efectiva (ver figura 10).

Figura 10. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAFEF



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

El FAFEF es un fondo de carácter descentralizador en los objetivos y práctica, pero con baja eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos. Este fondo otorga amplios grados de discrecionalidad en ámbitos administrativos, políticos y fiscales; sin embargo, esto no se traduce, necesariamente, en el logro de sus objetivos, debido a la ambigüedad de estos y a la falta de seguimiento sustantivo y controles.

Para analizar si hubo mejoras en los resultados obtenidos, el FAFEF y el FORTAMUNDF comparten indicadores de fin (percepción ciudadana de incidencia en políticas públicas y mejora de la calidad crediticia estatal acumulada) y presentan problemas para analizar sus resultados sustantivos. En cuanto al primer indicador, la disponibilidad de datos no es suficiente para construirlo. Respecto al segundo, este indicador no refleja de ninguna manera el objetivo de fortalecimiento financiero que pretenden alcanzar estos fondos. En otras palabras, la percepción de los ciudadanos sobre la efectividad de su participación en las políticas públicas no tiene relación directa con el objetivo de preservar el equilibrio de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. En consecuencia, este tampoco se considera en el análisis del logro de resultados sustantivos del Ramo 33.

FAIS

Este fondo —y sus subcomponentes para los dos ámbitos de gobierno subnacionales, Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)— busca financiar obras y acciones que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema (artículo 33, LCF 1997). En ese sentido, el FAIS es uno de los fondos más normados por parte de su dependencia coordinadora, la Sedesol. Para la distribución de sus recursos, tiene una fórmula que considera el monto del FAIS en el año inmediato anterior; el monto del FAIS en 2013; la participación de la entidad respectiva en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el CONEVAL; el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad; y la población en pobreza extrema en la entidad.

Asimismo, estos elementos deben ser previstos por las entidades para calcular la distribución de los recursos entre los municipios, cálculo que pueden solicitarle a la Sedesol. Para guiar las decisiones de los gobiernos subnacionales, la Sedesol emite un documento llamado "Lineamientos generales para la operación del FAIS", el cual establece criterios generales para el ejercicio de los recursos. Uno de esos es la obligación de destinar al menos el 30% del presupuesto del fondo a las zonas de atención prioritaria (ZAP). Esta dependencia también emite un catálogo con las acciones y los proyectos específicos que se pueden financiar con el fondo.

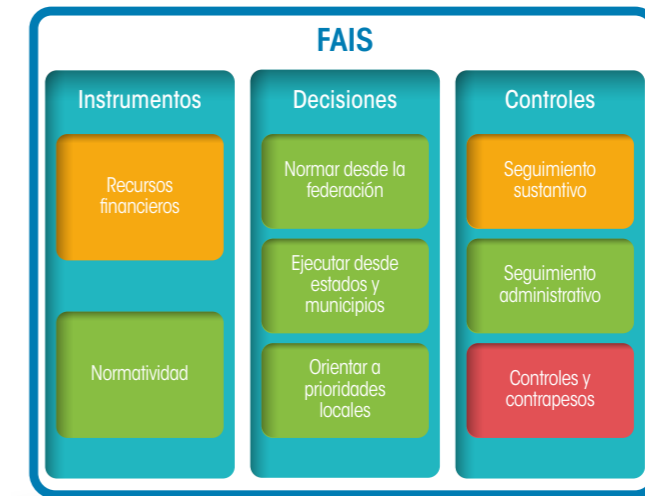
Además de estos instrumentos para guiar las decisiones de los gobiernos subnacionales, el FAIS cuenta con mecanismos especiales para el seguimiento del ejercicio de los recursos. Aparte de reportar el ejercicio del gasto mediante el Sistema de Formato Único del PASH, este fondo dispone de una herramienta llamada matriz de inversión para el desarrollo social, la cual solicita que las instancias ejecutoras reporten cuestiones más sustantivas, como metas, acciones y proyectos concretos. En ese sentido, esta herramienta sirve para sistematizar la información del desarrollo de obras y proyectos conforme a los criterios planteados por la instancia normativa (Sedesol, 2014), pero no evalúa qué tan pertinentes son (frente a otras alternativas de acción) para mejorar las condiciones de la localidad. La SHCP no solo da seguimiento y supervisa el gasto, sino que es responsable de instalar un sistema georreferenciado para difundir, mediante su sitio oficial, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes del FAIS.

Si bien esto significa un esfuerzo adicional a lo que se realiza en otros fondos, lo cierto es que no hay evidencia de que la información vertida en esta matriz sea utilizada para orientar las decisiones futuras o que tenga algún impacto en el siguiente ejercicio fiscal. En la misma línea, las evaluaciones del FAIS tienden a centrarse en problemas relacionados con la falta de coordinación entre ámbitos de gobierno en proyectos de coinversión y en la focalización a municipios con mayor rezago social, sin ahondar en las particularidades de cada uno. En cuanto a la ejecución por parte de los gobiernos subnacionales, pese a que el FAIS es uno de los fondos más regulados, también es uno de los que otorga más opciones de destino del gasto. Los gobiernos estatales y municipales pueden decidir, dentro de los lineamientos instituidos por la dependencia coordinadora, entre una amplia variedad de acciones y proyectos, ya que poseen la información para hacerlo.

En efecto, las instancias ejecutoras tienen a su disposición las mediciones de la pobreza y las evaluaciones del CONEVAL, los censos y datos del INEGI, así como las diversas herramientas elaboradas por la Sedesol (por ejemplo, el Sistema de Focalización de Desarrollo y el Cuestionario Único de Información Socioeconómica). Sin embargo, esta información no siempre está actualizada. Un claro ejemplo son algunas localidades que, si bien antes presentaban altos índices de marginación, en la actualidad ya no deberían catalogarse como ZAP. Otro ejemplo son las dificultades para obtener las acreditaciones de pobreza extrema, pues resultan tardadas (en ocasiones más de una hora) y requieren una computadora, la cual no siempre está disponible en todos los municipios.

Finalmente, los controles y contrapesos que deberían existir para garantizar una rendición de cuentas efectiva no logran activarse debido a que las acciones financiadas por el FAIS también incluyen recursos de otros órdenes de gobierno o de distintas dependencias dentro de un mismo ámbito. Un ejemplo de esto son las acciones de agua y saneamiento realizadas en 2014: solo el 30% se llevó a cabo con recursos del FAIS (ya sea el FISE o el FISM), y el 70 por ciento con el presupuesto de otras fuentes (Sedesol, 2015). Esto significa que los cambios en los indicadores de pobreza (con los que se mide el desempeño del fondo) no pueden atribuirse a las decisiones tomadas por los gobiernos subnacionales con los recursos provenientes del FAIS y, por tanto, la rendición de cuentas entre poderes difícilmente puede ocurrir (ver figura 11).

Figura 11. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAIS



Nota: Esta figura 11 resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

Para analizar si hubo mejoras en términos de los resultados obtenidos, el FAIS recurre al porcentaje de población en pobreza extrema para medir su desempeño. En este caso, los datos disponibles únicamente son de 2008 a 2016 (CONEVAL, 2016). En general, la tendencia en este indicador ha sido a la baja, además de que parece haber sucedido una ligera disminución en la brecha existente entre las entidades con mejores y peores resultados en el primer año de la medición (ver gráfica 2 del anexo 4). De manera más específica, la población en pobreza extrema aumentó solo en dos entidades federativas: Colima y Nayarit. No obstante, Oaxaca y Veracruz, dos de los estados con mayor porcentaje de población en pobreza extrema, también fueron de los que menos avanzaron en este objetivo durante los ocho años de la medición.

FAM

El FAM financia el otorgamiento de desayunos escolares y apoyos alimentarios y de asistencia social mediante instituciones públicas, así como el equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior (artículo 46, LCF 1997). Este fondo cuenta con dos dependencias coordinadoras: la Secretaría de Salud (Salud) para la vertiente de asistencia social y la SEP para infraestructura educativa. De acuerdo con la LCF, el 46 por ciento de sus recursos deben destinarse a la primera y el 54 por ciento a la segunda. Ahora bien, aun cuando este fondo no tiene una fórmula para la distribución de sus recursos, la LCF (artículo 41) señala que su distribución se debe realizar cada año de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La operación del FAM es diferente en cada una de sus dos vertientes. En cuanto a la de asistencia social, los lineamientos únicamente disponen que los recursos se tienen que destinar a los tres rubros antes mencionados (desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social). Esto, aunado a la falta de una definición clara del concepto de asistencia social y la ausencia de mecanismos de sanción, ha permitido el ejercicio discrecional de los recursos de esta vertiente. De hecho, la ASF (2009) determinó que existe una recurrente falta de documentación comprobatoria de su gasto.

Si bien el margen de decisión que otorgan los lineamientos de esta vertiente del fondo a las entidades ejecutoras les ha dado autonomía de gestión, pues elaboran diagnósticos y diseñan reglas de operación, integran padrones, operan programas y deciden el monto de cada uno de ellos (Chiapa y Velázquez, 2011), los mecanismos de monitoreo y evaluación, como la MIR, y las auditorías condicionan esa autonomía. En efecto, a pesar de que el fondo puede destinarse a la asistencia social, la MIR indica que esta vertiente logrará su objetivo "mediante la integración de apoyos alimentarios que cumplan con criterios de calidad nutricia" (MIR FAM, 2016). Este criterio es utilizado por la ASF para evaluar el ejercicio de los recursos. En consecuencia, el DIF estatal en algunas entidades únicamente emplea los recursos del fondo en alimentos, y limita sus decisiones a definir el porcentaje que destinarán a los programas ya existentes (por ejemplo, Programa de Ayuda a Personas con Discapacidad, Pobreza en Condiciones de Emergencia, Unidades Productivas para el Desarrollo, etcétera). Esto ha mermado su capacidad para tomar decisiones sustantivas que les ayuden a resolver necesidades específicas de sus entidades en materia de asistencia social.

En cuanto a la vertiente de infraestructura educativa, el artículo 40 de la LCF establece que sus recursos se destinarán a "la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel"; sin embargo, esto difícilmente puede ocurrir en la práctica, pues los recursos para los niveles medio superior y superior son etiquetados por la Federación;¹⁶ de igual modo, las instancias ejecutoras, al momento de la planeación, desconocen los montos y beneficiarios a los que la Federación destinará los recursos. Esto atrasa y entorpece la programación del presupuesto y, por ende, también la licitación de obras y el ejercicio de los recursos.

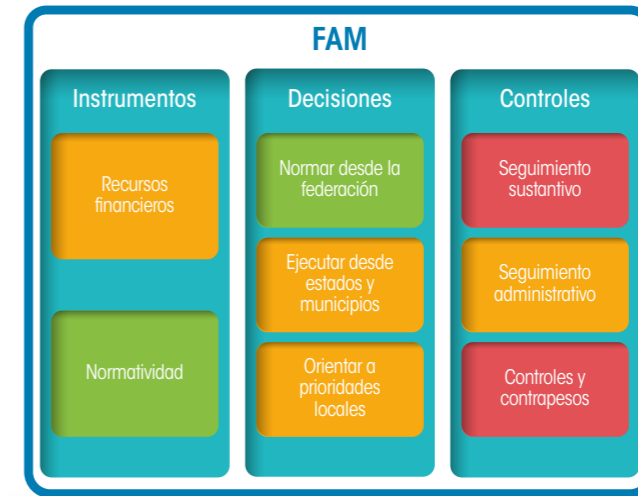
Por otra parte, si bien los ejecutores tienen bastante flexibilidad para determinar en qué ejercer los recursos de cada nivel (por ejemplo, mantenimiento, remodelación, ampliación, etcétera), al estar limitado su uso al desarrollo de infraestructura educativa, los ejecutores carecen de los recursos necesarios para operar los espacios educativos construidos (por ejemplo, para comprar la papelería y equipamiento). En consecuencia, se terminan construyendo espacios educativos poco funcionales, o bien, reintegrando los recursos a la Federación.

En cuanto a la posibilidad de rendir cuentas sobre el destino de sus recursos, el FAM tiene características particulares que impiden (más que en otros fondos) atribuir resultados concretos a los responsables de su ejecución, sobre todo por la existencia de dos vertientes encasilladas en un mismo fondo. No obstante que el componente de asistencia social también busca incidir en la calidad de la educación, lo cierto es que los instrumentos que plantea no se relacionan de modo directo con este objetivo. En consecuencia, cuando se alude al FAM de manera general, es difícil identificar a cuál de sus dos objetivos se está haciendo referencia. Esto merma la utilidad de las auditorías que se hacen del fondo, pues en ellas se emiten observaciones conjuntas cuando, en realidad, sus dos vertientes están diseñadas y operan de una manera completamente diferente, lo que impide que las observaciones se conviertan en recomendaciones accionables por los diversos ejecutores.

El efectivo control de los recursos del FAM está también obstaculizado por la acumulación de políticas con las que conviven las acciones que este fondo financia, lo cual hace que se difuminen aún más las responsabilidades. La vertiente de asistencia social coexiste con programas y políticas similares por parte del DIF nacional y otras dependencias con competencia en ámbitos atribuidos al FAM, como la seguridad alimentaria y los apoyos a poblaciones vulnerables (por ejemplo, la Sedesol y sus equivalentes en las entidades federativas). Con la vertiente de infraestructura ocurre algo similar, pues su ámbito de competencia es compartido incluso con otros fondos dentro del mismo ramo, como el FONE y el FAETA.

Finalmente, la gran regulación que caracteriza a este fondo implica que los resultados (aun aislándolos de otras políticas) no se puedan atribuir a las decisiones de los gobiernos subnacionales (ver figura 12).

Figura 12. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAM



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

Dentro de los indicadores de fin de su MIR, este fondo se compone de dos vertientes. Por un lado, la de asistencia social utiliza el porcentaje de población con seguridad alimentaria para medir el logro de sus objetivos. En términos generales, la seguridad alimentaria en el país sí aumentó de manera discreta y, en 2016, se logró una mayor concentración de entidades entre el 55 y 70% (ver gráfica 3 del anexo 4). No obstante, a diferencia de la población en pobreza extrema, este indicador no tuvo resultados favorables en tantas entidades, pues 11 de ellas empeoraron en relación con el primer año de la medición (ver gráfica 4 del anexo 4). Asimismo, Tabasco, Oaxaca y Guerrero aún se encuentran bastante rezagadas (CONEVAL, 2016). Por otro lado, en cuanto a los subcomponentes de la vertiente de infraestructura educativa básica, sus indicadores de fin no cuentan ni con un número ni con una dispersión suficiente entre años para hacer comparaciones que permitan observar la evolución del desempeño, por lo que no se analizan en esta sección.

FASP

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública fue creado con el objetivo de financiar distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (LCF, 1998). Los montos están en función de lo que, año con año, la Secretaría de Gobernación, como dependencia coordinadora, proponga al SNSP por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema. No obstante, dicha secretaría debe seguir los criterios establecidos en la LCF: número de habitantes; índice de ocupación penitenciaria; implementación de programas de prevención del delito; recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios; y avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura (artículo 44, LCF).

¹⁶ En este subcomponente de la vertiente de infraestructura educativa, la Federación determina el monto específico que recibirá cada institución beneficiaria.

Este fondo es uno de los más regulados por el gobierno federal, para lo cual la instancia normativa utiliza diversos mecanismos. En primer lugar, la normativa precisa seis rubros (ver anexo II) a los que se pueden destinar los recursos del FASP (artículo 45, LCF). En segundo, cada año se realiza una concertación entre el gobierno federal y las entidades federativas para establecer convenios de coordinación y se crean anexos técnicos, todos forzosamente apegados a los ejes estratégicos y programas con prioridad nacional establecidos por la Federación. En tercero, la instancia normativa recurre a un catálogo bastante detallado (similar al del FAIS) llamado Catálogo de Bienes, Servicios e Infraestructura FASP, en el cual se puntualiza, incluso, la modalidad del ejercicio del gasto (estatal o financiamiento conjunto).

Además de los lineamientos anteriores, el FASP se caracteriza por contar con diversos mecanismos para verificar su cumplimiento. Las entidades tienen que emitir informes al Secretariado Ejecutivo del SNSP (a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública) para reportar el ejercicio de los recursos, el cumplimiento de las metas y todas las adecuaciones realizadas y previamente justificadas y aprobadas por el Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente o por el mismo Secretariado Ejecutivo del SNSP. Para la revisión de estos informes, la dependencia coordinadora emite lineamientos generales de evaluación del FASP. Asimismo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública organiza reuniones mensuales con las instituciones beneficiarias para firmar minutas de compromiso de ejercicio de los recursos.

No obstante, el incumplimiento en el ejercicio o en los reportes no siempre ha tenido repercusiones ni ha sido un criterio que se utilice en la concertación del año siguiente, de acuerdo con los funcionarios entrevistados. Tampoco existe evidencia de que exista coordinación entre las diversas instancias ejecutoras durante la concertación (por ejemplo, entre la Secretaría de Seguridad Pública, el Tribunal Superior de Justicia, los institutos de Defensoría Pública, los reclusorios y las fiscalías), sino que esta se efectúa con cada instancia ejecutora por separado y no parece que existan esfuerzos por parte de los secretariados ejecutivos del Sistema Estatal de Seguridad Pública para hacer compatibles y complementarios los distintos proyectos que cada una implementa.

En virtud de estos mecanismos, las facultades de decisión de los gobiernos subnacionales en el FASP, que les permitirían orientar sus decisiones de gasto a las prioridades locales, se encuentran limitadas. Aunque las diversas instancias ejecutoras implementan sus proyectos, estos se tienen que ajustar a los ejes estratégicos, los programas con prioridad nacional y estar dentro del Catálogo de Bienes, Servicios e Infraestructura del FASP. Los lineamientos son tan específicos que, en ocasiones, no permiten a las instancias ejecutoras utilizar los recursos del FASP en rubros indispensables para la operación de las acciones, proyectos o programas. Un ejemplo es la gasolina para poder utilizar las patrullas. Además, las metas estatales establecidas por las instancias ejecutoras tienen que ser validadas por el Secretariado Nacional. Esto también acota de manera importante los rubros en los que las entidades federativas pueden ejercer sus recursos y dificulta atender necesidades locales. Toda esta regulación deriva en un subejercicio considerable de los recursos debido a las dificultades y atrasos que surgen al intentar coordinar a un gran número de actores restringidos por una normativa tan exhaustiva como la del FASP.

A pesar de estas limitantes, el gobierno estatal tiene la facultad de definir una priorización propia de los subprogramas del Plan Nacional. Asimismo, las instancias ejecutoras pueden hacer modificaciones a las asignaciones previamente acordadas en el SNSP, pero deben obtener la opinión favorable de este órgano o del Consejo Estatal de Seguridad Pública (artículo 44, LCF). Para priorizar y proponer modificaciones a los ejes dictados por el gobierno federal, los gobiernos tienen acceso a diversas fuentes de información, como los datos del Secretariado Ejecutivo del SNSP y los generados por el INEGI (ver figura 13).

Figura 13. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FASP



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

El FASP establece, dentro de su MIR, dos tasas de delitos para monitorear el avance en materia de seguridad. La primera de ellas utiliza los delitos del fuero federal y la segunda, la incidencia delictiva en el orden estatal. En ninguno de los dos ámbitos se ha observado una mejora significativa de 1997 a la fecha. Por el contrario, a partir de 2006 se reportó un alza significativa en el nivel de delitos del fuero federal; igualmente, Baja California, Baja California Sur, la Ciudad de México y Sonora presentaron altos niveles de incidencia delictiva que no han podido disminuir de manera importante (ver gráficas 6, 7 y 8 del anexo 4) (Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2018).

Al igual que en otros fondos, esta falta de resultados no puede atribuirse de modo directo al FASP; esto, debido a muchos otros factores que impactan en la incidencia delictiva en sus diversas modalidades. Asimismo, es necesario considerar que la existencia de estas cifras depende de las denuncias formuladas ante las instancias de justicia de las entidades, por lo que, en algunos casos, las altas tasas delictivas pueden deberse a mayores niveles de confianza en las instituciones, a la ausencia de temor por las repercusiones que podría tener acudir a denunciar y a las altas expectativas en términos de seguridad en entidades históricamente más pacíficas.

FORTAMUNDF

Este fondo fue creado con el objetivo de contribuir al fortalecimiento financiero de las finanzas públicas locales, así como optimizar la aplicación de los recursos públicos transferidos a los municipios para lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas (MIR 2016). Sus recursos son entregados por la SHCP, que es la dependencia que lo coordina, a las entidades federativas, las cuales, a su vez, deben transferirlos mensualmente a sus municipios (instancias ejecutoras) en proporción directa a su número de habitantes, excepto en el caso del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), que debe distribuir el 75% de los recursos con base en el criterio del factor de población residente y el 25% restante, de acuerdo con el factor de población flotante, según cifras del INEGI.

Respecto a la intervención del gobierno federal para orientar las decisiones de los gobiernos municipales, la normativa de este fondo, en particular el artículo 37 de la LCF, solo establece criterios generales para priorizar su ejercicio (ver anexo II). En ese sentido, estos criterios no excluyen otras acciones, únicamente intentan que los gobiernos subnacionales den preferencia a ciertas intervenciones, las cuales tampoco son muy específicas. Al ser tan generales (por ejemplo, atención a necesidades de seguridad pública), un porcentaje del fondo está sujeto a un amplio margen de discrecionalidad por parte de los ejecutores. Esto se exagera por la gran ambigüedad del objetivo del fondo, pues no facilita determinar las estrategias necesarias para su cumplimiento. Aunado a esto, el FORTAMUNDF no cuenta con mecanismos, más allá de la MIR y otros reportes de seguimiento del gasto que se ingresan al PASH, para verificar el cumplimiento de los criterios de priorización y, más importante, la idoneidad de las decisiones tomadas por las instancias ejecutoras.

La vaguedad del objetivo del fondo, la inexistencia de lineamientos y la falta de mecanismos de seguimiento han resultado, en algunas ocasiones, en un uso discrecional de los recursos del fondo por parte de las entidades, que tampoco se preocupan por vincular el ejercicio del presupuesto a una estrategia integral de fortalecimiento municipal. Hay casos de entidades que han aprovechado estas indefiniciones para ejercer el gasto con base en sus necesidades más apremiantes y que no pueden ser cubiertas con otras fuentes presupuestarias más rígidas. En general, la debilidad de los criterios de priorización de este fondo lo han llevado a operar de manera muy similar a otros, como el FONE, el FASSA o el FAETA, pues los gobiernos municipales deciden destinar casi el 80% de los recursos del fondo al pago de nómina (Capítulo 1000).

No obstante que lo anterior puede resultar problemático en términos de un ejercicio responsable de los recursos, también tiene ventajas. El hecho de que los gobiernos municipales sí puedan tomar decisiones sustantivas en el ejercicio de los recursos, a pesar de que se enfrentan a los mismos problemas contextuales e institucionales que otros fondos (por ejemplo, coexistencia de esfuerzos similares y ausencia de recursos suficientes), permite identificar ciertas decisiones sobre las cuales se les puede atribuir la responsabilidad. Un claro ejemplo de esto es que el 80% del presupuesto suele destinarse al pago de nómina de elementos de seguridad (ASF, 2017a, p. 11). Esto contrasta con fondos como el FONE, en el que la misma decisión se toma de manera centralizada.

