

## VII. AVANCES EN EL FEDERALISMO

**M**éxico está avanzando de forma decidida en el fortalecimiento de la democracia como régimen de convivencia social y en el aumento en el bienestar de la población como característica de su desarrollo. Continuar hacia la consolidación de estos objetivos requiere, entre otros elementos, de un marco que promueva la autonomía, la fortaleza y el respeto entre los tres órdenes de gobierno; de una clara y eficiente delimitación de atribuciones; así como de autoridades estatales y municipales con mayor capacidad para atender de manera eficaz y expedita las demandas de las comunidades, ahí donde éstas se generan; todo ello, en apego a las responsabilidades que la Constitución, las leyes y el mandato popular le confieren a cada nivel de gobierno. Por ello, el Gobierno de la República actúa con profunda convicción para impulsar el Federalismo, pues éste fortalece al Estado, alienta la democracia, hace avanzar la justicia social y promueve la participación de la ciudadanía.

Al trasladar las responsabilidades y los recursos a quienes están en posición de identificar de manera inmediata las necesidades de la sociedad, y a quienes cuentan con instrumentos más adecuados para su atención, se mejora la toma de decisiones y se agiliza su ejecución. Asimismo, con el Federalismo las acciones públicas se sustentan en una mayor participación de la sociedad en el destino y la aplicación de los recursos públicos, lo que propicia un mayor consenso y se mejora su pertinencia.

## VII.1 Distribución del Gasto Primario entre Órdenes de Gobierno

Durante los últimos cinco años la participación de los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de los recursos federales se ha transformado de manera significativa; en la actualidad los gobiernos locales erogan una proporción importante del Presupuesto de Egresos. Lo anterior ha resultado de adecuaciones en los términos en que la recaudación de impuestos se distribuye entre los miembros de la Federación; de ajustes en los esquemas en que los gobiernos federal y estatal acuerdan el cofinanciamiento de actividades importantes; y, de manera destacada, de la conformación de una nueva estrategia para transferir responsabilidades y recursos hacia los gobiernos locales.

En efecto, en diciembre de 1995 el H. Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para modificar la distribución de la captación de impuestos federales. Como resultado, se incrementó de 18.5 a 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable, RFP, los recursos ligados al Fondo General de Participaciones. Asimismo, el Fondo Municipal aumentó de 0.56 al 1.0 por ciento de los recursos participables, y se otorgó a las entidades una mayor proporción de la recaudación sobre el impuesto asociado al consumo de cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Además, a partir de 1997 la totalidad de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos se transfirió hacia los estados.

Estos ajustes elevaron de forma permanente la participación de los estados y municipios en la distribución de las contribuciones fiscales. Como resultado, el nivel de participaciones federales para los estados y municipios es superior en 12,400 millones de pesos respecto de lo que hubieran obtenido de no haberse

realizado las modificaciones mencionadas; monto equivalente a un beneficio adicional en las finanzas estatales de 0.3 por ciento del PIB.

Un segundo mecanismo para la federalización de gasto ha sido la celebración anual de convenios de descentralización entre las autoridades estatales y federales, a través de los cuales se determina la concurrencia de recursos para la prestación de servicios o la realización de obras de infraestructura en el ámbito local. Hasta 1997 dichos acuerdos se establecían para: actividades de educación media y superior a cargo de organismos públicos de carácter estatal; la prestación de servicios de salud y asistencia social; impulsar el desarrollo agropecuario; realizar obras de comunicaciones; llevar a cabo acciones coordinadas en materia de seguridad pública en el territorio nacional; y, por último, realizar esfuerzos para el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales. La importancia de este mecanismo se ha reducido conforme se ha avanzado en esquemas más adecuados para la descentralización del gasto.

Así, el proceso de federalización se ha caracterizado por reconocer los avances en las acciones emprendidas con anterioridad, así como por su oportunidad para incorporar nuevas estrategias. Entre los primeros destacan: la descentralización de la educación básica iniciada en 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ANMEB; la transferencia hacia el ámbito local de la prestación de servicios de salud para población abierta, que se llevó a cabo a partir de 1996 mediante la firma del Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, ACDISS; y la decisión para que a partir de ese mismo año el 65 por ciento de los recursos del Ramo 26, Superación de la Pobreza Extrema, se canalizaran hacia los estados y los municipios utilizando para ello la aplicación de una fórmula que incorporó indicadores de marginación.

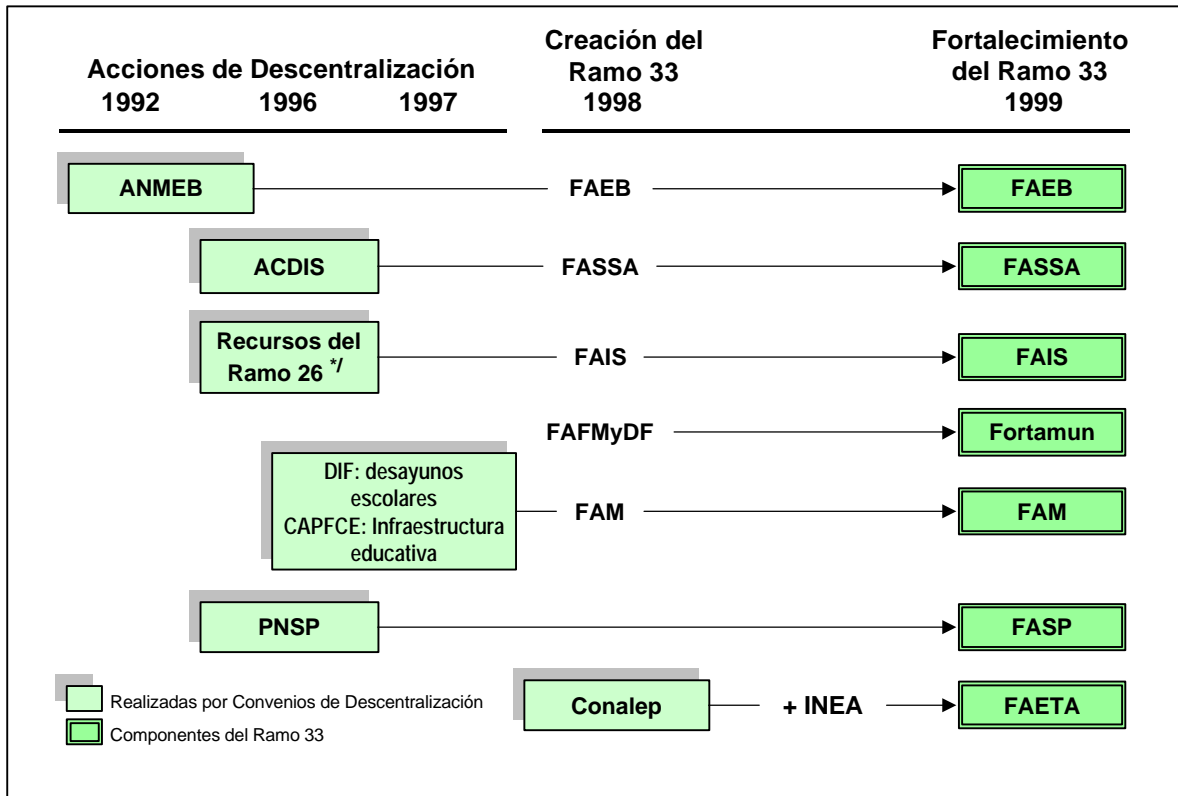
A partir de 1997 la Secretaría de Educación Pública, SEP, inició la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, CAPFCE, y un año más tarde, la transferencia hacia el ámbito local de los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Conalep; ello mediante la firma de Convenios de Coordinación con los gobiernos estatales. Por otra parte, con apego a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sancionada en diciembre de 1995, y el establecimiento, en julio del siguiente año, del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, PNSP, a partir del Presupuesto de Egresos de 1997 se aprobaron recursos para fortalecer las corporaciones policiales en los diferentes ámbitos de gobierno, la profesionalización de los agentes del ministerio público y de los tribunales, así como de la infraestructura penitenciaria y el equipamiento de laboratorios de investigación criminalística.

Sobre la base de acciones previas, así como de incorporar otras, en noviembre de 1997 el Ejecutivo Federal propuso al H. Congreso de la Unión una nueva estrategia para agrupar y consolidar los esfuerzos de descentralización. El H. Congreso aprobó, a finales de ese año, modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal cuyo resultado fue la creación de una tercera vertiente para la federalización del gasto público, y de una nueva figura para llevarla a cabo, la que se denominó *Aportaciones Federales*. En congruencia con lo anterior, en el Presupuesto de Egresos de 1998 se determinó la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el cual quedó integrado por cinco fondos, agregándose otros dos el siguiente año.

Cada uno de los siete fondos está sustentado en reglas claras que señalan su monto y distribución entre las entidades federativas. Merece destacarse también que a través de las adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal se legisló por primera ocasión la transferencia sistemática hacia los gobiernos municipales, por

conducto de los gobiernos estatales, de gasto programable y de responsabilidades que desempeñaba el Gobierno Federal.

**Gráfica VII.1**  
**Proceso para la Conformación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**



<sup>\*/</sup> Incluye el 65% del Fondo de Desarrollo Municipal para la conformación del FISM; así como también, el 10% del Programa de Prioridades Estatales, para el FISE.