Figura 14. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FORTAMUNDF



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

FAETA

Este fondo financia la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos (artículo 42, LCF, 1998). La SEP es la dependencia coordinadora y, como tal, es la responsable del cálculo de los montos destinados a este fondo. Las instancias ejecutoras de los recursos son las entidades federativas a través de los colegios estatales de Educación Profesional Técnica (Conalep) y los institutos estatales de Educación para Adultos (IEEA), en correspondencia con los dos subcomponentes de este fondo.

Ahora bien, el FAETA no tiene una fórmula para la distribución de sus recursos; sin embargo, la LCF (artículo 43) sí señala los elementos que se deben considerar para el cálculo: los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como el total de recursos que se haya transferido a los estados a través de este fondo durante el ejercicio anterior, más las ampliaciones presupuestarias que se hayan autorizado en ese ejercicio y las actualización de gastos de operación. En el caso específico de los servicios de educación para adultos, la LCF (artículo 43, fracción III) prevé que la determinación y distribución de los recursos del FAETA respondan a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Este fondo se caracteriza por un alto nivel de regulación por parte del gobierno federal y por no contar con muchos mecanismos de seguimiento del gasto, pues el destino principal de los recursos de ambos componentes es el pago de nómina de los docentes, ya sea del Conalep o de los IEEA. De esto se desprende que los gobiernos de las entidades federativas tienen poco margen para tomar decisiones sustantivas respecto al ejercicio de los recursos del fondo. De igual manera, debido a que los montos aprobados para la vertiente de educación tecnológica, en ocasiones, no son suficientes para cubrir cuestiones básicas como el Capítulo 1000, las instancias ejecutoras tienen déficits que terminan cubriendo con otras fuentes (por ejemplo, cuotas aportadas por los padres de familia, ingresos propios, convenios con la SEP, el Seguro Social o del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) o, en circunstancias extremas, con deuda.

El problema anterior se exagera por el hecho de que la matrícula sigue aumentando y los incrementos presupuestarios no permiten la contratación de nuevo personal, sino solo el aumento en los salarios del personal existente. Ante estas limitantes, el Conalep estatal, en ciertos casos, contrata personal adicional con ingresos propios por algunos meses, lo cual les genera observaciones en las auditorías o les impide hacer consistente la información reportada en el PASH.

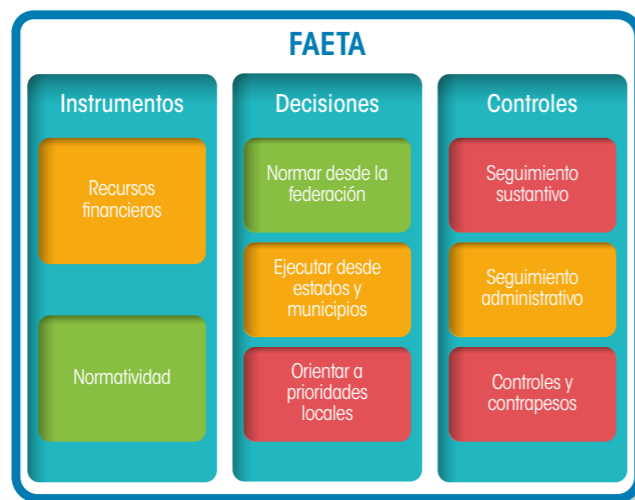
De igual modo, algunos rubros, como la inversión, son ejercidos directamente desde la Federación (Chiapa y Velázquez, 2011), es decir, son recursos que no llegan a las instancias ejecutoras. En los demás casos, aunque los recursos sí los ejercen los Conalep o IEEA estatales, su destino está determinado por las instancias normativas a nivel federal. Pese a que existe una figura informal de coordinación con el gobierno federal (artículo 42, LCF) para conocer las necesidades de los gobiernos estatales, estos anteproyectos que envían las instancias ejecutoras a la Federación tienen que adecuarse a los programas presupuestarios del INEA o del Conalep nacional y, aun así, reciben menos recursos de los que requieren para operarlos.

En cuanto a la existencia de controles que permitan un seguimiento del ejercicio del gasto, pese a que las dependencias federales tienen la facultad de emitir normas para planear y programar la operación de los planteles, no cuentan con herramientas detalladas (como los lineamientos o catálogos del FAIS o el FASP) para guiar y, por ende, para verificar el ejercicio de los recursos por parte de sus homólogos en las entidades, más allá del requisito de que las acciones financiadas se apeguen a los programas federales. El gobierno federal solo monitorea, por tanto, los resultados del FAETA con 45 indicadores vinculados al logro escolar (SHCP, 2018) y que no guardan, de modo necesario, relación directa con las decisiones de los gobiernos estatales.

Finalmente, el hecho de que las decisiones estén ampliamente centralizadas, que el fondo coexista con recursos destinados a los mismos fines, en particular el Ramo 11 (Educación Pública), y que los recursos sean destinados en su mayoría al pago de nómina, impide que se atribuya la responsabilidad de lograr los propósitos del fondo a las decisiones particulares de los gobiernos estatales (ver figura 15).

Para analizar si en verdad hubo mejoras en los resultados obtenidos, el FAETA tiene dos vertientes: la primera, educación para adultos, utiliza el porcentaje de población con rezago educativo para monitorear su desempeño. A pesar de que este indicador sí presentó una disminución considerable en la primera década del siglo, los siguientes cinco años no siguieron esta tendencia. Por el contrario, de 2010 a 2015 parece haber aumentado el porcentaje de población mayor de 15 años con rezago educativo (INEA, 2016). En cuanto al objetivo de equilibrar el desempeño entre entidades, es posible concluir que no disminuyó de manera significativa la dispersión en 2015 (ver anexo VI).

Figura 15. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FAETA



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

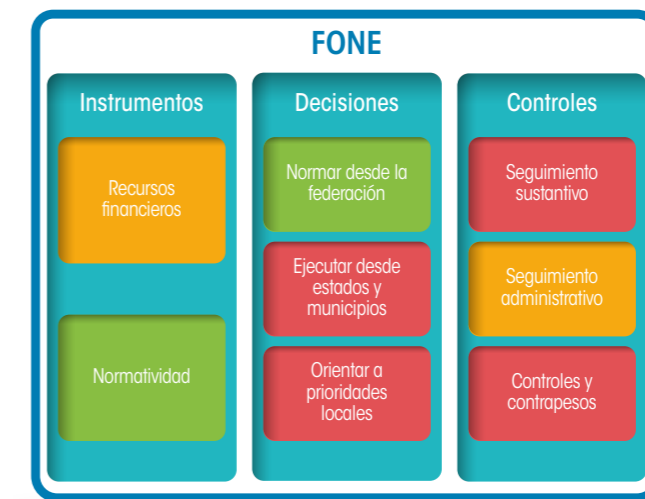
FONE

Este fondo, que en 2015 sustituyó al FAEB, fue creado para apoyar a las entidades federativas con recursos económicos complementarios a fin de que ejercieran sus atribuciones en materia de educación básica y normal, según lo previsto en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Sus recursos son distribuidos a través de una fórmula que considera lo siguiente: las plazas registradas; las ampliaciones presupuestarias que se hayan realizado en el ejercicio presupuestario anterior por motivo de incrementos salariales; la creación de nuevas plazas; los gastos de operación (que incluyen la participación de la entidad en la matrícula nacional y la proporción de niños entre 5 y 14 años en la entidad); y la actualización que cada año se autorice. De manera particular, el fondo aportaría los recursos necesarios para cubrir el pago de nómina correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del ANMEB, y destinaría también un porcentaje de ellos para cubrir gastos de operación relacionados con las atribuciones de los gobiernos estatales especificadas en la Ley General de Educación.

Los recursos del FONE son transferidos por la SHCP directamente a la SEP, la cual, a través de un sistema de administración de nómina, realiza los pagos de servicios personales en las entidades federativas en su calidad de dependencia coordinadora. Para este fin, las autoridades educativas en las entidades federativas deben registrar en el sistema la información sobre movimientos de personal que modifiquen la nómina.

El FONE es uno de los fondos más centralizados y regulados del Ramo 33 debido a que el 98% de sus recursos se destinan al pago de nómina, el cual es directamente realizado por la dependencia coordinadora. Esto impide a los gobiernos estatales tomar decisiones sustantivas respecto al destino de los recursos. La participación de las entidades se reduce, entonces, al ejercicio de una parte mínima del fondo y a generar información acerca de su planta docente que sirva como insumo para la dependencia coordinadora en la asignación y distribución de los recursos. En consecuencia, si es que se puede establecer una relación causal entre el pago de nómina y el desempeño académico de los alumnos, no es posible atribuir los resultados del FONE a los gobiernos estatales (ver figura 16).

Figura 16. Semáforo de instrumentos, decisiones y controles del FONE



Nota: Esta figura resume los hallazgos principales de este fondo: el color verde implica que el fondo sí cumple con esa característica; el amarillo que lo hace de manera parcial; y el rojo que carece por completo de ella.

El FONE es uno de los fondos cuyos indicadores se enfrentan a más problemas con la disponibilidad de datos para su construcción. Todos sus indicadores de fin aluden al desempeño de los estudiantes en pruebas académicas y sus resultados eran registrados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Tanto el examen Excale como la prueba Planea¹⁷ carecen de datos suficientes. En cuanto a la segunda prueba, su principal problema es la comparabilidad a lo largo del tiempo; esto, debido a que, antes de 2015, la prueba que se aplicaba era Enlace. A los problemas anteriores se suma que las diversas categorías de los indicadores (grado, materia y ciclo escolar) no presentan ni un número ni una dispersión suficiente entre años para hacer comparaciones que permitan observar la evolución del desempeño de los estudiantes en estas pruebas.

¹⁷ El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) surge como un instrumento para mejorar la evaluación de los resultados educativos. A diferencia de la prueba Enlace, la cual tenía un diseño censal, Planea incluye un conjunto de pruebas basadas en tres modalidades distintas de evaluación: evaluación del logro referida al Sistema Educativo Nacional; evaluación del logro referida a los centros escolares; y evaluación diagnóstica censal.

Resultados no logrados del Ramo 33

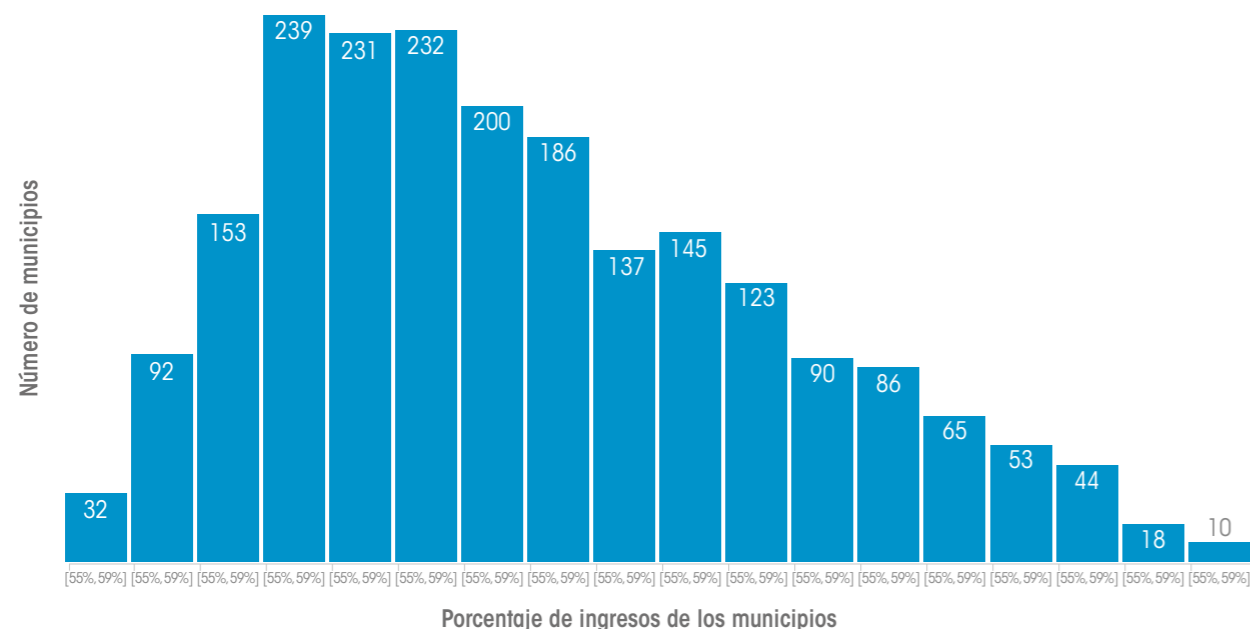
De manera similar al nivel de centralización y regulación de los fondos, el avance en el logro de los objetivos del Ramo 33 también ha sido diferenciado. Los tres objetivos que se buscaba alcanzar mediante el proceso de descentralización en México eran descentralizar el gasto, generar capacidades en los gobiernos subnacionales y disminuir los desequilibrios regionales en los diversos ámbitos de competencia de los fondos. Las siguientes secciones describen los resultados obtenidos en cada uno de estos propósitos.

La modesta descentralización del gasto

El objetivo de la descentralización del gasto era realizar transferencias a las entidades federativas y municipios para que implementaran políticas públicas compatibles con las necesidades específicas de sus habitantes. Esta descentralización ocurrió de manera parcial por varias razones. En primer lugar, pese a que el presupuesto del Ramo 33 aumentó en 500% en veinte años, este no creció a la par del presupuesto total del gobierno federal (ver gráfica 8); es decir, la descentralización del gasto a consecuencia de la creación de este ramo no aumentó en términos relativos.

En segundo lugar, las aportaciones federales como porcentaje del total de ingresos de las entidades federativas se han mantenido constantes, entre el 40 y 50%, en promedio, desde finales de la década de los noventa (INEGI, 2017). A nivel municipal, la proporción del total de los ingresos de los gobiernos municipales que representa el Ramo 33 varía en cada caso. Si bien este ramo representó, en promedio, alrededor del 33% de los ingresos totales municipales en 2016, lo cierto es que existe una gran variación (ver gráfica 12). Por un lado, el Ramo 33 representó menos del 20% de los ingresos totales para casi una cuarta parte de los municipios. De manera más específica, los recursos constituyeron un porcentaje mínimo de los ingresos de municipios como Melchor Ocampo, Nuevo León (1.45%); Guelatao de Juárez, Oaxaca (1.98%); y San Javier, Sonora (2.76%). En contraste, este mismo ramo supuso más del 70% de los ingresos totales de 56 municipios en el mismo año. Algunos ejemplos son Santiago Camotlán, Oaxaca (81.5%), y Tlacoachistlahuaca y San Miguel Totoloapan en Guerrero (79.9% en ambos casos) (INEGI, 2017).

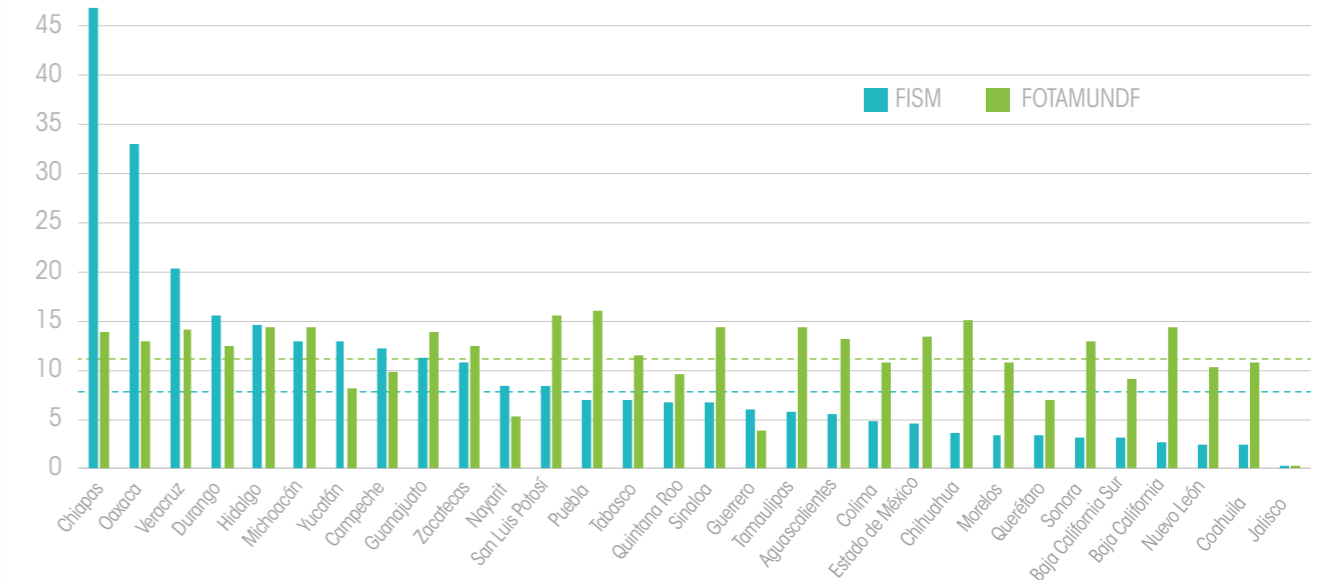
Gráfica 12. Recursos del Ramo 33 como porcentaje de los ingresos totales municipales, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales del INEGI.

En relación con lo anterior, la predictibilidad de este ramo es valiosa para buena parte de los gobiernos municipales del país. Como se observa en la gráfica 13, para los municipios de cerca de un tercio de las entidades del país, los recursos del Ramo 33 representan, en promedio, alrededor del 25% de sus ingresos. Todavía más, en promedio, el 50% de los ingresos de los municipios de Chiapas y Oaxaca provienen del Ramo 33. Para ellos, la certidumbre del monto y el tiempo de recepción de esos recursos son fundamentales para cualquier ejercicio de planeación.

Gráfica 13. Recursos del FISM y el FOTAMUNDF como porcentaje de los ingresos totales de los municipios, por entidad federativa, 2017



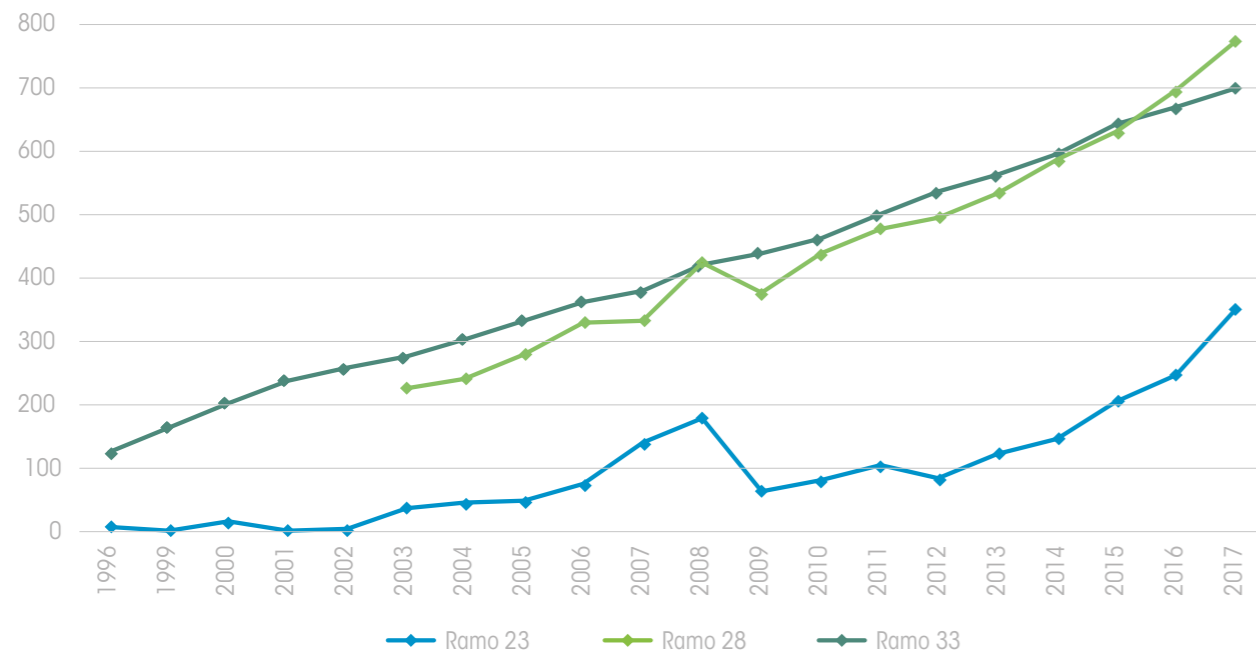
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales del INEGI.

Nota: Se excluye a Tlaxcala debido a que no existe información respecto a los recursos del Ramo 33 para los municipios de esa entidad. Las líneas punteadas marcan el promedio nacional de cada fondo.

Pese a que el análisis anterior resulta ilustrativo, los ingresos de los gobiernos subnacionales no se componen únicamente de ingresos propios y transferencias del Ramo 33, sino también de otros ramos presupuestarios, como el 23 y el 28.

La comparación de la evolución de estos tres ramos se muestra en la gráfica 14, la cual permite advertir la estabilidad con la que el presupuesto del Ramo 33 ha ascendido (incluso después de la crisis global de 2008), a diferencia de los otros dos ramos que sí han tenido variaciones considerables. Este último punto ilustra una de las virtudes más notorias del Ramo 33: su predictibilidad y, por ende, la certeza que genera para los funcionarios de los gobiernos en materia presupuestaria, pero también alerta sobre cómo parece no responder a cambios en las condiciones de los estados o a la situación de los problemas públicos que buscan resolver los fondos.

Gráfica 14. Evolución de las aportaciones y participaciones transferidas a las entidades federativas, 1998-2017

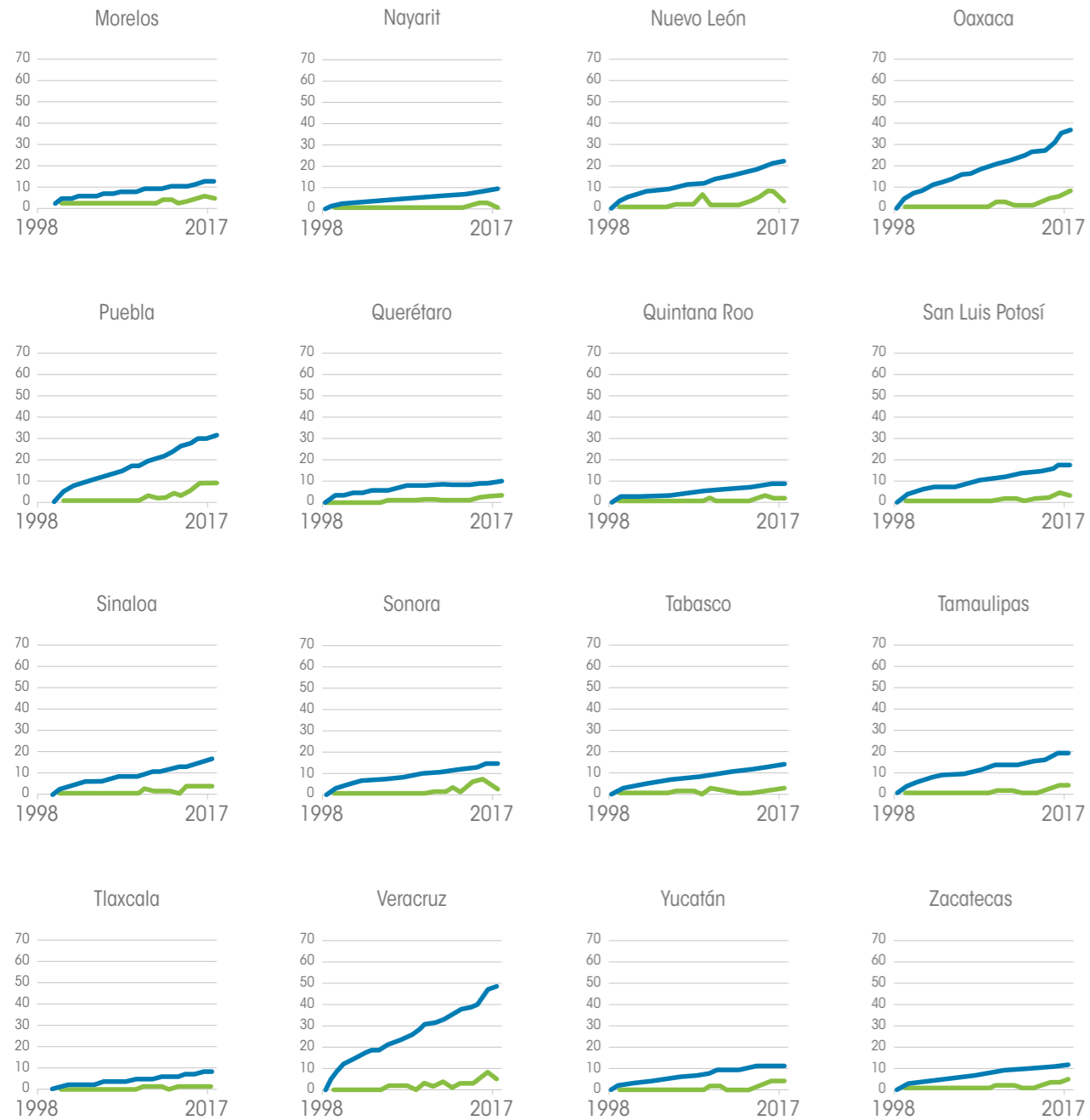


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales del INEGI.
 Nota: Se excluye a Tlaxcala debido a que no existe información respecto a los recursos del Ramo 33 para los municipios de esa entidad. Las líneas punteadas marcan el promedio nacional de cada fondo.

La gráfica 15 revela la evolución que ha mostrado el presupuesto de los ramos 23 y 33 en cada entidad federativa. Si bien destaca el rápido crecimiento de los montos recibidos mediante el Ramo 33 en algunas entidades como la Ciudad de México, el Estado de México y Veracruz, en la mayoría de los casos la tendencia se ha mantenido estable. Por el contrario, el presupuesto otorgado por el Ramo 23 ha experimentado variaciones significativas en casi todas las entidades. Esto refleja la discrecionalidad en los criterios de distribución que ha caracterizado a este ramo, en contraste con la predictibilidad (debido a la relativa estabilidad de las fórmulas) del Ramo 33.

Gráfica 15. Evolución del presupuesto de los ramos 23 y 33 por entidad federativa, 1998-2017



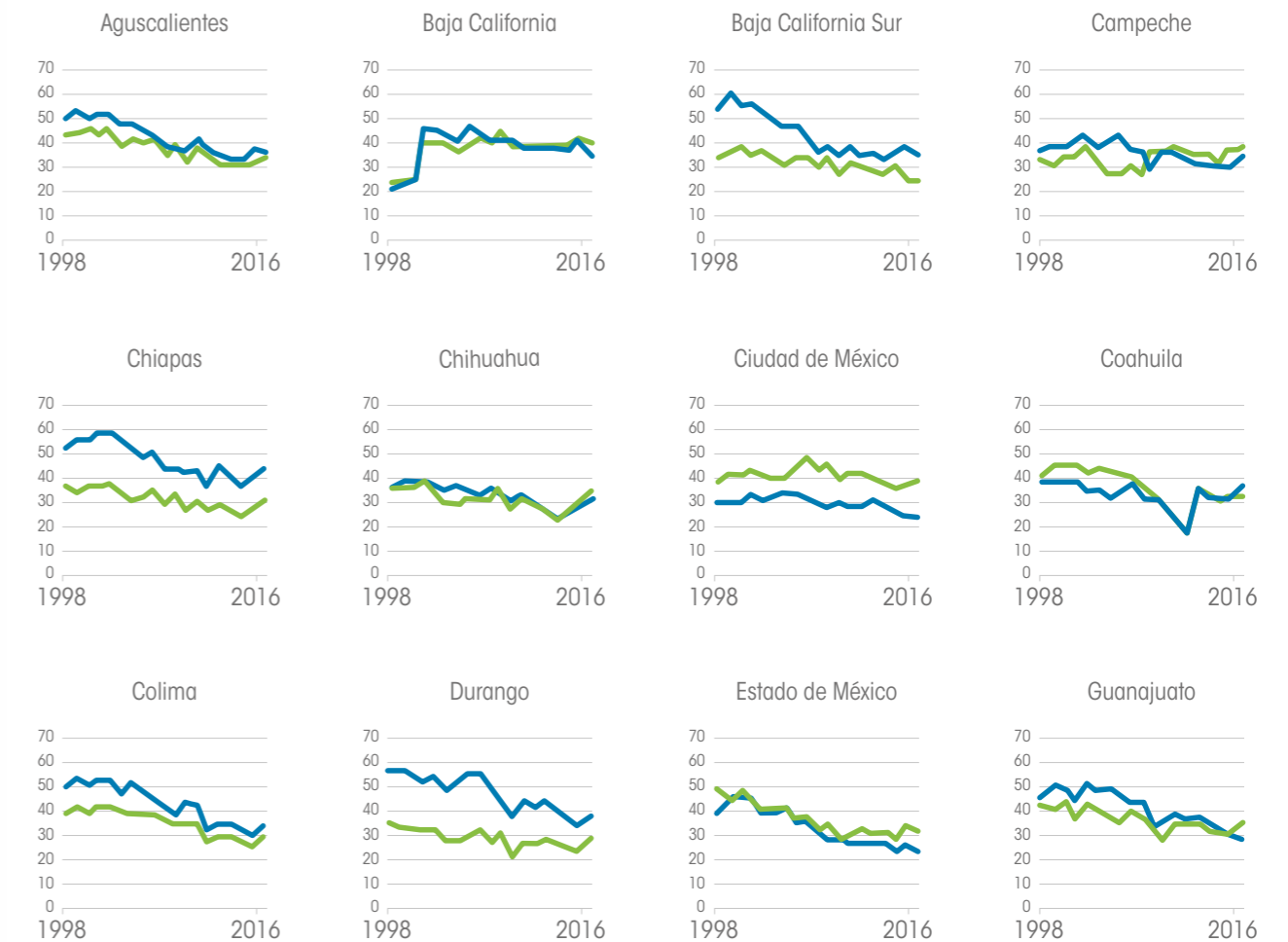


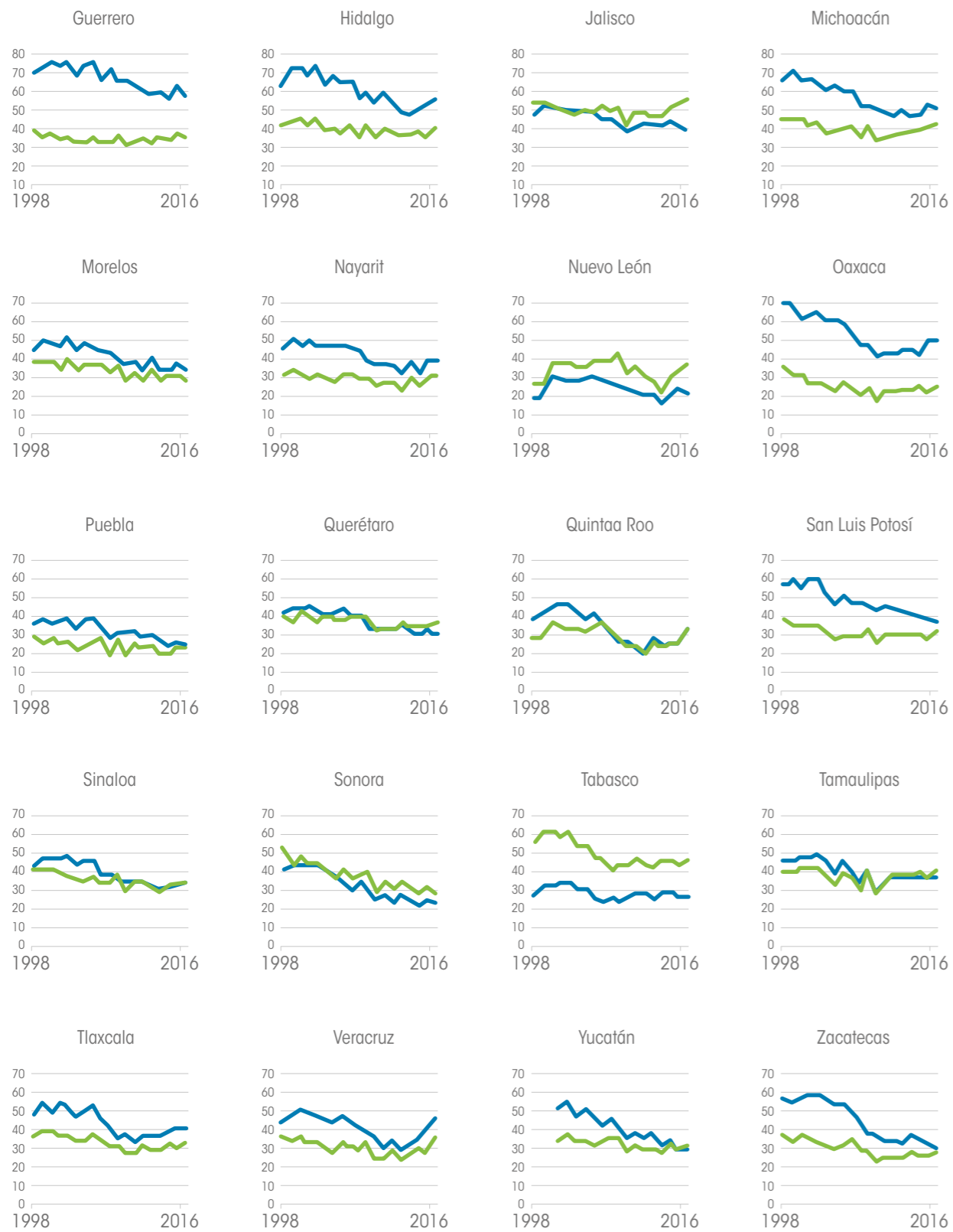
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
 Nota: Todas las cifras en millones de pesos corrientes.

Ahora bien, si se comparan el Ramo 28 y el 33 como porcentaje de los ingresos totales de cada entidad federativa, también es posible obtener hallazgos importantes. La gráfica 16 muestra la gran variación que ha existido entre entidades desde 1998. Un primer hallazgo es que hay entidades en las que el Ramo 33 representó menos del 30% de sus ingresos totales en 2016. Tal es el caso de Guanajuato, Tabasco, Estado de México, Ciudad de México y Sonora, donde el Ramo 33 únicamente supuso el 22.5% de los ingresos totales del estado. En contraste, en Guerrero y Oaxaca, en el mismo año, este ramo presupuestario significó la mitad de sus ingresos totales (INEGI, 2017).

Un segundo hallazgo es que existen entidades en las que el Ramo 28 representa un mayor porcentaje en sus ingresos que el Ramo 33. Esto tiene implicaciones importantes debido a que las participaciones (Ramo 28) otorgan a los gobiernos estatales mayor flexibilidad para su ejercicio. En ese sentido, es conveniente destacar que Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Oaxaca son muy dependientes de una fuente presupuestaria que acota mucho su capacidad de decisión. En cambio, para la Ciudad de México, Nuevo León, Tabasco y Jalisco, en los últimos años, la mayor fuente de ingresos ha sido el Ramo 28, lo cual les permite decidir el destino de una gran cantidad de recursos y, con ello, orientarlo a sus necesidades locales.

Gráfica 16. Evolución del presupuesto de los ramos 28 y 33 como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas, 1998-2016





Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
 Nota: Todas las cifras en millones de pesos corrientes.

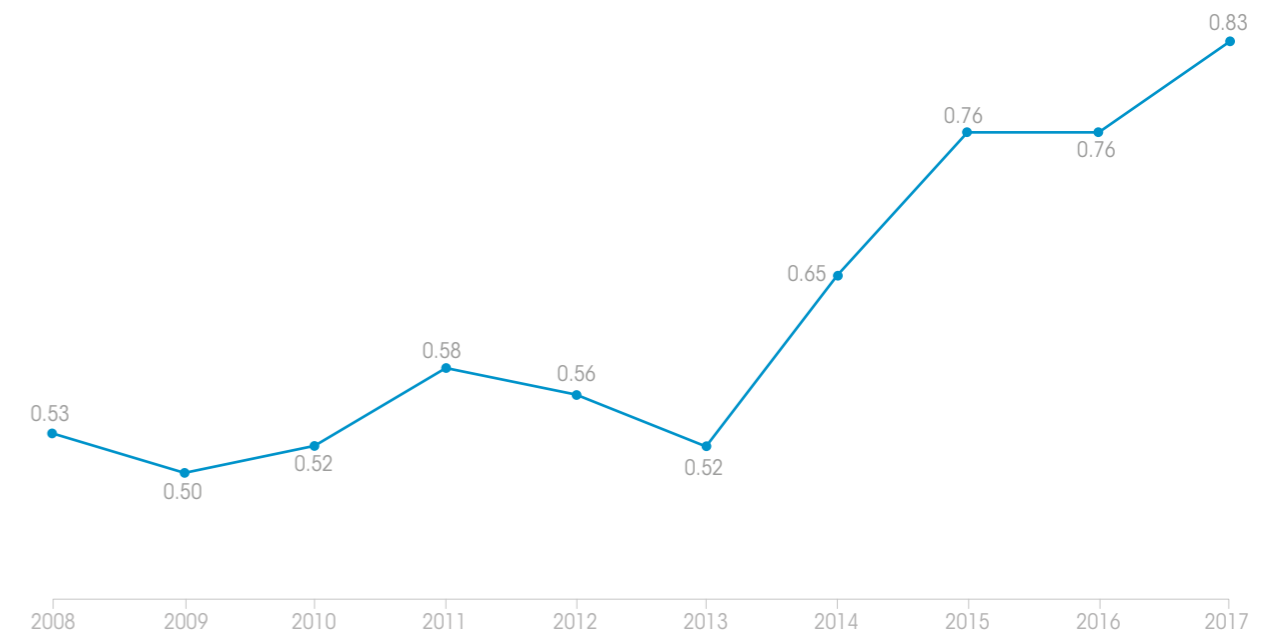
En suma, el análisis de la descentralización del gasto, como instrumento y como resultado del Ramo 33, lleva a cuatro conclusiones importantes. La primera es que la evolución del presupuesto de los ocho fondos del Ramo 33 ha estado caracterizada, mayoritariamente, por una tendencia al alza de manera estable y predecible, a diferencia de otros ramos. La segunda es que este crecimiento ha sido modesto si se compara con el de otros componentes del gasto del gobierno federal. La tercera es que, a pesar del aumento generalizado en el presupuesto del Ramo 33 y como muestra el análisis de los recursos financieros como instrumento de los fondos (ver gráfica 10), este sigue sin ser la parte más grande del presupuesto destinado a los diversos ámbitos de política pública que abarcan los fondos, incluso representa cada vez una proporción menor. Por último, el análisis anterior revela que la descentralización de gasto mediante el Ramo 33 se ha dado de modo bastante heterogéneo a lo largo de todo el territorio nacional.

La insuficiencia de capacidades locales

La creación del Ramo 33 apostaba a que, con la transferencia de recursos federalizados a las entidades, estas generarían la capacidad para administrarlos y convertirlos en acciones que derivaran en el cumplimiento de objetivos públicos y, a su vez, incentivarán a las administraciones subnacionales a mejorar sus capacidades. Para valorar el progreso de las entidades en el logro de estos supuestos, se analizaron cuatro componentes, que son indicativos de su capacidad institucional (Cejudo y Ríos, 2013): capacidad para rendir cuentas; capacidad para recaudar ingresos propios; capacidad de gestión operativa y administrativa; y capacidad para proveer servicios públicos de calidad.

De estos cuatro componentes, el único en el que es posible identificar avances significativos es en el primero, sobre la rendición de cuentas. Por un lado, la transparencia presupuestaria ha contribuido a tener información actualizada sobre la transferencia y ejecución de los recursos públicos. Un indicador de este avance es el índice de información presupuestal estatal, desarrollado en 2008 por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que evalúa "la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, verifica el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental, fomenta una serie de buenas prácticas contables y tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad en el manejo de los recursos públicos estatales" (IMCO, 2017). Los resultados del índice han evolucionado, como se muestra en la gráfica 17.

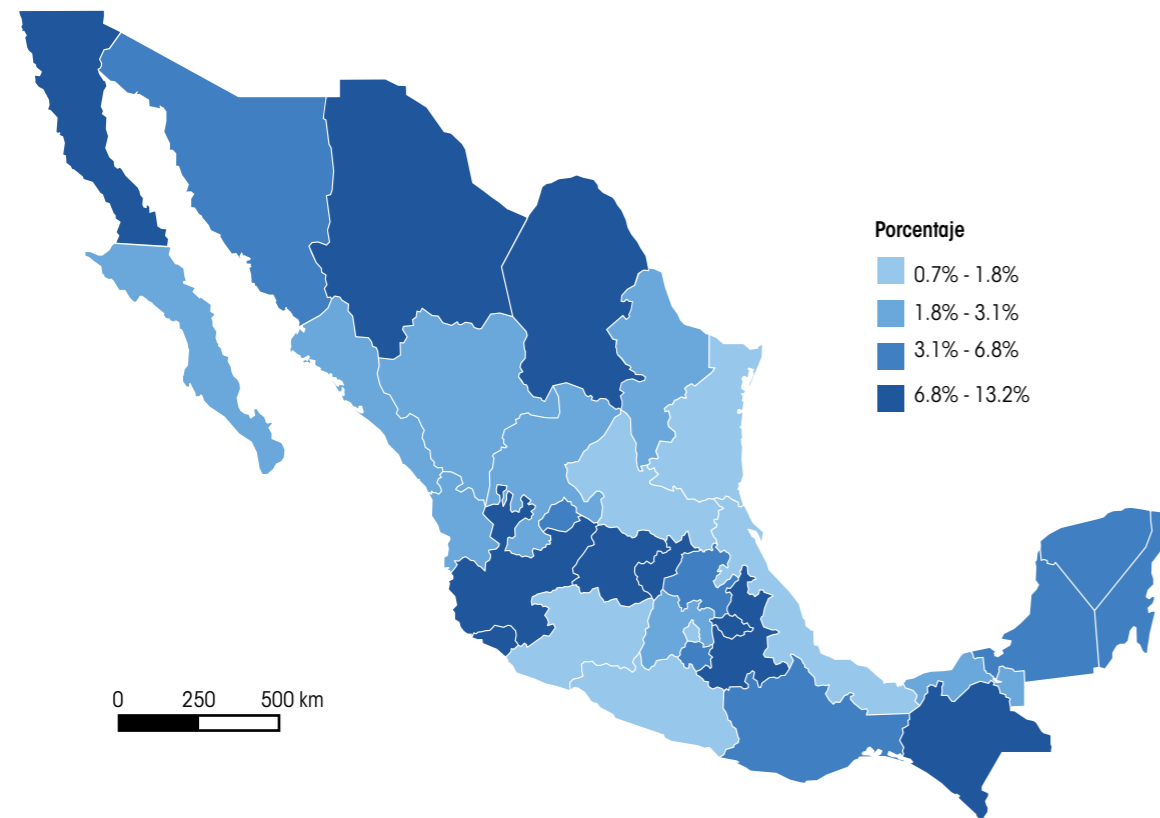
Gráfica 17. Evolución de las aportaciones y participaciones transferidas a las entidades federativas, 1998-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos del IMCO (2017).

Como se observa en la gráfica 17, a partir de 2013, este índice ha tenido una tendencia al alza, y entre 2016 y 2017, mostró un aumento de siete puntos porcentuales al llegar a un promedio nacional de 83% de cumplimiento. Esto contrasta con los primeros resultados obtenidos en 2008, cuando ninguna entidad federativa alcanzó una calificación mayor del 76% y 24 entidades federativas tuvieron calificaciones reprobatorias. En 2017, como se advierte en la figura 17, las únicas dos entidades con calificación reprobatoria fueron Ciudad de México y Michoacán. En cambio, seis lograron una calificación de 100%: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco y Puebla.

Mapa 2. Índice de información presupuestal estatal 2017 (puntuación)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos del IMCO (2017).

Por otro lado, el control y la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos también han experimentado un avance significativo. En 2008 se llevó a cabo una reforma constitucional para fortalecer y armonizar la fiscalización superior en México. Al año siguiente, cuando la reforma entró en vigor, las legislaturas locales debieron alinear sus normativas para cumplir con los nuevos estándares.