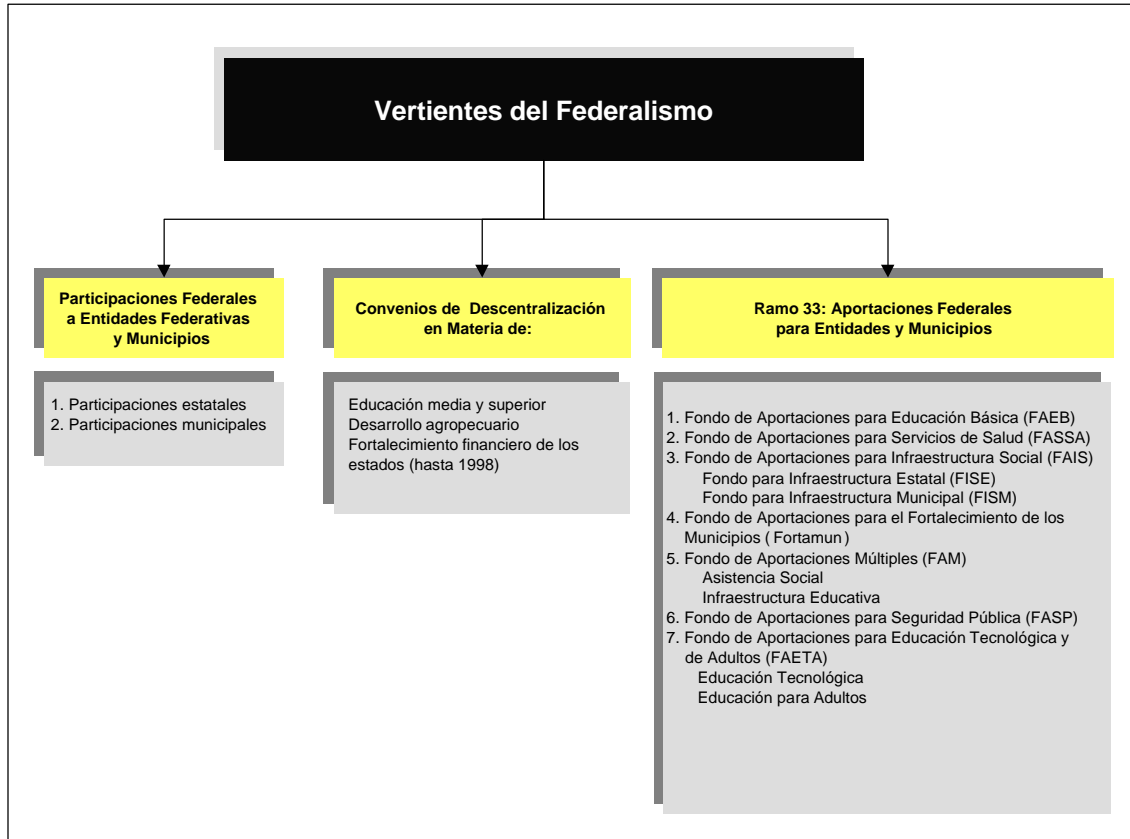
El concepto de *Aportaciones* conjuga las ventajas de las otras dos vertientes para la federalización del gasto público: la de *participaciones* y la de recursos transferidos mediante *convenios*. La primera se caracteriza por contar en la Ley de Coordinación Fiscal con un mecanismo claro para su determinación y asignación por entidad federativa; los recursos no tienen un destino específico; y la fiscalización de su aplicación corresponde a los órganos de auditoría y evaluación a nivel estatal y municipal. Las transferencias de recursos federales mediante *convenios* tienen un destino específico; su monto y asignación por

estado dependen del acuerdo entre las partes; y su fiscalización corresponde a las autoridades federales. Por su parte, las *aportaciones* se determinan y distribuyen a través de mecanismos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, tienen un destino específico y su fiscalización corresponde, en primera instancia, a las autoridades estatales. Además, este nuevo esquema:

- otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de los recursos públicos;
- precisa las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los gastos;
- permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos;
- asegura solvencia financiera al enterar los fondos en fechas preestablecidas a los estados y, en su caso, de éstos a los municipios;
- asegura que las economías generadas durante el año fiscal permanezcan en las entidades federativas; y,
- promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

En síntesis, las tres vertientes que conforman el Federalismo en materia de gasto público se han modificado con el propósito de que los estados y los municipios cuenten con mayores recursos. Al mismo tiempo, se ha redistribuido y mejorado la corresponsabilidad que cada uno de los órdenes de gobierno tiene en la provisión de la infraestructura social básica que apoya el desarrollo del país. La Gráfica VII.2 muestra las tres vertientes que conforman la estrategia para la federalización del gasto público.

**Gráfica VII.2**  
**Vertientes del Federalismo**



## VII.2 Propuesta en Materia de Federalismo para el Año 2000

A partir de la Iniciativa de Ley de Ingresos que ha sido sometida a consideración del H. Congreso de la Unión, y en concordancia con el nivel esperado de la Recaudación Federal Participable, se prevé que el gasto en participaciones para entidades y municipios ascenderá a 160 mil 883.3 millones de pesos, con un incremento de 2.9 por ciento en términos reales respecto de 1999, como se abunda en el Capítulo XII. Asimismo, los recursos que se propone a esa H. Soberanía para ser ejercidos a través de convenios de descentralización son de 22 mil 833.4 millones de pesos, lo cual representa un aumento anual de 19.3 por

ciento real respecto a 1999. Por último, se somete a consideración de esa H. Cámara de Diputados que el presupuesto del Ramo 33, neto de aportaciones al ISSSTE, ascienda a 181 mil 549.0 millones de pesos, monto superior en 7.2 por ciento real al del presente año.

Así, el total de presupuesto para el año 2000 que considera las tres vertientes del Federalismo será de 365 mil 265.7 millones de pesos, monto superior en 5.9 por ciento en términos reales a los de 1999. Dicha variación contrasta con un aumento de 3.9 por ciento real del gasto primario, gasto neto total menos intereses, y un incremento de 4.1 por ciento en el gasto programable que ejercerán en su conjunto las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, sin considerar los proyectos de presupuesto enviados por los poderes Legislativo y Judicial, por el Instituto Federal Electoral, el IFE, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH.

Como se muestra en el Cuadro VII.1, al término de esta Administración el gasto federalizado será equivalente al 7.0 por ciento del PIB, con lo cual el monto de presupuesto que con cargo a recursos federales ejercerán las autoridades estatales y municipales en el transcurso de los últimos seis años aumentará en 1.28 puntos del PIB.



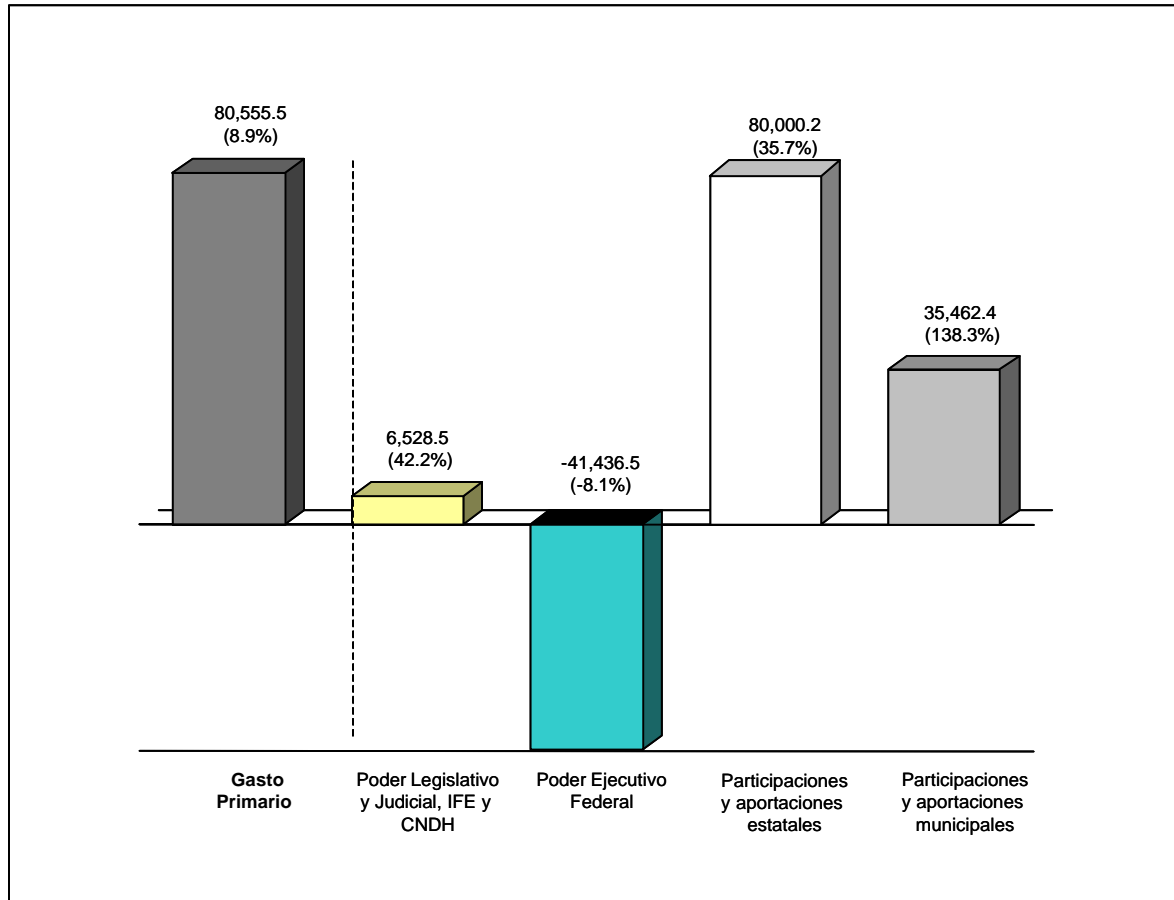
**Cuadro VII.1**  
**Gasto Primario por Poderes de la Unión y Ordenes de Gobierno**  
(millones de pesos del 2000 y porcentaje del PIB)

	1990	1994	1997	1999	2000	Variación		Var. Real
						Acumulada 2000/90	2000/94	
<b>(millones de pesos del 2000)</b>								
<b>Gasto Primario</b>	<b>727,779.1</b>	<b>905,748.5</b>	<b>921,475.9</b>	<b>949,226.6</b>	<b>986,304.4</b>	<b>35.5</b>	<b>8.9</b>	<b>3.9</b>
Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH	3,375.6	15,473.9	16,123.8	13,531.2	22,002.8	551.8	42.2	62.6
<b>Gasto Federalizado</b>	<b>114,867.5</b>	<b>249,802.6</b>	<b>286,487.0</b>	<b>344,852.1</b>	<b>365,265.7</b>	<b>218.0</b>	<b>46.2</b>	<b>5.9</b>
Participaciones federales	105,123.9	128,222.9	137,826.1	156,363.2	160,883.3	53.0	25.5	2.9
Ramo 33 <sup>1/</sup>	-	-	-	169,344.6	181,549.0	n.a.	n.a.	7.2
Convenios de descentralización <sup>1/</sup>	9,743.7	121,579.7	148,660.9	19,144.3	22,833.4	134.3	(81.2)	19.3
<b>Poder Ejecutivo Federal</b>	<b>592,611.1</b>	<b>634,770.6</b>	<b>605,236.5</b>	<b>575,960.2</b>	<b>583,285.3</b>	<b>(1.6)</b>	<b>(8.1)</b>	<b>1.3</b>
Adefas	16,924.5	5,701.4	13,628.7	14,882.9	15,750.6	(6.9)	176.3	5.8
<b>(porcentaje del PIB)</b>								
<b>Gasto Primario</b>	<b>19.04</b>	<b>20.62</b>	<b>19.91</b>	<b>18.94</b>	<b>18.83</b>	<b>(0.2)</b>	<b>1.79</b>	
Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH	0.09	0.35	0.35	0.27	0.42	0.33	0.07	
<b>Gasto Federalizado</b>	<b>3.01</b>	<b>5.69</b>	<b>6.19</b>	<b>6.88</b>	<b>6.97</b>	<b>3.96</b>	<b>1.28</b>	
Participaciones federales	2.75	2.92	2.98	3.12	3.07	0.32	0.15	
Ramo 33	0.00	0.00	0.00	3.38	3.47	3.47	3.47	
Convenios de descentralización	0.25	2.77	3.21	0.38	0.44	0.19	(2.33)	
<b>Poder Ejecutivo Federal</b>	<b>15.51</b>	<b>14.45</b>	<b>13.08</b>	<b>11.49</b>	<b>11.13</b>	<b>(4.38)</b>	<b>3.32</b>	
Adefas	0.44	0.13	0.29	0.30	0.30	0.14	0.17	

<sup>1/</sup> Para efecto de hacer comparables las cifras, se excluyen 13,230.6 millones de aportaciones al ISSSTE. En la sección VII.5 se presentan los datos totales incluyendo dichas aportaciones.

En el año 2000 el nivel de gasto primario será superior al de 1994 en 80 mil 555.5 millones de pesos. En igual lapso, los recursos transferidos hacia el orden estatal de gobierno significará una disponibilidad superior en 80 mil 000.2 millones de pesos; y los gobiernos municipales contarán con 35 mil 462.9 millones de pesos más de lo que hace seis años se les transfería del presupuesto federal. En contraste, el nivel de gasto para el Poder Ejecutivo Federal habrá disminuido en 41 mil 436.1 millones de pesos durante este lapso.

**Gráfica VII.3**  
**Variación Acumulada del Gasto Primario por Poderes de la**  
**Unión y Ordenes de Gobierno 1994-2000**  
(millones de pesos del 2000)



### Recursos federales a estados y municipios

En el 2000 los recursos federales para los gobiernos estatales ascienden a 304 mil 158.3 millones de pesos, monto superior en 6.5 por ciento en términos reales, respecto de 1999. Por su parte, hacia los gobiernos municipales serán canalizados 61 mil 107.5 millones de pesos por la vía de participaciones y los fondos

respectivos del Ramo 33, lo que representa un incremento real de 3.1 por ciento en relación a 1999.

**Cuadro VII.2**  
**Recursos Federalizados por Nivel de Gobierno Estatal y Municipal**  
(millones de pesos del 2000)

	1999	2000	Variación Real 2000/1999
<b>Total Gasto Primario Federalizado</b>	<b>344,852.1</b>	<b>365,265.7</b>	<b>5.92</b>
<b>Gobiernos Estatales</b>	<b>285,606.4</b>	<b>304,158.3</b>	<b>6.50</b>
Participaciones federales	125,090.6	128,706.6	2.89
Ramo 33 <sup>1/</sup>	129,466.9	140,069.4	8.19
FAEB	108,534.4	118,198.7	8.90
FASSA	18,357.6	20,262.1	10.37
FISE	1,864.1	1,927.9	3.42
FASP	5,187.9	5,170.0	(0.34)
FAM	5,030.3	5,179.2	2.96
FAETA	1,816.9	1,880.4	3.50
Pendiente de distribuir	576.3	-	(100.00)
Convenios de descentralización	19,144.3	22,833.4	19.30
<b>Gobiernos Municipales</b>	<b>59,245.7</b>	<b>61,107.5</b>	<b>3.14</b>
Participaciones federales	31,272.6	32,176.7	2.89
Ramo 33	27,973.1	28,930.8	3.42
FISM	13,515.9	13,978.7	3.42
Fortamun	14,457.1	14,952.1	3.42

1/ Excluye aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE

Cabe señalar que con la propuesta que se somete a consideración de la H. Cámara de Diputados, el gasto federal canalizado a los gobiernos municipales habrá aumentado de forma sustancial en los últimos tres años. En el Cuadro VII.3 se muestra que en el 2000, el nivel de recursos por la vía de las participaciones municipales, y aportaciones del Fondo de Infraestructura Municipal del FAIS y del Fortamun, representa 24 mil 175.7 millones más que los recibidos en 1997, y un incremento real acumulado de 65.5 por ciento real respecto de 1997.

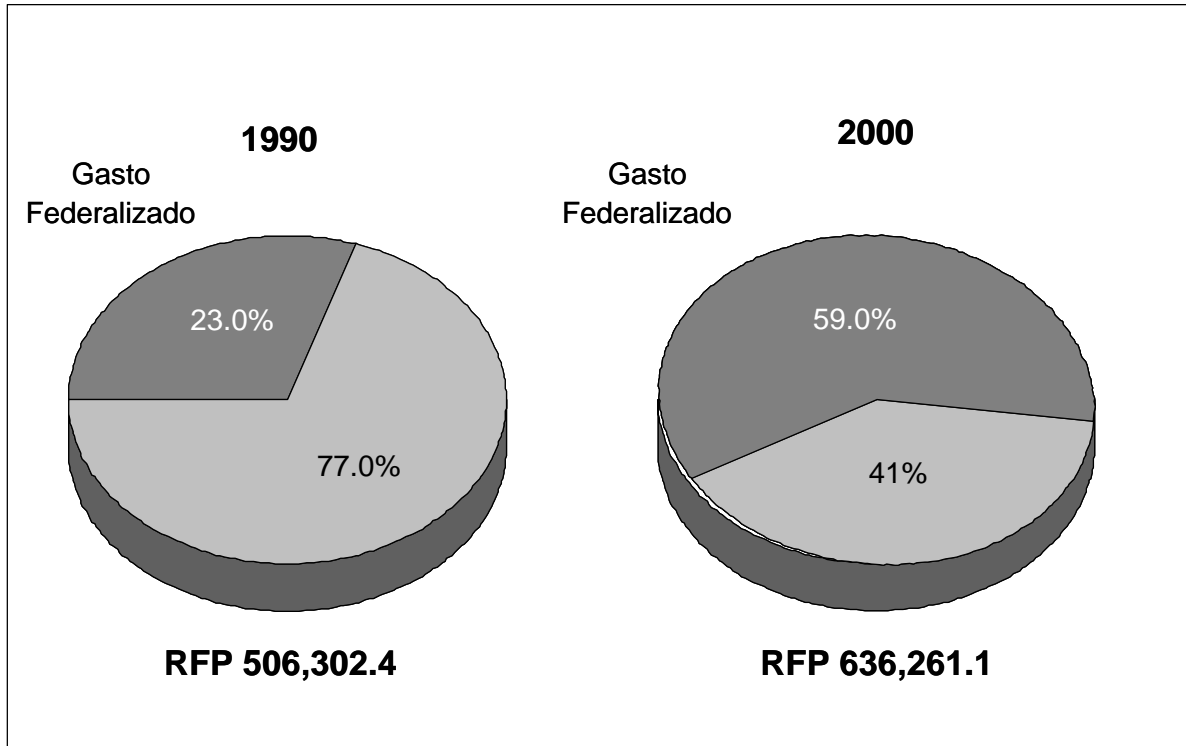
**Cuadro VII.3**  
**Participaciones y Aportaciones a Municipios**  
(millones de pesos del 2000)

	1997 (1)	1998 (2)	1999 (3)	2000 (4)	Variación	
					Absoluta (4-1)	Real (4/1)
<b>Participaciones y Aportaciones Municipales</b>	<b>36,931.8</b>	<b>49,368.4</b>	<b>59,245.7</b>	<b>61,107.5</b>	<b>24,175.7</b>	<b>65.46</b>
Participaciones	27,565.2	29,060.2	31,272.6	32,176.7	4,611.4	16.73
Ramo 33	-	20,308.2	27,973.1	28,930.8	28,930.8	n.a.
FISM	-	11,695.8	13,515.9	13,978.7	13,978.7	n.a.
Fortamun	-	8,612.4	14,457.1	14,952.1	14,952.1	n.a.
Otros <sup>1/</sup>	9,366.5	-	-	-	(9,366.5)	n.a.