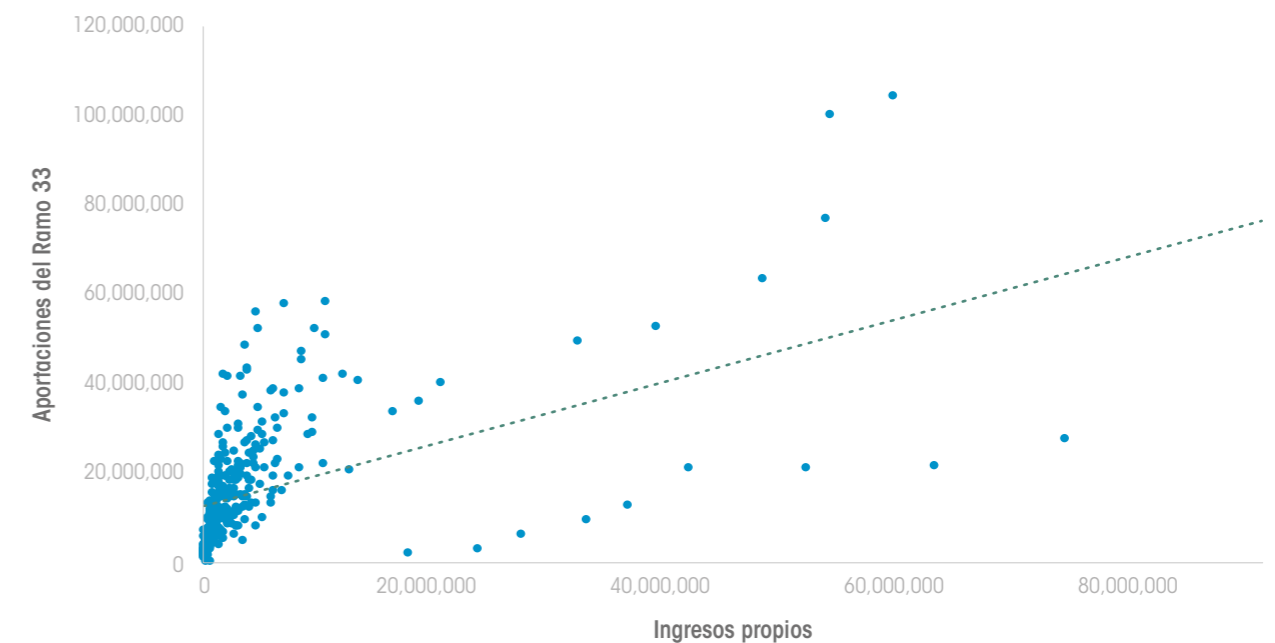
Una evaluación, con datos al cierre de 2012 (Figueroa y Palacios, 2015), encontró que la legislación sobre la fiscalización superior en el ámbito subnacional tuvo una calificación de 78.3, la cual es aceptable si se consideran las reformas a las leyes especiales en la materia entre 2001 y 2012, así como la creciente exigencia por mayor transparencia de la fiscalización del gasto público. Esta evaluación identificó retos en particular preocupantes en lo relativo a la autonomía de los entes de fiscalización superior locales, la transparencia de la fiscalización superior y los procedimientos de las auditorías. En contraste, se reconocieron avances significativos en el alcance de las auditorías locales, las bases constitucionales de la fiscalización local, y la rendición de cuentas de los entes de fiscalización superior locales.

La evaluación del desempeño es el elemento de la rendición de cuentas con más rezagos. Pese a que las leyes de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de Coordinación Fiscal y General de Contabilidad Gubernamental establecen la obligatoriedad de la evaluación y los fondos del Ramo 33 son constantemente evaluados, tanto por la Federación como por las entidades federativas, las evaluaciones han tendido a centrarse en la ejecución de los recursos más que en la obtención de resultados. Incluso, la información que esas evaluaciones arrojan no tiene efectos en la aprobación del presupuesto, como debería ocurrir en el esquema de presupuesto basado en resultados que se ha buscado implantar en México. De hecho, los recursos de los fondos del Ramo 33 se han asignado de manera inercial con base en los montos de los ejercicios previos, sin considerar los resultados de los últimos ejercicios (INAP y BID, 2010).

La evidencia disponible señala resultados poco alentadores en el resto de los componentes que son indicativos de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. En primer lugar, las entidades federativas, en general, no han mejorado su capacidad para recaudar ingresos propios. Al contrario, en el periodo 1997-2017, el porcentaje de estos se ha mantenido un tanto estable, al representar, de manera aproximada, solo el 10% del total de los ingresos de las entidades (INEGI, 2017). Una excepción importante es la Ciudad de México, que recauda un porcentaje de ingresos propios significativamente superior al promedio nacional, que constituye cerca del 45% del total de sus ingresos.

La gráfica 18 expone la correlación entre la recaudación de ingresos propios y las aportaciones federales recibidas por las entidades federativas. La línea azul muestra la tendencia que deberían seguir las observaciones si el objetivo del Ramo 33 de fortalecer las capacidades en materia de recaudación se hubiera cumplido. En otras palabras, el resultado esperado de este instrumento de descentralización era que los gobiernos subnacionales aumentaran su capacidad impositiva como resultado de las transferencias del ramo. No obstante, como lo revela la gráfica, en la mayoría de los casos ha aumentado la dependencia hacia las aportaciones del Ramo 33.

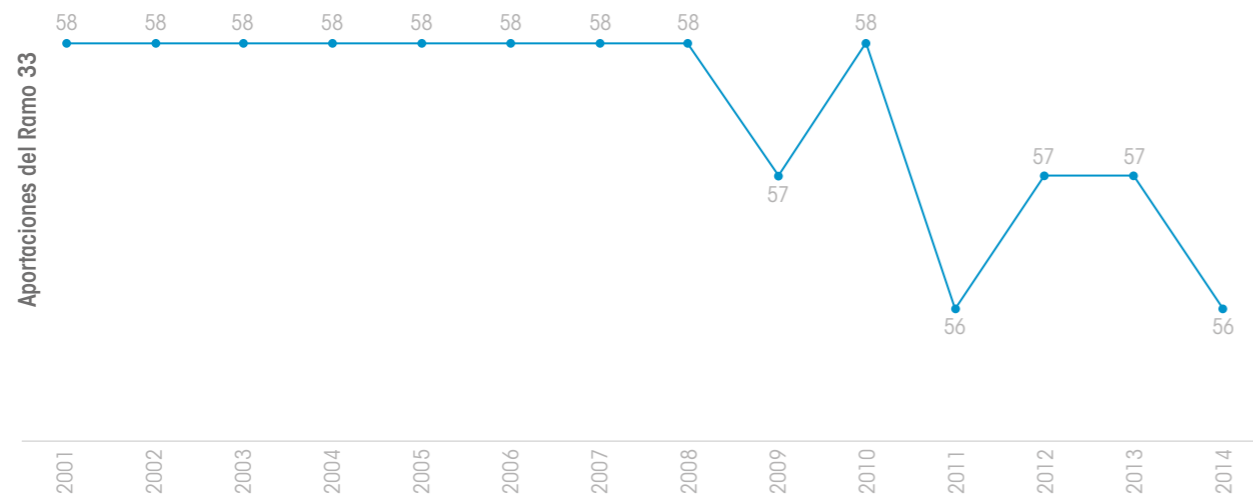
Gráfica 18. Correlación de ingresos propios de las entidades federativas con las aportaciones recibidas mediante el Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos del INEGI.
Nota: Cada punto corresponde a un año-entidad (1998-2016). Todas las cifras en millones de pesos corrientes.

En segundo lugar, la capacidad de gestión operativa y administrativa de los gobiernos subnacionales, a pesar de ser heterogénea, presenta rezagos importantes, como lo demuestra el Índice de Competitividad Estatal, elaborado por el IMCO. Este índice calcula un subíndice de gobiernos eficientes y eficaces que incluye indicadores relacionados con la promoción del desarrollo económico y la formalidad de la economía en las entidades federativas, así como la capacidad para generar ingresos propios, la calidad de la información de las finanzas públicas y el acercamiento a la ciudadanía a través de medios electrónicos. En el periodo 2001-2014, los resultados del índice, como se observa en la gráfica 19, se mantuvieron casi constantes por debajo de los 60 puntos (sobre 100 posibles); además, desde 2011 se han registrado resultados ligeramente inferiores en comparación con los años previos (IMCO, 2016).

Gráfica 19. Correlación de ingresos propios de las entidades federativas con las aportaciones recibidas mediante el Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del IMCO (2016).

En tercer lugar, la descentralización del gasto público supone que los gobiernos locales, al estar más cercanos a las necesidades ciudadanas, desarrollan una capacidad para responder mejor a ellas y diseñar las intervenciones más adecuadas según su contexto. Sin embargo, en el caso mexicano, los ciudadanos no se muestran satisfechos con la calidad de los servicios públicos proporcionados por las autoridades locales. Los ciudadanos otorgan, en promedio, calificaciones por debajo de ocho puntos (sobre diez posibles) a los servicios básicos que reciben a nivel local¹⁸ (INEGI, 2017a).

Es importante destacar que, en términos de capacidad administrativa, los fondos del Ramo 33 presentan una gran variación entre ellos. La generación de capacidades institucionales no sucedió, en la mayoría de los casos, por diversas razones. En primer lugar, existen varios fondos (FONE, FASSA, FAETA y FORTAMUNDF) cuyo principal componente es el pago de nómina u otros conceptos considerados dentro del Capítulo 1000. En la práctica, esto se traduce en fondos que funcionan como bolsas de dinero y que no otorgan posibilidades de innovación o creación de proyectos u acciones que impacten de manera significativa en los objetivos que se pretenden alcanzar.

En segundo lugar, en ocasiones los objetivos del fondo son tan ambiguos o tan amplios que obstaculizan el accionar de las instancias ejecutoras. Esta falta de claridad a) no permite definir fuentes de información que permitan elaborar diagnósticos y plantear estrategias encaminadas a atender los problemas englobados en el fondo; b) dificulta el monitoreo y la evaluación por parte de las dependencias coordinadoras y órganos fiscalizadores, con lo que c) puede terminar acotando demasiado las decisiones de los gobiernos subnacionales.

¹⁸ Tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, policía, carreteras y caminos sin cuota, educación pública obligatoria, salud estatal o Seguro Popular, y transporte público, muchos de los cuales están financiados total o parcialmente con recursos provenientes del Ramo 33

Por último, el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas no consideró la existencia de contextos diferenciados entre los actores. En otras palabras, el Ramo 33 partió del supuesto de que todas las entidades contaban con las mismas capacidades administrativas para ejecutar los fondos y que, en caso de que no las tuvieran, estos recursos les ayudarían a crearlas. Por un lado, se omitió el hecho de que no siempre existe información suficiente y relevante para orientar las decisiones de las instancias ejecutoras y, por el otro, se crearon fondos en los que prácticamente no existen posibilidades para que los gobiernos subnacionales tomen decisiones sustantivas.

Los desequilibrios regionales persistentes

Otro de los objetivos del Ramo 33 era lograr un mayor equilibrio entre regiones en términos de los resultados obtenidos en las distintas áreas de política pública que abarcan los fondos. Para analizar si en realidad hubo una mejora en ese sentido, se recurrió a los indicadores de fin de las MIR de cada uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33 (ver cuadro 10 en el anexo VI). Sin embargo, esto debe tomarse con mucha precaución, ya que existen tres problemas que impiden identificar los resultados: la poca vinculación entre los indicadores y las actividades financiadas por los recursos de los fondos; la ausencia de información confiable y comparable en algunos casos; y la acumulación de políticas (distintas a los fondos) que inciden en esos resultados.

Como conclusión, en primer lugar, se puede mencionar que, en términos generales, no se advierten resultados significativos en los diversos ámbitos que pretenden abarcar los ocho fondos del Ramo 33. En segundo, diversos indicadores de fin de los fondos presentan problemas, sobre todo de disponibilidad de información y comparabilidad a lo largo del tiempo. En tercero, incluso en los casos en los que no se muestran estas dificultades, los indicadores no son adecuados para medir los resultados esperados del fondo.

Buenas prácticas, desafíos y lecciones aprendidas

En el caso del Ramo 33, el análisis de los ocho fondos revela que, en realidad, cada uno opera de manera diferente y, en consecuencia, que la descentralización a través de este instrumento no ocurrió con uniformidad. En otras palabras, este ramo generó una descentralización diferenciada tanto entre fondos como dentro de estos. Estas diferencias pueden ser observadas mediante dos dimensiones: la primera es el grado de centralización de los fondos, entendido como el rango de posibilidades que otorga el gobierno federal a los gobiernos subnacionales al "etiquetar" los recursos del fondo. Mientras más amplio es el objeto del destino de los recursos, determinado a priori por el gobierno federal, menos centralizado se observa el fondo, y viceversa.

La segunda dimensión es el nivel de regulación de los fondos, el cual alude al grado de especificidad de la normatividad, ya sea en la LCF o en los distintos documentos emitidos por las dependencias coordinadoras, y que tiene como objetivo acotar u orientar las acciones que los gobiernos subnacionales pueden llevar a cabo con los recursos del fondo.

En primer lugar, existe un grupo de fondos que con dificultad se podrían considerar descentralizados, debido al poco margen de decisión que otorgan a los gobiernos subnacionales (FASSA y FAETA) y que, incluso, son ejecutados directamente por el gobierno federal (FONE). Casi la totalidad de estos fondos son destinados al pago de nómina (alrededor del 98% en el caso del FONE; el 96% en el FAETA; y el 85% en el FASSA). En la práctica, esto se traduce en fondos que funcionan como bolsas de dinero y que no permiten a los gobiernos estatales innovar, orientar los recursos a prioridades locales o implementar acciones que impacten de manera directa o significativa en los objetivos que se pretende alcanzar.

Pese a esa similitud, estos tres fondos se diferencian por el grado en el que las dependencias coordinadoras intervienen en la toma de decisiones de los gobiernos estatales una vez que les fueron otorgados los recursos restantes. Por un lado, ambas vertientes del FAETA se encuentran sujetas a una gran regulación, ya que el ejercicio de los recursos restantes tiene que alinearse con los programas y directrices del INEA o del Conalep a nivel nacional. Por otro, tanto el FONE como el FASSA cuentan con lineamientos que especifican los rubros generales en los que se puede ejercer el porcentaje de los recursos que no está destinado al pago de nómina; sin embargo, los del FONE son menos precisos.

En segundo lugar, existe otro grupo de fondos en los que el gobierno federal no establece *a priori* un único destino de los recursos, pero en los que sí cuenta con mecanismos para orientar las decisiones de los gobiernos subnacionales y que, en la práctica, terminan acotando demasiado su accionar. Tal es el caso del FASP y de la vertiente de infraestructura educativa media superior y superior del FAM. En estos fondos, la capacidad para tomar decisiones sustantivas, que innoven o se adecuen a las prioridades locales de los gobiernos estatales, se reduce de manera considerable por la exhaustividad de los lineamientos emitidos por la dependencia coordinadora, o bien, por el hecho de que el gobierno federal fija los montos que recibirá cada institución beneficiaria. Dicho de otro modo, pese a que el ámbito de política pública que abarcan estos dos fondos (seguridad pública e infraestructura educativa) es lo suficientemente amplio para que los ejecutores del fondo ajusten los recursos a sus necesidades específicas, la regulación por parte del gobierno federal termina obstaculizando esta posibilidad.

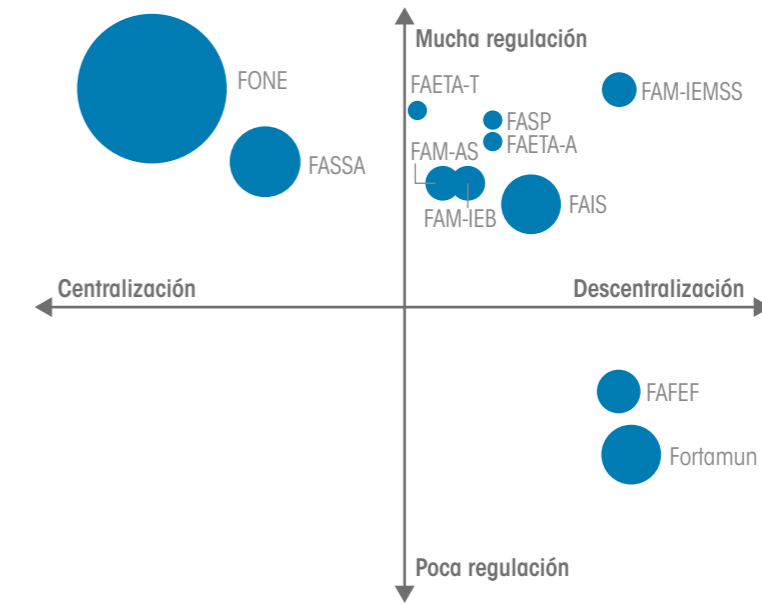
En tercer lugar, fondos como el FAIS y las dos vertientes restantes del FAM (asistencia social e infraestructura educativa básica) se caracterizan por tener lineamientos federales que son lo suficientemente flexibles para permitir un amplio margen de decisión por parte de las instancias ejecutoras, pero que tampoco les otorgan autonomía total. La vertiente de asistencia social del FAM presenta un mayor grado de centralización que los otros dos porque el gobierno federal establece *a priori* que sus recursos deben destinarse solo a tres rubros generales: asistencia social, apoyos alimentarios y desayunos escolares. En el caso del FAIS y del FAM-infraestructura educativa básica, los gobiernos subnacionales pueden ejercer esos recursos en cuestiones tan extensas como la infraestructura social y educativa. No obstante, la normativa que pretende acotar las decisiones de los gobiernos subnacionales dentro de los tres rubros del FAM-asistencia social no es tan exhaustiva como los lineamientos y catálogos de acciones específicas del FAIS o la rigidez del FAM-infraestructura educativa básica, que otorga flexibilidad completa en términos de infraestructura, pero que no permite ejercer los recursos en el equipamiento necesario para operar esos espacios educativos.

Por último, existe un cuarto grupo de fondos cuyo grado de centralización y regulación es muy bajo en comparación con los otros. Este es el caso del FAFEF y el FORTAMUNDF, los cuales se caracterizan por tener objetivos muy amplios o ambiguos que pueden derivar en dos escenarios diferentes por completo.

Por un lado, es posible que obstaculicen el accionar de las instancias ejecutoras. La falta de claridad en el objetivo del fondo puede a) impedir identificar fuentes de información adecuadas para elaborar diagnósticos y plantear estrategias encaminadas a atender los problemas; b) dificultar el monitoreo y la evaluación por parte de las dependencias coordinadoras y órganos fiscalizadores, con lo que c) puede terminar acotando demasiado las decisiones de los gobiernos subnacionales, al orillarlos a ejercer los recursos solo en cuestiones que no serán sujeto de observaciones por parte de las auditorías.

Por otro lado, esta ambigüedad puede ser positiva para los gobiernos estatales y municipales, pues les otorga mayores oportunidades para destinar el presupuesto a prioridades locales. La flexibilidad también podría incentivar a los ejecutores a utilizar los recursos para cuestiones que no guardan relación directa con los propósitos del fondo. Sin embargo, en muchos casos, esto implica un alivio para los gobiernos subnacionales, ya que la extrema rigidez de otros fondos o ramos presupuestarios les impide cubrir algunas de sus necesidades más apremiantes. Estas diferencias pueden observarse en la figura 18.

Figura 17. Mapeo de fondos según nivel de descentralización y regulación



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en análisis de gabinete y trabajo de campo.
Nota: El tamaño de los círculos es proporcional al presupuesto de cada fondo.

Los puntos anteriores suponen diferencias significativas en cuanto a las facultades que tienen los gobiernos subnacionales para diseñar e implementar intervenciones con los recursos de los fondos del Ramo 33. Pese a esto, existen diversas características que son compartidas por todos los fondos. En primer lugar, todos cuentan con mecanismos mediante los cuales las instancias coordinadoras u otros actores (por ejemplo, auditores) pueden vigilar el ejercicio del gasto. Sin embargo, es importante destacar que la mayoría de estos mecanismos se enfoca en cuestiones administrativas o fiscales, sin prestar atención a las decisiones y los resultados sustantivos.

En segundo lugar, todos los fondos experimentan una insuficiencia de recursos y una débil materialización de estos recursos en productos o resultados tangibles en sus respectivos ámbitos de competencia. Esto resulta evidente en el hecho de que, a excepción del FONE, ninguno de los fondos representa la mayor fuente de recursos de los gobiernos subnacionales en su área particular de política pública (ver figura 10). En tercer lugar, y muy relacionado con el punto anterior, todos los fondos coexisten con esfuerzos similares por parte de múltiples actores.

En cuarto lugar, el arreglo institucional con el que se implementa cada uno de los fondos es el mismo, de forma que en ningún caso se identificaron reglas, formales o informales, que sirvieran para premiar o sancionar los resultados logrados por las acciones financiadas por cada fondo. Además, parece que no existe un interés real por monitorear de manera específica el desempeño de las instancias ejecutoras en el ejercicio de los recursos del Ramo 33 desde los gobiernos subnacionales. Una consulta aleatoria de algunos informes de gobierno de las entidades federativas confirmó que los representantes no aluden de modo particular a los fondos, sino que se concentran en resaltar las acciones realizadas, independientemente del origen de los recursos utilizados (por ejemplo, destacan los logros en materia educativa mediante la construcción de escuelas, pero no precisan qué porcentaje se obtuvo con recursos del FAM).

Estos últimos tres puntos en común: la falta de recursos, la acumulación de políticas y la ausencia de un arreglo institucional que genere contrapesos a las decisiones de los gobiernos subnacionales, implican que no es posible identificar responsables inequívocos de las acciones o políticas implementadas y, en consecuencia, que los responsables de la ejecución de los fondos no se enfrentan a incentivos para transparentar el uso de los recursos y rendir cuentas por los resultados derivados de ello.

Aun cuando el desempeño del Ramo 33 presenta áreas de oportunidad destacables, para este instrumento presupuestario pueden resaltarse buenas prácticas. La principal virtud del Ramo 33 es su predictibilidad, ya que introdujo dos cambios importantes en la manera de distribuir los recursos públicos. Uno fue dar a las entidades federativas y los municipios certidumbre sobre la disponibilidad de recursos. De hecho, una de las principales razones de su creación fue dar certeza a los gobiernos subnacionales respecto a su presupuesto anual para cubrir los gastos relacionados con cada uno de los fondos.

En este sentido, uno de los propósitos del Ramo 33 consistía en institucionalizar y dar certidumbre jurídica a las transferencias que, desde 1990, el gobierno federal había hecho a entidades federativas y municipios con base en diversos mecanismos (ASF, 2009). Durante décadas, la inversión de recursos federales en el ámbito estatal y municipal se llevaba a cabo mediante diversos convenios en áreas específicas con las entidades federales correspondientes. Sin embargo, no existía certeza de que estos convenios se renovaran y dependían de la asignación de recursos que decidiera el gobierno federal (ASF, 2009). De manera acentuada, durante la implementación del Programa Nacional de Solidaridad, los recursos públicos se habían distribuido con base en criterios políticos en forma discrecional; este hecho implica un retroceso en el proceso de descentralización debido a la concentración de los recursos a nivel federal.

La predictibilidad de este ramo es valiosa para buena parte de los gobiernos municipales del país. Como se observa en la gráfica 13, para los municipios de casi un tercio de las entidades del país, los recursos del Ramo 33 representan, en promedio, 25% de sus ingresos. Todavía más, en promedio, el 50% de los ingresos de los municipios de Chiapas y Oaxaca provienen del Ramo 33. Para ellos, la certidumbre del monto y el tiempo de recepción de los recursos resulta fundamental para cualquier ejercicio de planeación.

El segundo cambio consistió en que los fondos que constituyen el Ramo 33 tendrían fórmulas con base en las cuales se determinaría el monto de recursos que debía asignarse a cada entidad federativa, lo cual reduciría la discrecionalidad (Chiapa y Velázquez, 2011). En consecuencia, los estados y municipios pueden conocer con anticipación los montos totales que serán asignados, saben los rubros en los que pueden ser gastados, conocen la forma de reportar su ejercicio y tienen certeza sobre los tiempos de las administraciones.