1/ A efecto de hacer comparables las cifras, se incluyen en 1997 los recursos del Ramo 26.

De otro lado, conviene señalar que el proceso de Federalismo ha modificado significativamente los términos en que se distribuye entre la Federación y las entidades federativas la recaudación de impuestos a nivel nacional, a favor de estas últimas. Así, en el 2000, 59 centavos de cada peso de la RFP se canalizarán hacia los estados y municipios a través de las tres vertientes del Federalismo; lo que contrasta con 1990, cuando se canalizaban 23, como puede apreciarse en la Gráfica VII.4.

**Gráfica VII.4**  
**Gasto Federalizado y Recaudación Federal Participable**  
 (millones de pesos del 2000)



Un resultado importante del proceso señalado es que para las autoridades locales ha cambiado la importancia relativa que tienen los ingresos provenientes de cada una de las tres vertientes del Federalismo. Como se muestra en el Cuadro VII.4, del total de recursos federales que en 1990 recibieron las autoridades estatales y municipales, 91.5 por ciento provenía de participaciones y 8.5 del gasto programable descentralizado. Al término de esta Administración, las participaciones representarán el 44.0 por ciento del total, en tanto que los recursos transferidos a través del Ramo 33 y los convenios de descentralización significarán el 56.0 por ciento; es decir, la descentralización por estas dos últimas

vías significa un monto que supera en 27.0 por ciento el monto que ingresará a las autoridades estatales y municipales por la vía de las participaciones.

**Cuadro VII.4**  
**Recursos Federalizados por Fuente de Origen**  
(millones de pesos del 2000)

	1990 (1)	1994 (2)	2000 (3)	Estructura Porcentual			Porcentaje del PIB			Var. Real	
				1990	1994	2000	1990	1994	2000	(3/1)	(3/2)
<b>Gasto Primario Federalizado</b>	114,867.5	249,802.6	365,265.7	100.0	100.0	100.0	3.01	5.69	6.70	218.0	46.2
Participaciones federales Ramo 33 y Convenios de cofinanciamiento <sup>1/</sup>	105,123.8	128,222.9	160,883.3	91.5	51.3	44.0	2.75	2.92	3.12	53.0	25.15
	9,743.6	121,579.7	204,382.4	8.5	48.7	56.0	0.07	0.26	0.04	1/	68.1

1/ Variación de más del 1000 por ciento.

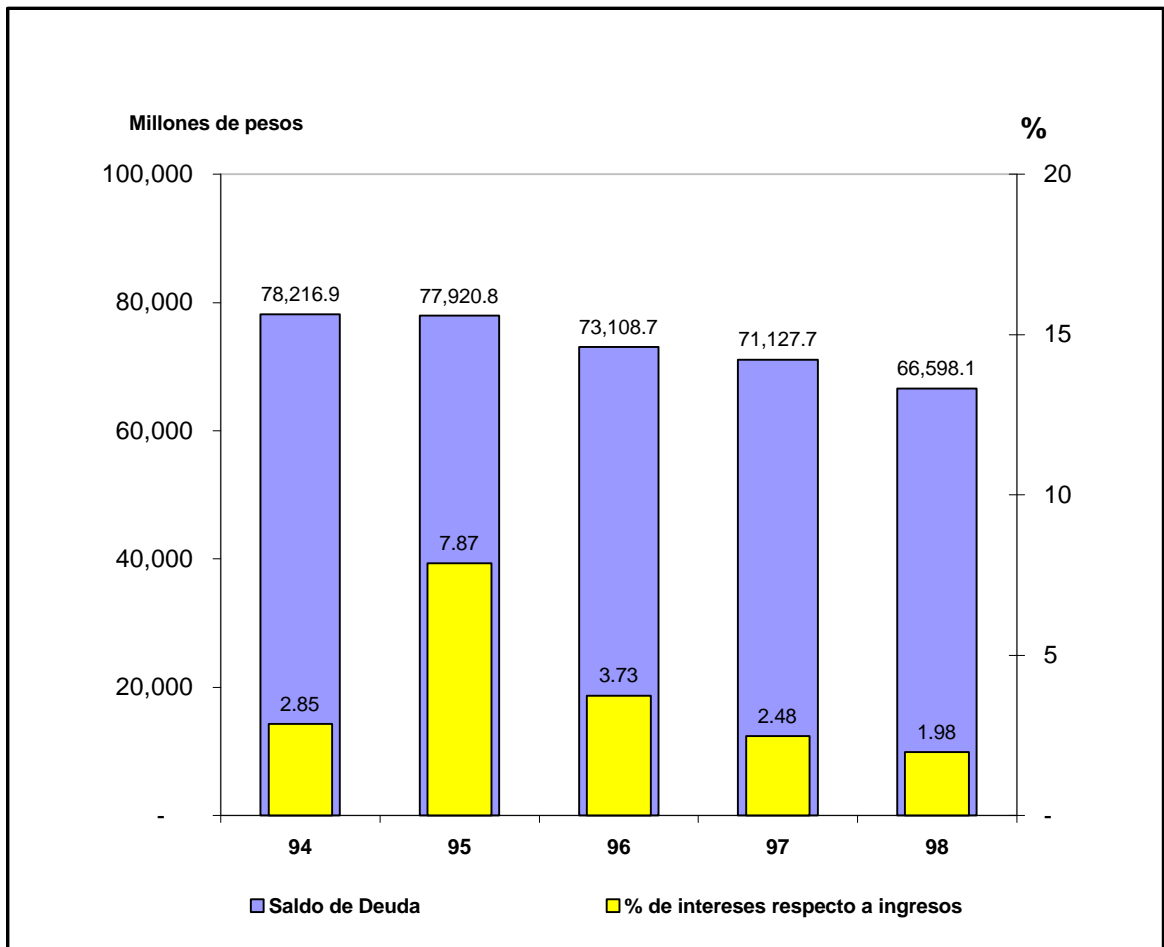
### VII.3 Fortalecimiento de las Haciendas Estatales

La crisis económica de 1994-95 impactó negativamente las condiciones financieras de los gobiernos estatales y, en algunos casos, puso en riesgo la estabilidad de sus finanzas públicas al aumentar sus niveles de endeudamiento y el pago de intereses; esta situación restringió el margen para canalizar mayores recursos hacia las prioridades básicas en las entidades federativas.

Para atender y revertir esta problemática, el Gobierno Federal puso en marcha el Programa para el Fortalecimiento de la Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas, mediante acciones que condujeran al fortalecimiento de sus ingresos, a la racionalización de su gasto corriente, al incremento de recursos en obras de infraestructura, así como a la disminución de los saldos de su deuda y el pago de intereses.

En un marco de respeto y cooperación, y con apoyo de recursos federales, se mejoró la posición de las finanzas estatales. De esta manera, el saldo de la deuda estatal en 1998 fue inferior en 14.4 por ciento real al registrado en 1995, y la relación de intereses a ingresos estatales disminuyó de 7.9 a 2.0 por ciento en igual lapso, como se muestra en la Gráfica VII.5.

**Gráfica VII.5**  
**Saldo de la Deuda e Intereses Estatales**  
(millones de pesos del 2000)



Asimismo, las autoridades estatales realizaron un proceso de modernización presupuestaria con el propósito de establecer o actualizar las disposiciones aplicables en el ámbito local en materia de deuda, presupuesto y cuenta pública. Entre los resultados alcanzados merece destacar que 16 entidades federativas publicaron por primera ocasión su Ley de Deuda, Presupuesto y Contabilidad, 22 entidades actualizaron las disposiciones en esta materia, y 11 entidades más modernizaron sus sistemas presupuestarios.

Debido a las restricciones presupuestarias, por un lado, y con base en los resultados alcanzados, a partir del ejercicio fiscal de 1999 ya no se consideraron recursos para este programa; para el ejercicio fiscal 2000 tampoco se proponen recursos a esa H. Soberanía para este programa.

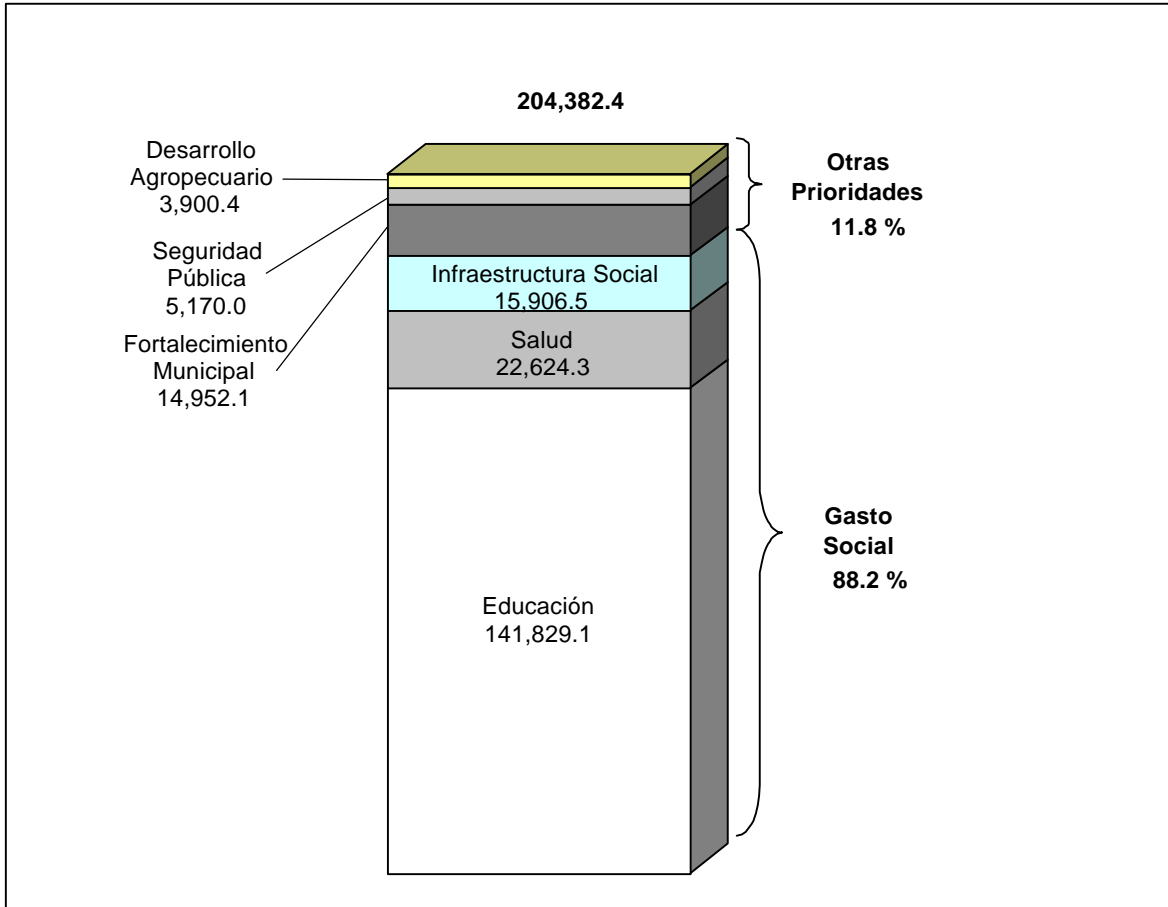
#### **VII.4 Connotación Social de la Federalización del Gasto Público**

El proceso de federalización del gasto público se caracteriza por su connotación social. Por un lado, la mayor parte de los recursos transferidos están relacionados con la prestación a nivel local de servicios básicos para el desarrollo de las personas y las comunidades; por el otro, los términos en que se establecen y distribuyen los recursos entre las entidades federativas determinan que el gasto descentralizado adquiera un carácter redistributivo.

El 88.2 por ciento del gasto programable descentralizado a través del Ramo 33 y convenios de descentralización se destina al financiamiento de programas sociales. El 11.8 por ciento restante servirá para apoyar acciones que también representan una alta prioridad a nivel estatal y municipal como lo son la seguridad pública, el impulso a las actividades agropecuarias y el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales, preferentemente, como se desprende de la Gráfica VII.6.



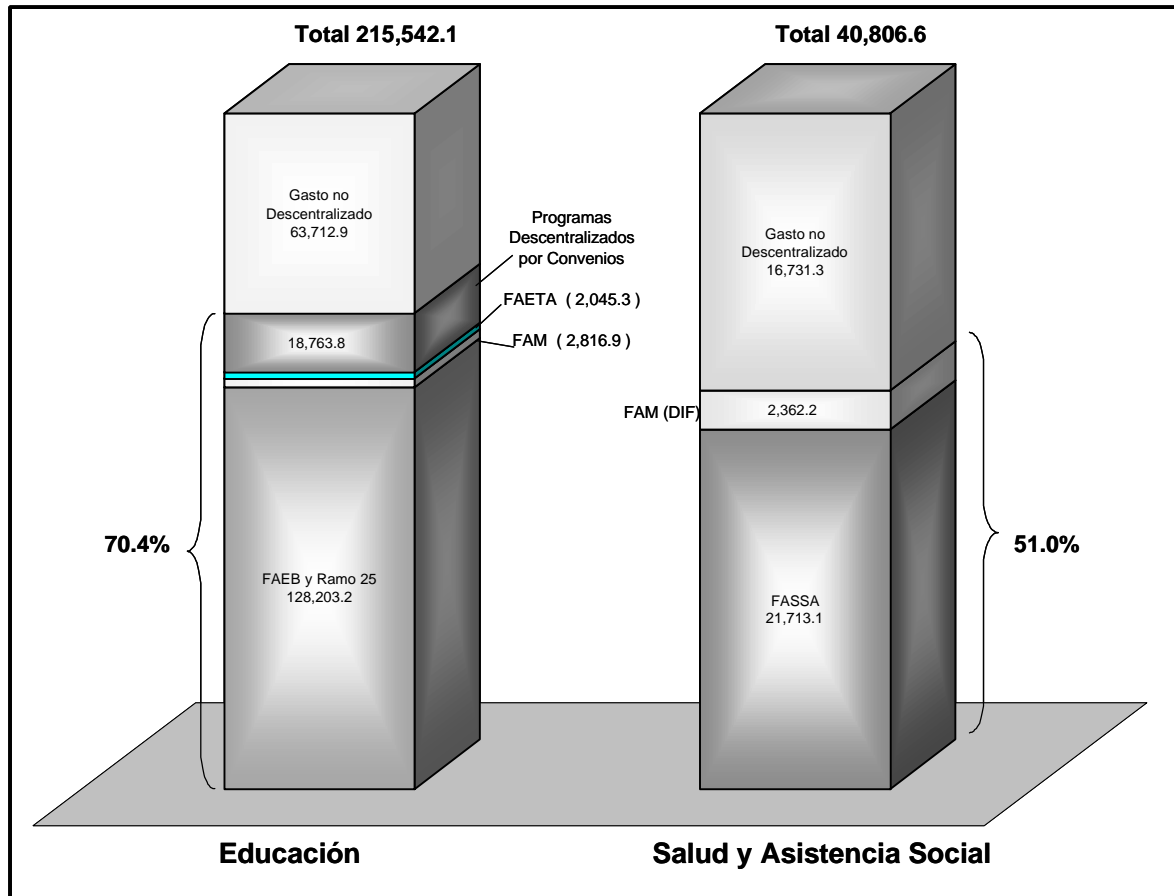
**Gráfica VII.6**  
**Gasto Programable Federalizado por Destino <sup>\*/</sup>**  
 (millones de pesos del 2000)



1/ Incluye Ramo 33 y Convenios de Descentralización

Desde un punto de vista sectorial, los avances en la descentralización del gasto cobran relevancia en materia de educación y salud. Así, en el 2000, el 70.4 por ciento del gasto educativo total y el 51.0 por ciento del gasto total de salud será ejercido por los gobiernos estatales, como se aprecia en la Gráfica VII.7.

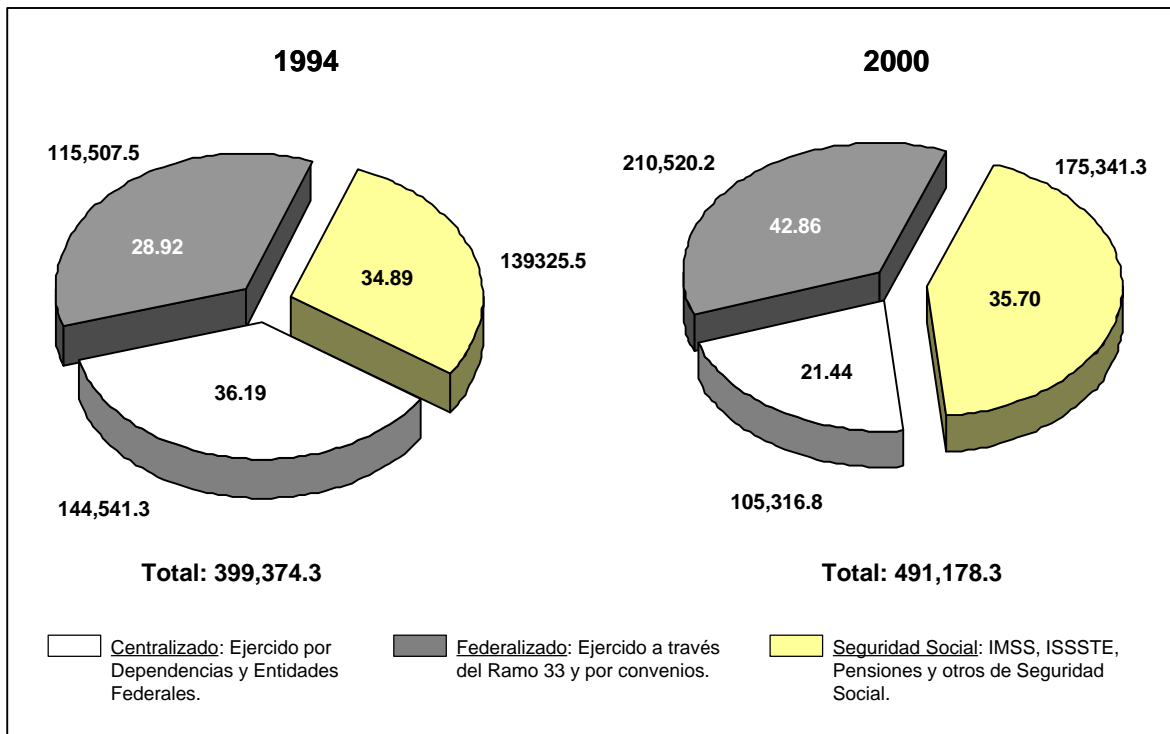
**Gráfica VII.7**  
**Gasto Federalizado en Educación y Salud**  
(millones de pesos del 2000)



De otro lado, y como se señaló en el Capítulo IV, de aprobarse el Proyecto de Presupuesto en el año 2000 el gasto social ascenderá a 491 mil 178.3 millones de pesos. La Gráfica VII.8 muestra que de este presupuesto 35.7 por ciento corresponde al gasto en salud, seguridad social y pensiones a cargo del IMSS y del ISSSTE, principalmente, 21.4 por ciento se ejercerá de manera directa a través de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, distinto de las entidades señaladas, y el 42.9 por ciento restante estará a cargo de los gobiernos estatales y

municipales. De esta forma, excluyendo las erogaciones de seguridad social y de pensiones, los estados y municipios ejercerán el próximo año un gasto social que supera en 200.0 por ciento lo que ejercerán las dependencias y entidades a nivel federal.