Esta es una buena práctica si se contrasta con la manera en que ocurrían esas asignaciones en el pasado, y también frente a cómo se asignaban recursos federales en los convenios de descentralización y, sobre todo, el Ramo 23, el cual, como explican Campos *et al.* (2014, p. 16), "se trata de una bolsa millonaria de recursos cuya asignación queda a criterio exclusivo de la SHCP; sin reglas de operación, sin diseño ni normatividad, esta secretaría decide a quién otorgarle recursos, por qué, cuánto y cuándo. La entrega de recursos se efectúa por medio de convenios que la misma secretaría define, los cuáles en su mayoría no se publican". Por lo tanto, no hay razón legal ni administrativa para no extender esa lógica a los otros recursos que se transfieren a los estados y municipios: se eliminaría la discrecionalidad, se aseguraría la transparencia, se permitiría una mejor planeación y, con todo ello, se haría un uso más eficiente de recursos.

El mecanismo claro para reportar los recursos y la transparencia, construido en los últimos veinte años, es otra buena práctica. Aunque hay espacio para reducir la carga administrativa que significa, los ejecutores de gastos tienen relativa claridad sobre los tiempos, formatos y sistemas de información. De nuevo, es posible y deseable extender esta manera de presentar la información, así como los avances que se han realizado para facilitar su transparencia a otros ramos presupuestarios. No obstante, es importante asegurar que esa información es utilizada de modo efectivo, no solo para controlar que los ejecutores reporten o para publicarla, sino para rendir cuentas sobre los resultados sustantivos y tomar decisiones. La evolución inercial del gasto en cada fondo, la reiteración de las observaciones de la ASF y, en algunos casos, el desconocimiento de las instancias coordinadoras sobre los resultados del gasto indican que esa información no alimenta las decisiones sustantivas sobre las políticas públicas financiadas con los fondos ni sobre las fórmulas, lineamientos o criterios de ejecución.

El proceso de concertación que se lleva a cabo a inicios de año para decidir el destino de los recursos del FASP en cada entidad es una buena práctica como mecanismo de transparencia y reporte. A diferencia de otros, como la matriz de inversión para el desarrollo social, el PASH o la MIR, el proceso de concertación no solo implica que las instancias ejecutoras generen información sobre el modo en que gastaron los recursos del fondo, sino que esa información es empleada para tomar decisiones para el siguiente ejercicio.

Estas buenas prácticas, sin embargo, no compensan algunos de los enormes desafíos del Ramo 33 como instrumento de descentralización. Reducir la falta de transparencia en el ejercicio de recursos, dar certidumbre sobre montos y fechas de entrega, tener mecanismos claros para reportar el gasto y ser transparente son elementos deseables, pero mínimos para asegurar la idoneidad del gasto y la pertinencia de las decisiones. Pese a lo detallado de los lineamientos de algunos fondos, lo cierto es que muchas decisiones finales quedan solo sujetas a criterios políticos definidos en la Secretaría de Finanzas estatal, donde los ejecutores de gasto deben acudir con sus prioridades, pero sin certeza de cuáles serán autorizadas ni de criterios para decidir. Se trata, entonces, de controles contables, no sustantivos. En contraparte, los estados y municipios deben sortear los controles, combinar los recursos del Ramo 33 con otras fuentes de financiamiento, y generar información para subir al PASH y cumplir con las obligaciones de reporte.

Los estados no cuentan con mecanismos de planeación que incidan de manera efectiva en las obras o acciones financiadas por el Ramo 33. En un extremo, porque, como en el FAETA o el FONE, el margen de maniobra es nulo. En otro, porque, como en el FAFEF o el FORTAMUN, se utiliza como una bolsa de dinero que cubre necesidades inmediatas, contingencias o gasto corriente. Entre ambos extremos, incluso cuando se toman decisiones sustantivas por parte de los ejecutores (como en el FAM-educación básica o FAIS), no se hace con base en una planeación ordenada y de largo plazo, sino respondiendo a proyectos específicos y prioridades políticas.

Finalmente, como en toda política intergubernamental, se enfrenta el desafío de no diluir las responsabilidades de las autoridades a cargo del diseño y la implementación. El problema con los fondos del Ramo 33 es que varios no solo tienen la participación de dos o tres ámbitos de gobierno, sino que tienen más de una dependencia que incide en las normas o criterios y múltiples ejecutoras. ¿Quién responde, por ejemplo, por los resultados del FAM? Es un fondo que incluye recursos de asistencia social normados por la Secretaría de Salud, el DIF nacional y ejecutados por los DIF estatales, pero también recursos regulados por tres subsecretarías distintas de la SEP y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa y ejecutados por los institutos de infraestructura locales, las secretarías de educación estatales y las universidades públicas beneficiarias. Al mismo tiempo, hay dispersión de responsabilidades debido a la mezcla de recursos que ocurre en la operación de las políticas financiadas por los fondos: una obra de infraestructura puede tener recursos del FAIS, pero en combinación con recursos de algún programa federal o estatal o recursos municipales; la operación del sistema de salud estatal está financiado por el FASSA, pero también por otros recursos y programas federales y otros recursos estatales.

Hay, finalmente, tres lecciones aprendidas del análisis del Ramo 33 que sirven para precisar cualquier análisis de los ramos:

- Cada uno de los ramos y fondos requiere un análisis distinto, pues no coinciden en su nivel de centralización ni en el alcance de la regulación.
- Hay fondos que, como unidad de análisis, requieren separarse para poder sacar conclusiones sobre su funcionamiento: el FAETA y el FAM.
- La información de los indicadores no es útil para hacer afirmaciones sobre sus resultados.

Conclusiones

Hallazgos y consideraciones de política pública

El proceso de descentralización que inició en México hace veinte años ha tomado trayectorias distintas en los diferentes sectores de política pública. Por tanto, el análisis del gasto federalizado, como uno de los principales instrumentos de este proceso, implica necesariamente el estudio de cada uno de los distintos ramos y fondos que lo componen.

Por un lado, para el caso del Ramo 28, se observa que este, al formar parte del gasto no programable, carece de un destino específico de sus fondos a nivel local. En términos de su normativa al operar conforme a la LCF, la manera en que se distribuyen los recursos ha sido modificada para encaminar los resultados a la eficiencia recaudatoria de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, el Ramo 23 es el único de los ramos generales que no se encuentra regulado por una ley, lo cual implica posibilidades de discrecionalidad en la asignación de los recursos; además, los objetivos de este cuentan con componentes ambiguos, que contribuyen a inconsistencias en la fiscalización. También es de destacar que en el ejercicio de los recursos del ramo han existido importantes sobreejercicios a través del tiempo.

Finalmente, para el caso del Ramo 33, todos los fondos operan a partir de una misma normativa (LCF) que indica, de manera muy general, el destino que debe tener cada uno, y suponen recursos financieros que, al ser ejecutados desde los gobiernos subnacionales, deberían responder a las prioridades locales.

Por ello, el ramo ha logrado de forma más o menos exitosa atender dos de las preocupaciones centrales que le dieron origen. La primera, los mecanismos de control administrativo y financiero, diseñados e implementados por la SHCP y por la ASF, han fijado un estándar mínimo (equivalente para todos los fondos) para que los gobiernos subnacionales reporten información relativa a los montos, tiempos y destino de los recursos que reciben por medio de este ramo. Gracias a esto, se ha reducido, en algunos fondos más que en otros, el uso discrecional de estos recursos. La segunda, los mecanismos de asignación de cada fondo han significado que el monto de los recursos que recibe cada estado o municipio, al no estar sujeto a negociaciones políticas, es predecible, es decir, su variación es mínima y, por tanto, les permite una planeación, en particular para aquellos gobiernos que más dependen de estos recursos.

No obstante, la mayoría de los fondos están diseñados para cubrir cuestiones muy específicas dentro de cada sector de política pública. En el sector educativo, por ejemplo, el FONE únicamente busca cubrir el pago de nómina. Lo mismo ocurre con el FASSA en el sector salud y con el FAETA en el de educación tecnológica y para adultos. En estos casos, los fondos no constituyen instrumentos que busquen afectar la política pública de sus respectivos sectores ni adaptarla a las necesidades particulares de cada entidad. Incluso en los sectores en los que los gobiernos subnacionales tienen mayor margen de maniobra para decidir sobre el destino del gasto, como el de desarrollo social o de seguridad pública, el catálogo de acciones posibles para resolver los problemas públicos está prediseñado desde la Federación, sin tomar en cuenta diferencias territoriales y considerando igualdad en las capacidades de los gobiernos en estos sectores.

No sorprende, entonces, que la regulación de cada uno de los fondos carezca de controles sustantivos, es decir, de mecanismos que permitan un monitoreo sobre su contribución al logro de los objetivos de la política pública del sector. Los fondos son instrumentos que se agotan en sí mismos y no buscan servir otro propósito de política más allá del pago de acciones de gobierno, desvinculadas entre sí: nuevos espacios educativos, pero una plantilla de maestros definida hace dos décadas; mejoramiento de las aulas, pero no recursos para operarlos; drenaje, pero no carreteras para mejorar la conectividad de las localidades; patrullas, pero no gasolina para su funcionamiento, y así sucesivamente.

Desde una perspectiva de política pública, esto significa que los instrumentos de descentralización se encuentran fragmentados en cada sector, lo cual dificulta que ocurra una de las principales virtudes de la descentralización: dotar de recursos económicos a los estados para que puedan tomar decisiones de política pública acordes con sus necesidades particulares; por ejemplo, tan solo dentro del Ramo 33, para el sector educativo, existen tres fuentes distintas de financiamiento: el FONE, el FAM (en cada una de sus dos vertientes de infraestructura educativa y el componente de desayunos escolares de la vertiente de asistencia social) y el FAETA (en cada una de sus dos vertientes de tipo de educación). También, hay fondos adicionales orientados a financiar otras cuestiones relacionadas con el sector educativo, como el Ramo 11 y el gasto estatal en materia de educación. Esto da entender que los responsables de la política educativa en las entidades federativas, lejos de tener la capacidad de planear una política en la materia, solo pueden gestionar distintos fondos cuyos propósitos son, en su mayoría, financiar aspectos específicos de un sector de política, pero no objetivos de política.

Algunas de las decisiones anunciadas por el próximo gobierno sugieren que habrá nuevas oportunidades de replantear el modelo de descentralización. Las decisiones que en este sentido se tomen deberán partir de la premisa de que una mejora del ramo en cuanto a la descentralización no debe limitarse a ajustes en el margen. Se podría ampliar el catálogo de acciones sujetas de financiamiento, mejorar los mecanismos de control sustantivo o las fórmulas de asignación, pero las virtudes de la descentralización continuarían sin tener cabida.

Los gobiernos subnacionales seguirían enfrentando obstáculos para lograr que su planeación esté orientada por los problemas públicos específicos de su territorio. Revertir esta situación requiere facultades para que los gobiernos subnacionales puedan tomar decisiones sobre el diseño de sus propias intervenciones, e información para saber a dónde dirigir sus intervenciones. Respecto al primer punto, la rigidez de los lineamientos que inhibe la innovación de los gobiernos subnacionales demanda un análisis cuidadoso en el que se precisen ciertas áreas de política sobre las cuales los estados y los municipios puedan fijar prioridades a partir de criterios propios. No se trata de una descentralización total y equivalente para todos los sectores, ni tampoco de reducir o eliminar la regulación, pero sí de una mejor definición de los temas (infraestructura hidráulica, transporte público, por ejemplo) en los que los gobiernos subnacionales pueden incidir, acompañada de un control efectivo de la pertinencia en el uso de esos recursos.

De acuerdo con lo señalado, es posible analizar el segundo punto: información para orientar sus decisiones. El interés que se ha puesto en los controles presupuestarios ha tenido como consecuencia que los gobiernos subnacionales pongan más atención, tiempo y esfuerzo en cumplir con los tiempos y las formas requeridas por la SHCP que en orientar las decisiones hacia los objetivos sustantivos de los fondos. Sin embargo, el principal problema no es que solo se haga un monitoreo y control presupuestario de los fondos, sino que la información que se genera para alimentar los sistemas de monitoreo no les sirve a los gobiernos subnacionales para tomar mejores decisiones, pues tampoco se encuentra evidencia de que el gobierno federal la utilice para tomar alguna decisión. Por eso, es fundamental valorar si los esfuerzos de transitar hacia controles sustantivos de los fondos están acompañados por esfuerzos para que los gobiernos empleen esa información en sus decisiones sobre el destino de los recursos del ramo en el siguiente ejercicio fiscal. En pocas palabras, los instrumentos de control y evaluación, por más sofisticados y orientados a lograr un control sustantivo de los recursos, si no generan información que alguna autoridad vaya a aprovechar, continuarán siendo una carga operativa para las instancias ejecutoras.

Con base en lo anterior, si las acciones para mejorar el ramo se limitan a realizar ajustes en el margen, en vez de replantear la medida en la que el ramo debe contribuir al proceso de descentralización en general, los ciudadanos seguirán sin poder atribuir acciones específicas a gobiernos en particular y, por tanto, sin exigir una rendición de cuentas efectiva. No es novedad que para una efectiva rendición de cuentas se requiere contar con responsables claros de las acciones sobre las cuales deben rendir cuentas e informar de las acciones que desempeñan. Por eso, es indispensable que exista una relación directa entre los fondos (y el ámbito de gobierno que lo ejecuta) y las políticas públicas que se financian.

Para lograr lo anterior, se debe comenzar por separar los fondos que agrupan varios componentes desvinculados (en lo sustantivo y operativo) entre sí, como el FAM (con sus componentes de asistencia social y de infraestructura educativa) y el FAETA (en sus dos componentes: educación para adultos y educación tecnológica). Inmediatamente después, habría que cuestionarse la pertinencia de mantener dentro de este ramo aquellos fondos que operan en una lógica más cercana a la de participaciones, como el FAFEF y FORTAMUNDF, o bien, que podrían integrarse a los ramos presupuestarios correspondientes a ciertas áreas de política, como las nóminas financiadas por el FONE y el FASSA.

La rendición de cuentas demanda información sobre las acciones llevadas a cabo por los gobernantes para que los ciudadanos puedan actuar en consecuencia. En la actualidad, la baja pertinencia de los indicadores utilizados para medir los resultados de los fondos, la insuficiencia de información y el problema de la acumulación de políticas que inciden junto con cada uno de los fondos en los problemas que se busca resolver hacen difícil identificar si los fondos han cumplido sus propósitos sustantivos en materia de seguridad, educación, salud, reducción de la pobreza, fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, etcétera. Sin embargo, es posible afirmar que los desafíos planteados por cada uno de sus problemas siguen vigentes y, más importante, que el propósito de reducir las desigualdades regionales no se ha alcanzado.

Tampoco es posible encontrar evidencia de que se han promovido las capacidades administrativas en los gobiernos estatales y locales para hacerse cargo de políticas públicas complejas y de un creciente presupuesto. Lo anterior, que también era uno de los propósitos en la creación del Ramo 33, ha servido, por un lado, como justificación para hacer más estricta la regulación federal y más rígidos los procedimientos de reporte de gastos. Por otro lado, ha sido la causa, junto con la ausencia de controles políticos eficaces en el ámbito subnacional, de ineficiencias y mal uso de los recursos públicos como repetidamente ha reportado la ASF. En este sentido, es también necesario generar políticas activas de construcción de capacidades en las burocracias locales. Esta es una tarea que no puede dejarse solo en manos de los gobiernos subnacionales, sino que debe estar impulsada desde la Federación y aparejada de indicadores y sistemas de información que permitan monitorear las capacidades de gestión y los resultados.

En suma, para cualquier proceso de descentralización es necesaria no solo claridad en su propósito e información suficiente para monitorear sus resultados, sino intervenciones que acompañen su ejecución, de forma que algunos de los supuestos para su buen funcionamiento puedan volverse reales. La construcción de capacidades administrativas no puede pensarse como consecuencia del proceso de descentralización, sino que es, por lo menos en el marco actual, un requisito para poder cumplir con los objetivos de los fondos. De igual manera, el propósito de cerrar las brechas entre las regiones no será alcanzable mientras los instrumentos presupuestarios sigan un patrón homogéneo y reglas rígidas que prevengan la innovación y la adecuación de realidades locales.

Esto significa que el proceso de descentralización debe considerar que las diferencias en cada entidad requieren intervenciones distintas, dependiendo de las condiciones locales. En algunas áreas de política pública sería conveniente tener secuencias de descentralización que vayan respondiendo a los avances en la construcción de capacidades, en la generación de ingresos y en las condiciones del problema que se busca resolver. Eso significaría que el gobierno federal debería poder acompañar de modo cercano la ejecución de las políticas en algunos estados, mientras que en otros podría delegar las decisiones o, incluso, descentralizar una mayor proporción del gasto. Para ello sería indispensable construir una secuencia clara de lo que se espera ir logrando en el tiempo con el proceso de descentralización, de las condiciones necesarias para aumentar (o reducir) las decisiones y los recursos descentralizados, y de un escenario en el que, finalmente, los estados puedan hacerse cargo de forma integral del diseño y la ejecución de ciertos aspectos de una política pública.

Referencias bibliográficas

Aboites A., L. (2018). La construcción del centro político en México. Un acercamiento a partir de la extinción de la contribución federal (1948). *Historia Mexicana*, vol. 67, núm. 4, pp. 1779-1810.

Adam, C. et al. (2018). Neglected challenges to evidence-based policy-making: The problem of policy accumulation. *Policy Sciences*, vol. 51, núm. 3, pp. 269-290.

Alvarado A., (2017). El ramo general 23: exploración a los criterios de asignación de recursos desde el Poder Legislativo.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2009). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. México.

Bolívar, M. (2012). El federalismo hacendario mexicano: una valoración a más de una década. *Revista de Administración Pública*, vol. XLVII, núm. 1, pp. 57-76.

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, pp. 753-784.

_____ (2007). *Para entender el federalismo*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.

_____ (2013). Fiscal federalism in Mexico: Distortions and structural traps. *Urban Public Economics Review*, núm. 18, pp. 12-36.

Cabrero, E. et al. (2008). *El nuevo federalismo mexicano: Diagnóstico y perspectiva*. Presentado en Federalismo y Descentralización, Conferencia Nacional de Gobernadores. México. 158680.pdf.

Calvo Pontón, B. et al. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París: IPE-Unesco.

Campos, M. (27 de febrero, 2018). *Arquitectura del Ramo 23*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>

Cejudo, G. (2009). La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) (2005). *El ingreso tributario en México*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>

_____ (2014). *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/noviembre/notacefp0672014.pdf>

_____ (2016). *Análisis del Paquete Económico 2017 Finanzas Públicas*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/septiembre/cefp0242016.pdf>

Chavarría, R. S., Sánchez, A. R. y García, A. G. (2002). *Aspectos generales de la descentralización educativa*, 170.

Chiapa, C., y C. Velázquez (2011). Evaluación del Ramo 33. En C. Chiapa, C. Velázquez (Eds.), *Estudios del Ramo 33* (pp. 145-176). México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (27 de octubre, 2014). *Desarrollo económico local y descentrali-*

zación en América Latina: análisis comparativo. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2691-desarrollo-economico-local-descentralizacion-america-latina-analisis-comparativo>

De la O, X. (2014). Cambios en los fondos de participaciones a partir del 2014. *Federalismo Hacendario*, núm. 182. Recuperado de <http://132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/no182/7.pdf>

De Vries, M. S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, vol. 38, núm. 2, pp. 193-224.

Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, fiscal authority and centralization in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998). *La descentralización de la educación y la salud un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: Cepal.

Doepke, L. y Sellgren, A. W. (1999). *Macroeconomics*. Recuperado de <http://www.bu.edu/econ/files/2014/08/DLS1.pdf>

Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México: un recuento analítico*. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>

Figueroa, A. y Palacios, A. (coords.) (2015). *Auditorías superiores locales en México. Análisis de su normatividad, prácticas y transparencia*. México: Universidad de Guadalajara-Instituto Mexicano para la Competitividad.

Foster, C. D. y Plowden, F. J. (1996). *State under stress. Can the hollow state be good government?* Milton Keynes, Inglaterra: Open University Press.

Garza, G. (1983). Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano- regionales en México (1900-1982). *Demografía y Economía*, vol. 17, núm. 2, pp. 157-180.

Gaspart y Platteau (2005). *Disciplining local leaders in community-based development*. Namur, Belgium: Centre for Research of the Economics of Development.

Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.

Hernández Trillo, F. y Jarillo Rabling, B. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos*, vol. 22, núm. 2, pp. 143-184.

Homedes, N., & Ugalde, A. (2002). Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica. *Gaceta Sanitaria*, 16(1), 54-62.

Ibarra Salazar, J. (2018). Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México. *El Trimestre Económico*, vol. LXXXV, núm. 1, pp. 195-218.

limi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: An empirical note. *Journal of Urban Economics*, vol. 57, núm. 3, pp. 449-461.

Impacto Social Consultores (2018). ¿Cómo funcionan las participaciones federales en México? Recuperado de <http://www.impactosocialconsultores.com/blog/ramo28>

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) (2016). Índice de Competitividad Estatal. México.

_____ (2017). Índice de Información Presupuestal Estatal. México.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). *Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/finanzas/>

_____. (2017a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INFDM) (2011). *Manual de transferencias federales para municipios*. México.

_____. (2017). *¿Qué es la recaudación federal participable (RFP)?* Recuperado de <http://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp>

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2016). INEA en números: rezago educativo. Recuperado de www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/ineanumeros/rezago.html

Jaimes, C. M. (2001). *La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Jaramillo, M. (2007). *La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/545/54501305/>

Laboratorio de Gobierno/Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (s/f). *Impacta Seguridad*. Recuperado el 31 de enero de 2018, a partir de <http://impactaseguridad.cl>

López, E. (2012). *La descentralización del sector salud*. Recuperado de <http://biblio.upmx.mx/library/index.php?title=316055&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@subheadings=SALUD%20PUBLICA%20MEXICO%20@mode=&recnum=32>

Malgouyres, F. (2014). *Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-62862014000100006&lng=es&tlng=es

Martínez Fritscher, A. y Rodríguez Zamora, C. (2015). An evaluation of the 1997 expenditure decentralization reform in Mexico. The case of the health sector. *Public Finance Review*, vol. 44, núm.5, pp. 563-588.

Marván Laborde, I. (1997). Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México. *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, pp. 149-166.

Mejía Botero, F. (2012). Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XLII, núm. 3, pp. 21-34.

Mejía, R. y Rojas, L. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. México: Fondo de Cultura Económica.

Merino, Mauricio (2010). Nuevo federalismo, nuevos conflictos. En S. Loeza y J. Prud'homme (coords.). *Instituciones y procesos políticos* (serie Los grandes problemas de México, vol. XIV, pp. 487-530). Ciudad de México: El Colegio de México.

Merino, M. et al. (2015). *Desigualdades invisibles y excluidos: discriminación presupuestaria y grupos vulnerables 2010-2013*. Recuperado de https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Desiguales_Web_INACCSS.pdf

México Evalúa (2018). *Gasto programable y no programable neto total sector público presupuestario-La Caja Negra*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/cajanegra/portfolio>

Molinar H., Juan y Weldon, J. (1994). Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales. *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm.34, pp. 155-181.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE* (Santiago), vol. 31, núm. 93, pp. 73-88.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

_____. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, pp. 1120-1149.

Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-61.