**Gráfica VII.8**  
**Gasto Social y Gasto Federalizado**  
(millones de pesos del 2000)

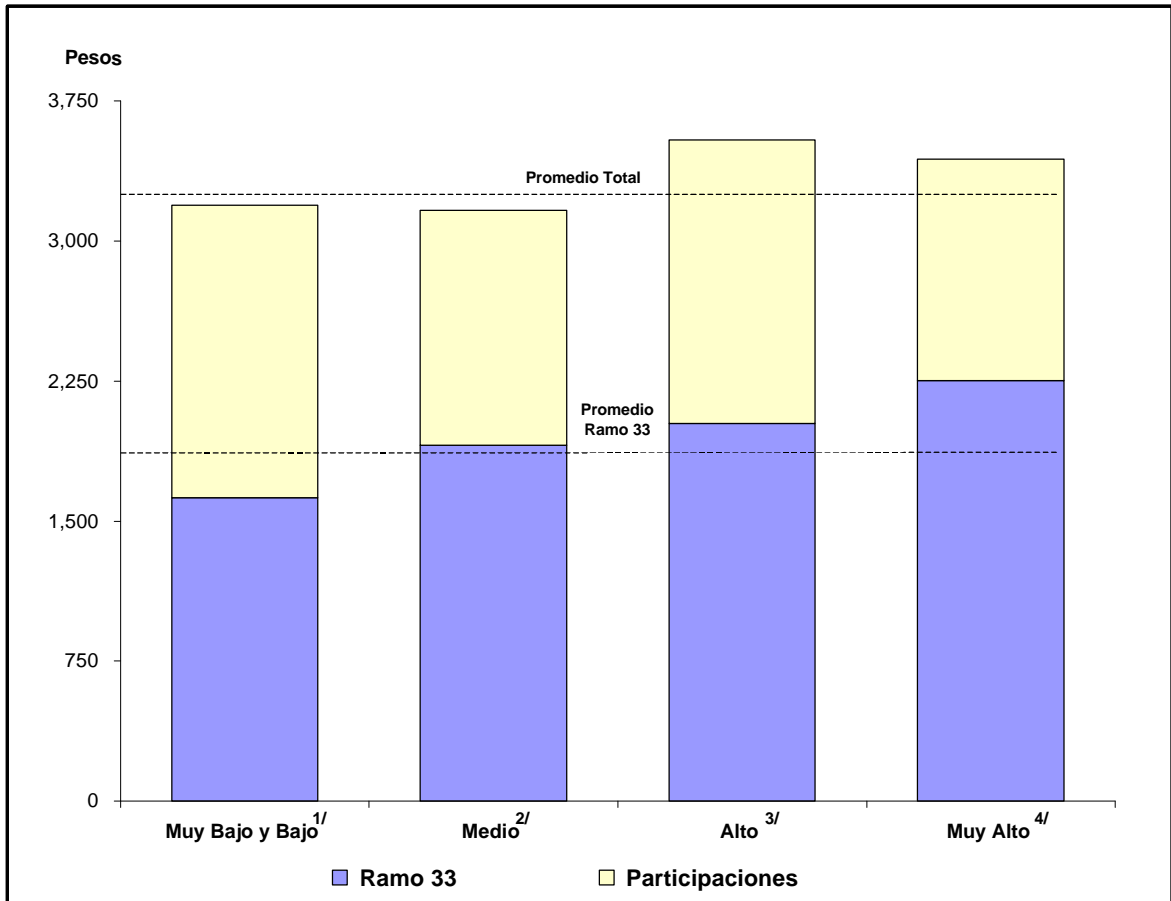


Destaca de la Gráfica VII.8 no sólo la disminución en la proporción que del gasto social total ejercen las dependencias y entidades distintas del IMSS y el ISSSTE, sino también su reducción en términos absolutos. Así, de los recursos federales destinados al gasto social, los estados y municipios ejercerán, de ser aprobado el

Proyecto de Presupuesto, 2.0 pesos por cada peso que se ejerza por las dependencias y entidades federales.

Al mismo tiempo, la evolución hacia mecanismos de distribución del presupuesto que consideran las condiciones de desarrollo prevalecientes entre las entidades federativas y el costo de los servicios transferidos, determinan que el gasto federalizado tenga un sentido redistributivo. Como se puede apreciar en la Gráfica VII.9, en las entidades con mayor rezago relativo el gasto relacionado con el Ramo 33 y los convenios de descentralización es superior en términos per cápita a la media nacional. Considerando los recursos por participaciones federales el presupuesto federalizado total per cápita mantiene un comportamiento redistributivo. Así, el grupo de estados con los índices de mayor rezago relativo recibe en promedio 4.7 por ciento más que el promedio de los estados a nivel nacional.

**Gráfica VII.9**  
**Gasto Federalizado Per-Cápita por Grupos de Estado según Nivel de**  
**Rezago Relativo**  
 (pesos del 2000)



1/ D.F. Nuevo León, Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur, Chihuahua, México, Colima, Jalisco, Tamaulipas y Morelos

2/ Tlaxcala, Quintana Roo, Sinaloa, Querétaro, Durango, Nayarit, Guanajuato y Michoacán

3/ Zacatecas, Tabasco, San Luis Potosí, Campeche, Puebla, Yucatán e Hidalgo

4/ Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Chiapas

Fuente: Índice de Marginación, CONAPO; demás indicadores, SHCP. Datos estimados para 1999.

## VII.5 Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

El Proyecto de Presupuesto de Egresos que se pone a consideración de esa H. Cámara de Diputados propone un gasto total para el Ramo 33, así como para la prestación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal, de 193 mil 169.0 millones de pesos, incluyendo las cuotas y aportaciones al ISSSTE, monto superior en 6.9 por ciento real al del presente ejercicio fiscal. Este comportamiento se deriva del incremento en el renglón de servicios personales relacionados con las actividades descentralizadas de educación y salud, además del incremento en los fondos de aportaciones que están ligados a la RFP. El Cuadro VII.5 muestra el comportamiento de cada fondo.

**Cuadro VII.5**  
**Ramo 33 por Fondo de Aportaciones Federales**  
 (millones de pesos del 2000)

	1998 (1)	1999 (2)	2000 (3)	Variación real		
				(2/1)	(3/2)	(3/1)
<b>Total Ramo 33 <sup>1/</sup></b>	<b>162,216.2</b>	<b>180,767.6</b>	<b>193,169.0</b>	<b>11.4</b>	<b>6.9</b>	<b>19.1</b>
FAEB	115,329.6	118,484.3	128,203.3	2.7	8.2	11.2
FASSA	17,713.8	19,674.8	21,713.2	11.1	10.4	22.6
FAIS	13,309.1	15,380.0	15,906.6	15.6	3.4	19.5
Fondo para Infraestructura Estatal	1,613.3	1,864.1	1,927.9	15.5	3.4	19.5
Fondo para Infraestructura Municipal	11,695.8	13,515.9	13,978.7	15.6	3.4	19.5
Fortamun	8,612.4	14,457.1	14,952.1	67.9	3.4	73.6
FAM	4,698.8	5,030.3	5,179.2	7.1	3.0	10.2
Asistencia Social	2,155.4	2,306.7	2,362.2	7.0	2.4	9.6
Infraestructura Educativa	2,543.4	2,723.6	2,817.0	7.1	3.4	10.8
FASP	2,552.5	5,187.9	5,170.0	103.2	(0.3)	102.5
FAETA	-	1,976.9	2,044.7	n.a	3.4	n.a
Pendiente de Distribuir	-	576.3	-	n.a	n.a	n.a

1/ Incluye aportaciones al ISSSTE y las previsiones para educación básica para el D.F.

A diferencia del año previo, en el 2000 se incorporan dos modificaciones para la distribución por entidad federativa de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33. La primera, señalada en la sección IV.2 del Capítulo IV, se basa en el régimen de transición que establece el artículo Tercero 99 transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal para el FISM; por lo cual en el 2000 la totalidad de los recursos se distribuye entre los estados con base en la fórmula que utiliza indicadores de pobreza. La segunda consiste en que, a diferencia de 1999, desde un inicio se distribuyen por entidad federativa la totalidad de los recursos del FAM, FAETA y del FASP. Lo anterior permite a los estados conocer de manera anticipada la disponibilidad de recursos para estas actividades, mejorando sus procesos de planeación y programación. El Cuadro VII.6 muestra la distribución estatal para los siete fondos del Ramo 33 en el año 2000.

**Cuadro VII.6**  
**Recursos del Ramo 33 para el 2000**  
(millones de pesos del 2000)

Entidad Federativa	Total	FAEB <sup>1/</sup>	FASSA <sup>1/</sup>	FAIS				FAM			FASP	FAETA <sup>1/</sup>	
				Total	Estatal	Municipal	Fortamun	Total	Infraestructura Básica	Asistencia Superior Social			
<b>Total</b>	<b>193,169.4</b>	<b>128,203.1</b>	<b>21,713.1</b>	<b>15,906.5</b>	<b>1,927.9</b>	<b>13,978.7</b>	<b>14,952.1</b>	<b>5,179.2</b>	<b>2,128.5</b>	<b>688.4</b>	<b>2,362.2</b>	<b>5,170.0</b>	<b>2,045.3</b>
Aguascalientes	2,079.1	1,371.4	312.0	64.2	7.8	56.4	156.0	73.4	31.7	9.8	32.0	74.1	28.0
Baja California	4,576.8	3,263.0	456.2	86.8	10.5	76.3	382.0	106.1	55.6	34.2	16.3	227.0	55.6
Baja California Sur	1,552.3	1,061.7	227.0	20.3	2.5	17.9	67.9	45.0	20.9	5.0	19.1	115.0	15.4
Campeche	2,153.3	1,354.8	303.6	176.9	21.4	155.4	116.2	83.0	49.6	22.6	10.8	90.5	28.3
Coahuila	4,492.9	3,164.7	400.2	154.1	18.7	135.4	393.2	142.9	56.9	63.0	23.1	148.3	89.6
Colima	1,446.0	935.9	253.4	35.8	4.3	31.5	88.3	54.6	28.1	12.3	14.2	59.3	18.8
Chiapas	9,393.6	5,756.8	970.8	1,496.9	181.4	1,315.4	648.4	234.4	97.9	18.2	118.3	220.8	65.4
Chihuahua	4,896.8	3,193.9	533.4	272.5	33.0	239.5	505.3	153.4	56.3	56.0	41.1	172.4	65.9
Distrito Federal <sup>2/</sup>	14,925.0	12,751.4	1,174.8	-	-	-	-	627.2	-	-	627.2	371.6	-
Durango	3,595.9	2,379.0	421.6	259.4	31.4	228.0	259.0	120.3	40.5	5.9	73.9	134.4	22.2
Guanajuato	7,001.0	4,154.4	750.9	844.7	102.4	742.3	797.0	156.1	75.4	46.9	33.9	192.5	105.3
Guerrero	8,547.1	5,183.9	1,043.5	1,354.7	164.2	1,190.5	527.5	223.7	104.6	13.7	105.4	152.5	61.4
Hidalgo	5,255.1	3,410.5	539.1	556.0	67.4	488.6	382.1	203.5	71.8	56.9	74.8	131.7	32.2
Jalisco	9,037.2	5,412.1	1,332.6	630.9	76.5	554.5	1,083.6	246.2	135.1	40.0	71.0	230.0	101.7
México	16,870.1	10,109.5	2,405.4	1,272.3	154.2	1,118.1	2,117.6	291.0	158.2	26.4	106.4	398.8	275.6
Michoacán	8,024.0	5,246.4	737.7	906.2	109.8	796.3	700.1	163.3	90.1	8.3	64.9	191.2	79.2
Morelos	2,989.1	1,995.2	370.5	149.4	18.1	131.3	260.9	84.0	40.5	6.4	37.1	96.8	32.3
Nayarit	2,418.3	1,670.4	292.5	129.2	15.7	113.5	162.2	73.8	33.9	3.8	36.1	68.7	21.5
Nuevo León	5,543.5	3,590.5	611.5	250.2	30.3	219.9	642.1	158.2	60.1	34.2	63.9	215.5	75.4
Oaxaca	8,477.8	5,421.8	747.5	1,277.2	154.8	1,122.4	584.0	255.1	129.7	9.7	115.7	164.0	28.1
Puebla	7,945.5	4,622.6	685.2	1,270.6	154.0	1,116.6	836.4	251.6	109.6	48.5	93.5	190.5	88.6
Querétaro	2,733.7	1,701.8	358.5	235.6	28.6	207.0	226.2	98.1	44.6	11.7	41.9	92.2	21.3
Quintana Roo	2,078.4	1,337.1	336.1	111.3	13.5	97.8	127.2	61.5	40.5	7.0	14.0	71.0	34.1
San Luis Potosí	4,995.5	3,338.6	415.1	548.1	66.4	481.6	398.0	101.4	59.0	19.0	23.5	144.4	49.9
Sinaloa	4,416.8	2,904.9	487.3	222.4	26.9	195.4	438.7	126.6	59.4	12.8	54.4	154.1	82.8
Sonora	4,344.6	2,754.2	599.0	153.2	18.6	134.6	377.2	153.2	51.4	48.6	53.1	223.5	84.3
Tabasco	4,042.3	2,461.5	535.0	384.5	46.6	337.9	316.3	152.0	69.4	14.0	68.7	138.3	54.5
Tamaulipas	5,726.6	3,844.0	724.8	294.6	35.7	258.9	457.1	125.4	59.5	15.0	51.0	210.3	70.3
Tlaxcala	2,164.1	1,396.0	279.0	139.3	16.9	122.4	159.9	99.8	34.6	11.9	53.4	69.9	20.3
Veracruz	13,171.5	8,424.7	1,003.3	1,867.2	226.3	1,640.9	1,218.6	297.4	170.4	9.7	117.3	247.8	112.6
Yucatán	3,399.4	1,995.0	431.8	432.5	52.4	380.1	281.5	114.2	50.9	4.9	58.4	98.6	45.7
Zacatecas	3,227.2	2,196.3	283.3	309.5	37.5	272.0	241.7	102.9	42.6	12.1	48.2	74.2	19.3
Previsiones Económicas y para Servicios Personales	11,649.2	9,799.2	1,690.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	159.6

<sup>1/</sup> Incluye 10,004.6, 1,451.1 y 164.3 millones del FAEB, FASSA y FAETA respectivamente, para aportaciones de ISSSTE y Fovissste.

<sup>2/</sup> El Acuerdo para la descentralización de los servicios de educación básica no se ha llevado a cabo en el Distrito Federal, por lo que los recursos correspondientes se incluyen en el presupuesto previsto del Ramo 25.

Por otro lado, y también por primera vez, en el cuadro VII.7 se presenta la distribución estatal de todos los recursos descentralizados por convenios. Al sumar estos recursos a los del Ramo 33, se presenta la distribución estatal de todos los recursos descentralizados dentro del gasto programable.



**Cuadro VII.7**  
**Recursos a Entidades Federativas por Ramo 33 y Convenios de Descentralización**  
(millones de pesos)

Estado	Total	Alianza para el Campo (Sagar y CNA)	Educación Media Superior y Superior <sup>1./</sup>	Ramo 33
<b>Total</b>	<b>217,193.1</b>	<b>3,480.2</b>	<b>20,543.6</b>	<b>193,169.4</b>
Aguascalientes	3,490.5	28.7	1,382.7	2,079.1
Baja California	5,163.1	136.0	450.4	4,576.8
Baja California Sur	1,706.9	27.5	127.2	1,552.3
Campeche	2,432.2	55.5	223.4	2,153.3
Coahuila	4,934.2	68.4	373.0	4,492.9
Colima	1,826.8	33.8	347.0	1,446.0
Chiapas	9,968.7	219.6	355.5	9,393.6
Chihuahua	5,480.4	107.1	476.5	4,896.8
Distrito Federal <sup>2./</sup>	14,950.0	25.0	-	14,925.0
Durango	3,933.6	76.6	261.1	3,595.9
Guanajuato	7,510.0	138.9	370.1	7,001.0
Guerrero	9,119.3	76.5	495.7	8,547.1
Hidalgo	5,667.5	75.6	336.8	5,255.1
Jalisco	10,293.6	126.1	1,130.3	9,037.2
México	17,501.5	91.4	540.0	16,870.1
Michoacán	8,648.6	96.9	527.7	8,024.0
Morelos	3,288.8	59.0	240.6	2,989.1
Nayarit	2,723.3	38.1	267.0	2,418.3
Nuevo León	6,764.7	31.5	1,189.7	5,543.5
Oaxaca	8,927.4	160.2	289.4	8,477.8
Puebla	9,003.2	93.2	964.5	7,945.5
Querétaro	3,105.7	48.4	323.7	2,733.7
Quintana Roo	2,248.4	58.3	111.7	2,078.4
San Luis Potosí	5,618.0	79.0	543.4	4,995.5
Sinaloa	5,643.9	248.7	978.4	4,416.8
Sonora	5,034.6	209.2	480.8	4,344.6
Tabasco	4,491.6	59.7	389.6	4,042.3
Tamaulipas	6,480.7	149.7	604.4	5,726.6
Tlaxcala	2,410.9	37.9	208.9	2,164.1
Veracruz	14,054.8	144.6	738.8	13,171.5
Yucatán	3,996.2	136.9	459.9	3,399.4
Zacatecas	3,677.2	77.8	372.2	3,227.2
Región Lagunera	11.4	11.4		
No distribuible <sup>3./</sup>	453.3	453.3		-
Pendiente de Distribuir <sup>4./</sup>	3,359.2		3,359.2	-
Previsiones Económicas y para Servicios Personales	13,273.1		1,623.9	11,649.2

1./ Incluye recursos de Colegios de Bachilleres de Provincia, Institutos Tecnológicos Superiores, Universidades Tecnológicas, Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos, Institutos de Capacitación para el Trabajo y Universidades Públicas Estatales.

2./ El Acuerdo para la descentralización de los servicios de educación básica no se ha llevado a cabo en el Distrito Federal, por lo que los recursos correspondientes se incluyen en el presupuesto previsto del Ramo 25.

3./ Incluye recursos para atender la problemática del sector azucarero, para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias, para el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural y para el Fideicomiso de Mujeres en el Desarrollo Rural, los cuales no son federalizados.

4./ La Secretaría de Educación Pública para el año 2000, transferirá recursos por 3,359.2 millones de pesos para atender programas de mejoramiento de la calidad de los servicios educativos y de la ampliación y conservación de la infraestructura educativa de los estados, los cuales se darán una vez formalizados los convenios y los programas de obra correspondientes a cada modalidad educativa.