OECD. (2009). Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009. OECD Publishing. En http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009_9789568468187-es

Organización Mundial de la Salud (2005). ¿Qué es un sistema de salud? Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/28/es/>

O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1068-1091.

Ramírez, V. y Ramírez, M. (2013). *El marco administrativo para la planeación en México*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/ccss/23/marco-administrativo-planeacion-mexico.html>

Ranson, S. y Stewart, J. (1994). *Management for the public domain: Enabling the learning society*. St. Martin's Press.

Rivas, A., Vera, A., y Bezem, P. (2011). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo Cuarto informe anual 2010. Recuperado a partir de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2527.pdf>

Rives Sánchez, R. (2013). 200 años de administración pública en México, t. VI: Génesis y evolución del federalismo en México [Libro]. Recuperado 12 de noviembre de 2018, de ISBN: 9786079026325 website: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3756>

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 4, pp. 481-500.

Rondinelli, D. et al. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. Washington, DC: The World Bank.

Schneider, A. (2003). *Decentralization: Conceptualization and measurement. Studies in Comparative International Development*, vol. 38, núm. 3, pp. 32-56.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2015). Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Agua y Saneamiento. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/PresentsMIDS2014/rubro/ResulMIDS2014-PorRubroDeGasto-AGUA_Y_SANEAMIENTO.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013). Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33. Publicados en *el Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril.

_____. (2015). *Participaciones y aportaciones federales*. Recuperado de <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>

_____. (2018). *Transparencia presupuestaria: observatorio del gasto. Ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos*. Recuperado de www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico

_____. (2018a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Recuperado de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/tomoIV>

Secretaría de Salud (2004). Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud. Recuperado de <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/r050404.html>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2018). *Incidencia delictiva*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?>

Serna de la Garza, J. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Sistema de Información Legislativa (SIL). (2018). *Deuda pública*. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=74>

Soberón-Acevedo, G. y Martínez-Narváez, G. (1996). La descentralización de los servicios de salud en México en la década de los ochenta. *Salud Pública de México*, vol. 38, núm. 5, pp. 371-378.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (s/f). Fondo Nacional de Seguridad Pública – Gobierno de Chile. Recuperado el 25 de enero de 2018, a partir de <http://www.fnsp.gov.cl/que-es-el-fondo-nacional-de-seguridad-publica/>

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.

Transparencia Presupuestaria (2017). *Transparencia Presupuestaria|Infografía PPEF 2017*. Recuperado de http://transparencia-presupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2017

_____. (2018). #PPEF2018. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2018

Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

Villanueva Sánchez, L. F. A. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, pp. 3-37. <https://doi.org/10.2307/3540873>

Villanueva S., P. (2010). Impacto de la descentralización de la educación básica y normal en México sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004. *Economía Mexicana*, nueva época, vol. XIX, núm. 2, pp. 231-270.

Webb, S. y Webb, B. (1963). *Development of English local government*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Willis, G., & GARMAN, C. (1999). Haggard (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7-46.

Zedillo, E. (1994). El marco del nuevo federalismo. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 48-49-50, pp. 11-15.

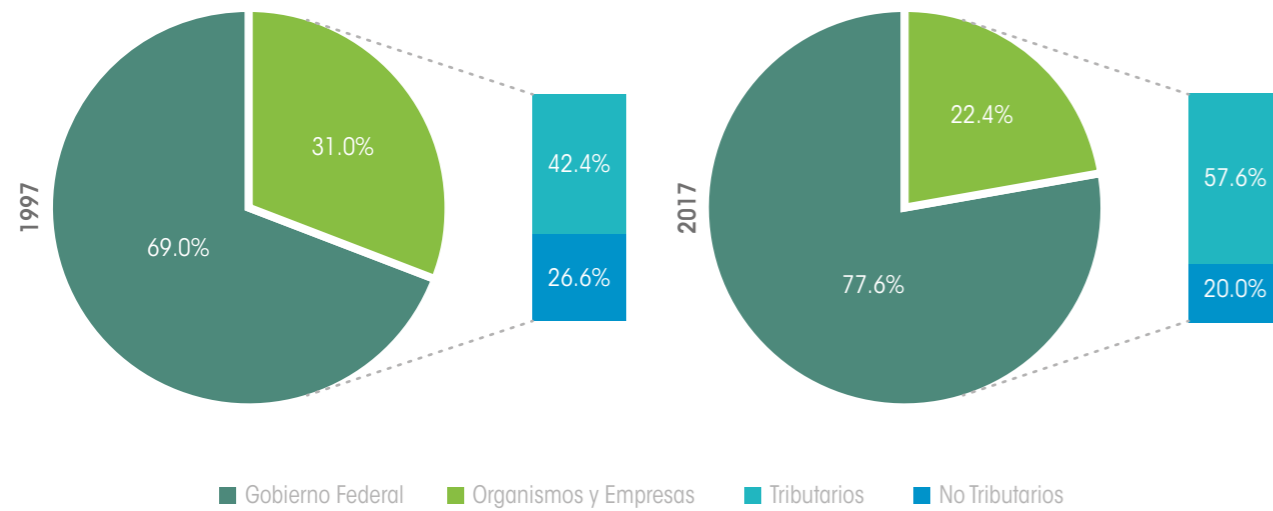
Anexos

I. Composición de la cuenta pública a nivel nacional

Ingresos

Los ingresos de la cuenta pública se dividen, convencionalmente, en los provenientes de ingresos del gobierno federal y los generados por organismos y empresas; además, dentro de los ingresos del gobierno federal, estos pueden ser identificables por su naturaleza tributaria o no tributaria.¹⁹ Como se muestra en la gráfica 1, en los últimos veinte años, la mayor parte de los ingresos de la Federación se han producido a través del gobierno federal; asimismo, de este tipo de ingreso, más de la mitad tiene como fuente el sistema tributario. En términos de análisis temporal, la generación de ingresos por parte de la Federación ha tendido a una mayor concentración hacia la recaudación tributaria de gobierno federal.

Gráfica 1. Distribución de los ingresos de la cuenta pública: comparativo 1997-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de estadísticas históricas de los ingresos públicos en México y Cuenta Pública de la SHCP.
Nota: Porcentajes calculados respecto al total del PIB: 23.2 por ciento para 1997 y 20 por ciento para 2017.

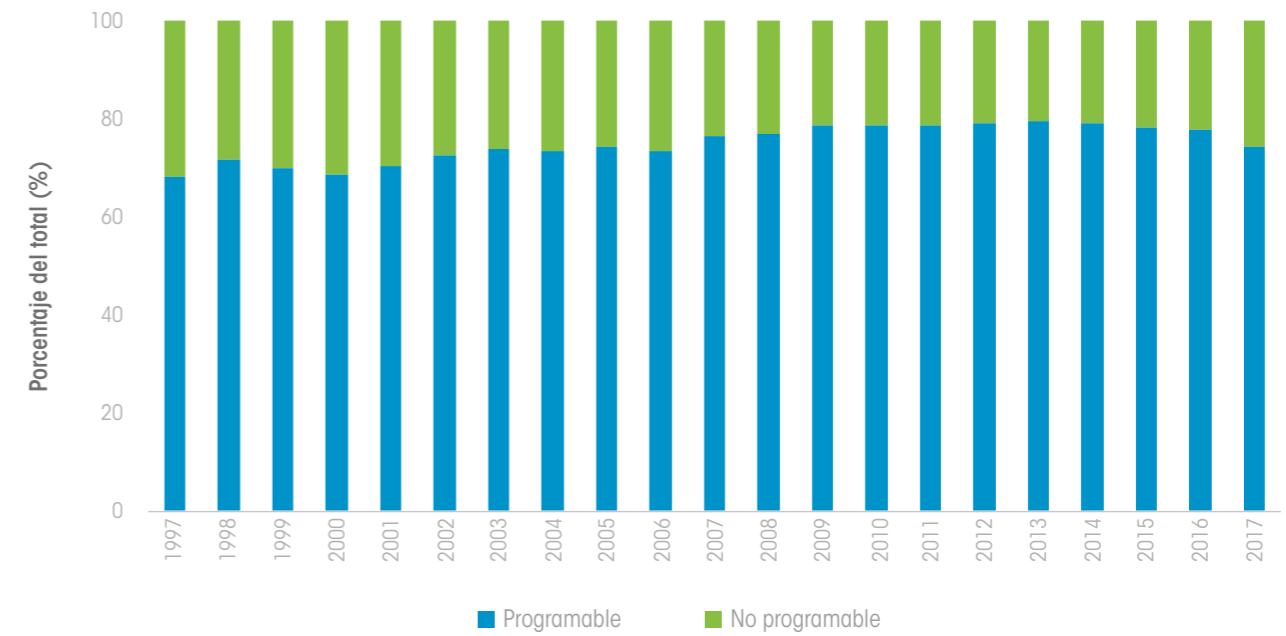
Gasto

El gasto del sector público presupuestario comprende el realizado por el gobierno federal, las empresas productivas del estado (Petróleos Mexicanos [Pemex] y Comisión Federal de Electricidad) y entes de control directo (IMSS e ISSSTE). Este gasto se divide dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación como programable y no programable.

Como revela la gráfica 2, en los últimos veinte años, la distribución del gasto ha aumentado de manera ligera respecto a la proporción del gasto programable, el cual tuvo un incremento del 6.3%. Sin embargo, en el último sexenio, esta proporción fue decreciente, pues mientras que, en 2012, el porcentaje de gasto programable fue de 78.6%, en 2017 fue del 73.3%.

¹⁹ Los ingresos tributarios son aquellos provenientes de impuestos, los cuales se encuentran bajo el concepto de obligatoriedad para los contribuyentes. Por su parte, los ingresos no tributarios son aquellos que capta el gobierno federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, así como los recursos que obtienen los organismos y empresas bajo control directo presupuestario (CEFP, 2005).

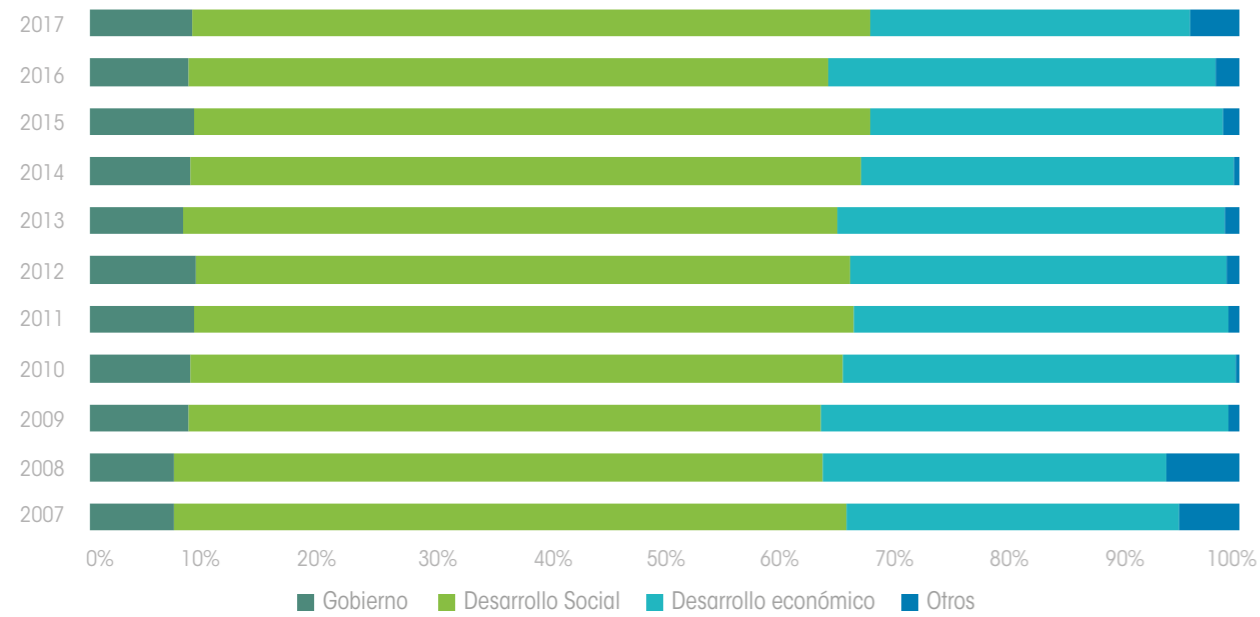
Gráfica 2. Distribución del gasto por estructura programática, 1997-2017



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
Nota: Porcentaje calculado respecto al gasto neto total.

En la composición del gasto programable se pueden distinguir tres clasificaciones. En primer lugar, destaca la clasificación funcional, que analiza el gasto programable a partir de los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen las diferentes entidades públicas (Transparencia Presupuestaria, 2018). Como se observa en la gráfica 3, poco más de la mitad del gasto es destinado a objetivos de desarrollo social. Dentro de esta categoría, en 2017, los tres objetivos a los que se dirigió mayor proporción del gasto fueron protección social (16.7%), educación (13.3%) y salud (11%). En el mismo año, del porcentaje de gasto reservado para desarrollo económico, el 14.4% fue asignado a combustibles y energéticos. Finalmente, en 2017, dentro del gasto destinado al gobierno, la impartición de justicia y la seguridad nacional fueron los ámbitos a los que se les concedió una mayor cantidad de recursos (Transparencia Presupuestaria, 2017).

Gráfica 3. Gasto en función de objetivos socioeconómicos, 2007-2017



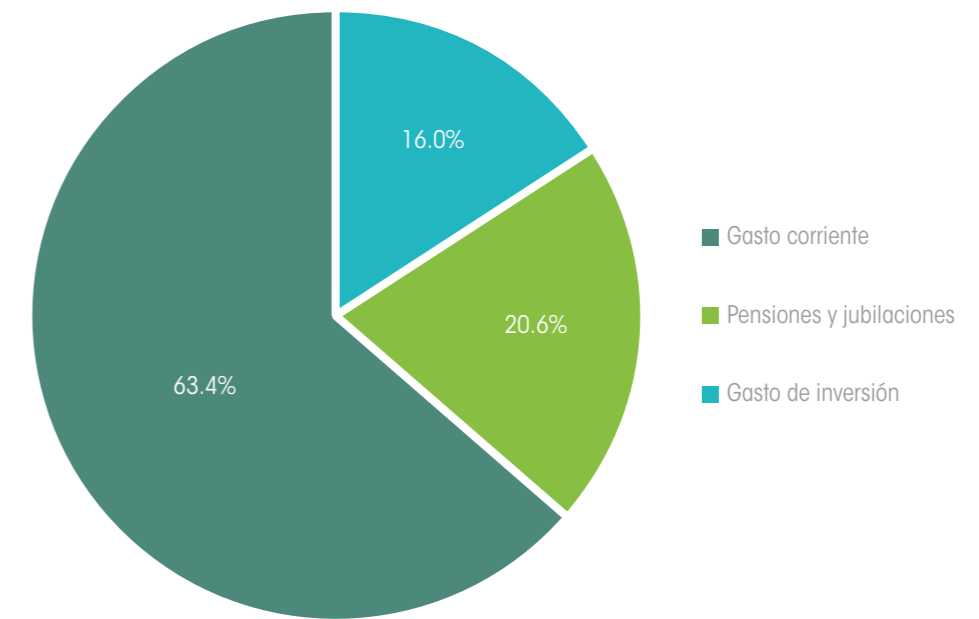
Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
Nota: Porcentajes calculados con base en pesos corrientes.

En segundo lugar, destaca la clasificación económica del gasto, la cual divide al sector programable en términos de inversión, gasto corriente, y pensiones y jubilaciones. La gráfica 4 refleja que más de la mitad de los ingresos son destinados al gasto corriente, que engloba la entrega de subsidios, el pago de servicios necesarios para la entrega de bienes y servicios a la población, y la contratación de recursos humanos. En esta categoría también se incluyen remuneraciones a los servicios de salud, educación, seguridad pública, política social, combate a la pobreza, y generación de oportunidades de empleo y desarrollo.

Dentro de la categoría de jubilaciones y pensiones, se gasta el 20.6% del presupuesto total en pagos realizados por el Poder Ejecutivo a los trabajadores del estado que se retiran. El 16% restante se destina a gasto de inversión, cuyo objetivo es la creación de bienes que incrementan el patrimonio público, como la construcción o adquisición de infraestructura y los recursos que contribuyan a su preservación.

Finalmente, el gasto en inversión es dedicado a proyectos o programas. Por un lado, para los proyectos destacan tres objetivos: de impacto económico (por ejemplo, la construcción de carreteras), de impacto social (por ejemplo, la construcción de escuelas), y de impacto en la eficiencia gubernamental (por ejemplo, la construcción de salas de juicios orales). Por otro, para los programas de inversión, se llevan a cabo estudios de preinversión con el objetivo de dar mantenimiento a proyectos, adquirir equipo y materiales, y garantizar la seguridad de las personas que se benefician de los proyectos (Transparencia Presupuestaria, 2017).

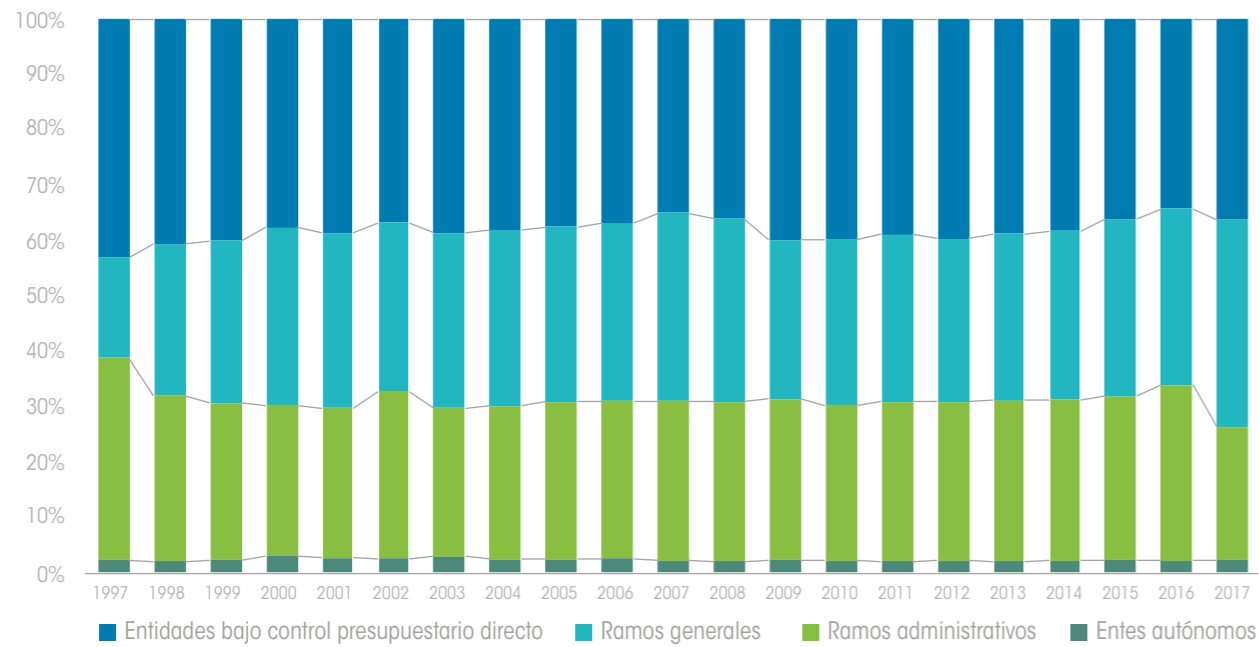
Gráfica 4. Clasificación económica: porcentaje respecto al total de gasto programable



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos de Transparencia Presupuestaria.
Nota: Todas las cifras en millones de pesos.

Finalmente, se encuentra la clasificación administrativa, que busca facilitar el manejo y control de recursos por parte de las dependencias y entidades públicas. Dentro de esta categorización, existen cuatro grandes órdenes: los ramos administrativos, los poderes y órganos autónomos, los ramos generales, y las entidades de control directo y empresas productivas del estado (CEFP, 2016; Transparencia Presupuestaria, 2017). Por un lado, como se observa en la gráfica 5, la mayor parte del gasto programable se asigna a entidades de control directo y empresas productivas del Estado. Dentro de esta categoría, las tres entidades que reciben una mayor cantidad de recursos son el IMSS, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad. Por su parte, en los ramos administrativos, los rubros que más obtienen recursos por el gasto programable son educación pública, salud y desarrollo social.

Gráfica 5. Gasto en función de objetivos socioeconómicos, 2007-2017

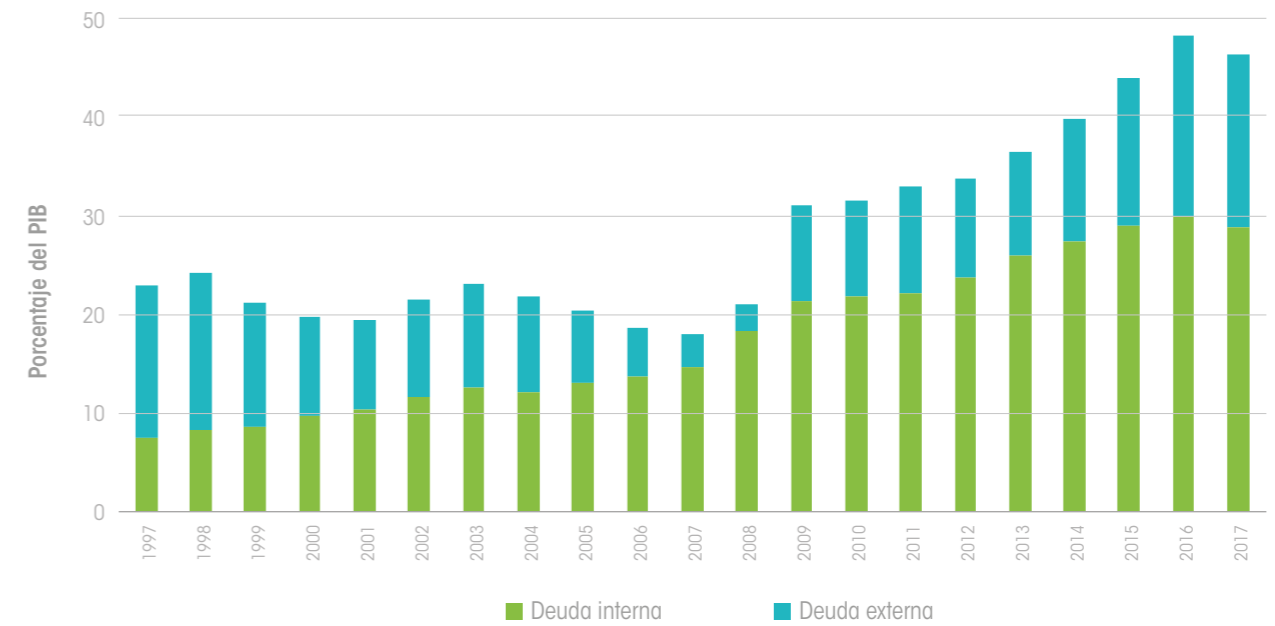


Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
 Nota: Porcentajes calculados con base en pesos corrientes.