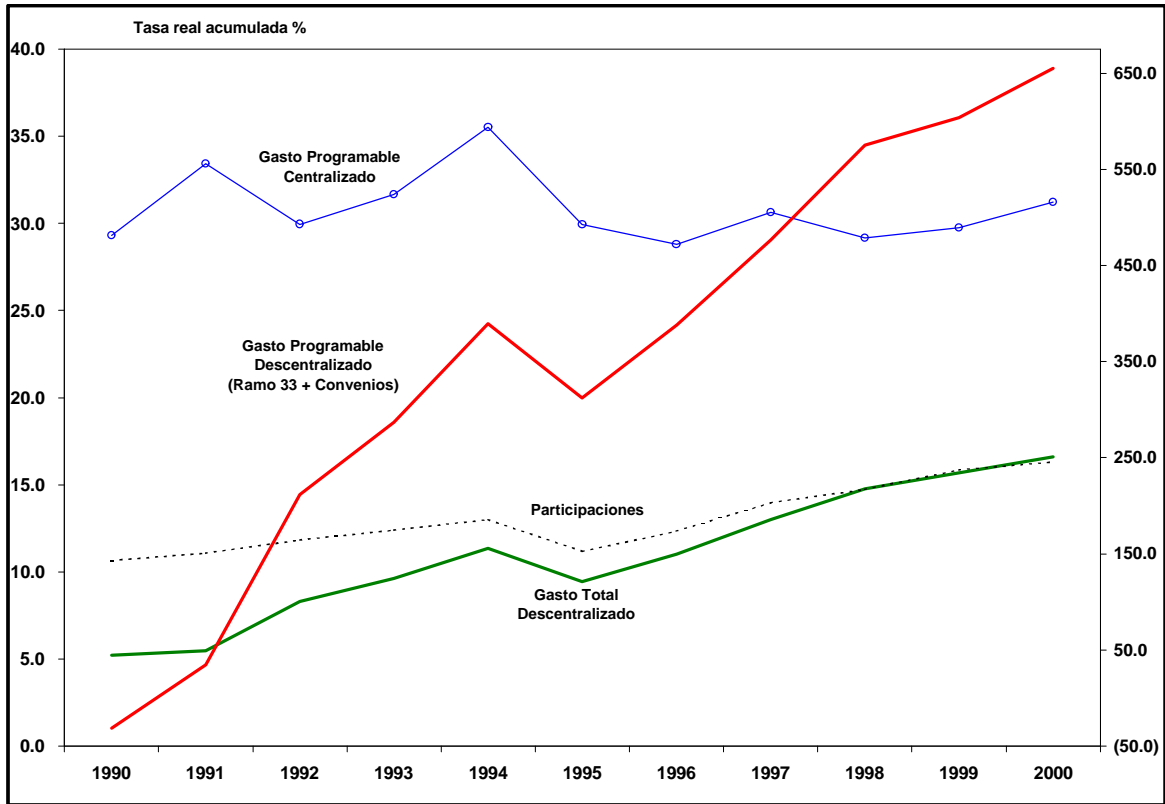
## VII.6 Perspectivas del Federalismo

El desarrollo balanceado del país requiere que cada nivel de gobierno cuente con los elementos necesarios para responder eficazmente al mandato y a las aspiraciones de la sociedad mexicana, sin que el fortalecimiento de alguno de los niveles de gobierno represente el debilitamiento de los otros.

En un contexto en que el nivel de ingresos públicos resulta insuficiente para responder con mayor rapidez a las necesidades, los avances en el Federalismo han significado que el nivel federal de gobierno disponga de menores recursos para dar cumplimiento al conjunto de sus responsabilidades, para desplegar un mayor esfuerzo en apoyo de las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país, así como para profundizar en su función compensatoria a fin de abatir de forma más rápida las desigualdades regionales.

Como se muestra en la Gráfica VII.10, al tiempo que el gasto primario total se habrá incrementado en el transcurso de la presente Administración en 8.8 por ciento en términos reales, los recursos a los gobiernos estatales y municipales acumularán un crecimiento real de 35.5 y 137.5 por ciento, respectivamente. En contraste, el presupuesto bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal habrá disminuido en 8.1 por ciento en igual lapso.

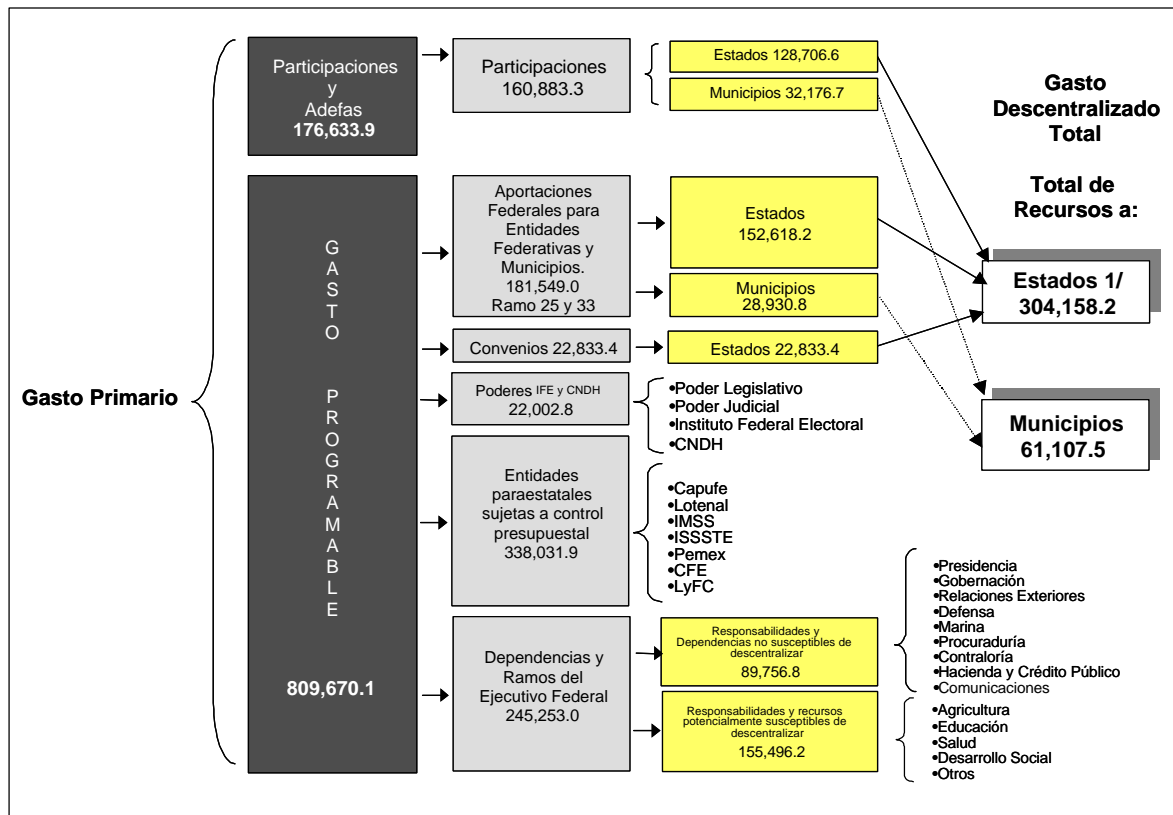
**Gráfica VII.10**  
**Variación Acumulada de los Componentes del Gasto Primario**  
 (tasas reales acumuladas)



De otro lado, el nivel de ingresos para el financiamiento sano del gasto público y los avances en la descentralización ponen de relieve dos aspectos: el primero, que las actividades y el nivel de gasto ligado a ellas que pueden ser susceptibles de descentralización se ha acotado de manera importante; el segundo, que en el futuro la transferencia de mayores recursos hacia los gobiernos locales, sin que se modifiquen el nivel y las fuentes de ingresos públicos, sólo debe llevarse a cabo de manera concomitante con la transferencia de las respectivas responsabilidades.

Como se aprecia en la Gráfica VII.11, las actividades a cargo de la Federación en las que puede darse un acuerdo para transferir hacia los estados, representan a lo sumo, el 15.7 por ciento del gasto primario. Derivado de lo anterior, con excepción de convenir el traslado de nuevas responsabilidades en el contexto del Ramo 33, no es factible aumentar el nivel de gasto federalizado sin que ello represente una reducción en la capacidad del Gobierno Federal para cumplir con sus atribuciones y objetivos.

**Gráfica VII.11**  
**Total de Gasto Primario y Actividades Descentralizadas a Entidades Federativas y Municipios**  
 (millones de pesos del 2000)



Debe tomarse en cuenta, asimismo, que el marco legal en que se sustenta la transferencia de recursos hacia los estados representa una relativa mayor certeza del nivel de ingresos de que disponen éstos a través de las tres vertientes del Federalismo, y un mayor grado de vulnerabilidad para el Gobierno Federal ante riesgos macroeconómicos y condiciones externas desfavorables que ocasionan disminuciones no previstas en el nivel de ingresos fiscales. En este contexto, el costo para mantener las metas fiscales comprometidas y las condiciones de estabilidad económica recaen fundamentalmente en el Gobierno Federal; esto quedó de manifiesto en 1998, en que la caída en el nivel de ingresos fue compensada con ajustes al presupuesto de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal exclusivamente.

En conclusión, de ser aprobada por esa H. Soberanía Popular el Proyecto de Presupuesto de Egresos, en el período 1995-2000 se habrá construido, con el consenso de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los tres órdenes de gobierno, una etapa importante en materia de Federalismo en México. Esto ha beneficiado a la democracia y al Estado pero, sobre todo, a la sociedad. Ésta identifica ahora con mayor claridad el tipo de servicios que recibe con el nivel de gobierno responsable de su provisión. Para avanzar en el futuro de la federalización de gasto público, ésta debe basarse en dos principios básicos: por una parte, en un mayor balance entre las fuentes de ingreso federales, estatales y municipales, y los requerimientos de cada nivel de gobierno para dar cumplimiento a sus responsabilidades; por la otra, en una vinculación más estrecha entre la descentralización de mayores recursos del ámbito federal al local y la transferencia de responsabilidades.