Deuda

El tercer componente de la cuenta pública es la deuda, la cual se compone de las obligaciones insolutas del sector público, que son contraídas a través de sus distintos agentes financieros. Por su origen, la deuda pública puede clasificarse en interna y externa: la primera está conformada por financiamientos obtenidos en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones. Esta deuda debe ser pagada dentro del país y en pesos mexicanos; por su parte, la deuda externa está constituida de créditos contratados por el sector público con entidades financieras del extranjero; este tipo de deuda se paga fuera del país en moneda diferente al peso mexicano (SIL, 2018). Como se presenta en la gráfica 6, la mayor parte de la composición de la deuda es de tipo interno; asimismo, en los últimos veinte años, la deuda pública ha aumentado como porcentaje del PIB. El análisis de la cantidad de deuda en México no se encuentra dentro de la temática de este estudio; sin embargo, en la teoría económica es conocido que los niveles sanos de deuda en las finanzas públicas, combinados con una cantidad óptima de inversión, pueden potenciar el desarrollo económico (Doepke, Lehnert y Sellgren, 1999).

Gráfica 6. Composición de la deuda pública federal



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.
 Nota: Todas las estimaciones en datos netos corrientes.

II. Metodología para el análisis

Este estudio está basado en la revisión de la literatura académica, los informes de las evaluaciones y auditorías, las plataformas de datos de la SHCP y la Sedesol, el INEGI y el CONEVAL, así como información obtenida a partir de entrevistas a 18 funcionarios federales, más de 60 estatales en seis entidades federativas y seis municipales.²⁰

²⁰ Para observar las fórmulas de distribución y los montos de recursos distribuidos, ver los estudios de Chiapa y Velázquez (2011), Ibarra (2018) y Mejía (2012). Para analizar los efectos de cada fondo, ver Hernández y Jarillo (2007) (FAIS), Martínez y Rodríguez (2015) (FASSA), o Villanueva (2010) (FAEB).

Cuadro 1. Fondos que componen el Ramo 28

Fondo	Origen de los recursos
Fondo General de Participaciones	20% de la Recaudación Federal Participable ²¹ (RFP)
Fondo de Fomento Municipal	1% de la RFP
Fondo de Fiscalización y Recaudación	1.25% de la RFP
Incentivos específicos del IEPS	20% de la recaudación sobre bebidas alcohólicas y refrescos y 8% de lo recaudado por tabacos labrados Participan las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Fondo de Compensación	Se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y el diésel: 2/11 a las 10 entidades con menor PIB per cápita no minero y no petrolero, y 9/11 a entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción
Incentivos a la venta final de diésel y gasolina	9/11 de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
Participaciones para Municipios que realizan comercio exterior	0.136% de la RFP a municipios fronterizos o colindantes con litorales donde se realice algún tipo de comercio exterior
Participaciones para municipios exportadores de hidrocarburos	Ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos multiplicados por un factor de 0.00051
Impuesto sobre automóviles nuevos	Devolución de la totalidad de este impuesto. Aplicable para las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Su objetivo es resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivados de la ampliación de la exención del impuesto. El monto es determinado cada año a través del Presupuesto de Egresos de la Federación
Impuesto sobre la renta por salarios	100% de los montos correspondientes a personal subordinado del servicio público
Fondo de Compensación Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios	Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios. Es destinado a las entidades que colaboren en la administración del régimen de incorporación fiscal
Otros incentivos económicos	Derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la SHCP y el CEFP.

²¹ La RFP es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo. El monto de la RFP está sujeto a las variaciones de la economía nacional e internacional y, en consecuencia, los recursos que reciben los estados y municipios también varían (positiva o negativamente) (INF, 2016).

Con la finalidad de conocer el objetivo normativo de los programas presupuestarios de modalidad U que componen el Ramo 23, en el cuadro 2 se presenta una breve descripción de los fondos que integran esta modalidad presupuestaria

Cuadro 2. Programas presupuestarios de modalidad U

Fondo	Objetivo
U085 - Fondo para Fronteras	Abatir la pobreza en entidades fronterizas
U033 - Fondo de Apoyo a Migrantes	Apoyar a migrantes que regresen a incorporarse al mercado laboral
U019 - Fondo Regional	Apoyar a las diez entidades con menos Índice de Desarrollo Humano
U057 - Fondos Metropolitanos	Realizar obras de infraestructura y equipamiento que promuevan el desarrollo regional, urbano y el transporte público
U075 - Fondo para la Accesibilidad para las Personas con Discapacidad	Promover la integración y el acceso de las personas con discapacidad
U132 - Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	Generar infraestructura: pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte
U128 - Proyectos de Desarrollo Regional	Promover el desarrollo de infraestructura y equipamiento público para elevar la productividad de la economía
U091 - Fondo de Cultura	Construir, rehabilitar, remodelar y equipar espacios artísticos y culturales
U090 - Fondo Sur-Sureste	Elaborar estudios o programas de inversión en Campeche, Chiapas, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán
U088 - Fondo de Infraestructura Deportiva	Financiar proyectos de inversión para ampliar y mejorar los espacios para la práctica de deporte
U087 - Fondo de Capitalidad	Apoyar a la Ciudad de México dada su condición de ser sede de los poderes de la Unión
U076 - Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad	Realizar obras de infraestructura que incrementen el activo del sector público
U058 - Fondo de pavimentación; espacios deportivos; alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales	Respaldar el crédito de instituciones bancarias con el objeto de realizar obras de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Alvarado (2017)

Cuadro 3. Metodología para el análisis del Ramo 33

Elementos de los fondos que conforman el Ramo 33	Unidades de análisis	Dimensión con la que se relaciona	Preguntas de investigación	Efectos esperados del proceso de descentralización
Instrumentos	Recursos financieros	Fiscal	¿Los recursos transferidos son suficientes para lograr los objetivos de los fondos?	Gobierno nacional que distribuye recursos suficientes La normatividad da certidumbre sobre la asignación, distribución, ejecución, monitoreo y evaluación de los recursos de cada fondo
	Normatividad		¿Existe normatividad que establezca el diseño y regule el proceso de descentralización?	
	Normar desde la Federación	Administrativa	¿Los gobiernos subnacionales tienen facultades para decidir el diseño y la implementación de las intervenciones?	Gobiernos subnacionales capaces de diseñar y ejecutar políticas más efectivas, acorde con las características de cada lugar Gobiernos subnacionales que responden a necesidades ciudadanas
	Ejecutar desde estados y municipios		¿El gobierno federal intenta incidir en las decisiones de los ejecutores?	
	Orientar a prioridades locales		¿Existe información para obtener un diagnóstico claro sobre los problemas a atender y las soluciones a construir? ¿Existen capacidades administrativas para tomar decisiones adecuadas sobre el diseño e implementación de las políticas públicas?	
	Seguimiento sustantivo	Administrativa	¿Cuáles son los resultados sustantivos del ejercicio de los recursos?	Gobiernos que rinden cuentas por los resultados del desempeño de sus responsabilidades
Seguimiento administrativo	¿Existen mecanismos para verificar que se haya cumplido con los criterios planteados por la dependencia coordinadora?			
Controles y contrapesos	Política	Resultados de las intervenciones atribuibles a los gobiernos subnacionales	¿Es posible atribuir los resultados de la intervención a las decisiones de los gobiernos subnacionales?	
		Existen recompensas y sanciones en función del desempeño	¿El arreglo institucional reconoce y premia resultados sustantivos?	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 4. Elementos básicos del diseño de los fondos del Ramo 33

Fondo	Dependencia coordinadora/ejecutor	Componentes del fondo	Rubros de gasto generales
FASSA	Secretaría de Salud / Entidades federativas a través de los Servicios Estatales de Salud	-	Servicios de salud estatales
FONE	Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público / Gobierno Federal	• Servicios personales • Otros de gasto corriente • Gastos de operación • Fondo de compensación	Nómina y, en menor proporción, gastos de operación
FAIS	Secretaría de Desarrollo Social / Entidades federativas y municipios	• Fondo para la Infraestructura Social Estatal • Fondo para la Infraestructura Social Municipal	Obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria
FORTAMUNDF	Secretaría de Hacienda y Crédito Público / municipios	-	Satisfacción de los requerimientos de los municipios, y con prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública
FAFEF	Secretaría de Hacienda y Crédito Público / entidades federativas	-	Inversión en infraestructura física, saneamiento financiero a través de la amortización de deuda pública preferentemente, saneamiento de pensiones, modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, desarrollo de mecanismos que amplíen la base gravable de las contribuciones locales, fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil locales, apoyo a la educación pública y fondos locales para proyectos de infraestructura concesionada o de asociación pública-privada
FAETA	Secretaría de Educación Pública/entidades federativas a través de los colegios estatales de educación profesional técnica y los institutos estatales de educación para adultos, generalmente	• Educación tecnológica • Educación para adultos	Prestación de los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos
FAM	Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud / entidades federativas	• Asistencia social • Infraestructura educativa básica • Infraestructura de educación media superior y superior	El 46% de los recursos deben destinarse al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social; y el 54%, a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel
FASP	Secretaría de Gobernación / entidades federativas	-	Profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública; el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios y los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes; al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública; al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima; la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, y al seguimiento y evaluación de los programas asociados a las actividades previas

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la LCF y SHCP (2013).

III. Documentos consultados para el análisis de gabinete

Cuadro 5. Documentos consultados

Fondo	Documentos consultados
FASSA	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997, 1998, 2006, 2013) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Ley General de Salud (1984) • Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud • Acuerdos de coordinación que celebra la Secretaría de Salud con cada entidad federativa para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud • Matriz de Indicadores para Resultados FASSA (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FAIS (FISE y FISMDF)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997, 1998, 2006, 2013) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Ley General de Desarrollo Social (2004) • Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (2017) • Matriz de indicadores para resultados FAIS (FISE y FISMDF) (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FAEB/FONE	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997, 1998, 2006, 2013) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Ley General de Educación (1993) • Matriz de indicadores para resultados FONE (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FASP	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) • Matriz de indicadores para resultados FASP (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FORTAMUNDF	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997, 1998, 2006, 2013) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Matriz de indicadores para resultados FORTAMUNDF (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FAFEF	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997, 1998, 2006, 2013) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Matriz de indicadores para resultados FAFEF (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FAETA	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Convenios de coordinación con cada entidad federativa para la educación tecnológica y de adultos por separado, Ley General de Contabilidad Gubernamental • Matriz de indicadores para resultados FAETA (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
FAM	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal (1997, 1998, 2006, 2013) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) • Matriz de indicadores para resultados FAM (2017). Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

IV. Entrevistas realizadas, por ámbito de gobierno

A partir de un análisis de gabinete, se identificaron los objetivos generales y los procedimientos principales de cada uno de los fondos que integran el Ramo 33. El análisis de gabinete se complementó con 18 entrevistas semiestructuradas a funcionarios del gobierno federal involucrados en el proceso de planeación, elaboración de presupuesto, seguimiento y control de los recursos transferidos a las entidades federativas. Esto sirvió para identificar a los funcionarios o especialistas que, en el trabajo de campo y las entrevistas estatales y municipales, aportarían información sobre el proceso de descentralización.

Cuadro 6. Entrevistas realizadas en el ámbito federal

Fondo	Dependencia	Cargo del entrevistado
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Dirección de área de Planeación Institucional
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa	Secretaría de Educación Pública	Dirección General Adjunta de Presupuesto y Pagos
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa	Secretaría de Educación Pública	Dirección General de Acreditación de la Nómina Educativa Federalizada
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA Educación para Adultos)	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	Subdirección de Evaluación Institucional
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA Educación para Adultos)	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	Jefatura de Departamento de Evaluación de Programas
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA Educación Tecnológica)	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	Director de Planeación y Programación
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA Educación Tecnológica)	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	Coordinador de Programación
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM Infraestructura Educación Básica)	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	Gerencia de Planeación y Programación
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM Infraestructura Educación Básica)	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	Subgerencia de Programación y Seguimiento de Obras
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM Asistencia Social)	DIF Nacional	Subdirección de Normatividad y Control de Programas Alimentarios
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM Infraestructura Educación Media Superior y Superior)	Secretaría de Educación Pública	Coordinación Sectorial de Planeación y Administración
Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud	Secretaría de Salud	Dirección de Información en Recursos para la Salud
Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud	Secretaría de Salud	Subdirección de Programación-Presupuestación
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS Estatal/Municipal)	Secretaría de Desarrollo Social	Dirección General Adjunta para el Fortalecimiento del Desarrollo Regional
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS Municipal)	Secretaría de Desarrollo Social	Dirección de Normatividad y Procesos para el Desarrollo Regional
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas / Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Unidad de Evaluación del Desempeño
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas / Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Dirección General Adjunta de Seguimiento
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas / Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto "A"

Se entrevistó también a 62 funcionarios estatales encargados de la planeación, programación y ejecución de los recursos del Ramo 33, de diversos sectores, en seis entidades federativas: Chihuahua, Campeche, Oaxaca, Morelos, Puebla y San Luis Potosí. En concreto, se entrevistaron funcionarios de las secretarías de Finanzas, Educación, Salud, Desarrollo Social, Planeación, Seguridad Pública, DIF estatal, institutos de educación para adultos estatales, Conalep estatal, institutos de infraestructura educativa locales, así como de los sistemas y comisiones de agua.

Cuadro 7. Entrevistas en el ámbito estatal

Entidad Federativa	Fondo	Dependencia	Cargo del entrevistado
Chihuahua	General	Secretaría de Hacienda	Director de Política Hacendaria
Chihuahua	General	Secretaría de Hacienda	Coordinadora de Enlace y Seguimiento de los Recursos Federales
Campeche	General	Secretaría de Planeación del Estado de Campeche	Secretario de Planeación
Campeche	General	Secretaría de Planeación del Estado de Campeche	Subsecretario de Planeación
Campeche	General	Secretaría de Planeación del Estado de Campeche	Subsecretario de Evaluación
Oaxaca	FAIS / FAM	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca	Dirección Financiera
Oaxaca	FAIS / FAM	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca	Dirección de Planeación del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
Oaxaca	FAIS	Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa	Área financiera y otras áreas
Oaxaca	FASP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca	Oficial Mayor de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca
Oaxaca	FASSA	Servicios de Salud de Oaxaca	Pendiente
Oaxaca	FAETA	Instituto Estatal de Educación para los Adultos	Pendiente
Morelos	FAIS	Comisión Estatal del Agua del Estado de Morelos	Director General de Planeación y Gestión
Morelos	FAIS	Comisión Estatal del Agua del Estado de Morelos	Subdirector de Planeación Hídrica
Morelos	FAIS	Comisión Estatal del Agua del Estado de Morelos	Subsecretario de Evaluación y Seguimiento de Obras
Morelos	FONE	Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos	Director de Planeación Educativa del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos
Morelos	FONE	Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos	Subdirector de Programación del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos
Morelos	FAFEF	Secretaría de Hacienda	Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda
Morelos	FASSA	Secretaría de Salud	Secretaria de Salud
Morelos	FASSA	Secretaría de Salud	Jefa del Departamento de Evaluación de la Secretaría de Salud
Morelos	FASP	Sistema Estatal de Seguridad Pública	Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública
Morelos	FASP	Sistema Estatal de Seguridad Pública	Directora General de Seguimiento y Evaluación del Secretariado ejecutivo
Morelos	FAM	Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Morelos	Director General de Proyectos de Inversión
Morelos	FAM	Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Morelos	Directora General
Morelos	FAM	DIF Estatal	Directora General
Morelos	FAM	DIF Estatal	Subdirección de Planeación Estratégica
Morelos	FAETA	Instituto Estatal de Educación para Adultos Mayores	Director General
Morelos	FAETA	Instituto Estatal de Educación para Adultos Mayores	Director General de Planeación y Seguimiento Operativo

Puebla	FAIS	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	Enlace operativo
Puebla	FAIS	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	Coordinador General de Agronegocios
Puebla	FAIS	Secretaría de Desarrollo Social	Jefe de Departamento
Puebla	FAIS	Secretaría de Desarrollo Social	Director de Vinculación y Desarrollo Microrregional
Puebla	FAIS	Secretaría de Desarrollo Social	Director de Vivienda
Puebla	FAIS	Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla	Gerente de Administración y Finanzas
Puebla	FAIS	Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla	Analista de Presupuesto y Adquisiciones
Puebla	FAIS	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	Encargado de Programas Federales
Puebla	FAIS	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	Director de Programación
Puebla	FAIS	Secretaría Infraestructura, Movilidad y Transportes	Director de Planeación Educativa y Seguimiento
Puebla	FAM	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	Subdirector de Programación y Coordinación
Puebla	FAM	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	Subdirectora de Planeación y Seguimiento
San Luis Potosí	FASSA	Secretaría de Salud	Jefe de Departamento de Recursos Financieros
San Luis Potosí	FASSA	Secretaría de Salud	Jefe de Departamento de Sistematización del Pago
San Luis Potosí	FASSA	Secretaría de Salud	Jefa de Departamento de Planeación y Evaluación
San Luis Potosí	FASSA	Secretaría de Salud	Jefa de Departamento de Control Presupuestal
San Luis Potosí	FISE	Secretaría de Desarrollo Social y Regional	Jefe de Departamento
San Luis Potosí	FISE	Secretaría de Desarrollo Social y Regional	Directora de Análisis y Prospectiva
San Luis Potosí	FISE	Secretaría de Desarrollo Social y Regional	Director General de Planeación y Evaluación
San Luis Potosí	FAM	Secretaría de Educación	Jefa de Departamento de Planeación y Desarrollo de Proyectos e Infraestructura
San Luis Potosí	FAM	DIF Estatal	Directora de Planeación, Presupuesto y Tecnologías de la Información
San Luis Potosí	FAM	DIF Estatal	Subdirectora de Análisis y Evaluación
San Luis Potosí	FAM	DIF Estatal	Oficina de Presupuestos
San Luis Potosí	FAETA	Conalep	Subdirector de Administración
San Luis Potosí	FAETA	Conalep	Jefa de Proyecto de Recursos Financieros
San Luis Potosí	FAETA	Instituto Estatal de Educación para Adultos	Jefe de Departamento de Planeación
San Luis Potosí	FAETA	Instituto Estatal de Educación para Adultos	Jefe de Departamento de Administración y Finanzas
San Luis Potosí	FASP	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública	Directora de Evaluación y Seguimiento
San Luis Potosí	FASP	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública	Director de Administración y Recursos Federales
San Luis Potosí	FAFEF	Secretaría de Finanzas	Director de Análisis y Evaluación
San Luis Potosí	FAFEF	Secretaría de Finanzas	Director de Planeación y Gasto de Inversión
San Luis Potosí	FAFEF	Secretaría de Finanzas	Subdirector de Planeación y Gasto de Inversión
San Luis Potosí	FAFEF	Secretaría de Finanzas	Director de Financiamiento, Deuda y Crédito Público

También se entrevistó a seis presidentes municipales del estado de Yucatán, específicamente de los municipios de Chichimila, Espita, Tecoh, Yaxcaba, Tizimin e Izamal.

Cuadro 8. Entrevistas en el ámbito municipal (Yucatán)

Municipio	Fondo	Dependencia	Cargo del entrevistado
Chichimila	FAIS	Presidencia Municipal	Presidente Municipal
Espita	FAIS	Presidencia Municipal	Presidente Municipal
Tecoh	FAIS	Presidencia Municipal	Presidente Municipal
Yaxcaba	FAIS	Presidencia Municipal	Presidente Municipal
Tizimin	FAIS	Presidencia Municipal	Presidente Municipal
Izamal	FAIS	Presidencia Municipal	Presidente Municipal

V. Fórmulas y criterios de distribución de los fondos del Ramo 33

La mayoría de los fondos tienen una fórmula, establecida en la LCF, para calcular los montos anuales que corresponde distribuir a cada entidad federativa o municipio. Incluso aquellos que carecen de ella, plantean ciertos criterios que deben guiar la asignación de recursos. En el cuadro 9 se presentan los elementos que las fórmulas incluyen para calcular los montos que deben asignarse a cada gobierno subnacional o, en su defecto, los criterios que deben seguirse para la distribución de recursos.

Cuadro 9. Elementos de la fórmula o criterios para calcular el monto del fondo

Fondo	Elementos de la fórmula o criterios para calcular el monto del fondo
FASSA	Tiene una fórmula que considera estos elementos: inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal; los recursos para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que se hayan transferido a las entidades federativas; el ejercicio presupuestario inmediato anterior por motivo de incrementos salariales o prestaciones; los recursos que se hayan transferido en el ejercicio presupuestario inmediato anterior para cubrir el gasto de operación e inversión; y otros recursos que se destinen expresamente a promover la equidad en los servicios de salud
FAIS	Tiene una fórmula que considera estos elementos: monto del FAIS en el año inmediato anterior; monto del FAIS en 2013; participación de la entidad respectiva en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el CONEVAL; número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad; y población en pobreza extrema en la entidad Los mismos elementos deben ser previstos por las entidades para calcular la distribución de los recursos entre los municipios, cálculo que estos pueden solicitarle a la Sedesol que realice por ellos
FAM	No tiene fórmula. La LCF (artículo 41) señala que la distribución del fondo se realiza cada año de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación
FONE	Tiene una fórmula que considera estos elementos: las plazas registradas, las ampliaciones presupuestarias que se hayan realizado en el ejercicio presupuestario anterior por motivo de incrementos salariales; la creación de nuevas plazas; los gastos de operación (que incluyen la participación de la entidad en la matrícula nacional y la proporción de niños entre 5 y 14 años en la entidad); y la actualización que cada año se autorice
FAETA	No tiene fórmula, pero la LCF (artículo 43) sí establece los elementos que deben considerarse para el cálculo: los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; el total de recursos que se hayan transferido a los estados a través de este fondo durante el ejercicio anterior, más las ampliaciones presupuestarias autorizadas en ese ejercicio y las actualizaciones de gastos de operación En el caso específico de los servicios de educación para adultos, la LCF (artículo 43, fracción III) prevé que la determinación y distribución de los recursos del FAETA respondan a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo
FASP	No tiene fórmula. Los montos están en función de lo que, año con año, la Secretaría de Gobernación proponga al Sistema Nacional de Seguridad Pública por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema. No obstante, esta debe seguir los criterios establecidos en la LCF: número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, implementación de programas de prevención del delito, recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura (artículo 44, LCF).
FAFEF	Tiene fórmula, la cual prevé que la distribución se realice de manera inversamente proporcional al PIB per cápita de las entidades federativas. Además del PIB, la fórmula considera la población total de la entidad federativa y el crecimiento del FAFEf desde 2007
FORTAMUNDF	No tiene fórmula. El monto de recursos de este fondo los calcula la SHCP en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada estado

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LCF.

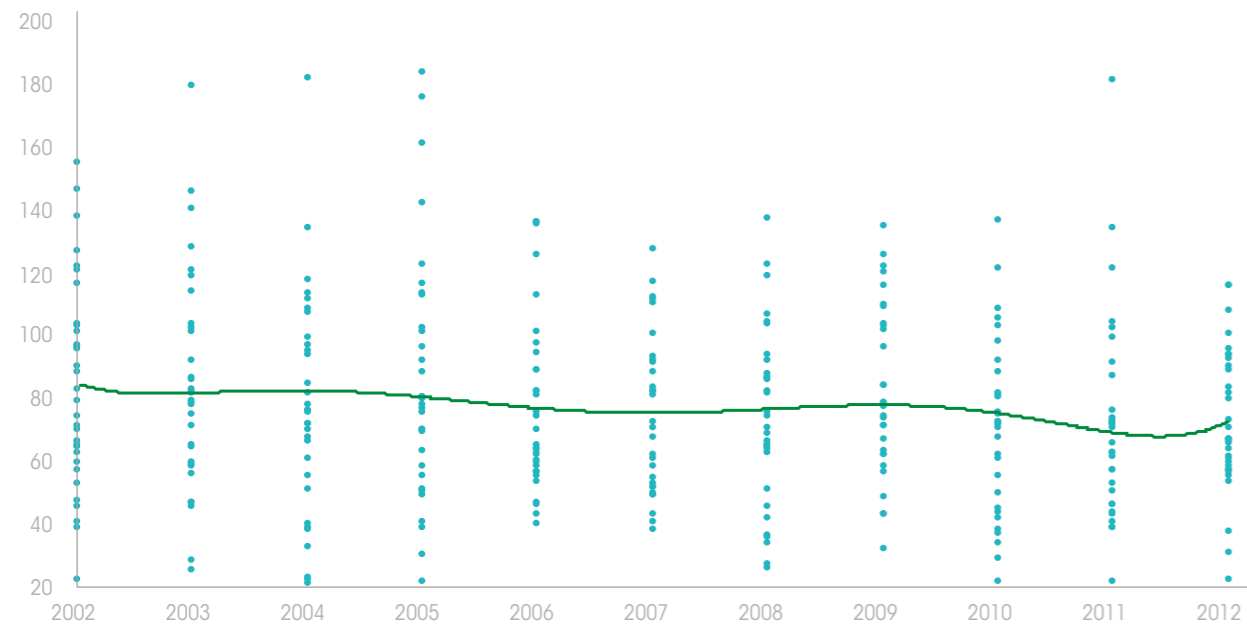
VI. Resultados de los indicadores de fin de las MIR de los fondos del Ramo 33

Cuadro 10. Indicadores de fin de cada uno de los fondos del Ramo 33

Fondo	Indicadores
FASSA	Razón de mortalidad materna de madres sin seguridad social
FAIS	Porcentaje de población en pobreza extrema
FONE	Desempeño de los estudiantes en las pruebas Excale y Planea
FAM	Porcentaje de población con seguridad alimentaria (Asistencia Social) Desempeño de los estudiantes en las pruebas Excale y Planea (Infraestructura Educativa Básica) Porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad (Infraestructura Educativa Media Superior y Superior)
FAETA	Porcentaje de población con rezago educativo (Educación para Adultos) Índice de incorporación al Sistema Nacional del Bachillerato (Educación Tecnológica)
FAFEF y FORTAMUNDF	Percepción ciudadana de incidencia en políticas públicas Mejora de la calidad crediticia estatal acumulada
FASP	Tasa de delitos del fuero federal Incidencia delictiva a nivel estatal

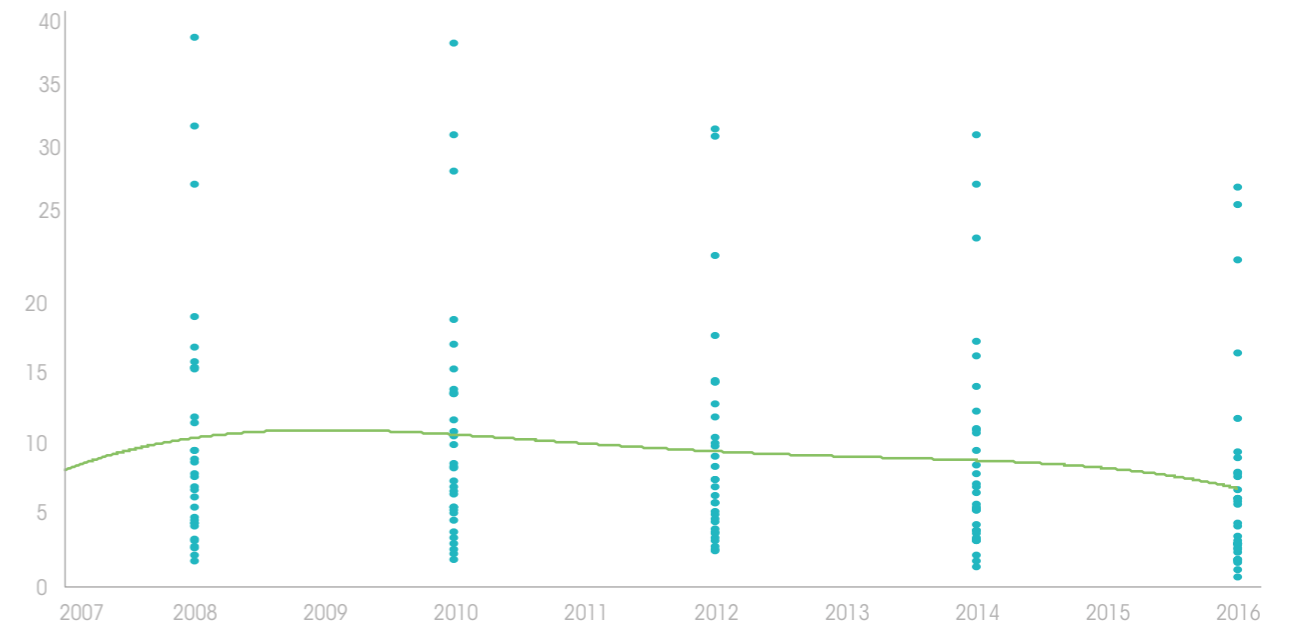
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las MIR (2016).

Gráfica 7. Razón de mortalidad materna de madres sin seguridad social, 2002-2012



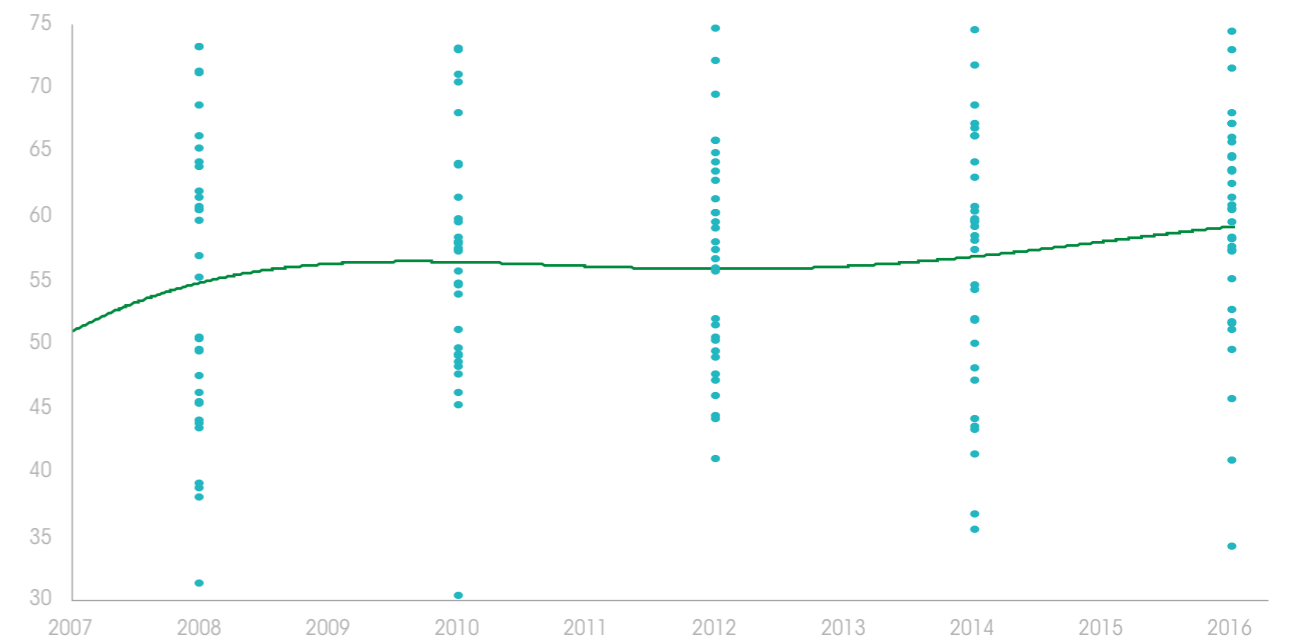
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de la Dirección General de Información en Salud.

Gráfica 8. Porcentaje de población en pobreza extrema, 2008-2016



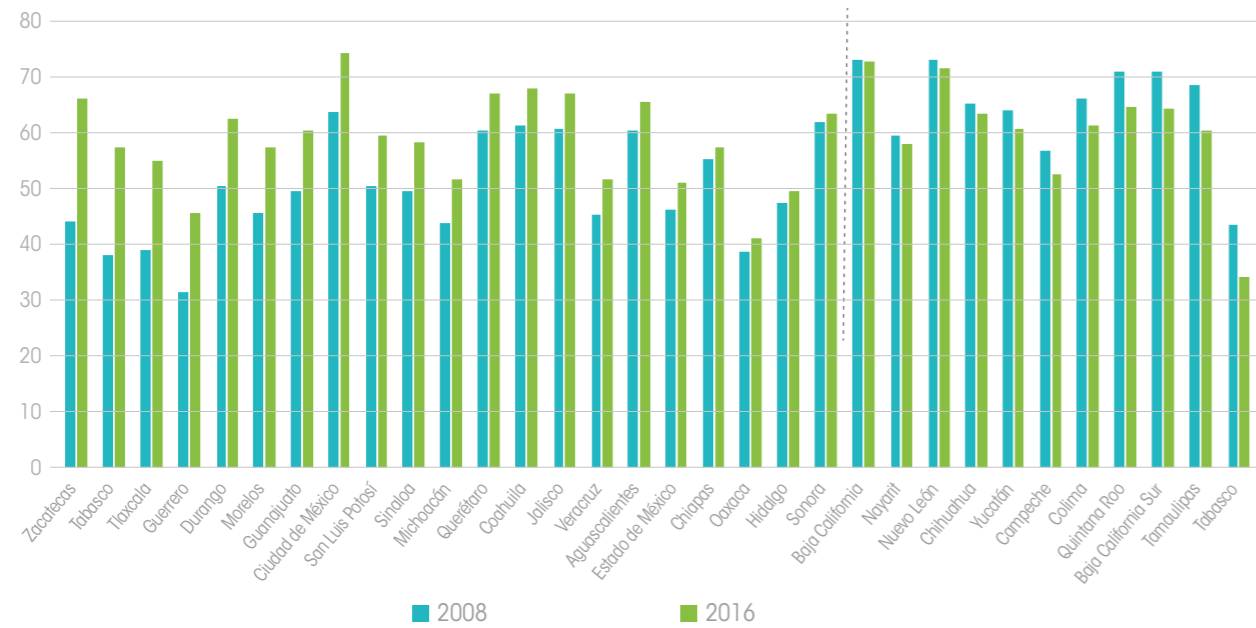
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 9. Porcentaje de la población con seguridad alimentaria, 2008-2016



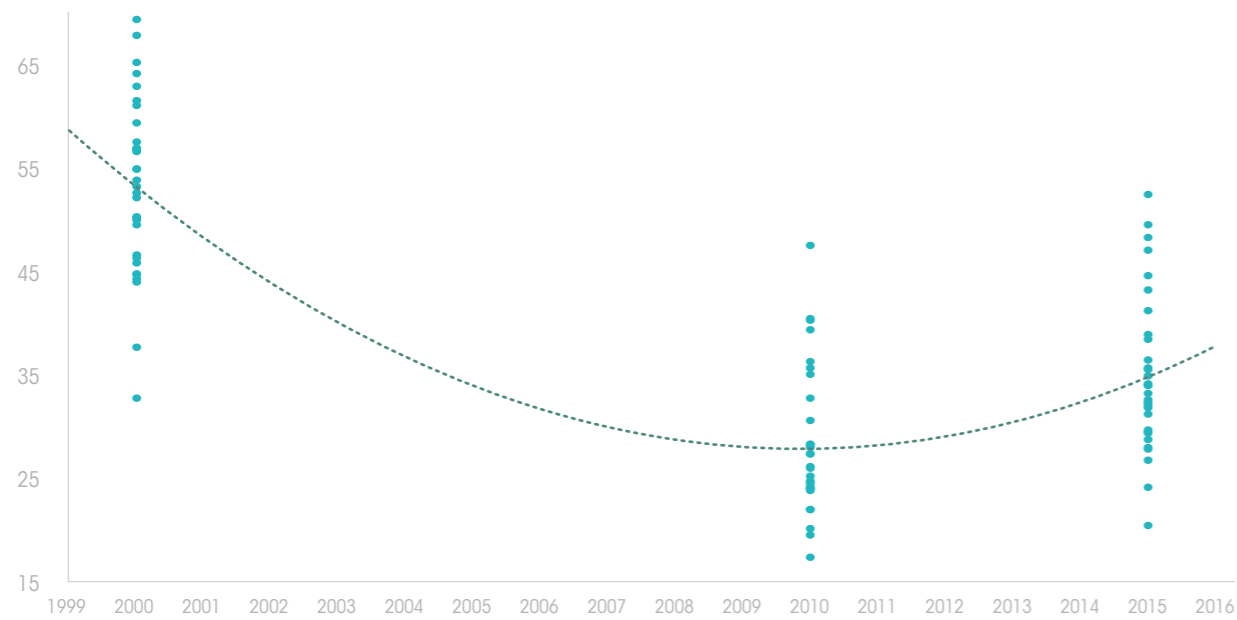
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 10. Variación del porcentaje de población con seguridad alimentaria por entidad federativa



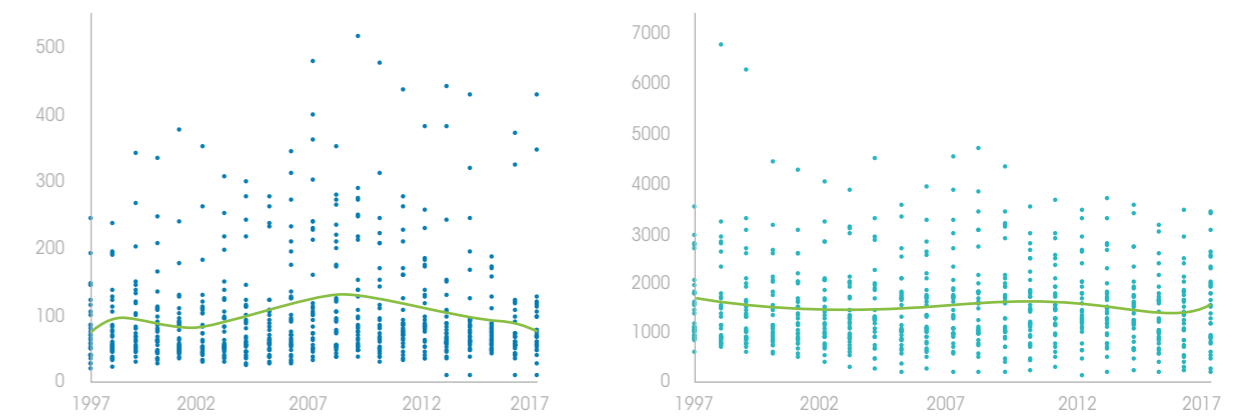
Fuente: Elaboración del CONEVAL.
 Nota: La línea punteada marca el cambio de tendencia: las entidades de la derecha empeoraron respecto al primer año de medición.

Gráfica 11. Porcentaje de la población mayor de 15 años con rezago educativo



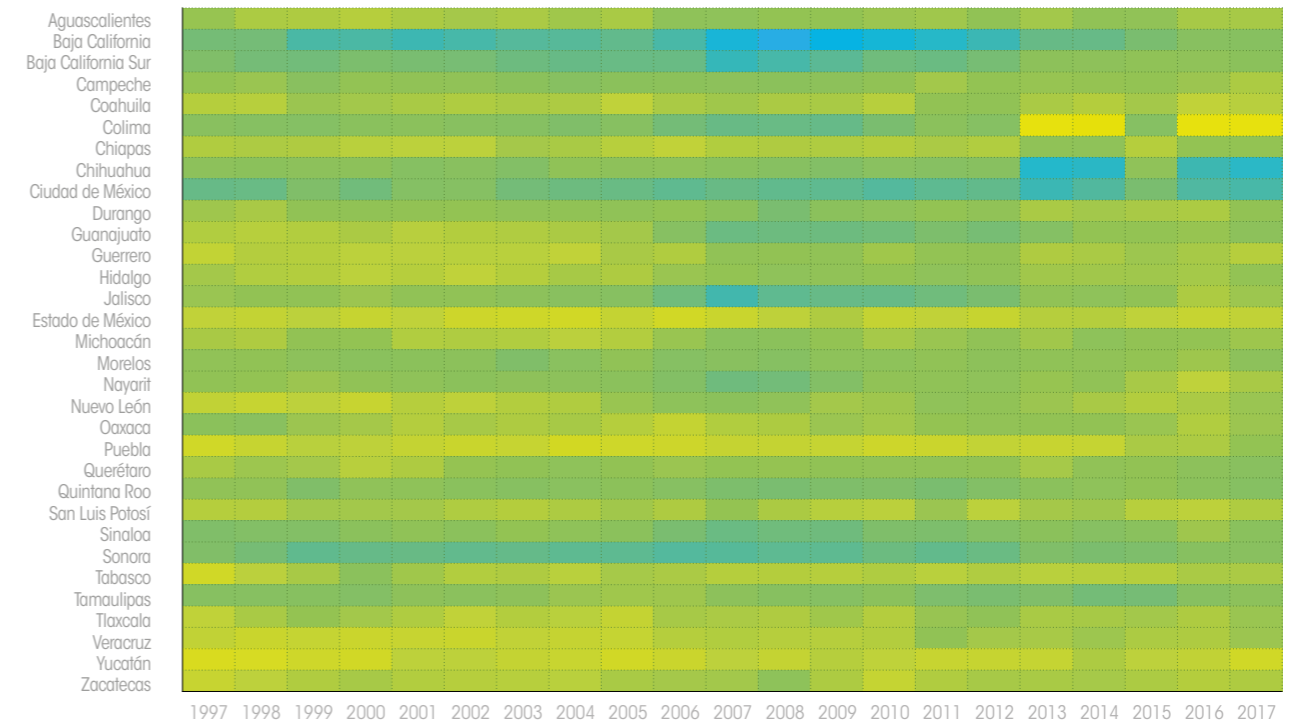
Fuente: Elaboración del CONEVAL.
 Nota: Cada círculo corresponde a una de las 32 entidades federativas.

Gráfica 12. Tasa de delitos del fuero federal y de incidencia delictiva, respectivamente, por cada 100,000 habitantes, 1997-2018



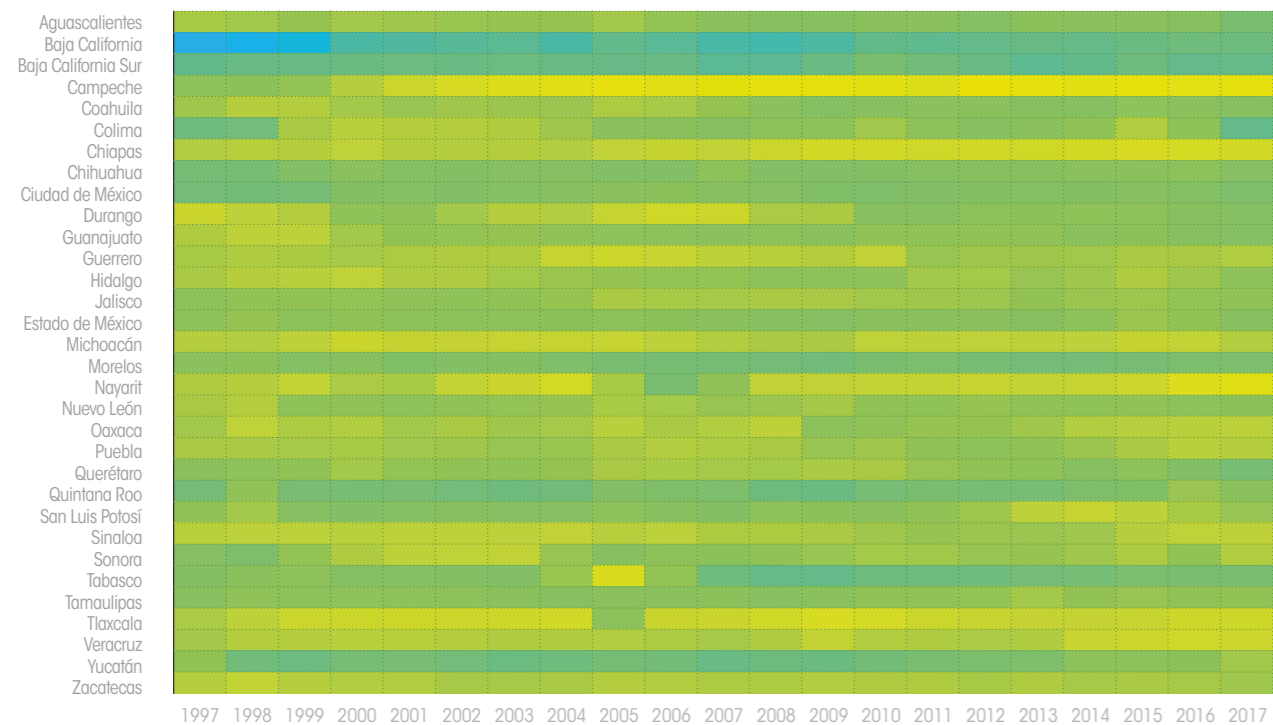
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos del SESNSP.
 Nota: Se calculan de la siguiente manera: (número de delitos del fuero federal -o de incidencia delictiva-/población)*100,000. Cada círculo corresponde a una de las 32 entidades federativas.

Gráfica 13. Tasa de delitos del fuero federal por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos del SESNSP.

Gráfica 14. Tasa anual estatal de la incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos del SESNSP.

Con el propósito de contribuir a la generación de información para la toma de decisiones de política pública, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) busca conocer los factores que han estado presentes en el proceso de descentralización en México, específicamente en los resultados y los objetivos del Ramo 33, y analizar la forma en que los cambios en este han contribuido a la transferencia de funciones y recursos de la Federación hacia los estados y municipios del país entre 1997 y 2017. El libro *Estudios sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017* analiza los atributos del mecanismo de descentralización que representa el Ramo 33, así como las relaciones y los equilibrios de poder que han surgido entre la Federación y los gobiernos locales.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810,
colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez,
CP 03100, Ciudad de México.

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx