



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN EL PROCESO DE LA
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO, 2000-2010. UN ENFOQUE
NEOINSTITUCIONAL”.

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

JOSÉ EDUARDO HERNÁNDEZ PINTO

ASESOR:

DR. NICOLÁS MANDUJANO RAMOS



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres y a Mariana.

Se dice que los padres sacrifican tiempo, dinero y vida por los hijos; mis padres son esa clase de personas. Por mis hermanos y por mí han sacrificado su vida para darnos lo mejor. Nos han proveído educación, valores y la mejor calidad de vida que un padre les puede brindar a sus hijos. Esta investigación que me permite titularme como licenciado en economía es por y para ellos.

Tengo el privilegio de ser el primero de mi familia en concluir una licenciatura en la universidad más importante del país, ese privilegio me lo han concedido mis padres, este triunfo también es de ellos.

Hoy puedo decir que gracias a ellos puedo formarme un criterio propio y enfrentar a la vida sin ningún temor. Me han enseñado que la vida suele ser difícil, pero no imposible, que siempre se puede salir adelante con esfuerzo, valor y dedicación. He aprendido de los mejores a superar las pruebas más difíciles de la vida que constantemente nos acechan.

Retribuirles todo lo que han hecho por mí me será imposible en esta vida. Sin embargo, puedo agradecerles infinitamente haberme permitido concluir la licenciatura, decirles que su mejor herencia ha sido mi educación profesional; ahora no necesito más de ustedes, no necesito más sacrificios, necesito que disfruten conmigo esta felicidad y que sigan acompañandome en este camino del éxito.

A Mariana quiero agradecerle su sacrificio por permitirme concluir uno de mis sueños a costa de los suyos. Quiero agradecerle su compañía durante todo este tiempo que pasamos juntos, sin ella habría sido imposible superar las pruebas más difíciles. También quiero agradecerle su cariño, comprensión, bondad y humildad que muchas veces me hicieron falta con ella. Este triunfo también es por y para ella.

Hoy, mañana y siempre le estaré muy agradecido por pensar primero en mí, por ser esa persona que siempre me corrigió el camino cuando más lo necesitaba. Sin sus consejos, sin sus regaños y sin su amor incondicional mi sueño habría sido difícil de alcanzar. Solo resta agradecerle el cariño y el tiempo que dedicó a mi familia, y en especial, a mí.

“El ideal supremo del joven economista mexicano o latinoamericano en general, estriba en decir las cosas bien y hacerlas mejor; en amar a su patria con hondo y desinteresado amor, en servir a su pueblo con la mira de elevarlo en lo material y en lo cultural, y por último, luchar sin tregua consigo mismo para hacer de la propia vida algo así como una obra de arte...esperemos que la palabra economista, quiera decir en el próximo futuro, por su íntimo y recóndito significado esencial, arquitectos de pueblos”.

Mtro. Jesús Silva-Herzog

Índice.

Introducción.	6
1. Marco teórico e histórico de referencia en materia de gasto descentralizado en México.	8
1.1. Descentralización fiscal.	9
1.1.1. Descentralización fiscal en América Latina, 1980-2000. Los casos de México, Brasil y Chile.	14
1.1.1.1. Descentralización fiscal en México, 1980-2000.	16
1.1.1.2. Descentralización fiscal en Brasil y Chile, 1980-2000.	18
1.2. Neoinstitucionalismo económico.	21
1.2.1. Del institucionalismo al neoinstitucionalismo económico.	24
1.3. Relación entre instituciones y descentralización fiscal.	27
1.3.1. Principal-agente.	28
1.3.2. La hipótesis de Tiebout	29
1.3.3. Estado y mercado como institución.	30
1.3.3.1. Estado como institución.	31
1.3.3.2. Mercado como institución.	33
1.4. Conclusiones.	35
1.5. Bibliografía del capítulo.	37
2. Descripción y análisis de las aportaciones federales (Ramo 33).	39
2.1. Marco regulatorio.	40
2.1.1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).	46
2.2. Composición de los ocho fondos de las aportaciones federales.	50
2.2.1. Antecedentes del Ramo 33.	51
2.2.2. Constitución de los fondos de aportaciones.	54
2.2.2.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).	57
2.2.2.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).	59
2.2.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).	61
2.2.2.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).	64
2.2.2.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).	65
2.2.2.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	66
2.2.2.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).	67
2.2.2.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).	68
2.3. Análisis de resultados del Ramo 33.	70
2.4. Conclusiones.	77
2.5. Bibliografía del capítulo.	78

3.	Evaluación en el cumplimiento de los objetivos por fondo del Ramo 33.	80
3.1.	Metodología para la evaluación de los fondos de aportaciones del Ramo 33.	81
3.1.1.	Metodología de la Matriz de correlación.	81
3.1.2.	Metodología del modelo de regresiones a través del método de “Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)”.	82
3.2.	Evaluación y análisis de los resultados de la matriz de correlación para los fondos del Ramo 33, 2000-2010.	91
3.2.1.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).	92
3.2.2.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).	95
3.2.3.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).	97
3.2.4.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).	99
3.2.5.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	101
3.2.6.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).	103
3.2.7.	Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).	106
3.3.	Evaluación y análisis de los resultados del modelo de regresiones para los fondos del Ramo 33, 2000-2010.	108
3.4.	Conclusiones.	115
3.5.	Bibliografía del capítulo.	118
	Conclusiones y recomendaciones generales.	119
	Bibliografía general	124
	Anexos.	128

Introducción.

Bajo el supuesto del teorema de la descentralización que plantea *“las preferencias de las distintas comunidades son heterogéneas y por ello el nivel subnacional debe proveer los bienes públicos ya que estas tienen mayor información sobre las preferencias de sus habitantes”* (Oates, 1972, citado por Aghón, 1993, pág.9), se decidió tomar como sustento teórico para dejar en manos de los gobiernos subnacionales la función asignativa, mientras que las funciones de distribución y estabilización se dejaron en manos del gobierno central (Aghón, 1993).

En América Latina (después de la crisis de la deuda en los 80), se planteó reducir la presencia económica centralista del gobierno nacional y se decidió descentralizar algunos servicios básicos como salud, educación, seguridad, entre otros. Con la idea de que los gobiernos subnacionales poseen mayor información sobre las necesidades de sus habitantes (Finot, 2001).

Por consiguiente, a partir de la década de 1980 los países latinoamericanos como Brasil, Chile, Colombia y México dejaron de ser estados centralizados para convertirse en estados descentralizados, en materia de gasto y para algunos tipos de servicios. Cuyo objetivo es contribuir a viabilizar avances en materia de cobertura de servicios sociales (Finot, 2001).

En México la descentralización fiscal se formalizó con la creación del Ramo 33. Los ocho fondos que actualmente lo componen surgieron para atender las distintas necesidades de la población; no obstante se ha observado que no se han logrado los objetivos que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); *“la ausencia de una normativa precisa, así como la heterogeneidad y las limitaciones de información han derivado en una escasa documentación de la aplicación de los recursos”*(CONEVAL, 2011, pág. 7). Claro ejemplo de una falla institucional que se traduce en una ineficiencia del gasto.

De lo anterior, se dedujo la hipótesis del trabajo de investigación donde la eficiencia o ineficiencia del gasto público descentralizado es consecuencia de la inexistencia de una normatividad precisa y de una falla institucional en lo general.

Por ello, el objetivo del presente trabajo de tesis es evaluar y analizar el gasto público descentralizado en México durante el periodo 2000-2010, con el propósito de evidenciar la ineficiencia del mismo y con ello promover el fortalecimiento de las instituciones.

El trabajo de investigación se ha estructurado en tres capítulos, conclusiones y recomendaciones generales. El primer capítulo, tendrá como objetivo teorizar y conceptualizar la descentralización fiscal y el neoinstitucionalismo económico con el objeto de sentar las bases de la investigación.

El segundo capítulo, describirá y analizará tanto el marco regulatorio normativo como la composición de los ocho fondos del Ramo 33.

Una vez sentadas las bases teóricas y analizado el marco normativo del proceso de descentralización fiscal, se evaluará en el tercer capítulo, el marco regulatorio de los fondos del Ramo 33 a través de dos metodologías.

En la primera metodología, se utilizarán las matrices de correlación permitiendo evaluar el impacto de los recursos sobre los objetivos que se plantean en la LCF y con ello mostrar su eficiencia o ineficiencia.

En la segunda metodología, se utilizará un modelo de regresiones con mínimos cuadrados ordinarios (MCO) que permitirá reforzar los resultados obtenidos con las matrices de correlación. Se obtendrán los coeficientes de determinación y de correlación, mismos que permitirán determinar si hay una explicación de las variables-objetivo con respecto al Ramo 33 y el nivel con el que se correlacionan las mismas variables con los recursos de los fondos de aportaciones.

Finalmente, se formularán algunas conclusiones y recomendaciones partiendo de los criterios propuestos para el estudio y análisis que se ha formulado con el fin de lograr la eficiencia del gasto público descentralizado.

Capítulo 1.

Marco teórico e histórico de referencia en materia de gasto descentralizado en México.

La estructura temática se presenta en tres apartados, cada uno de ellos con sus subapartados, cuyo objetivo será teorizar y conceptualizar la descentralización fiscal y el neoinstitucionalismo económico con el objeto de sentar las bases teóricas de la investigación.

El primer apartado, “Descentralización fiscal”, tendrá como objetivo teorizar y conceptualizar el término descentralización fiscal, dado que es un concepto ambiguo, se mostrarán distintas definiciones de los autores expertos en la materia. También se explicarán las diferentes categorías de descentralización y se mostrará la diferencia con el concepto de desconcentración, con la intención de delimitar el concepto.

Lo anterior, permitirá entender cuál es la teoría que sustenta los procesos de descentralización fiscal que se han llevado a cabo en América Latina y México. Es por ello que este mismo apartado mostrará las experiencias de Brasil y Chile con la intención de entender mejor aún el proceso de descentralización fiscal en México y poder encontrar las similitudes o diferencias entre los procesos llevados a cabo entre un país y otro.

Dado que el enfoque de la investigación es neoinstitucionalista. El segundo apartado, “Neoinstitucionalismo económico”, tendrá como objetivo sentar las bases teóricas y con ello poder entender que es una institución a través de las distintas definiciones y con ello sustentar la hipótesis del trabajo. Dado que el objeto primordial de las instituciones es solucionar el problema de eficiencia de los mecanismos del mercado y del estado para la asignación y distribución de los recursos.

Por último, en el tercer apartado, “Relación entre instituciones y descentralización fiscal”, el objetivo es encontrar la relación que guardan las instituciones con el proceso de descentralización fiscal y de esta manera tener más elementos que sustenten la hipótesis del trabajo.

1.1 Descentralización fiscal.

El concepto de la descentralización es ambiguo pero se puede definir en términos generales como *“un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios”* (Aghón, 1993, pág. 8).

A la anterior definición, Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K. (2011, pág. 27) agregan lo siguiente: *“...con la expectativa que ello asegure mayor eficiencia en el uso de los recursos, mayor adecuación a realidades diversas y cambiantes, y un grado de incorporación ciudadana que agregue adicionalmente en los esfuerzos de crecimiento económico, equidad social”*.

Para Rodinelli (1989, citado por Finot, 2001, pág. 34) la descentralización se define como *“la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”*. Para este autor la diferencia entre descentralización y desconcentración radica en que esta última solo es una redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras, mientras que en la primera se da una transferencia total de responsabilidades desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, para Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989, citado por Finot, 2001, pág. 36) la diferencia no solo radica en que la descentralización es una transferencia de responsabilidades y la desconcentración solo es la gestión (mientras en la descentralización las decisiones son tomadas por el gobierno subnacional, en la desconcentración estas pueden ser tomadas desde el gobierno central). Para ellos, la gran diferencia está en el origen del poder, es decir, a quién deben responder los funcionarios: en la descentralización, a los electores, y en la desconcentración, a la autoridad que los designó.

La definición de descentralización puede ser muy amplia y ambigua y confundirse con la desconcentración, como anteriormente se comentó. Conceptualmente se distinguen cuatro categorías diferentes de la descentralización: la descentralización espacial, descentralización política, la descentralización económica o de mercado y la descentralización administrativa (Casalet, 2000). Algunos autores consideran una quinta clasificación: la operativa. Sin embargo, autores como Finot la considerarían como situaciones de descentralización administrativa.

Podemos encontrar que en el texto *“Federalismo Fiscal y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”* se define al primer tipo de descentralización (espacial) como *“la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal que se reduzca o limite la concentración a*

favor de pocos centros urbanos de gran tamaño” (Aregional, n.d., pág. 10). Una definición muy similar a la de Mónica Casalet, ya que define a la descentralización espacial como “el proceso de diseminar actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas de las grandes aglomeraciones modernas” (Casalet, 2000, pág. 11).

El segundo tipo de descentralización (política) se define como *“la transferencia a las entidades territoriales de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local” (Aregional, n.d., pág. 10). Siempre y cuando, indicaría la CEPAL (2011), se contemple una transferencia integral de poderes normativos desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales del gobierno. Diría Finot (2003, pág. 11), “el traslado de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerán los bienes públicos”.*

Finot (2001), hace una diferencia muy importante entre la descentralización política y económica, pues en ambos casos hay una transferencia de las decisiones sobre asignación, solo que en la primera son decisiones sobre provisión, mientras que en la segunda son transferencias de decisiones sobre producción. Es por eso que el tercer tipo (económica) está definido como *“la transferencia de los procesos de producción a la competencia económica” (Aregional, n.d., pág. 11).*

Finalmente, la descentralización administrativa está definida como *“la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas con el objetivo de aumentar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones” (Aregional, n.d., pág. 10). Para dicha consultoría, la desconcentración es uno de los tres tipos de descentralización administrativa definida como “el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias” (Aregional, n.d., pág. 11).*

Sin embargo, la definición de Prud’Homme (1997, citado por Casalet, 2000, pág. 12) sobre descentralización administrativa *“la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales”* difiere sustancialmente de aquella que brinda la consultoría y estaría más cercana a la de Rodinelli, lo que implicaría una cierta autonomía de los gobiernos locales.

Se ha podido observar que la mayoría de los autores definen a la desconcentración como una transferencia de funciones desde un nivel central hacia los niveles más inferiores. Y han definido a la descentralización como una transferencia de poder, cualquier forma de poder. Sin embargo, si se busca el término desconcentrar en el diccionario de la Real Academia Española (RAE), se encontrará que el significado es lo opuesto a concentrar (reunir en un centro lo que estaba separado). Es decir, que cuando se habla de desconcentrar, se asume que existe una dispersión territorial. Y en el caso de

descentralizar, que es lo opuesto a centralizar (asumir facultades atribuidas a organismos locales), se refiere a que se deja en manos de los gobiernos subnacionales todas las facultades que antes tenía el gobierno central.

Pero, ¿qué es la descentralización fiscal? Para Gabriel Aghón (1993, pág. 8) la descentralización fiscal ocurre cuando *“las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el nivel inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central”*. De modo que, cierta independencia administrativa a las autoridades subnacionales no se considera como descentralización sino como un proceso de desconcentración.

Sin embargo, para Eduardo Gómez (2003, pág. 126) la descentralización fiscal se define como *“la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias”*.

De esta forma, Espinoza y Marcel (1993, pág. 7) consideran que la descentralización *fiscal “es un ingrediente imprescindible de todo proceso de descentralización institucional”*. Además de que con la descentralización fiscal se busca romper ese control de planeación y asignación de recursos que tiene el gobierno central que no ha podido mantener un crecimiento sostenible (Oates, 1999).

El principio básico de la descentralización fiscal es que las prestaciones o asignación de los servicios básicos debe estar ubicado en el nivel más bajo del gobierno, así lo plantea Oates en su teorema de la descentralización *“Para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales será siempre más eficiente que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”* (Oates, 1972, citado por Aghón, 1993, pág.9).

De manera similar, Aghón (1993, pág. 9) plantea lo siguiente: *“las preferencias de las distintas comunidades son heterogéneas y por ello el nivel subnacional debe proveer los bienes públicos ya que estos tienen mayor información sobre las preferencias de sus habitantes”*. Es por eso que de las tres funciones económicas fundamentales: asignación, estabilidad macroeconómica y distribución, la que conviene descentralizar es la primera.

Las otras dos funciones (estabilidad macroeconómica y distribución) se deben dejar en manos del gobierno central, ya que los gobiernos locales no tienen control sobre los precios, el empleo y la actividad económica (Musgrave, 1959, citado por Merino, n.d., pág.

146). López (1996) muestra un ejemplo claro de lo dicho anteriormente, ya que si los gobiernos subnacionales descentralizados operaran cada uno sus propias políticas macroeconómicas (endeudamiento y crecimiento del gasto), las presiones sobre los mercados de capitales, así como las presiones de costo tendrían un impacto difícil de evaluar, generando de esta manera, incertidumbre a los precios de bonos y acciones, y hasta la misma tasa de interés, afectando directamente a la inversión. Además de que la existencia de una sola moneda crea un contexto de integración nacional. A su vez, se considera que el gobierno central tiene mejores herramientas para la redistribución de los recursos (Merino, .n.d., 147).

Sin embargo, para que la asignación de los recursos en el proceso de la descentralización fiscal sea más eficiente que los procesos centralizados, debe existir una demanda geográficamente diferenciada, ya que permitiría una mejor adecuación a las preferencias particulares (Finot, 2001).

A partir de aquí, surgen dos preguntas: ¿qué es la eficiencia? ¿cómo asegurar la eficiencia en la asignación de los recursos, además de existir una demanda geográficamente diferenciada?

La primera pregunta responde al uso óptimo de los recursos, en este caso, de las unidades descentralizadas. La eficiencia también puede entenderse como el grado de congruencia entre la oferta del servicio y las necesidades de la propia comunidad. En otras palabras, es aquella correspondencia entre lo que se provee y lo que los ciudadanos esperan recibir a cambio de sus contribuciones (Finot, 2001).

En la segunda pregunta, la teoría indicaría que para asegurar la eficiencia se vuelve un elemento esencial la participación ciudadana, referida esta, a las soluciones coordinadas en oposición a las privadas. La participación puede ser directa, que los ciudadanos decidan sobre la asignación de los recursos, o indirecta, a través de los representantes (Finot, 2001).

Existen tres condiciones fundamentales para lograr la eficiencia en la asignación de los recursos. La primera condición, es que el aparato estatal se acerque lo más posible al ciudadano. Para Finot (2001) el propio nivel municipal no es suficiente, la descentralización debe llegar hasta un nivel submunicipal. La segunda condición, es que la transferencia de competencias y recursos llegue hasta el nivel más próximo al ciudadano. Es decir, que se genere un proceso de descentralización muy profundo. Y la última condición, es que los ciudadanos decidan sobre la provisión de los bienes públicos y con qué parte de su ingreso contribuirán a esta provisión (Finot, 2001).

Por otro lado, para Espinoza y Marcel (1993, pág. 12), la eficiencia de la descentralización fiscal depende de dos supuestos fundamentales. El primer supuesto depende, de la existencia de flexibilidad fiscal a nivel local, expresada en la autonomía de las autoridades subnacionales para ajustar sus ingresos y gastos a las preferencias de la comunidad. Y el

segundo, de la existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte de público, expresada ya sea en movilidad geográfica de los habitantes o en mecanismos democráticos de decisión y control del gobierno respectivo.

Sin embargo, para Espinoza y Marcel (1993), estas dos condiciones no se cumplen con facilidad. Ya que la primer condición, que determina la viabilidad de materializar las preferencias, frecuentemente está limitada por las autoridades fiscales. Y la segunda, que revela las preferencias de la comunidad, es un supuesto de relevancia incierta, sobre todo en países subdesarrollados, ya que generalmente las decisiones locales descansan en otro tipo de mecanismos.

Por último, para Finot (2003) habría dos condiciones básicas de eficiencia. La primera condición, es que exista una correspondencia entre las preferencias territorialmente diferenciadas y las circunscripciones político-administrativas dentro de las que se hará el proceso de decisión. Y la segunda, es que las pérdidas de economía de escala que la centralización puede implicar sean inferiores a las ganancias que se pueden llegar a obtener con el proceso de descentralización.

En aquellos países donde la democracia es débil, no existirá una adecuada participación ciudadana, y no lograr una adecuada participación ciudadana es una de las principales razones teóricas que se da para explicar la ineficiencia en el proceso de la descentralización fiscal (Finot, 2001).

En México la descentralización fiscal podría no apegarse a una de las clasificaciones mencionadas anteriormente. Dada la naturaleza del Ramo 33, podría considerarse que en México ha existido un proceso de descentralización administrativa en combinación con algunos elementos de desconcentración.

En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se nota la existencia de una transferencia de funciones y recursos para la provisión de determinados servicios públicos y sociales con el objetivo de aumentar la eficiencia del estado en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se logra ver una transferencia de la capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales. Es por ello que se encuentran algunas características del proceso de desconcentración en los ocho fondos de aportaciones del Ramo 33, ya que sí se logra observar una redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras. Pero no una transferencia total de responsabilidades desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.

1.1.1. Descentralización fiscal en América Latina, 1980-2000. Los casos de México, Brasil y Chile.

El objetivo de este subapartado es mostrar los antecedentes históricos de los procesos de descentralización fiscal llevados a cabo en América Latina a partir de la década de los 80 hasta el año 2000. Se eligieron a los tres países más representativos de América Latina, dada su importancia económica y además de que estos son los que muestran los avances más significativos de los procesos de descentralización fiscal. Otro criterio que se tomó en cuenta a la hora de seleccionar a estos países, y que es importante mencionar, es que se eligió a un país unitario, como lo es Chile, y dos federales, como lo son México y Brasil, con la finalidad de identificar similitudes y diferencias.

Anterior a la crisis de la deuda durante la década de los 80, en América Latina predominaba en los gobiernos nacionales la centralización tanto de las decisiones políticas como las económicas (Finot, 2002). Y es por eso que a partir de la década de los 80, se han venido dando cambios sustanciales tanto en los esquemas de relaciones intergubernamentales como en las normas constitucionales y legales que redefinen la estructura del estado y la asignación de los recursos (Aghón, 1993). Estos cambios han dado pie al desarrollo de los procesos de descentralización fiscal en casi todos los países latinoamericanos. Entre los procesos que más destacan están los casos de: México, Brasil y Chile.

Históricamente en los países federales (México y Brasil) los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios (estados), para luego avanzar hasta los niveles más próximos al ciudadano (municipios). En cambio, en los países unitarios (Chile) los procesos de descentralización fiscal se enfocan hacia el nivel municipal, mientras que el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional (Finot, 2001).

En la región, el proceso de descentralización fiscal ha consistido principalmente en transferir funciones, desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos subnacionales, en materia de servicios básicos (Finot, 2001).

Uno de los objetivos de la descentralización fiscal fue ampliar la democratización cuya característica fue la transferencia, a los gobiernos subnacionales, de responsabilidades en la prestación de servicios básicos, especialmente los de educación y salud, que habían sido centralizados anteriormente (Finot, 2003). Con esta nueva descentralización se buscaba generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer fente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para hacer frente a la deuda social (Finot, 2005).

Sin embargo, Centrólogo y Goldschmit (2010, citado por CEPAL, 2011, pág. 38), consideran la existencia de tres procesos de descentralización fiscal en América Latina: en un primer momento, se descentralizaron los servicios de salud y educación durante gobiernos no

democráticos en Chile y Brasil. Un segundo proceso, corresponde con los avances democráticos en muchos países de la región. Finalmente, el último proceso ocurre en países donde se están desarrollando reformas que tienen el objetivo de mejorar la provisión de servicios a través de las transferencias.

Es por eso que uno de los aspectos esenciales que acompañaron a los procesos de descentralización en América Latina fueron los sistemas de transferencias destinados a compensar las diferentes capacidades de ingresos de los distintos gobiernos subnacionales. En la región tales transferencias suelen ser la principal fuente de ingresos para la mayoría de los estados, en particular los municipios (Finot, 2005).

Sin embargo, los sistemas de transferencias vigentes en la región son inadecuados no solamente en términos de equidad, sino también en lo que se refiere a eficiencia. Ello lleva a que el ciudadano dependa de que tan rica sea la jurisdicción para obtener los servicios que por derecho le corresponden. También tienden a divorciar las decisiones sobre gasto a aquellas sobre la generación de ingresos locales, lo que impide que se revelen las preferencias geográficamente diferenciadas, condición esencial para que la descentralización fiscal contribuya a la eficiencia en la asignación de los recursos (Finot, 2005).

De esta manera podemos concluir que la región muestra avances en los procesos de descentralización fiscal. Sin embargo, los objetivos iniciales no se han cumplido, los procesos de democratización aún son muy débiles y no se han podido generar espacios para la participación ciudadana y con ello la asignación de los recursos ha sido ineficiente.

Aquellos países que más han descentralizado sus servicios corresponde con aquellos países federales, más extensos y más desiguales, pues sus sistemas de compensación (transferencias) no alcanzan a reducir esta última (Ejemplo: Brasil y México).

El procesos de descentralización fiscal ha alcanzado poco a los municipios (con excepción relativa de Brasil), dado que en la mayoría de los casos la autonomía es muy precaria (Finot, 2003).

1.1.1.1. Descentralización fiscal en México, 1980-2000.

Con la tercera Constitución del país promulgada en 1917, la cual continúa vigente, se adoptó el régimen Federal bajo la figura de República representativa, democrática y federal. México está constituido por 31 estados libres y soberanos, y estos a su vez se han constituido por poco más de 2,400 municipios (Torres y Hernández, 1998).

El poder público de los municipios, estados y federación están divididos en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno cuenta con su propia Hacienda Pública (Torres y Hernández, 1998).

Desde que inicio la vigencia de nuestra actual Constitución, se impuso que al estado le correspondía la rectoría del desarrollo del país y con ello la planeación, conducción y orientación de la actividad económica. A pesar del carácter federal, al país se le condujo con una dinámica centralizadora, que poco a poco concentró los distintos aspectos de la vida nacional y a su vez obstaculizó el desarrollo tanto económico como social y político de los estados y sobre todo de los municipios (Torres y Hernández, 1998).

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, se condensó una gran cantidad de impuestos federales y locales, con la intención de eliminar la duplicación tributaria.

Es a partir de la década de los 80 que se comienza a dejar a un lado las políticas centralistas como consecuencia de la crisis económica y los procesos de ajuste fiscal. Ello se reflejó en la política regional de Miguel de la Madrid plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1988 cuyos objetivos eran: descentralizar y redistribuir las competencias en las tres instancias del gobierno, reubicar las actividades de producción y dirigir la actividad económica a ciudades medias. De esta manera, se integró una red de comunicaciones, transportes, almacenamiento y comercialización para integrar los mercados regionales (Cabrero, 1998, citado por Casalet, 2000).

Sin embargo, es hasta el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 que se presenta el tema de la descentralización fiscal como una vía para acercar el gobierno a los ciudadanos y a su vez aumentar la participación de estos en las decisiones asignativas y con ello racionalizar el ejercicio del gasto (Torres y Hernández, 1998).

Se comenzó con una redistribución de competencias y responsabilidades, con el aumento de transferencias de recursos, del gobierno federal hacia sus estados y municipios con el objetivo de sustentar una estrategia para la recuperación, el crecimiento económico y además una mejoría en la colaboración administrativa (Torres y Hernández, 1998).

Durante los últimos años, la descentralización fiscal se ha manifestado principalmente en el ámbito del gasto público, sobre todo en la provisión de servicios como educación, salud e infraestructura municipal (Cayeros y Castañeda, 2004). En México la descentralización fiscal se formalizó en el año de 1998 con la creación del Ramo 33. Actualmente lo

componen ocho fondos cuyos objetivos de atender a las distintas necesidades de la población y sus fórmulas de distribución se encuentran plasmados en el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El proceso de descentralización fiscal se presenta como un gran avance en el fortalecimiento del federalismo mexicano y en la provisión de los servicios más básicos para la población. Sin embargo, este avance no ha sido suficiente para potenciar el desarrollo económico (Merino, n.d.).

1.1.1.2. Descentralización fiscal en Brasil y Chile, 1980-2000.

Brasil es un país federal en el que se reconoce la existencia de territorios, poblaciones y culturas diversas, así lo marca el artículo primero de su Constitución (1988) (Finot, 2003). A nivel subnacional, Brasil tiene la estructura estadual más poderosa de América Latina. La razón se encuentra en que cada estado tiene una importancia fundamental y central en las decisiones políticas, económicas y sociales. Es decir, las competencias de cada estado son totales (disponibilidad y manejo de recursos y financiamiento). Por tales razones, Brasil es el país más descentralizado de la región (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

La Unión Federativa, los estados y municipios constituyen los eslabones de institucionalidad y se encuentran fortalecidos por la democracia y sujetos a un control ciudadano a través de la participación ciudadana, aunque en la opinión de varios expertos la participación es parcial pues aún no llegan a tener el protagonismo necesario en la gestión servicios a escala regional y local. Sin embargo, Brasil no está exento de los problemas que existen en la región, en los últimos años la seguridad ciudadana se ha convertido en un gran problema nacional. Por otra parte, los programas de cobertura social no han impactado homogéneamente con lo cual se ha mantenido una desigualdad social (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

La descentralización fiscal de los servicios en Brasil han sido objeto de un conjunto de programas, políticas y acciones durante los últimos años, cuyo objetivo es incrementar la democracia, el desarrollo económico y sobre todo enfrentar la pobreza que ha asediado a Brasil.

Dentro de los aspectos generales que destacan del proceso de descentralización fiscal en el país se encuentran los siguientes: un incremento de las transferencias en infraestructura social, educación, salud, pensiones y fomento productivo; y programas nacionales que apuntan a la superación de las necesidades esenciales de la sociedad (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011). A pesar de que en la mayoría de los países de la región las transferencias territoriales provienen de casi la totalidad de los impuestos nacionales, en Brasil se originan principalmente en dos impuestos federales (el impuesto sobre la renta y sobre productos industrializados) lo que permite que el gobierno federal tenga un amplio manejo en la política fiscal (Finot, 2005).

La atención de salud básica es el servicio más solicitado por la ciudadanía. Cuando se constituye el Sistema Unificado y Descentralizado de Salud entre 1986 y 1988 es cuando se asume a la descentralización como un eje estratégico del sistema sanitario a construir, pues en opinión de los expertos la descentralización es la forma más benéfica para la provisión eficiente del servicio. También se buscó que los estados descentralizaran el servicio en sus propios territorios, es decir, se buscó municipalizar los servicios de atención básica de salud. Es hasta 1993 cuando se fortalece la descentralización fiscal en Brasil mediante una legislación renovada en la cual los estados asumen la responsabilidad

en la dirección y supervisión de los servicios de salud, delegando global o parcialmente responsabilidades en el nivel municipal. Ya para 2002 con la creación de “Regiones Asistenciales de Salud” es cuando se propicia una acción conjunta entre municipios que mejora significativamente su eficiencia en el uso de recursos (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

Los servicios de educación básica y media se descentralizaron en Brasil de forma parcial, pues la responsabilidad la asume el nivel estatal en su mayoría y muy poco es asumido por el nivel municipal. En materia de financiamiento, Brasil acompañó la descentralización con la creación en 1996 del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF), en el cual se estableció que cada unidad federada debe destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estaduais y municipales que la Constitución obliga destinar a la educación (Centrángolo, 2007). A pesar de ello, dado que la participación ciudadana en la gestión de este servicio es muy débil y aunado con la mala infraestructura y capacitación de los docentes hacen que la calidad del servicio se reduzca, lo cual se refleja en la pruebas de medición internacional (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

Por último, en Brasil la seguridad ciudadana sigue siendo el principal problema social y es uno de los obstáculos para su desarrollo económico. Se han lanzado varios programas como Plan Nacional de Seguridad Pública durante el gobierno de Cardoso y el más reciente con Lula el Plan Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía (PRONASCI). Sin embargo, para los expertos los problemas de seguridad pública persisten y siguen siendo muy graves (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

En cambio, en Chile el proceso de descentralización fiscal tuvo como objetivo principal profundizar las reformas sectoriales, impulsado en la década de los 80 por el gobierno militar por razones principalmente políticas y fiscales (CEPAL, 2011). A diferencia de Brasil y México, Chile es un estado que a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser una República unitaria en cuya forma de gobierno se contemplan dos niveles subnacionales: el regional y el comunal o local (Espinoza y Marcel, 1993).

Con los cambios en la división política-administrativa de Chile en 1974 se dio origen al proceso denominado como regionalización, cuyo territorio quedó dividido en 15 Regiones y 51 Provincias. Las Regiones quedaron a cargo de un intendente, y tienen como función principal el desarrollo económico y social de la región. En cambio, las Provincias quedaron a cargo de un gobernador, y cuentan con autonomía, fuentes propias de financiamiento y una concentración de responsabilidades plasmada dentro de la Constitución. Tanto las Regiones como las Provincias son de confianza exclusiva del Presidente de la República (Espinoza y Marcel, 1993).

La actual descentralización fiscal en Chile es el resultado de un conjunto de reformas que se expresaron en los procesos de regionalización y municipalización que inicio en la

década de los 70 y que fue reforzada con reformas constitucionales de 1991. Con estas reformas se amplió el rango de competencia de las localidades (municipios), los cuales pasaron a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación, salud, empleo, vivienda y asistencia social. Con ello se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), cuyos objetivos son respaldar a la administración regional para apoyar una gestión más descentralizada (Espinoza y Marcel, 1993).

Con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en 1975 se profundizó aún más el proceso de descentralización fiscal, pues el FNDR financia inversiones en infraestructura productiva y social de interés local, mediante un proceso de selección de proyectos. Es decir, que los gobiernos regionales asignan recursos del gobierno central hacia inversiones que son operadas por los gobiernos locales (Espinoza y Marcel, 1993).

Con el Fondo Común Municipal a nivel local, se fortaleció, aunque insuficientemente, la capacidad municipal, renovando y mejorando los servicios esenciales, de esta forma Chile ha tenido su mayor proceso de descentralización fiscal en su historia. Sin embargo, la participación ciudadana aún es muy débil y ella no se ha reflejado en la provisión de los servicios básicos de salud, educación y seguridad (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

Respecto a los servicios de salud y educación que fueron traspasados a las municipalidades, el problema central se encuentra en la ineficiencia de estos. En el caso chileno, la transferencia de competencias en salud primaria que se dio en la década de los 80, ha sido muy dispar, tanto por los recursos financieros y profesionales, como por la capacidad de liderazgo municipal (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

Respecto a la descentralización de la educación consistió principalmente en adjudicar un rol de gestor directo de dichos servicios a los municipios. Para los expertos, la transferencia de dichos servicios fue un problema para los municipios y no una solución (Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K., 2011).

En Chile las transferencias provienen de recursos generados por las localidades que perciben mayores ingresos a través del Fondo Común Municipal, en principio son de libre disponibilidad pero se les induce a utilizar estos recursos como aportes locales para optar a varios fondos concursables, donde el más importante es el FNDR. La ventaja de este sistema es que se comparten fuentes de ingreso que suelen distribuirse muy desigualmente. (Finot, 2003).

1.2 .Neoinstitucionalismo económico.

No podría entenderse el neoinstitucionalismo económico si no se entiende su origen; el institucionalismo y su evolución a través de los años. En este apartado se realizará una revisión histórica sobre el institucionalismo con la idea de comprender el contexto en el que se desarrolla el neoinstitucionalismo económico.

La importancia de las instituciones ha crecido mucho en los últimos años, pues se les ha otorgado un lugar importante como elementos para el desempeño económico. Su objeto primordial es solucionar el problema de eficiencia en los mecanismos del mercado y del estado para la asignación y distribución de los recursos (Ayala, 1999).

Se ha reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente y estable, no es suficiente aplicar reformas al mercado ni políticas macroeconómicas, sino que se ha reconocido la necesidad de diseñar nuevas y mejores instituciones que no solo deben de responder al momento, sino también mantener una perspectiva de largo plazo para responder y adecuarse a la realidad cambiante. Ya los factores políticos, geográficos y naturales que distinguen a los países desarrollados de los subdesarrollados no son suficientes para marcar la diferencia en el desempeño económico, esta diferencia puede ser explicada por el papel de las instituciones (Ayala, 1999).

Para Douglass North las instituciones están definidas como *“Las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”* (North, 1993, pág. 13).

Ayala se asemeja a la definición de North sobre las instituciones *“El conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales”* (Ayala, 2004, pág. 321).

Para Peter Berger las instituciones son *“las formas de actuar con las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes”* (Berger, 2000, citado por Rivas, 2003, pág. 39).

Por último, Rivas concibe a las instituciones como *“las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; que son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema”* (Rivas, 2003, pág. 39).

Por tanto, las instituciones son las reglas que organizan al sistema económico y al mismo tiempo son estas mismas las que establecen las relaciones de intercambio tanto económico, como político y social (Ayala, 1992). Las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, tanto las conductas del ser humano como las reglas, normas y tradiciones de los individuos (Rivas, 2003).

Muchos identifican a las instituciones con las organizaciones públicas o privadas que aplican programas, políticas o leyes específicas. Sin embargo, entre los institucionalistas se hace una diferencia clara entre instituciones y organizaciones; mientras las instituciones son las reglas y normas; las organizaciones son el conjunto de reglas y normas que forman un espacio donde los individuos se relacionan y forman grupos para emprender acciones colectivas (Ayala, 2004).

Se pueden clasificar a las instituciones de diferentes formas: por su origen y por su formalización en la ley. Por su origen se distinguen dos tipos: las sociales y las estatales. Y, por su formalización en la ley las instituciones pueden ser: formales e informales (Ayala, 2004).

Por su origen, instituciones sociales son aquellas creadas por una determinada sociedad, este tipo de instituciones no son obligatorias, es decir, no hay una fuerza coercitiva que obligue a la sociedad a cumplir este tipo de instituciones, descansan en la propia responsabilidad de cada individuo el cumplirlas o no (Ayala, 2004).

Las instituciones estatales tienen su origen en un tercer partido, esto significa que se imponen a los individuos de forma externa y el estado tiene la obligación de su observancia. Las sanciones y castigos que pueden surgir por su incumplimiento están formalizadas en alguna ley (Ayala, 2004).

Las instituciones formales son las reglas escritas en leyes y reglamentos que tienen como objetivo primordial solucionar y coordinar problemas económicos, sociales y políticos. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir y plasmar en alguna ley, norma o reglamento (Ayala, 2004).

La mayor parte de las instituciones formales provienen de las tradiciones y costumbres no escritas. Conforme las sociedades van evolucionando, estas se convierten en leyes escritas. Las reglas formales incluyen reglas políticas y económicas que permiten manejar las disputas entre los distintos individuos además de que facilitan el intercambio. Muchas veces las reglas son ideadas para favorecer los intereses privados, no del bienestar social (North, 1993).

El vínculo entre las instituciones formales e informales es muy estrecho dado que las instituciones formales son complementarias a las instituciones informales. Por consiguiente, podemos caer en una noción inadecuada cuando consideramos a las instituciones formales como el único factor para el desempeño económico (North, 1993).

En cambio, las instituciones informales están definidas como las reglas no escritas, como tal son las costumbres y tradiciones que se van formando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres de una región, población o país. Este tipo de instituciones son autocumplidas pues no se necesita de algún poder coercitivo para

hacerlas cumplir, sino que dependen de cada individuo si las cumple o no, la obligación únicamente se vuelve de moral o de ética (Ayala, 2004).

Para North, las instituciones informales proviene de *“información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura”* (North, 1993, pág. 55).

Para Elizabeth Colson, las instituciones informales son *“Sea que llamemos costumbres, leyes, usos o reglas normativas, el nombre tiene poca importancia. Lo que es importante es que comunidades como las tongas no dan libertad a sus miembros de hacer lo que quieran... Operan conforme a un conjunto de normas o reglas que definen la acción apropiada en diversas circunstancias. Las normas, cuando mucho, sirven para eliminar conjuntos de intereses definiendo lo que la gente puede esperar con certeza de sus semejantes... Las normas, aún cuando a veces pueden producir conflictos, reducen las probabilidades del conflicto... Las normas no resuelven todos los problemas; solo simplifican la vida...”* (Colson, 1974, citado por North, 1993, págs. 56-57).

Para North, aunque las reglas formales puedan cambiar de un día para otro, ya sea por decisiones políticas o por algún otro factor, las instituciones informales, plasmadas en las tradiciones y costumbres, se vuelven más difíciles de eliminar. De ahí que para él, el cambio institucional se vuelve un proceso complicado (North, 1993).

Sin embargo, para Ayala reformar y adaptar a las instituciones frente a los cambios políticos, económicos y sociales, dependen de dos elementos básicos (Ayala, 1992):

- De la respuesta de los grupos e individuos frente a los incentivos contenidos en las instituciones existentes (ejemplo: derechos de propiedad) y;
- De la capacidad de los grupos e individuos para transformar sus decisiones en nuevas reglas que institucionalicen su participación en la distribución de la riqueza y poder político.

Por otro lado, DiMaggio identifica cuatro etapas en el proceso del cambio institucional: *“1) la formación institucional; 2) El desarrollo institucional; 3) La desinstitucionalización; y 4) La reinstitucionalización”* (DiMaggio, 1988, citado por Rivas, 2003, pág. 39).

1.2.1. Del institucionalismo al neoinstitucionalismo económico.

El institucionalismo surge como un movimiento en 1918 y tuvo algo que ver con el fin de la Primera Guerra Mundial. El movimiento institucionalista hizo varias contribuciones positivas. En primer lugar se propusieron mejorar la medición económica. En segundo, los institucionalistas contribuyeron en temas como psicología y economía, ciclos económicos, comportamiento de las empresas en la fijación de precios, entre otros temas. Finalmente, los institucionalistas contribuyeron en el desarrollo del seguro de desempleo, legislación laboral y en la regulación y planeación de los servicios públicos (Rutherford, 2001).

La vieja escuela institucionalista o también conocida como economía institucional estadounidense tiene sus orígenes en tres autores importantes, también conocidos como los fundadores del institucionalismo: Thorstein Veblen, John R. Commons y Wesley Mitchell (Rutherford, 2001). Este viejo institucionalismo puso en duda a todos aquellos modelos racionalistas de la época, y propusieron una investigación profunda de la realidad económica a través de hechos económicos bien seleccionados (Kalmanovitz, 2003).

Para Veblen, las instituciones eran más que las restricciones a la actividad individual, sino que encarnaban las formas de pensamiento y comportamiento generalmente aceptadas (Rutherford, 2001). De esta manera, Veblen definió a las instituciones como *“hábitos de pensamientos decantados que son comunes a la generalidad de los hombres o como el surgimiento de procesos de pensamiento rutinizados que son compartidos por un gran número de personas en una sociedad dada”* (Veblen, 1965, citado por Kalmanovitz, 2003, págs. 193-194). Para Veblen las instituciones no promovían el beneficio social (Rutherford, 2001). Rechazaba la idea de que una sociedad pudiera ser mejorada, descartó que las sociedades tuvieran algún fin, todo ocurría de manera aleatoria (Kalmanovitz, 2003).

Commons definía de distintas maneras a las instituciones, algunas veces las instituciones eran los marcos legales o los derechos naturales; otras veces significaban el comportamiento de los reclusos; y en algunas otras, se consideraban a las instituciones como todo aquello que criticaba a la economía clásica o hedonista (Commons, 2003).

Finalmente, Wesley Mitchell realizó una combinación de las ideas veblenianas con respecto a la significación de las instituciones de la economía monetaria. Para Mitchell las instituciones eran todas aquellas formas de comportamiento que regulaban a las masas (Rutherford, 2001).

En el periodo de entre guerras (Primera y Segunda Guerra Mundial), el institucionalismo alcanzó una gran importancia. Pero una vez que los modelos neoclásicos comenzaron a tener un mayor reconocimiento, apoyados por el surgimiento de la econometría que permitió hacer las mediciones empíricas a través de la estadística y la teoría. Los institucionalistas fueron acusados de hacer mediciones sin teoría y comenzaron a moverse desde una posición central hacia una posición marginal, indudablemente el

institucionalismo no desapareció pero sí dejó de tener importancia para los periodos posteriores (Rutherford, 2001).

Poco a poco, los neoclásicos fueron eliminando de sus modelos los contenidos institucionales, pero fue hasta hace poco que la falta de estos contenidos institucionales se convirtieron en un verdadero problema, tanto a nivel teórico como a nivel aplicado. Fue hasta la década de los 70, con el surgimiento del neoinstitucionalismo económico (NE) lo que desató de nuevo el interés sobre las instituciones. El NE, a diferencia del institucionalismo que intentó suplantar a la teoría neoclásica. Se define a sí misma como un intento por complementar a la teoría neoclásica, explicando factores institucionales que antes se consideraban como dados (Rutherford, 2001).

Dado que este enfoque tiene sus raíces en la vieja escuela institucionalista. Esta escuela se distinguió por introducir en el análisis neoclásico el papel de las instituciones, la toma de decisiones y el comportamiento de los individuos y de organizaciones sociales como factores externos al sistema económico, pero que afectaban el desempeño económico (Ayala, 1992).

De esta forma, el neoinstitucionalismo económico buscó combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambas. En efecto se supone que las instituciones influyen positivamente o negativamente en el desempeño global económico, político y social; en la medida en que estas son un incentivo o desincentivo a los comportamientos de los grupos sociales (Ayala, 1992).

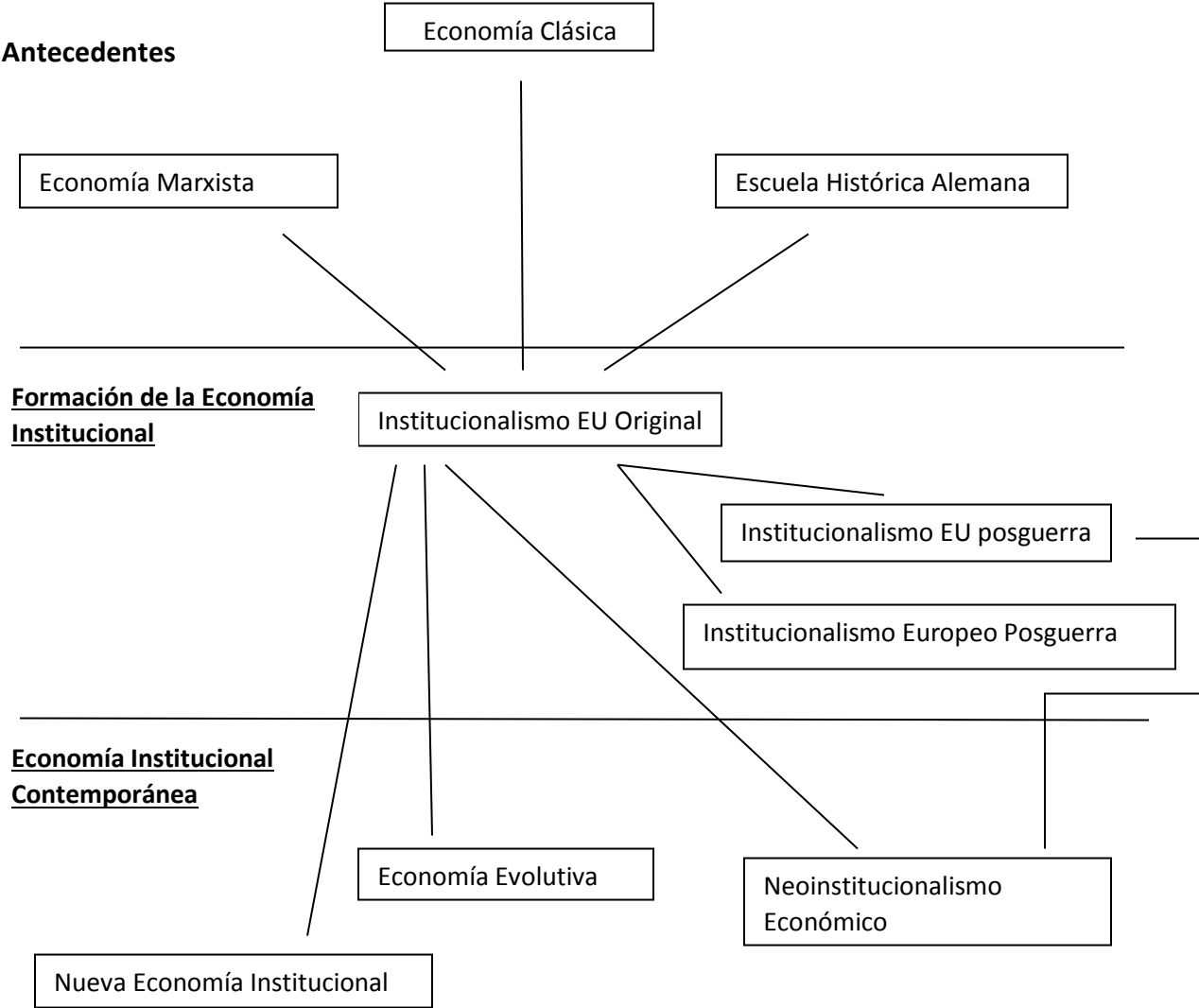
El NE recuperó la tradición institucionalista pero con una diferencia básica: introdujo las variables institucionales como un componente endógeno y decisivo al elaborar modelos de comportamiento social (Ayala, 1992).

North hizo hincapié en que los modelos neoclásicos tienen una capacidad analítica importante pero que estos no toman en cuenta los cambios de derechos de propiedad al momento de que los agentes intercambian la producción, ya que estos toman en cuenta las restricciones de las organizaciones y las instituciones (Ayala, 1992).

El modelo neoinstitucionalista tiene las siguientes ventajas y características sobre los enfoques tradicionales (Ayala, 1992):

- Incorpora las fricciones y conflictos que ocurren cuando hay intercambios y relaciones económicas, ya sea que son causados por los contratos, regulaciones y leyes de intercambio, derechos de propiedad y costos de transacción.
- Toma en cuenta la toma de decisiones y las elecciones o preferencias de los agentes.
- La necesidad de que coexista los aspectos económicos, políticos y sociales.
- No todas las variables son susceptibles a mediciones y comprobaciones empíricas o de simulación matemática.

Cuadro 1.1. Esquema general de corrientes del pensamiento económico institucional.



Fuente: Grandlgruber, B. Instituciones, coordinación y empresas: análisis económico más allá de mercado y Estado.

1.3. Relación entre instituciones y descentralización fiscal.

La importancia de este apartado es mostrar la relación que guardan las instituciones con el proceso de descentralización fiscal, es por ello que se explica el modelo principal-agente. Es importante entender al estado y al mercado como institución, ya que ello permite entender cuáles han sido las fallas institucionales que pueden relacionarse con el problema de ineficiencia del gasto descentralizado.

En México los gobiernos subnacionales desempeñan el papel de agentes, con respecto al papel del principal del gobierno central. Es decir, el gobierno central tiene una amplia intervención sobre las decisiones del gasto descentralizado que realizan los gobiernos subnacionales. En este tipo de modelo (“Principal-agente”) las transferencias adquieren una importancia fundamental como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores (Gómez, 2003).

El problema de este modelo radica en que la información es asimétrica, pues es común que los gobiernos subnacionales (agentes) tengan mayor información sobre el gasto de los recursos que les son transferidos desde el gobierno central (principal), y ello aunado con los mecanismos de evaluación ineficientes, es una de las principales causas para no cumplir los objetivos establecidos (Ayala, 1999).

Para que en México coexista un modelo “Principal-agente” eficiente y con ello profundizar el proceso de descentralización fiscal aumentando la eficiencia del gasto, es necesaria una reforma institucional, un cambio en las reglas del juego, donde según Claudio Veliz (1980, citado por Finot, 2003, págs. 29-30), es más difícil en América Latina ya que predomina la cultura centralista.

Aunque lo anterior puede ser parcialmente cierto, desde la época Colonial en América Latina, incluido México, siempre ha existido una tradición municipalista y federalista, lo que hace pensar que sí es posible hacer una reforma institucional para profundizar el proceso de descentralización fiscal y aumentar la eficiencia del gasto descentralizado.

1.3.1. Principal-agente.

Cuando existe un contrato, la relación entre las partes es jerárquica y asimétrica, es decir, la relación entre las partes es desigual. En el intercambio se entablan relaciones entre una parte (principal), que detenta los derechos de propiedad de un activo hacia la otra parte (agente), que administra la propiedad de los activos (Ayala, 2004).

En el caso de México, es así como sucedieron las cosas con el proceso de descentralización fiscal. El estado, quien funge en este sentido como el principal, detentó la función administrativa de algunos servicios básicos hacia los estados subnacionales, quienes siguiendo la línea de este modelo, hacen el papel de agentes para ejercer una función administrativa.

El estado (principal) siempre busca maximizar su utilidad, en este caso siempre buscará el crecimiento y desarrollo del país. Sin embargo, no tiene la información suficiente sobre cuales serán las condiciones en las que actuarán los estados subnacionales (agentes) y sí estos cumplirán los objetivos plasmados en los marcos legales, en este caso si los estados subnacionales cumplirán los objetivos que están plasmados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Es por eso que se crean mecanismos como: la rendición de cuentas, análisis y evaluación sobre la eficiencia del gasto descentralizado, entre otros; para poder estar más cerca del cumplimiento de estos.

Mecanismos ineficientes de evaluación o una mala relación entre el principal y los agentes pueden resultar en una mala asignación de los recursos y pérdida de eficiencia, elevados costos de transacción asociados al monitoreo del cumplimiento de los objetivos establecidos, programas de evaluación de desempeño, etc (Ayala, 2004).

Entre las ventajas de un diseño eficiente del modelo "Principal-agente" se encuentran las siguientes: disminución de incertidumbre y desconfianza en la relación de intercambio, en este caso una disminución de desconfianza sobre los recursos que se transfieren desde el estado nacional hacia los gobierno subnacionales, es decir, las transferencias del Ramo 33; y una mayor disponibilidad de información, con la cual evaluar y analizar el desempeño eficiente de los recursos descentralizados (Ayala, 2004).

Para que la relación entre el principal y sus agentes sea la más adecuada debe existir un entorno institucional formal e informal más propicio para las partes contratantes.

1.3.2. La hipótesis de Tiebout.

La hipótesis de Tiebout indica que la competencia entre los estados y municipios garantiza el suministro eficiente de los bienes y servicios locales. Sin embargo, la preocupación primordial de Tiebout era la revelación de las preferencias de los ciudadanos hacia los bienes públicos. Es fácil conocer las preferencias de los ciudadanos sobre los bienes privados, simplemente revelan sus preferencias cuando adquieren un bien privado (Stiglitz, 2000).

Tiebout sostenía que los individuos revelan sus preferencias sobre los bienes públicos cuando eligen el municipio donde vivir. Por otra parte, al igual que las empresas, los municipios desean conocer las preferencias de los individuos con la idea de proveer eficientemente los bienes y servicios (Rosen, 2002).

En términos más generales, los municipios observarán que están suministrando eficientemente los bienes y servicios cuando atraigan más gente a su población y observarán lo contrario cuando la gente comience a retirarse de sus poblados (Stiglitz, 2000).

El conjunto de decisiones de las diferentes comunidades conduce a una asignación eficiente en el sentido de Pareto siempre y cuando se cumplan determinados supuestos como: las actividades del gobierno no generan externalidades, hay movilidad perfecta, hay una suficiente variedad de comunidades y el coste por unidad de servicios es constante. Sin embargo, la hipótesis de Tiebout tiene dos limitaciones: la presencia de fallos en el mercado y la insatisfacción con la distribución de la renta (Rosen, 2002).

1.3.3. Estado y mercado como institución.

El estado, la economía y la sociedad son esferas separadas pero al mismo tiempo guardan una estrecha relación que tiende a unificarlas en un sistema global. La evolución del estado, su estructura y funciones, no dependen ni están determinadas por alguna de las partes de la relación, sino por el grado de organización y complejidad socioeconómica y política de los sistemas (Ayala, 1992).

El análisis del estado como un sistema permite estudiar las distintas funciones y estructuras del mismo estado, como una organización autónoma y así estudiar las relaciones que guarda con las otras esferas (Ayala, 1992).

Por otro lado, el mercado debería ser estudiado como un conjunto de arreglos institucionales, que la teoría convencional toma como dados, y no solo como el resultado de los precios y cantidades (Ayala, 2002).

Para North, el mercado no es capaz de generar las instituciones necesarias para el crecimiento económico y muchas veces el estado provee y mantiene instituciones ineficientes (Ayala, 2002). Se vuelve necesario fortalecer las capacidades institucionales del estado para crear mercados, en áreas donde aún no han surgido; complementar mercados, donde las actividades aún son incompletas; o bien fortalecer los mercados débiles (Ayala, 2002). De aquí la importancia de hacer el análisis del estado y del mercado como institución.

1.3.3.1. Estado como institución.

El concepto de estado es múltiple y variado, pero lo más cercano a entender al estado como institución está definido como *“una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico... El estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos en el intercambio económico”* (Ayala, 2004, pág. 32).

Para Ayala, el estado es un agente necesario e importante para el desarrollo sostenible, sin este último sería imposible. Funge como un asociado y no como proveedor directo del crecimiento. De aquí la idea de manejar al estado como institución (Ayala, 2002).

El estado es una institución crucial para la sociedad. Es una organización económica pero también es un ente generador de instituciones o reglas que impone a todos y que afectan la conducta económica de los individuos; sus elecciones y preferencias; y la asignación y distribución de los recursos. Aunque el neoinstitucionalismo reconoce la importancia del estado, no garantiza la creación de buenas instituciones, por parte de este último (Ayala, 1992).

La teoría neoinstitucionalista le atribuye al estado algunas funciones relevantes, que la teoría convencional ha omitido. También admite que el estado puede fallar en la eficiencia económica y del bienestar social. Sin embargo, estas fallas del estado pueden ser corregidas (Ayala, 2004). De las fallas más comunes se encuentran las siguientes (Ayala, 2002):

- Debilidad o inexistencia de sistema de evaluación en resultados y de desempeño institucional.
- Ausencia de incentivos para mejorar el desempeño.
- Metas y objetivos en función de intereses privados y grupos de presión.
- Dificultad para hacer cumplir las reglas del juego.

En este modelo, el estado es una organización institucional, el cual es el único que puede hacer que las reglas y normas se universalicen para todos los ciudadanos y estos tienen la obligación de acatarlas. Es una organización institucional autónoma que tiene la capacidad de generar iniciativas económicas, políticas y sociales (Ayala, 1992).

El neoinstitucionalismo económico concibe al estado como un ente capaz de mejorar la asignación de los recursos, aunque también se reconoce que podría empeorarla. Por otro lado, se le atribuye un papel central, pues es este quien vigila y fija los parámetros de comportamiento de una sociedad (instituciones) (Ayala, 2004).

Los neoinstitucionalistas destacan la importancia del estado y sus instituciones, porque si estas son ineficientes la consecuencia inmediata es la obstaculización del crecimiento. Dado que se genera incertidumbre, inestabilidad e inseguridad que propician el

elevamiento en los costos de transacción, el intercambio equitativo se ve afectando directamente (Ayala, 2004).

El neoinstitucionalismo ha contribuido a desarrollar una visión del estado que permite relacionar las interacciones entre las instituciones, los agentes económicos y el mercado. Así, las instituciones, fijan las reglas del intercambio; las restricciones institucionales, limitan el intercambio; y la eficacia de las instituciones, dependen del poder coercitivo del estado para hacerlas cumplir. En conjunto, las instituciones, las restricciones y la eficacia determinan el comportamiento de la sociedad (Ayala, 2004).

En el siguiente apartado se explica la importancia del mercado como institución. Dado que el estado suele tener fallas que el mercado puede corregir, a su vez el mercado tiene fallas que el estado corrige. La combinación adecuada de estado y mercado propicia un mayor crecimiento y desempeño económico. Así, se deja a un lado la concepción de que el mercado es la forma más eficiente para asignación de los recursos, como también la concepción de un estado central que minimice las funciones de los mercados para un mejor desempeño.

1.3.3.2. Mercado como institución.

El mercado no solo es un espacio donde se hacen los intercambios de mercancías, sino que es una organización institucional, ya que dentro del mercado existen reglas y normas que regulan y controlan las operaciones de intercambio (Ayala, 1992).

El mercado recoge aspectos institucionales intangibles como (Ayala, 1992):

- Información de precios.
- Redes de transportación de los bienes.
- Contratos de compra-venta.
- Normas de calidad.
- Derechos de propiedad.

Las instituciones son cruciales para que los mercados se legalicen, desarrollen y formalicen de la manera más eficiente. Es decir, los mercados son intercambios organizados institucionalmente, donde se organizará el intercambio y se regulen y establezcan los precios (Ayala, 1992).

Para los neoinstitucionalistas los arreglos institucionales son fundamentales para la toma de decisiones y la coordinación, pues el mecanismo de mercado no garantiza la asignación eficiente de los recursos (Grandlgruber, n.d.).

En cambio, para los neoclásicos el marco institucional es aún un factor exógeno al funcionamiento de los mercados y a la economía. A pesar de que han reconocido la importancia de las instituciones, aún estas quedan excluidas de sus modelos. Argumentan que las instituciones están insertas a los procesos de mercado. Dado que uno de los supuestos más fuertes de esta corriente es la eficiencia en la asignación de los recursos (elección racional) cuando se dejan libres las fuerzas del mercado, las instituciones se eligen racionalmente como otros bienes. Sin embargo, nunca se aclara el papel y la formación específica de las instituciones. (Grandlgruber, n.d.). Como dirían Olson y Kähkönen *“para los neoclásicos, los mercados son entidades naturales que surgen espontáneamente y no invenciones artificiales o criaturas engendradas por los gobiernos”* (Olson y Kähkönen, 2000, citado por Kalmanovitz, 2003, pág. 191).

Con base en los supuestos de racionalidad, cada individuo tiene la capacidad de tomar las decisiones adecuadas sin la necesidad de un marco institucional. En este sentido se puede hablar de un supuesto implícito de eficiencia institucional (Grandlgruber, n.d.).

Sin embargo, para Arrow el mercado se explica como *“una institución social que opera de acuerdo con reglas muy concretas entendidas por todos. Sin este conjunto de arreglos institucionales la aplicación de los modelos no sería posible”* (Arrow, 1998, citado por Grandlgruber, n.d., pág. 76).

Con ello se desprende la conclusión de visualizar al mercado como institución para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, pues los individuos suelen ser, en la mayor parte de su vida, sujetos irracionales.

1.4. Conclusiones.

En este capítulo se definió el concepto de descentralización y sus distintas clasificaciones con el objetivo de clarificar el concepto de descentralización fiscal y hacer la distinción pertinente entre el proceso de descentralización y el de desconcentración. Asimismo, se sentaron las bases teóricas del neoinstitucionalismo económico.

Se definió como descentralización al proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central de un determinado estado, hacia los gobiernos estatales y municipales con la idea de asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos que permitan el crecimiento y desarrollo de un país.

Dada la definición anterior, es inherente la clasificación del concepto descentralización. Para ello los expertos en la materia identifican cuatro tipos de descentralización: espacial, política, económica y administrativa.

El concepto de descentralización fiscal podría clasificarse dentro de la descentralización administrativa. Sin embargo, los procesos de descentralización fiscal son llevados a cabo de manera diferente en cada uno de los distintos países.

En México la descentralización fiscal podría no apegarse a una de las clasificaciones mencionadas anteriormente. Sin embargo, dada la naturaleza del Ramo 33 podría considerarse que en México ha existido un proceso de descentralización administrativa en combinación con algunos elementos de desconcentración.

En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se nota la existencia de una transferencia de funciones y recursos para la provisión de determinados servicios públicos y sociales con el objetivo de aumentar la eficiencia del estado en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se logra ver una transferencia de la capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales. Es por ello que se encuentran algunas características del proceso de desconcentración en los ocho fondos de aportaciones del Ramo 33, ya que sí se logra observar una redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras. Pero no una transferencia total de responsabilidades desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.

El principio básico de la descentralización fiscal es que las prestaciones o asignación de los servicios básicos debe estar ubicado en el nivel más bajo del gobierno, tal cual lo plantea Oates (1972, citado por Aghón, 1993, pág.9) en su teorema de la descentralización. El argumento teórico es que *“las preferencias de las distintas comunidades son heterogéneas y por ello el nivel subnacional debe proveer los bienes públicos ya que estos tienen mayor información sobre las preferencias de sus habitantes”* (Aghón, 1993, pág. 9).

En este mismo capítulo, se sentaron las bases teóricas del neoinstitucionalismo económico. La definición principal de instituciones la dicta Douglass North (1993, pág. 13) y las define como *“las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las*

limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” cuyo objetivo primordial es solucionar el problema de eficiencia en los mecanismos del mercado y del estado para la asignación y distribución de los recursos (Ayala, 1999).

1.5. Bibliografía del capítulo.

1. Aghón, G. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago de Chile: CEPAL.
2. Ayala, J. (1992). Límites de Mercado. Límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado. México: INAP.
3. _____ (1999). Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: FCE.
4. _____ (2002). Fundamentos Institucionales del mercado. México: Facultad de Economía, UNAM.
5. _____ (2004). Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado. México: Facultad de Economía, UNAM.
6. Casalet, M. (2000). Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México. Santiago de Chile: CEPAL.
7. Cetrángolo, O. (2007). Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Santiago de Chile: CEPAL.
8. Commons, J. (2003). Economía institucional. México: Revista de Economía Institucional.
9. Díaz, A. (2004). Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social. México: CEPAL.
10. Espinoza, J., y Marcel, M. (1993). Descentralización fiscal: el caso de Chile. Santiago de Chile: CEPAL.
11. Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Santiago de Chile: CEPAL.
12. _____ (2002). Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. Santiago de Chile: CEPAL.
13. _____ (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Santiago de Chile: CEPAL.
14. _____ (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Santiago de Chile: CEPAL.
15. Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K. (2011). Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. Santiago de Chile: CEPAL.
16. Galindo, M., y Medina, F. (1995). Descentralización fiscal en Bolivia. Santiago de Chile: CEPAL.
17. Gómez, E. (2003). La descentralización fiscal en México. En, documentos presentados en el XV seminario de política fiscal. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
18. Gndlgruber, B. (2010). Instituciones, coordinación y empresas: análisis económico más allá de mercado y Estado. México: UAM.

19. Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. México: Revista de Economía Institucional.
20. López, R. (1996). Descentralización fiscal y política macroeconómica. Santiago de Chile: CEPAL.
21. North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.
22. Pérez, G., y González, I. (1998). La descentralización fiscal en México. Santiago de Chile: CEPAL.
23. Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones: Reflexión Política.
24. Rosen, H. (2002). Hacienda pública. España: McGraw Hill.
25. Rutherford, M. (2001). La economía institucional: antes y ahora. Estados Unidos: Journal of Economic Perspectives.
26. Scott, A. (n.d.). Calidad de Gobierno: Gasto Público y Desarrollo Humano. México: CIDE.
27. Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público. España: Bosch.
28. Valenzuela, J.P. (n.d.). Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile. Santiago de Chile: CEPAL.

Capítulo 2.

Descripción y análisis de las aportaciones federales (Ramo 33).

El objetivo fundamental será describir y analizar tanto el marco regulatorio como la composición de los ocho fondos del Ramo 33. Ello con el propósito de entender la estructura normativa de las aportaciones federales.

El primer apartado, “Marco Regulatorio”, analizará y describirá la determinación de las potestades tributarias entre nivel de gobierno con el propósito de estudiar, en un segundo apartado, el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), referido a las Aportaciones Federales. Por otro lado, se estudiará el origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con el objetivo de comprender las relaciones intergubernamentales.

En el segundo apartado, “La composición de los ocho fondos de las aportaciones federales”, se revisarán los antecedentes del Ramo 33, con el objetivo de comprender el contexto histórico donde se va a desarrollar el proceso de descentralización fiscal a través de la creación del Ramo 33. En el subapartado, “Antecedentes del Ramo 33”, se revisarán los Comités de Promoción del Desarrollo Económico (COPRODES), pasando por los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), hasta llegar a comprender la creación del Ramo 33. Posteriormente, se analizarán y describirán los criterios de distribución de los fondos que componen el Ramo 33, plasmados en el capítulo V de la LCF. Lo anterior permitirá comprender de mejor manera el siguiente subapartado, “Constitución de los Fondos de Aportaciones”, en el cual se van a describir, fondo por fondo, los elementos que van a determinar los recursos y su destino, según la LCF.

Por último, en el tercer apartado, “Análisis de resultados del Ramo 33”, se analizará la evolución que han tenido los recursos de los fondos del Ramo 33 durante el periodo de 2000 a 2010, con la intención de entender aún más el proceso de descentralización fiscal en México.

2.1. Marco regulatorio.

La importancia de describir y analizar la estructura del gobierno así como la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es entender el marco regulatorio y normativo por el cual se van a entender las reglas del juego del proceso de descentralización fiscal en México. Es decir, esta ley funge como el sustento legal con el cual el gobierno central va a distribuir, conforme a ciertos criterios, recursos hacia las entidades federativas y sus municipios, estos últimos a su vez van a destinar los recursos que le son transferidos para proveer a los ciudadanos los servicios básicos necesarios para mejorar el bienestar.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios establecidos de esta ley”.

De esta manera, en México coexisten dos órdenes jurídicos, el federal con presencia en todo el territorio nacional y el estatal (Mandujano, 2010). Cada uno posee su propia Constitución, la cual se encuentra supeditada a la Constitución Federal.

Asimismo, la Constitución establece en el artículo 49 que:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Esta estructura se reproduce de igual forma a nivel estatal, más no a nivel municipal, toda vez que este último, si bien posee un órgano ejecutivo llamado “ayuntamiento”, carece de un órgano legislativo facultado para elaborar leyes, ya que esta es facultad exclusiva de los Congresos estatales (Amieva, 2010).

El ayuntamiento funciona a través de una forma de organización conocida como “cabildo”, el cual resuelve, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de las atribuciones administrativas, políticas y de gobierno.

Al interior de cada estado los municipios son autónomos, con capacidad de administrar libremente su hacienda (Amieva, 2010).

Respecto a lo anterior, el artículo 115, fracción IV, establece que:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”.

En el mismo artículo (115), misma fracción; la Constitución reconoce tres fuentes de ingresos para los municipios: las contribuciones, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (Amieva, 2010).

Tanto el gobierno federal como el estatal y el municipal, tiene autoridad tributaria independiente. Sin embargo, existe el fenómeno de concurrencia, que si bien no todas las

fuentes de tributación son concurrentes, sí lo son las principales. También hay ciertas limitaciones para gravar hidrocarburos, energéticos, actividades bancarias y de comercio exterior, entre otras (Mandujano, 2010).

El Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, posee la facultad de establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede hacer uso de créditos y del manejo de la deuda pública. Ello permite que la mayor parte del gasto público y las decisiones para asignar recursos son llevadas a cabo por el gobierno federal (Amieva, 2010).

Cuadro 2.1. México: principales ingresos y egresos del gobierno federal, estatal y municipal, 2010.

Impuestos Federales	Gastos del Gobierno Federal
Sobre la renta de personas morales (ISR).	Gastos Administrativos.
Sobre la renta de personas físicas (ISR).	Servicio de la deuda pública interna y externa.
Empresarial a Tasa Única (IETU) (desde 2008).	Defensa Nacional.
Al valor agregado (IVA).	Telecomunicaciones.
Especial sobre producción y servicios (IEPS): Gasolina y diesel. Bebidas alcohólicas. Cerveza y bebidas refrescantes. Tabacos labrados.	Relaciones exteriores.
Sobre servicios declarados de interés público.	Comercio exterior.
Derechos a la exportación de petróleo.	Autopistas, carreteras federales, espacio aéreo y navegación.
Al comercio exterior: Importación. Exportación.	Policía federal y de la frontera.
Accesorios; recargos y multas.	Transporte entre estados. Correos y comunicaciones.
	Legislación sobre energía, hidrocarburos y telecomunicaciones.
	Políticas monetaria, cambiaria, fiscal y financiera.
	Directivas de educación y salud nacional.
	Administración tributaria aduanera.
	Emisión de moneda.
	Administración de recursos naturales.
Impuestos Coordinados	Gastos Coordinados
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	Salud.
Impuesto sobre automóviles nuevos.	Educación. Programas de combate a la pobreza.

	Policía especial.
	Parques nacionales.
	Programas para el fomento agrícola.
Impuestos Estatales	Gastos del Gobierno Estatal
Sobre diversiones y espectáculos públicos.	Gastos administrativos. Poder Legislativo. Poder Judicial. Poder Ejecutivo.
Sobre servicios de hospedaje.	Seguridad Pública.
Sobre adquisición de vehículos usados.	Educación Pública.
Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos.	Cárceles.
Sobre instrumentos públicos y operaciones.	Salud.
Sobre ejercicio de profesiones y honorarios.	Servicios de deuda pública.
Sobre nóminas.	Cultura.
Adicional para el fomento a la educación.	Drenaje y suministro de agua potable.
Sobre actividades mercantiles e industriales.	Centros de Readaptación Social.
Impuesto a la tenencia de vehículos de más de 10 años.	Comunicaciones y obra pública estatal.
	Adquisición de reservas territoriales.
	Desarrollo económico y promoción turística.
	Apoyo a actividades agropecuarias.
Ingresos Municipales	Gastos del Gobierno Municipal
Catastro.	Gastos administrativos.
Traslado de dominio (bienes inmuebles).	Seguridad y orden público (policía municipal).
Fraccionamientos.	Deportes y recreación.
Horarios extraordinarios.	Infraestructura social.
Impuestos indirectos sobre el comercio, la agricultura y la industria.	Suministro de agua potable, servicio de limpia.
Espectáculos públicos.	Reparación de calles municipales.
Derechos.	Mantenimiento de:
Licencias.	Drenaje.

Registro civil.	Alumbrado público.
Agua y drenajes.	Cementerios.
Mercados.	Mercados y rastros.
Panteones.	Parques y jardines.
Rastros.	Museos.
Venta de lotes, reserva territorial.	
Productos financieros.	Ordenamiento y control de suelo urbano.
Aprovechamientos:	Fijar reglas para ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
Recargos, multas y reintegros.	
Donaciones e indemnizaciones.	
Estacionamientos.	
Vigilancia.	
Certificaciones.	
Obras públicas.	
Contribuciones especiales para mejoras.	
	Promoción turística.
	Tránsito local.
	Limpia.
	Uso de suelos y tenencia de la tierra.
	Espectáculos públicos.

Fuente: Amieva, J. (2010). Finanzas Públicas en México. México: Porrúa.

Uno de los temas centrales de la descentralización fiscal es lo correspondiente a la distribución de fuentes y competencias tributarias, pues en un sistema federal donde existen tres niveles de gobierno y los cuales pueden establecer sus propios impuestos lo que daría como resultado una doble o múltiple tributación (Colmenares, 1999).

Antes de la aparición de los primeros fundamentos de coordinación fiscal en México, el escenario en el país era el de la coexistencia de una multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que gravaban una misma materia (Amieva, 2010).

Este tipo de estructuras sin coordinación tiene consecuencias negativas ya que al contribuyente se le duplica o multiplica la carga fiscal, ello es un aliciente a la evasión y elusión fiscal. Por otro lado, la excesiva carga fiscal puede desincentivar la inversión privada afectando directamente el crecimiento económico (Colmenares, 1999).

De todo lo anterior, surge el desafío de resolver e integrar a las entidades federativas, de tal manera que exista una coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación tributaria y compensando las desigualdades regionales a través de la distribución de recursos (Colmenares, 1999). Por ello la importancia de analizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

2.1.1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

En este subapartado se explicará y describirá la función del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), conforme al capítulo II de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Este subapartado permitirá comprender las relaciones intergubernamentales entre las entidades federativas y el gobierno federal; y el por qué la necesidad de un sistema de coordinación.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene su origen en las tres convenciones que se llevaron a cabo en 1925, 1933 y 1947, en ellas surgieron acuerdos para promover la coordinación y participación en impuestos especiales (Mandujano, 2010). En la primera convención de 1925 convocada por Plutarco Elías Calles, no se obtuvieron resultados concretos, a pesar de que su objetivo era delimitar las competencias tributarias de la federación y de los estados a través de la creación del Plan Nacional de Arbitración y la creación del Sistema Fiscal Uniforme, ambos proyectos fueron rechazados (Colmenares, 1999; Martínez, 2010; Rabell, 2010).

En la segunda convención, que se llevó a cabo en 1933 y organizada por Abelardo Rodríguez, surgió la base para modificar el artículo 73, con el cual se estableció la participación de los estados y municipios en el rendimiento de los impuestos federales (comercio exterior, producción y explotación de los recursos naturales). Sin embargo, al no quedar bien definidos que impuestos quedaban reservados para los estados y municipios y cuales para el gobierno central, subsistió la concurrencia tributaria entre los tres órdenes de gobierno, además se propuso de nueva cuenta un Sistema Fiscal Uniforme, propuesta que nunca fue incorporada (Colmenares, 1999; Martínez, 2010; Rabell, 2010).

La tercera convención le correspondió a Miguel Alemán en 1947, en esta convención se creó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), con el cual se sustituyeron numerosos impuestos federales y estatales, más tarde el ISIM sería sustituido por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980. En esta convención se tenían como objetivos institucionalizar el esquema de participaciones en ingreso como impuestos federales así como determinar las bases de colaboración entre las diferentes autoridades fiscales (Colmenares, 1999; Mandujano, 2010; Martínez, 2010; Rabell, 2010).

Sin embargo, faltaba uniformar e integrar el proceso que se había llevado a cabo en años anteriores. En 1953 se promulgó la primera LCF (que entró en vigor en 1954), la cual impidió los impuestos estatales al comercio y se creó la Comisión Nacional de Arbitraje que tenía como fin resolver los conflictos derivados de la aplicación de la ley.

Derivado de una institucionalización en la coordinación intergubernamental, en 1976 se señala la necesidad de establecer una nueva LCF, concretando la propuesta de unificar el sistema fiscal entre la federación y los estados. Es en 1978 cuando las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno son modificadas de nueva cuenta, cuando José

López Portillo presenta la nueva LCF, la cual entra en vigencia en 1980 y sigue vigente hasta el día de hoy (Mandujano, 2010; Rabell, 2010).

Para el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2007, pág. 12), la LCF es *“el documento normativo que ordena, regula, delimita y fija las responsabilidades, atribuciones y derechos que las entidades federativas y municipios poseen en esta calidad, para participar y cumplir con las funciones hacendarias, en materia de recaudación de ingresos públicos y, en contrapartida, para recibir los recursos que en tal derecho tienen, para ejercer sus funciones públicas. Esta ley establece los mecanismos, fórmulas y criterios de distribución del gasto federalizado, es decir, los recursos que se entregan a los miembros de la Federación”*.

Por otro lado, para Colmenares (1999, pág. 10), esta ley fue el resultado de un proceso de definiciones y acuerdo para todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal.

De acuerdo con Cedillo (n.d.), con esta ley las entidades federativas aceptan renunciar a ejercer sus facultades en materia tributaria a cambio de transferencias.

Para Ifigénia Martínez y para Colmenares, la LCF es la reforma fiscal más importante, pues se estableció el SNCF integrado por tres organismos:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC).

En concordancia con Ifigénia Martínez (2010) la LCF abarca casi todos los impuestos y derechos federales y centraliza su recaudación en la Federación.

De acuerdo con el artículo 10 de la LCF, se indica que:

“La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no solo en relación con algunos de los ingresos de la Federación”.

“Las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”,

En estos artículos se indica que se deberá realizar una coordinación fiscal que incluya impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos, productos y créditos fiscales; es decir, no podrá realizarse una coordinación con la federación que verse solamente sobre uno o varios temas que no abarquen en su conjunto al total de los tipos de ingresos de la federación. Sin embargo, más adelante la misma ley indica que se podrán excluir a los derechos del SNCF y se seguirá adherido a dicho sistema. Los derechos serán la única excepción a la adhesión integral al SNCF.

Sin embargo, si una entidad federativa cobra derechos y no hace partícipe a la Federación de dichos derechos, no se romperá la adhesión al SNCF aunque sí pagará los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza). Pero si dicha entidad no quisiera hacer partícipe a la Federación respecto de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, productos, créditos fiscales o cualquier otro ingreso, se entenderá que está rompiendo con el SNCF, por tanto, tendrá que pagarle a la Federación dichos ingresos. De acuerdo con lo siguiente:

“Las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III”.

Los derechos que reciba una entidad federativa deberán de enviarse en los términos del SNCF a la Federación, salvo aquellos que sean de los señalados como excepción en la misma ley, dichas excepciones podrá retenerlas la entidad que los cobra y quedárselas para sí misma.

“Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación”.

De tal manera que habrá que revisar el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, para poder sortear los errores que pudiera tener el legislador local al momento de clasificar los ingresos en su propia ley tributaria; pues dichos errores no

harán que esas contribuciones locales pierdan sus características de derechos y por tanto no se vea afectado el SNCF, ello de conformidad con el Artículo 10-C:

“Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes:

- No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.
- La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.
- La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.
- El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.
- No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.
- El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.
- El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.
- [Tratándose de gasolinas y diesel, el monto recaudado se destine exclusivamente a infraestructura vial, rural y urbana; hidráulica: así como a programas ambientales, entre otros, de movilidad urbana”.

Es decir, la ley es tolerante con los ingresos estatales y permite que perciban ingresos fuera del SNCF, pero están restringidos a las características que imponen los incisos anteriores.

“Las entidades podrán convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en términos de este artículo, en su caso, establezca la entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta identificadas por entidad”.

Se permite que se declaren en un mismo acto tanto ingresos locales como los que pertenecen al SNCF.

“Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales”.

Los otros dos artículos (11 y 12) hablan de las resoluciones que pueda tomar la SCHP en caso de desapego por parte de las entidades federativas y cómo impugnar esas decisiones, bien por la vía administrativa o bien por la vía judicial. Tendrán derecho a impugnar las entidades federativas y los particulares.

2.2. Composición de los ocho fondos de las aportaciones federales.

Este apartado tiene como objetivo describir y comprender el contexto histórico en el cual se va a desarrollar el proceso de descentralización fiscal a través de la creación del Ramo 33. En el subapartado, “Antecedentes del Ramo 33”, remontaremos hasta 1970 para revisar los Comités de Promoción del Desarrollo Económico (COPRODES), que posteriormente van a ser suplidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES); pasando por los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), hasta llegar a comprender la creación del Ramo 33, a través del análisis del contexto histórico.

Lo anterior, permitirá comprender de mejor manera el siguiente subapartado, “Constitución de los Fondos de Aportaciones”, en el cual se va a analizar y describir el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con el objetivo de explicar las fórmulas y criterios de distribución que van a determinar el destino y objetivo de los recursos transferidos por el gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales, todo lo anterior de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

2.2.1. Antecedentes del Ramo 33.

Los antecedentes del Ramo 33 se remontan hasta el año de 1970 cuando aparecen los Programas de Inversión Pública para el Desarrollo Rural los cuales tenían como objetivo el abatimiento de la pobreza. En esta misma década se crean los Comités de Promoción del Desarrollo Económico (COPRODES), encargados de coordinar y promover la infraestructura (INDETEC, 2004).

En 1976 se crean los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) con el objetivo de coordinar al Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales. Estos convenios derivaron en el proceso de descentralización (INDETEC, 2004).

Para 1977, se crea la Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, esta dirección más los CUC impulsaron el proceso de descentralización y en 1981 los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) suplieron a los COPRODES, los cuales pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos estatales (INDETEC, 2004).

En 1983 se plantea la necesidad de fortalecer a los municipios, es así como los CUC se transforman en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) siendo uno de los objetivos primordiales el propiciar el desarrollo regional a través de la descentralización de programas federales. El avance de la descentralización del actual modelo plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en materia de gasto fue a partir de la creación de los CUD, este mecanismo se instituyó con el objeto de coordinar las relaciones intergubernamentales, mediante compromisos recíprocos entre los ámbitos federal y estatal. Los CUD fungieron como un instrumento para la descentralización nacional en los cuales se determinaron compromisos para la descentralización de los servicios de salud y educación (INDETEC, 2004; INAP, 2010).

En 1983, con este instrumento jurídico, las entidades federativas se comprometieron a establecer un sistema estatal de planeación semejante al COPLADE, con el cual se buscó subsanar diferencias regionales, armonizar las funciones de planeación integral del desarrollo y consolidar la participación ciudadana (INAP, 2010).

Para 1984 se realizan los acuerdos para descentralizar los servicios de salud y educación a los gobiernos estatales y municipales, así como participar en la formulación y ejecución de programas para el desarrollo nacional, lo cual se complementó en el ámbito municipal con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) (INAP, 2010).

Sin embargo, el Ramo 33 surge de la integración de varios programas que se ejercían a través de los Ramos 4 y 23 (Seguridad Nacional), 12 (Salud), 19 (Asistencia Pública), 25 (Previsiones y Aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos) y 26 (Solidaridad y Desarrollo Regional), cuyos antecedentes se encuentran con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, con la finalidad de instrumentar la política social del gobierno federal y superar las condiciones de

marginación y pobreza, acciones que se realizaban a través del Ramo 26 (CEFP, 2006). Bien indica Rabell (2010), el Ramo 33 no solo consolidó distintos ramos en uno, sino que su importancia financiera aumentó significativamente.

La mayor parte de los recursos del Ramo 26 se transfirieron al Ramo 33. Ello significó un giro fundamental en las condiciones de repartición de los recursos descentralizados. En el Ramo 26, las condiciones distributivas estaban normadas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en cambio, las condiciones de distribución del Ramo 33, pasaron a ser reguladas por la LCF (Sour, 2004).

En 1997 el Ramo 26 cambio de denominación y pasó de ser “Solidaridad y Desarrollo Regional” a “Superación de la Pobreza”, dicho Ramo se ejercía a través de dos fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, cuyos recursos se destinaban a proporcionar servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, entre otros; y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, cuyos recursos se destinaban a impulsar el desarrollo regional a través de la asistencia y capacitación a empresas regionales que generaran nuevos empleos (CEFP, 2006).

Posteriormente, el Ramo 26 “Superación de la Pobreza” cambio de nombre a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, dicho Ramo se reestructuró en cuatro fondos: Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios y Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario (CEFP, 2006).

La descentralización de los servicios educativos comienza en 1992, con la firma del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (INAFED, 2011). En 1993 se crea el Ramo 25 denominado “Aportaciones de Educación Básica”, con la finalidad de dotar a las entidades de los recursos necesarios con los cuales pudieran comenzar el proceso de descentralización en el sector educativo (CEFP, 2006).

Por su parte, la descentralización del sector salud había comenzado desde la década de los 80. Sin embargo, es hasta 1995 que se emprendieron acciones para descentralizar el sector salud, ello se concretó con la firma del “Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud” en 1996 y con la publicación del decreto presidencial que estableció la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública (CEFP, 2006; INAFED, 2011).

Durante el periodo de Ernesto Zedillo se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1995-2000 en cuyo plan se consideró impulsar un programa de gobierno para fortalecer a las entidades y municipios a través de la descentralización. Este programa tenía como objetivo primordial incrementar las atribuciones de gasto de las entidades federativas y de los municipios (INDETEC, 2004).

Uno de los objetivos del Plan de Desarrollo de 1995-2000 era avanzar en el desarrollo social y eso se logró a través de la descentralización plasmado en el programa para un nuevo federalismo en los cuales se tenían como objetivos principales: impulsar la redistribución de las facultades hacia los gobiernos estatales y municipales con especial referencia hacia la descentralización de los servicios de salud, educación y bienestar social (INDETEC, 2004).

En 1997 se promueve la iniciativa de la adición del capítulo V a la LCF, donde se estableció el marco jurídico de los Fondos de Aportaciones Federales, creando así el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La primera iniciativa contemplaba tres fondos y una vez que se revisó, los legisladores incorporaron dos fondos más, dando como resultado cinco fondos que formaban a las Aportaciones Federales (INDETEC, 2004).

En 1998 se agregaron otros dos fondos y el Ramo 33 se constituyó con siete fondos. Fue hasta 2006 (recursos que van a entrar en vigencia hasta 2007) cuando se incorporó el último fondo para dar forma a lo que hoy conocemos como el Ramo 33 que se divide en ocho fondos, que se destinan a las entidades y municipios para atender las necesidades básicas como: educación, salud, infraestructura social, asistencia y seguridad social, seguridad pública y apoyos financieros para los municipios. Estos recursos se distribuyen a las entidades y municipios a partir de fórmulas, indicadores, criterios y calendarios planteados en la LCF, los cuales serán explicados en el apartado siguiente (CEFP, 2007). Los ocho fondos son:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA),
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); y
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

2.2.2. Constitución de los Fondos de Aportaciones.

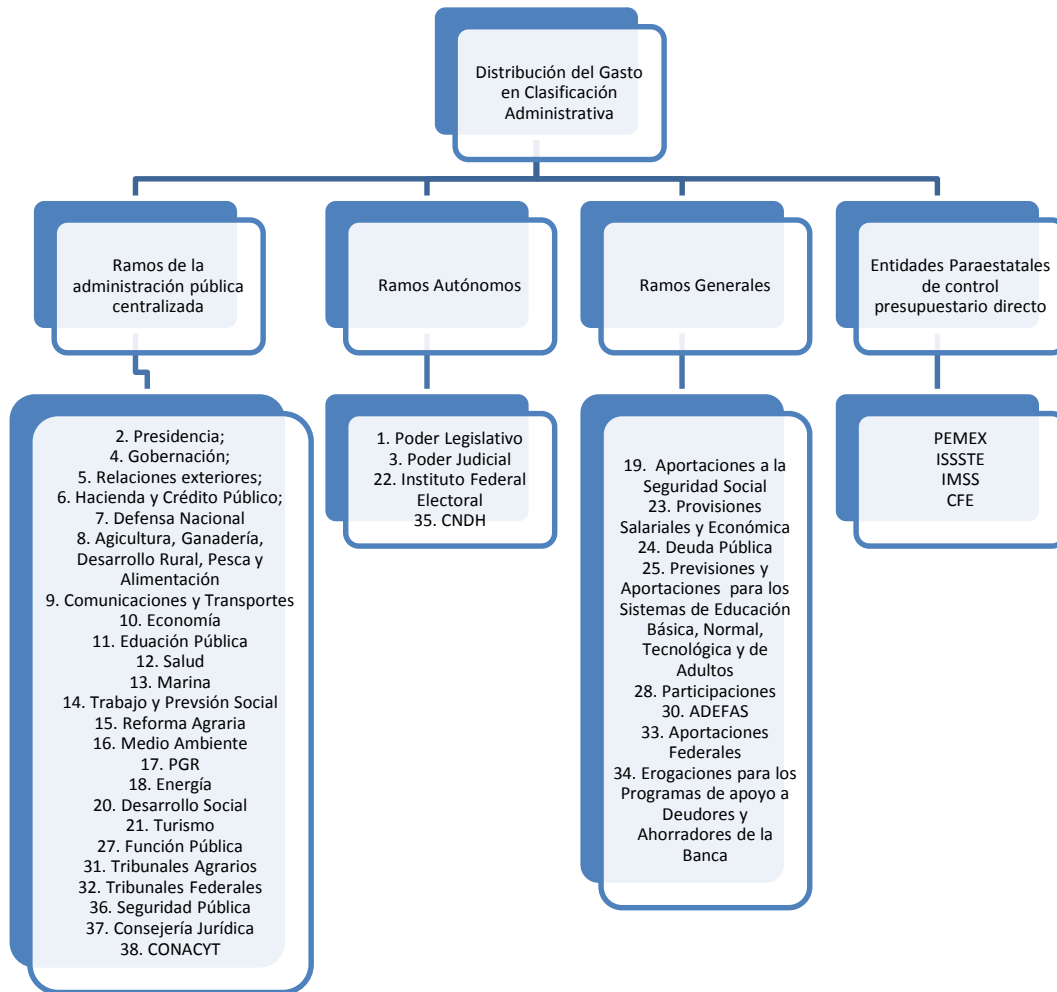
Las transferencias condicionales, como el Ramo 33, se utilizan para inducir actividades específicas como: salud, educación, vivienda, infraestructura, etc. Ello implica que la entidad o municipio receptor de las transferencias tiene que aplicar los fondos recibidos únicamente para las finalidades establecidas (Rabell, 2010).

De acuerdo con Fisher y Gramlich (1996; 1997, citado por Rabell, 2010, pág. 35) existen dos posibilidades: *“que las aportaciones condicionadas y con requerimiento fiscal ilimitado aumentan los gastos del servicio público”* y *“... que las aportaciones condicionales y con requerimiento fiscal fijo en ocasiones tiene mayores efectos sobre los gastos públicos que las aportaciones con requerimiento fiscal ilimitado”*.

El Ramo 33 distribuye los recursos a las entidades federativas, a partir de los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). La distribución de estos recursos se realiza para cumplir los objetivos establecidos en el capítulo V de dicha ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tiene cuatro formas básicas de clasificar y presentar el gasto público: programática, administrativa, funcional y económica. De acuerdo con el PEF, el Ramo 33 se encontraría en la clasificación administrativa dentro del apartado “Ramos Generales”. Esta clasificación consolida las erogaciones de acuerdo a la entidad o unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto (CEFP, 2007). A continuación se mostrará un esquema de la clasificación administrativa:

Cuadro 2.2. Distribución del Gasto en Clasificación Administrativa.



Fuente: CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). (2006). Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación. México: Cámara de Diputados.

En promedio, 90% de los ingresos de las entidades federativas provienen de la Federación, Mandujano (2011, pág. 21) considera que *“los criterios de distribución son contrapuestos, ya que más de la mitad de los recursos no se asignan con criterios compensatorios, sino por el contrario se distribuyen con criterios ambiguos, lo que provoca distorsiones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)”*.

Por otro lado, Colmenares (1999, pág. 35) afirman que, jurídicamente, *“el Ramo 33 es un parche en la LCF, por lo que los recursos deberían estar fuera de dicha ley, pues mientras no se traten de transferencias no condicionadas, como las participaciones, deberían encontrarse en alguna otra ley o en una Ley de Coordinación para el Desarrollo Social”*.

Para Cedillo (n.d., pág. 31), *“las entidades federativas tienen muy poca capacidad de operación de los recursos que devienen de dicho ramo”*, en otras palabras, para el autor son *“recursos etiquetados desde el poder central”*.

Para Rabell (2010, 142), los fondos relativos a la salud y educación siguen siendo controlados por el gobierno federal, manteniendo de esta manera cierta centralidad en el gasto de ambos fondos. Por otro lado, para el autor la asignación de las aportaciones ha perdido el criterio de pobreza que se notaba en los ramos anteriores. Es por eso que el autor divide los fondos en aquellos que tienen elementos de capacidad económica y los que tienen como prioridad elementos de pobreza.

Para Rabell (2010), los fondos que se reparten mediante componentes económicos son: el FAEB, el FORTAMUN, el FASP y el FAFEF. Ya que en todos estos fondos se incluyen variables como población, PIB, plantillas de personas o unidades físicas del servicio en cuestión. Mientras que los fondos que incorporan elementos de pobreza como criterio principal para su distribución son: el FAIS y el FAETA. Finalmente, el autor indica que el FASSA y el FAM, son fondos que merecen atención especial, ya que en el primer caso se incluyen componentes económicos y de pobreza, mientras que en el segundo, se deja a las reglas del PEF.

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

En este Fondo se encuentran los recursos que transfiere la Federación hacia las entidades federativas para la educación básica (preescolar, primarias y secundaria) y normal.

De acuerdo al artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se establece que:

“De acuerdo a la Ley General de Educación corresponde exclusivamente a las entidades federativas y el Distrito Federal la planeación y el desarrollo de la educación básica y normal, en tal virtud, la Federación debe de repartir a las entidades federativas dinero del erario público”.

Mientras que el artículo 27 indica que dicho fondo comprende los siguientes rubros:

- Gastos para la mejora de las escuelas.
- Gastos corrientes para la plantilla de profesores que presentan las entidades federativas y el Distrito Federal.
- Actualizaciones de los gastos de operación distintos de los servicios personales y de mantenimiento.

Y que el fondo se distribuirá de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1}) (0.2C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t} + 0.2C4_{i,t})$$

En donde:

$$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}},$$

$$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) M_{i,t-1}$$

El coeficiente C1_{i,t} se calculará para cada estado solamente cuando B_{i,t} sea positivo, de lo contrario será cero. De la misma forma, la sumatoria será solamente sobre aquellos estados para los que B_{i,t} sea positivo. Ningún estado recibirá, por concepto del 20% del incremento del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, más recursos de los necesarios para cerrar su brecha de gasto federal por alumno. Es decir, en un año determinado un estado no podrá recibir más de B_{i,t} por este concepto. De haber un sobrante del citado 20% se repartirá entre todos los estados de acuerdo al segundo coeficiente.

$$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}},$$

$$C3_{i,t} = \frac{IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}{\sum_i IC_{i,t-1} M_{i,t-1}},$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}$$

C1i,t, C2i,t, C3i,t y C4i,t son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de la entidad i en el año en que se realiza el cálculo.

Ti,t es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo, que corresponde al estado i en el año para el cual se realiza el cálculo y que no podrá ser menor a Ti,t-1 actualizada por la inflación del año inmediato anterior.

Ti,t-1 es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo que le correspondió al estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

FAEBt es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo.

FAEBt-1 es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Mi,t-1 es la matrícula pública de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

MN,t-1 es la matrícula pública nacional de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

ICi,t es el índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año t.

Gi,t es el gasto estatal en educación básica del estado i en el año t, que determine la Secretaría de Educación Pública.

\sum_i es la sumatoria sobre todos los estados de la variable que le sigue.

En caso de que después de aplicar la fórmula anterior haya sobrantes en el fondo, éstos se distribuirán entre todos los estados de acuerdo a su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional; es decir, de acuerdo al segundo coeficiente de la fórmula.

Los cuales se pueden resumir de la siguiente forma:

- Registro común de escuelas y plantilla de personal, utilizados para calcular la transferencia de recursos federales a las entidades federativas.
- La variación que resulte en el ejercicio que se presupueste de la aplicación de las medidas autorizadas en el ejercicio anterior.
- Ajuste inflacionario sobre los gastos de operación.

2.2.2.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

Este fondo tiene como destino atender los gastos de los servicios de salud que se establecen en la Ley General de Salud (LGS) (art 3, 13 y 18).

De acuerdo al artículo 30 de la LCF se determina anualmente en el PEF a partir de los siguientes elementos:

- Inventario de infraestructura médica y plantillas de personal.
- El monto para cubrir el gasto en servicios personales incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sucedido por concepto de incrementos salariales y prestaciones.
- Los montos para cubrir el gasto de operación e inversión, distintos de la inversión en infraestructura y equipamiento que hayan sido consideradas como no susceptibles de presupuestarse.
- Los recursos que se destinen expresamente en el PEF para promover la equidad y ampliación de servicios de salud.

El fondo se distribuirá de conformidad con el artículo 31 de la LCF de la siguiente forma:

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

Donde \sum representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i -ésima entidad federativa.

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

F_i = Monto correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M .

T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M .

Para el cálculo de T_i de la i -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = D_i / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i = Monto total del déficit de la i -ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max\{[POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti], 0\}$$

En donde:

$POBi$ = Población abierta en i -ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

En resumen, este fondo tiene como propósito destinar los recursos para:

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de los servicios de salud general fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3 de la LGS.
- Planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud.
- Formular y desarrollar programas locales de salud.
- Elaborar información estadística local.

2.2.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

En este fondo se concentran los recursos Federales para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones a la población que se encuentre en condiciones de pobreza extrema. Se integra con dos subfondos: el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

De acuerdo con el artículo 32 de la LCF, se establece que:

“El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará, para efectos de referencia, al 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP). De ese 2.5% el 0.303% corresponde al Fondo para Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal”.

Con base en el artículo 34 de la LCF, el fondo se distribuirá de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$I. \text{ Fórmula: } IGP_j = P_j1\beta_1 + P_j2\beta_2 + P_j3\beta_3 + P_j4\beta_4 + P_j5\beta_5$$

En donde:

P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;
 β_1, \dots, β_5 = Ponderador asociado a la necesidad básica w ; y
 j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j , el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son $\beta_1=0.4616$, $\beta_2=0.1250$, $\beta_3=0.2386$, $\beta_4=0.0608$ y $\beta_5=0.1140$.

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

w_1 = Ingreso per cápita del hogar;
 w_2 = Nivel educativo promedio por hogar;
 w_3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda;
 w_4 = Disponibilidad de drenaje; y
 w_5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{[Z_w - X_{jw}]}{Z_w}$$

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w .
 X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w .

IV. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1 . Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el Índice Global de Pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo

intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, solo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

V. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

En donde:

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j;

T_j = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

MCE_k = Masa Carencial del estado k;

MCH_{jk} = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el estado k; y,

jk = Número total de hogares pobres extremos en el estado k.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del estado k;

MCE_k = Masa Carencial del estado k; y

MCN = Masa Carencial Nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PE_k) que se asignará a cada estado.

De acuerdo a los objetivos de este fondo los recursos deberán destinarse para:

En el caso del FISE se orientará a la realización de obras y acciones de alcance regional o intermunicipal. Mientras que el FISM deberá cubrir las siguientes obras:

- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenaje y letrinas.
- Urbanización municipal.
- Infraestructura básica de salud.
- Electrificación rural.
- Infraestructura educativa.
- Mejoramiento de vivienda.
- Caminos rurales.
- Infraestructura productiva rural.

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

En este fondo se concentran los recursos que se destinarán para fortalecer las administraciones públicas municipales y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 37 de la LCF.

De acuerdo con el artículo 36, el FORTAMUN se determinará:

“...por un monto equivalente al 2.35% de la RFP. Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales los fondos correspondientes se les entregarán de la misma manera que al resto de los estados y municipios pero calculados como el 0.2123% de la RFP”.

De acuerdo con el artículo 38 de la LCF:

- Las entidades federativas distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de ellos.
- En el caso del Distrito Federal, el 75% correspondiente a cada demarcación será asignado conforme al criterio del factor de población residente, y el 25% restante, al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Este fondo se dirige al pago de la deuda y a satisfacer las necesidades de seguridad pública de los habitantes.

2.2.2.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Dentro del FAM, existen dos subfondos para Educación: Asistencia social e infraestructura Educativa (Infraestructura Educativa básica e infraestructura Educativa superior).

De acuerdo con el Artículo 39 de la LCF, el fondo se establece en el PEF utilizando como base referencial el 0.814% de la estimación de la RFP.

El artículo 40 de la LCF indica el destino de los recursos, los cuales son:

Para la asistencia social a través del DIF:

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

Para la infraestructura educativa a través de los organismos descentralizados en los estados responsables de la construcción de escuelas:

- Construcción.
- Equipamiento.
- Rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior.
- Para el caso de la infraestructura educativas superior esta será realizada directamente por las Universidades.

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

Conforme al artículo 42 de la LCF, son recursos federales que reciben las entidades federativas para los servicios de educación para adultos y educación tecnológica. Se compone de dos subfondos: Educación para adultos y educación tecnológica.

De acuerdo con el artículo 43 de la LCF, dicho fondo será exclusivo para cubrir los siguientes elementos:

- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.
- Cubrir los recursos presupuestarios que durante el ejercicio inmediato anterior se hayan suscitado por ampliaciones presupuestarias y actualizaciones por gastos de operación distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.
- En el caso de servicios de educación para adultos su distribución responderá a fórmulas que se consideren estratégicas para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización. Dichas fórmulas deben publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

2.2.2.7 .Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

De acuerdo al artículo 44 de la LCF, se concentran los recursos para cumplir los compromisos adquiridos por lo ámbitos de gobierno en lo concerniente al marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de tal forma que este artículo indica que:

“La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una propuesta para la integración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Este fondo deberá considerar los siguientes elementos:

- Número de habitantes por Entidad.
- Índice de ocupación penitenciaria.
- La implementación de programas de prevención del delito.
- Recursos destinados a apoyar acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios.
- El avance en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura”.

De acuerdo al artículo 45 de la LCF:

“Las Aportaciones Federales que con cargo a dicho fondo deberá destinarse al: reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública”.

2.2.2.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Con fecha 27 de Diciembre del 2006, en el DOF, se reforman, adicionan y derogan diversas, disposiciones de la LCF, los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al FAFEF, paso a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la LCF, adicionándose en la fracción VIII como FAFEF.

De conformidad con el artículo 46 de la LCF:

“El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se designará por un monto equivalente al 1.40% de RFP. Dicho monto se distribuirá de la siguiente manera”:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$PIBpc_i$ es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$\Delta FAFEF_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas entre el año 2007 y el año t .

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

\sum_i es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo el monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas sea inferior al observado en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007.

De tal forma que el artículo 47 de la LCF señala que los recursos del fondo servirán para:

- A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente.
- Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública.
- Para apoyar el saneamiento de pensiones.
- A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, así como para modernización de los catastros.
- Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.
- Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- Para los sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal.
- Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha.
- Para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía.

Los recursos del FAFEF, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el gobierno federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las entidades federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

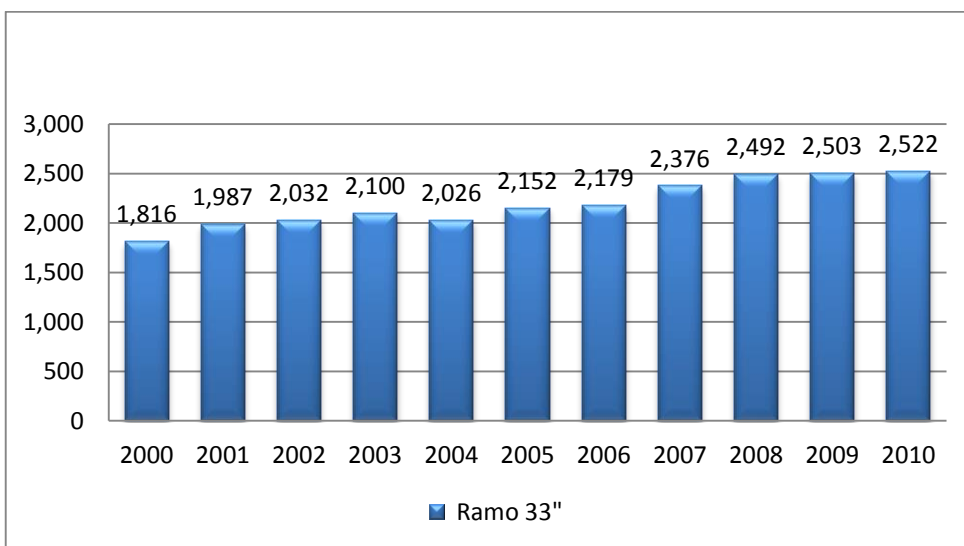
2.3. Análisis de resultados del Ramo 33.

Este apartado tendrá como objetivo analizar los resultados del Ramo 33 y explicar la evolución que han tenido los recursos de dicho ramo, en un periodo que va del año 2000 hasta el año 2010. Ello con la intención de entender aún más el proceso de descentralización fiscal y los resultados de dicho proceso hasta el día de hoy. Entender la importancia y lo que representan dichos recursos para los ingresos de las entidades federativas.

Los datos que a continuación se analizarán se encuentran en pesos a precios constantes del 2000 en un periodo que va de 2000 a 2010, es importante aclarar que los datos que se mostrarán son los recursos ejercidos por las entidades y que dichos datos fueron deflactados con el índice acumulado de precios implícitos.

En la gráfica 2.1. se muestra el total de los recursos transferidos por parte del gobierno central hacia las entidades federativas a través del Ramo 33 en el periodo que va de 2000 a 2010. Es importante recalcar que los recursos han ido aumentando año con año y sumado el total de los recursos que se han transferido durante este periodo el total que resulta es de 2,418,641,313,364 pesos.

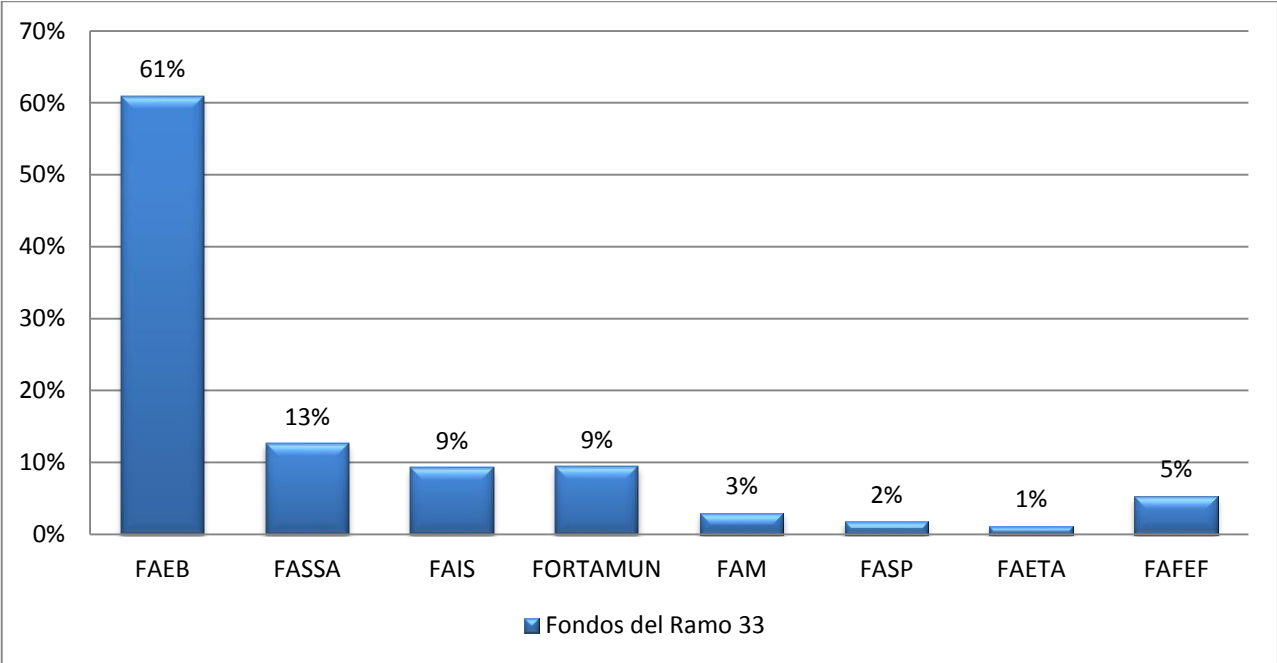
Gráfica 2.1. Total de los recursos del Ramo 33 en millones de pesos a precios constantes de 2000.



Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

La gráfica 2.2. muestra el porcentaje de los recursos ejercidos que representan cada uno de los fondos del Ramo 33 en el periodo de análisis que va de 2000 a 2010. Dicha gráfica permite identificar que el fondo más importante es el de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), con 60.89% de los recursos; el segundo de mayor importancia, es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), dicho fondo ejerce en promedio 12.59% de los recursos; le sigue el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), con 9.41% en promedio; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), con 9.25%; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), representa el 5.29%; le sigue el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), con 3.02%; el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) ejerce en promedio 1.73%; y finalmente, el fondo que menos recursos ejerce el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), con 1.19%.

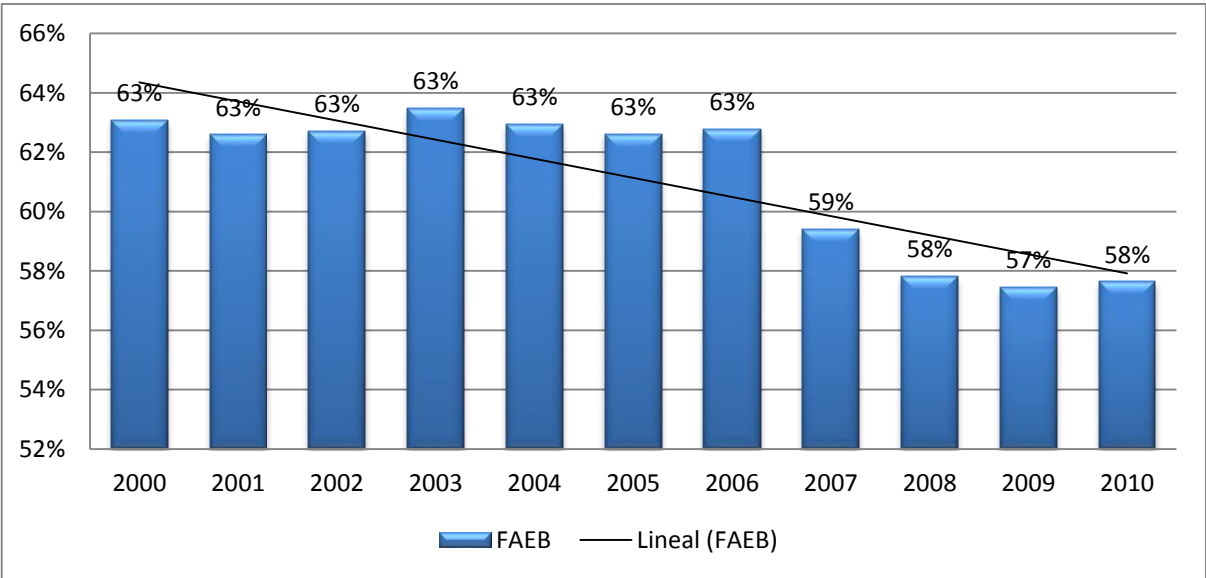
Gráfica 2.2. Porcentaje promedio de los recursos ejercidos del Ramo 33, 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

Como se mencionó anteriormente, el fondo que más recibe recursos es el de educación, en promedio, dicho fondo representa el 60.89% del total de los recursos ejercidos en el periodo 2000-2010. Sin embargo, podemos en la gráfica 2.3. se muestra un cambio en este periodo de análisis, para el periodo 2000-2006 representaba en promedio el 62.73% del total de los recursos ejercidos por las entidades federativas; ya para el periodo de 2007-2010, dicho fondo en promedio representaba el 57.67%, ello es explicado como consecuencia de que en el año 2007 se anexo un nuevo fondo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), lo que reduce el monto total de los recursos ejercidos por el FAEB, es decir, que esta reducción de recursos del FAEB fue transferido a este nuevo fondo, ya que el FAFEF representa en promedio el 5.29% de los recursos ejercidos y la reducción en promedio fue de 5.05%.

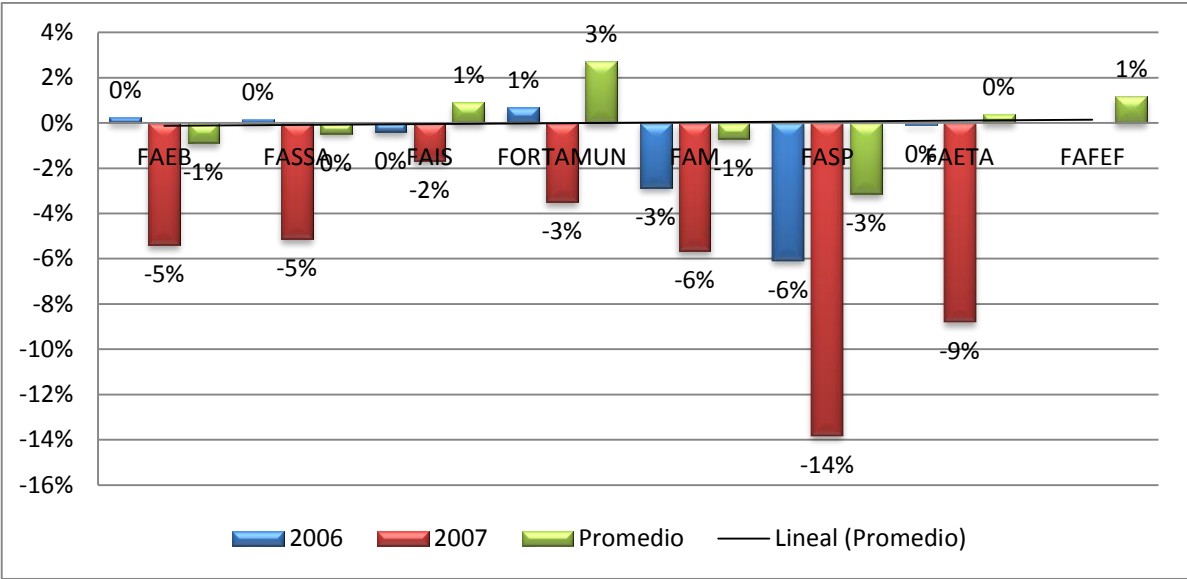
Gráfica 2.3. Porcentaje promedio de los recursos ejercidos por el FAEB.



Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

El cambio porcentual promedio de 2006 con respecto a 2005 fue de -1.18%, con excepción del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), mientras que el cambio porcentual promedio de 2007 con respecto al 2006 fue de -6.26%.

Gráfica 2.4. Cambio porcentual anual promedio por fondo.

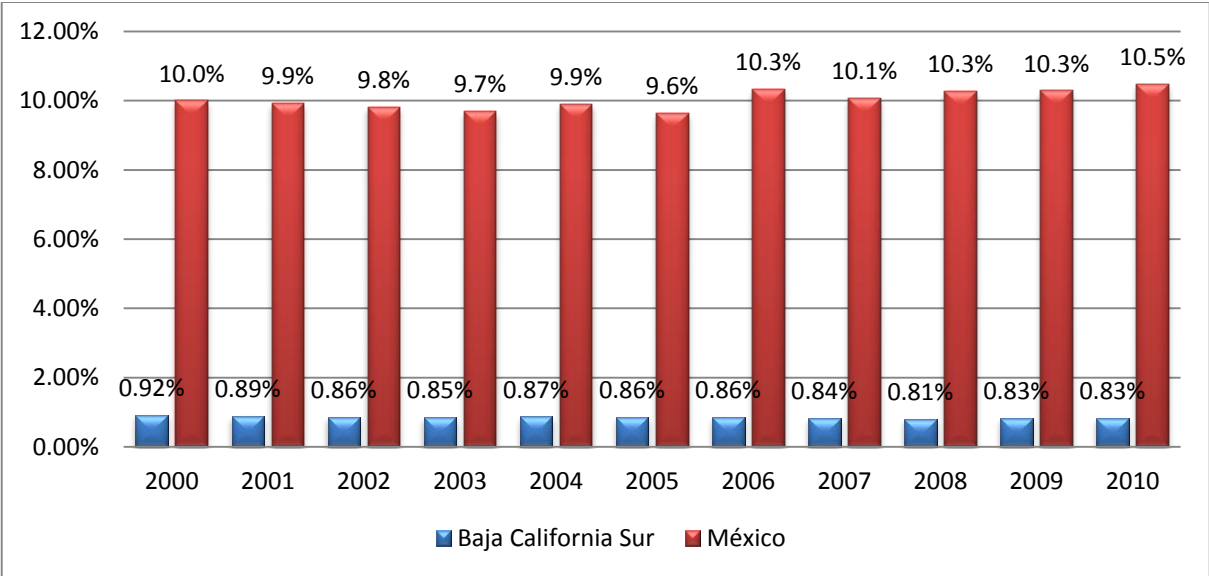


Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

Formulando un análisis por entidad federativa con base en la gráfica 2.5, resulta que la entidad federativa que mayores recursos recibe por parte del gobierno central es el Estado de México, ya que los recursos ejercidos oscilan entre el 9% y 10% (en promedio la entidad ejerce el 10.06% del total de los recursos); mientras que la entidad que menos recursos recibe es Baja California Sur, no sobre pasa el 1% (en promedio ejerce solo el 0.86% del total). Ello es consecuencia del marco normativo, pues como hemos explicado en el apartado anterior, uno de los criterios que se toman en cuenta para la distribución de los recursos, es el de población.

Hay que recordar que el Estado de México es la entidad más poblada del país con 15,175,862 de personas, mientras que Baja California Sur es la menos poblada, con un total de 637, 026 personas (dato de 2010). Es importante aclarar que a pesar de que el Distrito Federal es la segunda entidad más poblada, no es de las entidades que más recursos recibe por parte del gobierno central, en promedio durante este periodo, el Distrito Federal ejerció 1.93% del total de los recursos del Ramo 33, ello es consecuencia de que el Distrito Federal no recibe recursos de tres fondos: el FAEB, el FAIS y el FAETA.

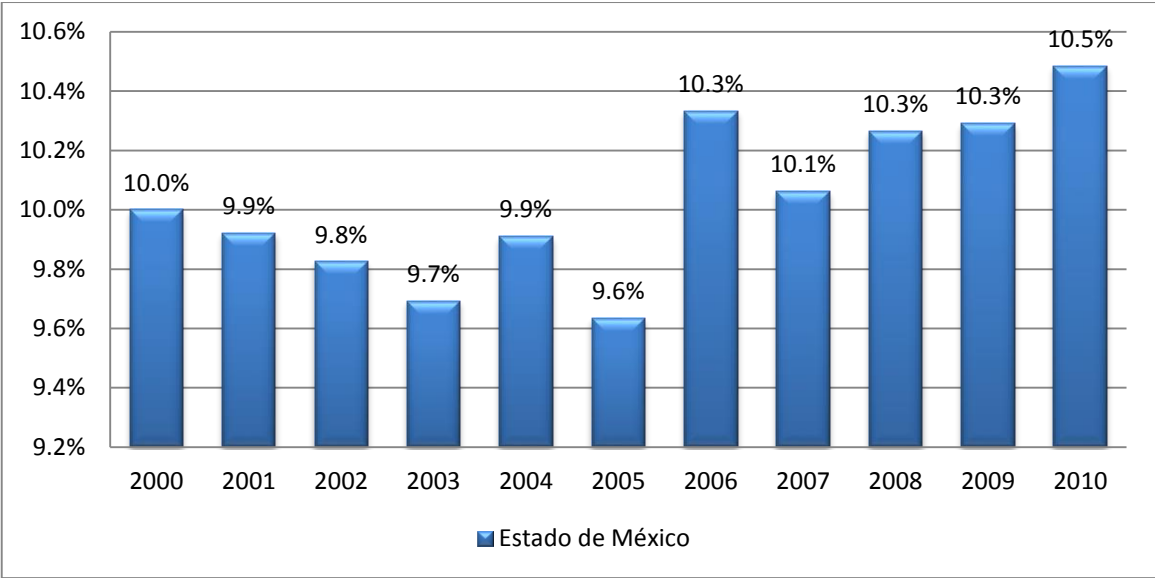
Gráfica 2.5. Recursos ejercidos por Edo. México y Baja California Sur, 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

En la gráfica 2.6. se muestra que entre el 2005 y 2006, el Estado de México incremento sus recursos, y pasó de 2005 a 2006 de 9.6% a 10.3% del total de los recursos del Ramo 33, respectivamente. Ello puede ser consecuencia de que en 2005 se hizo el conteo de población y la población del Estado de México aumentó de 2000 a 2005 en 911,000 personas (pasó de 2000 a 2005 de 13,096,686 a 14,007,495 personas), dato que es tomado para distribuir los recursos en 2006.

Gráfica 2.6. Recursos ejercidos por el Estado de México, 2000-2010.

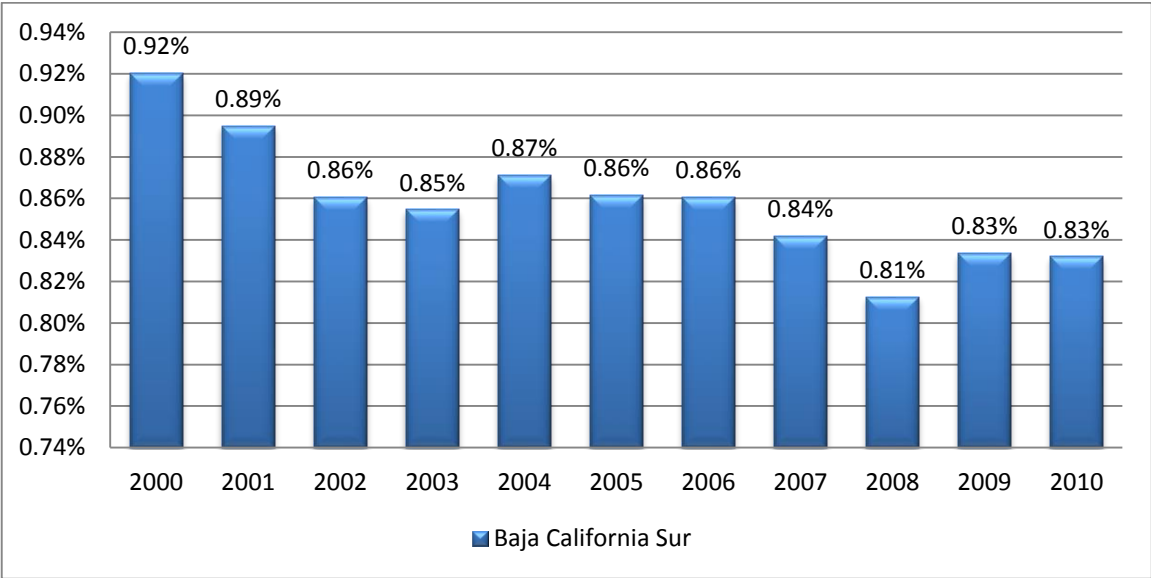


Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

Por el otro lado, en la gráfica 2.7. se muestra que en Baja California Sur dichos recursos se mantuvieron constantes al representar en 2005 y 2006, 0.86% del total de los recursos; sin embargo, en los siguientes años podemos notar una disminución.

Es importante mencionar que de 2000 a 2005, la población de Baja California aumentó en 88,000 personas, a pesar de que el incremento poblacional en Baja California Sur haya sido del 20% y en el Estado de México del 6%, dichos recursos no aumentaron, ya que no se toman en cuenta factores como incremento poblacional ni de densidad.

Gráfica 2.7. Recursos ejercidos por Baja California Sur, 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000-2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

2.5. Conclusiones.

En este capítulo se revisó el marco regulatorio que permitió identificar las potestades tributarias de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, se analizó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), su origen y evolución. Esta revisión histórica permitió entender la evolución de las relaciones intergubernamentales a lo largo de los años y así comprender el proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en México a partir de la década de los 90 con la creación del Ramo 33 en 1998.

Debido a que la descentralización en nuestro país fue un proceso de varios años, se revisó los antecedentes que se remontan hasta el año de 1970, estos antecedentes como: los Comités de Promoción del Desarrollo Económico (COPRODES), los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) (que posteriormente se transforman en los Convenios Únicos de Desarrollo), los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) (que suplieron a los COPRODES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN); así como los procesos de descentralización de la educación que comenzaron en 1992, con la firma del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” y el del sector salud en 1995 que se concreta con la firma del “Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud”; fueron de gran relevancia para que en 1998 se formalizara el proceso de descentralización fiscal con la creación del Ramo 33, que en un principio estaba formado por cinco fondos, después fueron siete y finalmente en 2007 se anexo el último fondo, para hoy ser ocho fondos.

A partir de la revisión histórica del Ramo 33 se analizaron y describieron las fórmulas y criterios de distribución de las Aportaciones Federales plasmadas en el capítulo V de la LCF ello con el objetivo de identificar el destino de los recursos. De tal forma que se hizo evidente la complejidad de las fórmulas de distribución, pues en estas fórmulas se toman criterios y variables difíciles de entender y encontrar.

Finalmente, se analizaron los recursos ejercidos por parte de los estados en un periodo que va de 2000 a 2010, en el cual se pudo identificar que estos recursos se incrementaron de 2000 al 2010 en 38%, una cifra muy relevante.

2.6. Bibliografía del capítulo.

1. Amieva, J. (2010). Finanzas Públicas en México. México: Porrúa.
2. CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). (2006). Ramo 33: aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios. México: Cámara de Diputados.
3. _____ (2007). Manual de “Presupuesto de Egresos de la Federación”. México: Cámara de Diputados.
4. Colmenares, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano.
5. Guadarrama, C. (2005). Determinantes del gasto estatal en México. México: Universidad Iberoamericana.
6. Hernández, F. (2000). Los dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000. México: CIDE.
7. Ley de Coordinación Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1978.
8. INAFED (Instituto Nacional para Federalismo y el Desarrollo Municipal). (2011). Manual de transferencias federales para Municipios. México: SEGOB.
9. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública). (2010). Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33. México: SHCP.
10. INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). (2004). Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos normativos, operativos y financieros del gasto federalizado). México: INDETEC.
11. Mandujano, N. (2010). Federalismo y descentralización fiscal en México. México: UNAM.
12. _____ (2011). Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México. México: UNAM.
13. Martínez, I. (2010). “Federalismo Fiscal” en Alicia Girón Debate Fiscal y Financiero. México: Porrúa.
14. Rabell, E. (2010). Federalismo Fiscal en México. México: Universidad Autónoma de Querétaro.
15. Ramírez, E. (n.d.). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. México: UNAM.
16. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
17. _____ (2001). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
18. _____ (2002). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
19. _____ (2003). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
20. _____ (2004). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
21. _____ (2005). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

22. _____ (2006). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
23. _____ (2007). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
24. _____ (2008). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
25. _____ (2009). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
26. _____ (2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
27. Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México. México: CIDE.

Capítulo 3.

Evaluación en el cumplimiento de los objetivos por fondo del Ramo 33.

Este capítulo tendrá por objetivo evaluar el marco regulatorio de los fondos de aportaciones del Ramo 33, mediante indicadores económicos que permitan relacionar el desempeño institucional con el gasto descentralizado y con ello mostrar su grado de eficiencia, de acuerdo con la hipótesis del trabajo, la cual plantea que la eficiencia o ineficiencia del gasto público descentralizado es consecuencia de la inexistencia de una normatividad precisa y de una falla institucional en lo general.

En el primer apartado “Metodología de la evaluación” se procederá a sentar las bases metodológicas de los instrumentos con los que se evaluarán los fondos del Ramo 33.

En el segundo apartado “Resultados de la matriz de correlación para los fondos del Ramo 33, 2000-2010”, se realizará el primer procedimiento de evaluación mediante la “Matriz de Correlación”, herramienta que permitirá medir el impacto de los recursos de los fondos, respecto a los objetivos planteados en Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El tercer apartado “Evaluación y análisis del modelo de regresiones” tiene como propósito reforzar el primer procedimiento de evaluación, de manera que permita evaluar de forma más completa y eficaz la eficiencia o ineficiencia del gasto público descentralizado.

Finalmente, se procederá a reescribir las conclusiones más importantes del capítulo 3 y los resultados más sobresalientes de la evaluación, con la finalidad de poder corroborar la hipótesis planteada en la investigación.

3.1 Metodología para la evaluación de los fondos de aportaciones del Ramo 33

En este subcapítulo se procederá a sentar las bases metodológicas de los instrumentos con los que se evaluarán los fondos del Ramo 33.

Durante este apartado se explicará paso a paso los procedimientos con los que se realizaron tanto la “Matriz de correlación” como “El modelo de regresiones”.

3.1.1 Metodología de la Matriz de correlación

La matriz de correlación, permite unificar variables reales y financieras, y con ello medir el impacto de los recursos de los fondos del Ramo 33 con respecto a los objetivos de la LCF.

Para la obtención del cálculo de las matrices de correlación se llevaron a cabo las siguientes actividades:

1. Recopilar información de las series históricas base 2000 de cada uno de los fondos del Ramo 33. Los datos obtenidos fueron los recursos ejercidos por cada una de las entidades federativas durante el periodo 2000-2010.
2. Se excluyó el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) por la dificultad de encontrar los datos por entidad federativa que pudieran ser representativos de los objetivos que se plantean en LCF. Es importante mencionar que durante el periodo de estudio el fondo en promedio representó el 3.02% del total de los recursos.
3. Acopio de la información de las variables-objetivos a partir de los objetivos que se plantean para cada uno de los fondos del Ramo 33. La información se obtuvo por entidad federativa a partir de las distintas fuentes oficiales de información del gobierno.
4. Calcular la “Matriz de Correlación” correlacionado cada fondo con cada una de las variables-objetivo. La finalidad es conocer el impacto que tienen los recursos sobre los objetivos, es decir, que por cada peso que se destina se mide cuanto de este total logra explicar a las variables-objetivo.
5. Finalmente, se procedió a analizar los resultados obtenidos de cada uno de los fondos a través del cálculo de las matrices de correlación.

Derivado de lo anterior, se identifica el impacto de los recursos del Ramo 33 en las economías de las entidades federativas y con ello evaluar la eficiencia o ineficiencia del gasto.

3.1.2 Metodología del modelo de regresiones a través del método de “Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)”.

“La econometría consiste en la aplicación de la estadística matemática a los datos económicos para dar soporte empírico a los modelos construidos por la economía matemática y obtener resultados numéricos” (Tintner, 1968, citado por Gujarati, 2010, pág. 1).

Para correr el modelo de MCO se llevaron a cabo las siguientes actividades:

1. Recopilar las bases de datos a Nivel Nacional y no por entidad federativa como se realizó con las matrices de correlación. El periodo de estudio es a partir del año 2000 hasta el 2010.
2. Se excluyó el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) por la dificultad de encontrar los datos a Nivel Nacional que pudieran ser representativos de los objetivos que se plantean en la LCF. Es importante recalcar que es uno de los fondos que menos peso tiene en el Ramo 33, ya que durante el periodo de estudio el fondo en promedio representó el 3.02% del total de los recursos.
3. Para la elección de las variables que formarían parte del modelo de regresiones a través del método de MCO, se realizó lo siguiente:
 - a. Como variable dependiente se tomaron los recursos del Ramo 33 a precios de 2000.
 - b. Como variables independientes se tomaron aquellas que durante el ejercicio de las matrices de correlación arrojaron las probabilidades más altas o, en su caso, cuyo impacto negativo fue menor, las variables son las siguientes:
 - i. índice de analfabetismo;
 - ii. cobertura de población con alcantarillado;
 - iii. número de adultos alfabetizados en educación para adultos;
 - iv. incidencia delictiva de fuero común;
 - v. número de médicos por cada 1000 habitantes;
 - vi. obligaciones financieras de municipios; y
 - vii. el saldo de la deuda total.
 - c. En el caso del FAEB, FASSA y FAETA no se tomaron las variables con mayor impacto. En el caso de FAEB se tomó el “índice de analfabetismo” ya que la variable que arrojó una mayor probabilidad (matrícula de alumnos en educación básica) no fue correlacionada desde el año 2000 por la falta de disponibilidad de datos. Para el FASSA se tomó la variable “médicos” dado

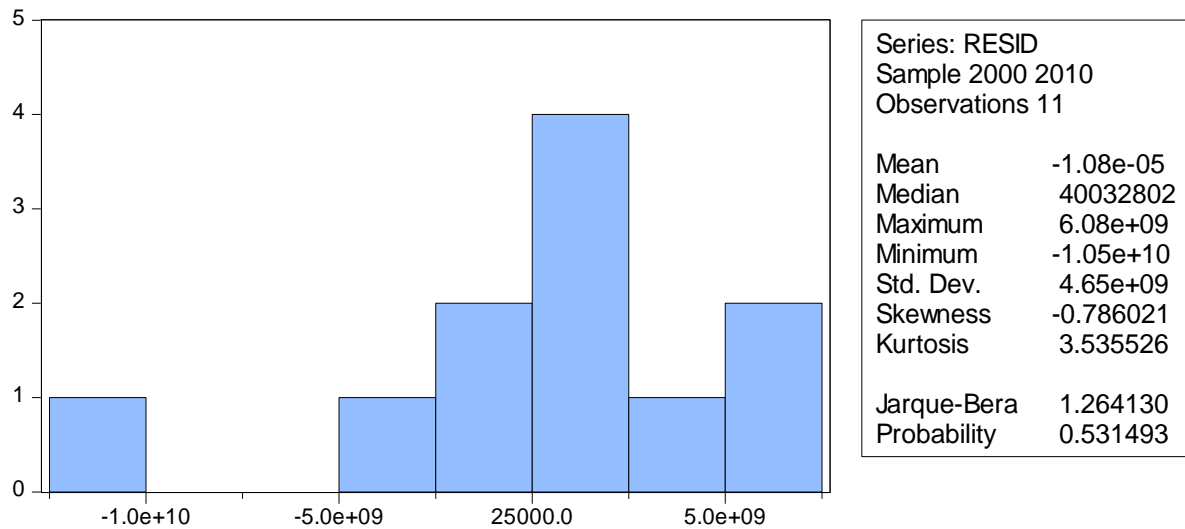
que dicha variable representa de mejor manera el fondo; además de que todas las variables tuvieron un impacto negativo y sus diferencias son mínimas. Y Finalmente, para el FAETA se tomó el número de adultos alfabetizados, ya que dicho fondo tiene como prioridad cumplir con el objetivo de abatir el rezago en materia de alfabetización en adultos.

4. El modelo se corrió con el software EViews 7 bajo el método de MCO. Posteriormente, se realizaron las pruebas de los residuales y con ello cumplir con los supuestos del modelo clásico, las pruebas fueron las siguientes:
 - a. Pruebas de normalidad. El modelo debe cumplir con el supuesto de normalidad (esto quiere decir que las variables deben estar normalmente distribuidas y con independencia entre ellas) ya que los residuales, perturbaciones o errores representan la influencia combinada sobre la variable dependiente de un gran número de variables independientes que no se introdujeron explícitamente en el modelo de regresión (Gujarati, 2010).

Sin embargo, gracias al conocido teorema central del límite (TCL) se puede demostrar que, sí existe un gran número de variables aleatorias independientes con idéntica distribución, entonces, la distribución de su suma tiende a ser normal a medida de que se incrementa a infinito el número de variables. Por consiguiente, sí se cumple con el supuesto de normalidad, la tarea de probar hipótesis será más fácil (Gujarati, 2010).

Finalmente, a continuación se muestra en la gráfica 3.1. y en el cuadro 3.1. que el modelo presenta normalidad, ya que las probabilidades de Jarque-Bera y de las pruebas Kolmogorov, Kuiper, Cramer, Watson y Anderson-Darling, respectivamente, son mayores a 0.05.

Gráfica 3.1. Prueba de normalidad: Jarque-Bera.



Cuadro 3.1. Pruebas de normalidad: Kolmogorov, Kuiper, Cramer-von-Mises, Watson y Anderson Darling.

Empirical Distribution Test for RESID

Hypothesis: Normal

Date: 05/05/14 Time: 20:59

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Method	Value	Adj. Value	Probability
Kolmogorov (D+)	0.174739	0.606307	0.4794
Kolmogorov (D-)	0.230958	0.801377	0.2768
Kolmogorov (D)	0.230958	0.801377	0.5419
Kuiper (V)	0.405697	1.437785	0.2328
Cramer-von Mises (W2)	0.091005	0.065019	0.6398
Watson (U2)	0.087329	0.084815	0.3586
Anderson-Darling (A2)	0.516490	0.516490	0.7300

- b. Pruebas de heteroscedasticidad. Decir que el modelo presenta heteroscedasticidad, es decir que la varianza del error no es constante. Lo anterior significa que cuando en el modelo existe la presencia de la heteroscedasticidad los intervalos de confianza son muy grandes, ello traerá como consecuencia aceptar hipótesis, conclusiones o inferencias equivocadas, ya que es posible que las pruebas t y F den resultados imprecisos (Gujarati, 2010).

En el modelo se puede observar que no existe heteroscedasticidad, ya que la prueba White (mostrada en el cuadro 3.2.) arroja probabilidades mayores a 0.05 tanto en F (0.7415, 0.4932 y 0.9990) como en t (0.3072, 0.3792, 0.9466, 0.8036, 0.6036, 0.5445, 0.7750 y 0.7725), respectivamente.

Cuadro 3.2. Prueba de Heteroscedastidad: White.

Heteroskedasticity Test: White

F-statistic	0.597616	Prob. F(7,3)	0.7415
Obs*R-squared	6.406018	Prob. Chi-Square(7)	0.4932
Scaled explained SS	0.604065	Prob. Chi-Square(7)	0.9990

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 05/05/14 Time: 20:46

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8.26E+20	6.73E+20	1.227540	0.3072
ANALFABETISMO^2	-8.24E+18	8.01E+18	-1.028900	0.3792
ALCANTARILLADO^2	4.38E+15	6.03E+16	0.072679	0.9466
ADULTOS_ALFABETIZADOS^2	7.04E+08	2.59E+09	0.271509	0.8036
INCIDENCIA_DEL^2	13194118	22814930	0.578311	0.6036
MEDICOS^2	-1.51E+10	2.21E+10	-0.681328	0.5445
OBLIGACIONES^2	1.00E+11	3.21E+11	0.312622	0.7750
SALDO_DEUDA^2	-1.01E+11	3.21E+11	-0.316254	0.7725

R-squared	0.582365	Mean dependent var	1.97E+19
Adjusted R-squared	-0.392116	S.D. dependent var	3.29E+19
S.E. of regression	3.88E+19	Akaike info criterion	93.20295
Sum squared resid	4.52E+39	Schwarz criterion	93.49233
Log likelihood	-504.6163	Hannan-Quinn criter.	93.02054
F-statistic	0.597616	Durbin-Watson stat	2.188378
Prob(F-statistic)	0.741536		

- c. Pruebas de autocorrelación. La autocorrelación se define como la “correlación entre miembros de series de observaciones ordenadas en el tiempo”. Al igual que con la presencia de heteroscedasticidad cuando en el modelo se presenta autocorrelación, los estimadores de MCO usuales, a pesar de ser lineales, insesgados y de distribución normal, dejan de tener varianza mínima entre todos los estimadores lineales insesgados y como resultado dejan de ser eficientes y las pruebas usuales de t, F y X^2 pueden no ser válidas. Por consiguiente, con la violación de este supuesto es posible que conduzcan a conclusiones erróneas sobre la significancia estadística de los coeficientes de regresión estimados (R^2 o R-Squared y Adjusted R-Squared) (Gujarati, 2010, 413).

El cuadro 3.3. permite ver que el modelo no presenta autocorrelación ya que las probabilidades de F y X^2 son mayores a 0.05 (0.7606 y 0.0985, respectivamente). Por otro lado, los cuadros 3.4 y 3.5 arrojan los mismos resultados, la no presencia de autocorrelación al presentar una probabilidad mayor a 0.05 en los diez rezagos con las que fueron modeladas dichas pruebas, además de que en el gráfico del mismo cuadro las barras no sobrepasan los límites de confianza.

Cuadro 3.3. Prueba de autocorrelación: Breusch-Godfrey Serial Correlation LM.

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	0.364237	Prob. F(2,1)	0.7606
Obs*R-squared	4.636003	Prob. Chi-Square(2)	0.0985

Test Equation:

Dependent Variable: RESID

Method: Least Squares

Date: 05/05/14 Time: 20:48

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Presample missing value lagged residuals set to zero.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-3.82E+11	7.06E+11	-0.541706	0.6839
ANALFABETISMO	1.90E+11	2.29E+11	0.829674	0.5591
ALCANTARILLADO	-3.14E+10	3.71E+10	-0.845982	0.5530
ADULTOS_ALFABETIZADOS	-1430958.	1705818.	-0.838870	0.5556
INCIDENCIA_DEL	32757.10	42117.42	0.777756	0.5792
MEDICOS	9457084.	11352688	0.833026	0.5578
OBLIGACIONES	5840985.	18684601	0.312610	0.8071
SALDO_DEUDA	-4152617.	18093077	-0.229514	0.8564
RESID(-1)	-11.21587	13.17580	-0.851248	0.5510
RESID(-2)	-6.931583	8.212145	-0.844065	0.5537

R-squared	0.421455	Mean dependent var	-5.41E-06
Adjusted R-squared	-4.785452	S.D. dependent var	4.65E+09
S.E. of regression	1.12E+10	Akaike info criterion	48.53546
Sum squared resid	1.25E+20	Schwarz criterion	48.89718
Log likelihood	-256.9450	Hannan-Quinn criter.	48.30744
F-statistic	0.080941	Durbin-Watson stat	2.734798
Prob(F-statistic)	0.993432		

Cuadro 3.4. Prueba de autocorrelación: Correlograma de los Residuales.

Correlogram of Residuals

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
. .	. .	1	-0.025	-0.025	0.0091	0.924
. .	. .	2	-0.020	-0.021	0.0154	0.992
.*** .	.*** .	3	-0.387	-0.388	2.6868	0.442
.*** .	.*** .	4	-0.361	-0.453	5.3447	0.254
. * .	. .	5	0.149	0.054	5.8727	0.319
. .	. * .	6	0.067	-0.113	6.0003	0.423
. * .	. ** .	7	0.094	-0.328	6.3188	0.503
. .	. * .	8	0.003	-0.178	6.3192	0.612
. .	. .	9	-0.020	0.026	6.3488	0.705
. .	. * .	10	-0.000	-0.167	6.3488	0.785

Cuadro 3.5. Prueba de autocorrelación: Correlograma de los Residuales al cuadrado.

Correlogram of Residuals Squared

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
. .	. .	1	0.070	0.070	0.0710	0.790
. ** .	. ** .	2	-0.309	-0.315	1.5861	0.452
. * .	. * .	3	-0.143	-0.103	1.9527	0.582
. .	. .	4	0.029	-0.056	1.9701	0.741
. * .	. * .	5	-0.103	-0.201	2.2214	0.818
. * .	. ** .	6	-0.171	-0.212	3.0599	0.801
. .	. .	7	0.050	-0.051	3.1485	0.871
. .	. ** .	8	0.005	-0.206	3.1496	0.925
. .	. .	9	0.038	-0.046	3.2520	0.953
. .	. * .	10	0.034	-0.087	3.4168	0.970

- d. Pruebas de estabilidad en el modelo. La falta de Estabilidad en el modelo lo hace vulnerable a cualquier fenómeno que ocurra en el periodo de investigación, afectando el análisis y las variables estudiadas.

Con el cuadro 3.6, se verifica si se está usando una forma funcional lineal incorrecta y cualquier error de omisión o la presencia de correlaciones entre las variables explicativas y la perturbación (Carrascal, 2000). Dado que las probabilidades de “t” son mayores a 0.05, se concluye que el modelo es lineal.

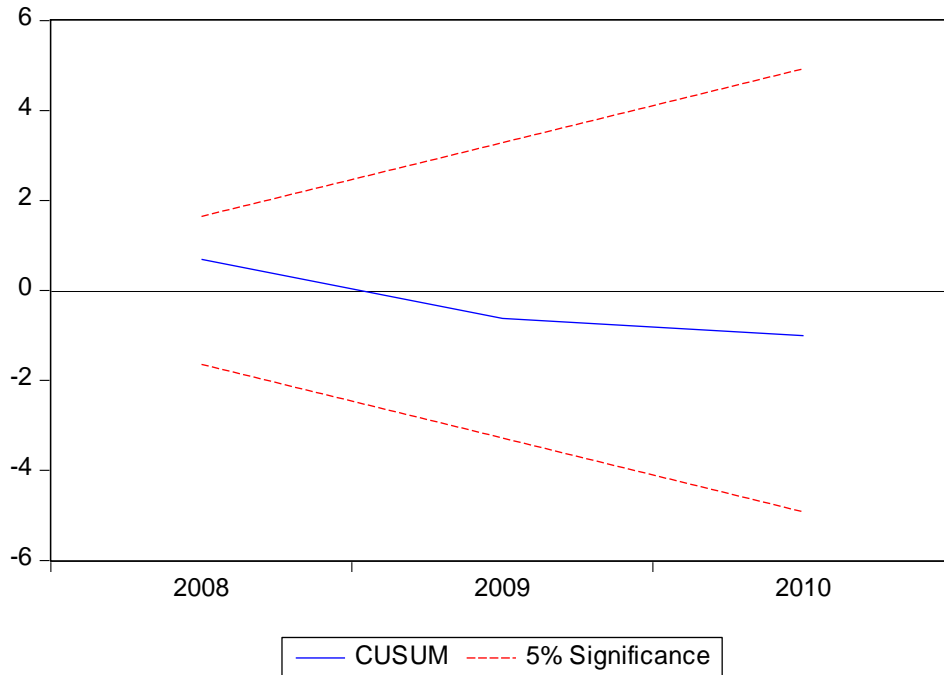
Las gráficas 3.2. y 3.3. permiten observar que el modelo presenta estabilidad, pues las líneas azules (Cusum o Cusum of Squares) están dentro de los límites o intervalos de confianza (marcados en rojo).

Cuadro 3.6. Prueba de linealidad: Ramsey Reset.

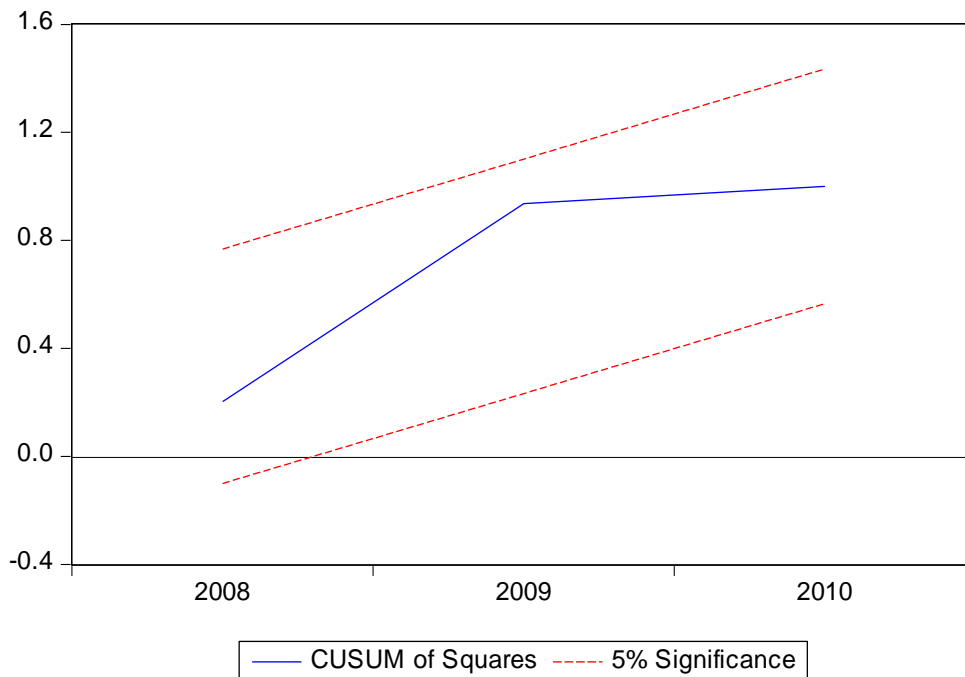
Unrestricted Test Equation:
 Dependent Variable: RAMO_33
 Method: Least Squares
 Ramsey Reset Test
 Sample: 2000 2010
 Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.24E+12	3.96E+11	3.138070	0.0883
ANALFABETISMO	-1.49E+11	5.01E+10	-2.965340	0.0974
ALCANTARILLADO	1.05E+10	3.52E+09	2.974145	0.0969
ADULTOS_ALFABETIZADOS	2744179.	886713.9	3.094774	0.0905
INCIDENCIA_DEL MEDICOS	5300.642 -16920946	5415.007 5451001.	0.978880 -3.104190	0.4309 0.0900
OBLIGACIONES	33588689	12674471	2.650106	0.1178
SALDO_DEUDA	-34905145	13059961	-2.672684	0.1161
FITTED^2	3.02E-11	8.98E-12	3.360994	0.0783
R-squared	0.994339	Mean dependent var		2.20E+11
Adjusted R-squared	0.971694	S.D. dependent var		2.40E+10
S.E. of regression	4.04E+09	Akaike info criterion		47.00654
Sum squared resid	3.26E+19	Schwarz criterion		47.33209
Log likelihood	-249.5360	Hannan-Quinn criter.		46.80133
F-statistic	43.90990	Durbin-Watson stat		2.352437
Prob(F-statistic)	0.022453			

Gráfica 3.2. Prueba de estabilidad: Cusum.



Gráfica 3.3. Prueba de estabilidad: Cusum.



5. Lo anterior, permite concluir que el modelo satisface todos los supuestos que permiten que la evaluación y el análisis sean correctos.

3.2. Evaluación y análisis de los resultados de la matriz de correlación para los fondos del Ramo 33, 2000-2010.

De acuerdo con la metodología y sus objetivos. En este subcapítulo se evaluarán y se analizarán los fondos del Ramo 33 de acuerdo a los objetivos planteados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En esta primera parte se medirán únicamente los impactos de los recursos sobre las variables-objetivo. Esta evaluación permitirá sustentar una parte sustancial de lo que se plantea como hipótesis del trabajo, al medir únicamente el impacto de los recursos.

Es importante aclarar que las matrices se corrieron con las variables-objetivos de acuerdo a la información existente y su disponibilidad. Lo anterior, se explicará conforme se vayan evaluando los fondos. También es pertinente mencionar que existen una infinidad de variables que pueden ser utilizadas para la evaluación y análisis de los fondos; sin embargo, solo se tomaron algunas de ellas con la finalidad de simplificar la evaluación y el análisis.

Todos los datos fueron obtenidos de las fuentes oficiales del gobierno y sus distintas Secretarías e Institutos Autónomos, las cuales se podrán encontrar en la bibliografía del tercer capítulo y sus anexos. Para el caso de los fondos, los datos se encuentran a precios constantes del 2000 en un periodo que va de 2000 a 2010, es importante aclarar que son los recursos ejercidos por las entidades. Los datos fueron deflactados con el índice acumulado de precios implícitos.

Finalmente, es importante mencionar que las variables-objetivo que se utilizarán para las matrices se obtuvieron por entidad federativa. En algunos casos, por la falta de disponibilidad de datos, no se evaluará todo el periodo 2000-2010.

3.2.1. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Con base en los datos que publica la Secretaría de Educación Pública (SEP) sobre el promedio de escolaridad (grado promedio de escolaridad de la población), el índice de analfabetismo (relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más) y la matrícula de alumnos de educación básica (miles de alumnos); se calculó la matriz de correlación que va del año 2000 al 2010, con excepción del 2004 por la no disponibilidad de datos, para el caso de las dos primeras variables (promedio de escolaridad e índice de analfabetismo); y para la última variable (matrícula de alumnos de educación básica), solo se corrió la matriz a partir del año 2005 hasta el 2010. Los recursos ejercidos del FAEB están a precios constantes del 2000.

Cuadro 3.7. Matriz de correlación FAEB, 2000-2010.

AÑO	Promedio de escolaridad	Índice de analfabetismo	Matrícula de alumnos educación básica
2000	-0.4124	0.4185	ND
2001	-0.4300	0.4326	ND
2002	-0.4432	0.4396	ND
2003	-0.4528	0.4448	ND
2005	-0.2484	0.4513	0.7729
2006	-0.1654	0.4151	0.8017
2007	-0.1181	0.4259	0.7935
2008	-0.0697	0.4153	0.8043
2009	-0.0210	0.4286	0.8094
2010	0.0130	0.4212	0.8182
Promedio	-0.2348	0.4293	0.8000

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Véase anexos 1-3.

Una vez explicado lo anterior, se pasar a evaluar y a analizar los recursos ejercidos por las entidades federativas y sí los resultados han sido positivos. Es decir, sí estos recursos han cumplido con los objetivos del FAEB plasmados en los artículos 26, 27 y 28 de la LCF y en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE), artículos que ya fueron explicados ampliamente en el capítulo 2.

El FAEB es el fondo que más recursos capta, en promedio concentra el 60% de los recursos del Ramo 33 para el periodo de 2000-2010. Ello es un principal indicador de que este

fondo debería ser el más importante y el que mayores logros debería haber reflejado. Sin embargo, al evaluarlo con la matriz de correlación podemos observar que los resultados han sido distintos.

De acuerdo con la información derivada del cuadro 3.7. el FAEB no ha impactado sobre el promedio de escolaridad, ya que los resultados que arroja la matriz son negativos para el periodo 2000-2009. Para el año 2010 el impacto es positivo (0.0130); sin embargo el resultado es de apenas el uno por ciento, es decir, nada representativo. Durante el periodo estudiado, el promedio fue de -0.2348; ello es un primer reflejo de que los recursos no han logrado incrementar el grado educacional de la población. A pesar de los datos negativos que arroja este indicador, se observa que el impacto negativo se fue reduciendo año con año, pues de un -0.4124 que se obtuvo en el año 2000 se logró pasar a 0.0130 para el año 2010.

En segundo lugar, los recursos del FAEB han logrado impactar de forma positiva sobre el índice de analfabetismo. Sin embargo, el resultado obtenido es del 0.4293 para el periodo de estudio. Es decir, que el 42% de los recursos del FAEB logra abatir el analfabetismo de nuestro país, porcentaje demasiado bajo para las cantidades que se destinan para el avance de la educación básica, donde se enseña a leer y a escribir, es decir, el nivel más importante para combatir el analfabetismo.

Por último, la matrícula de alumnos en educación básica arroja un impacto positivo, en promedio es de 0.8000. Ello significa que los recursos logran aumentar el registro de alumnos en educación básica en un 80%. Sin embargo, si comparamos este resultado con los dos anteriores, podemos decir que la educación básica ha sido ineficiente, pues a pesar del resultado positivo que tiene esta variable se debería reflejar en el mejoramiento de la educación el cual se evidencia de una u otra manera con la eliminación del analfabetismo y el aumento promedio de escolaridad, cosa que no está ocurriendo. Es decir, se logra un aumento en la demanda (incrementa el número de alumnos registrados) pero no en la calidad de la educación.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Promedio de escolaridad (grados);
 - b. Índice de analfabetismo (porcentaje); y
 - c. Matrícula de alumnos de educación básica (miles de alumnos).
2. Artículos donde localizar los objetivos del FAEB: 26, 27 y 28 de la LCF y en la LGE el 13 y 16.
3. Fondo que más recursos capta: 60% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Promedio de escolaridad: -23.48% (impacto nulo).
 - b. Índice de analfabetismo: 42.93% (impacto bajo).
 - c. Matrícula de alumnos de educación básica: 80% (impacto alto).
5. Conclusión: el FAEB es ineficiente dado que presenta impactos nulos y bajos en dos de tres de las variables.

3.2.2. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para el Servicio de Salud (FASSA).

Con base en los datos que publica la Secretaría de Salud (SS) sobre camas censables por cada 1000 habitantes, médicos por cada 1000 habitantes (incluye médicos generales, especialistas, pasantes de medicina y odontología, internos de pregrado y residentes que están en contacto con el paciente) y enfermeras por cada 1000 habitantes (incluye enfermeras generales, especialistas, pasantes y auxiliares que están en contacto con el paciente); se calculó la matriz de correlación durante el periodo 2000-2006, los datos de 2007-2010 no se incluyeron en la evaluación por la no disponibilidad. Los recursos ejercidos del Fondo de Aportaciones para el Servicio de Salud (FASSA) están a precios constantes del 2000.

Cuadro 3.8. Matriz de correlación FASSA, 2000-2006.

AÑO	Camas censables por cada 1000 habitantes	Médicos por cada 1000 habitantes	Enfermeras por cada 1000 habitantes
2000	-0.0425	-0.2326	-0.2085
2001	0.0040	-0.2230	-0.1988
2002	0.0092	-0.2331	-0.2126
2003	-0.0362	-0.2725	-0.2659
2004	-0.0697	-0.2897	-0.2656
2005	-0.0588	-0.2905	-0.2652
2006	-0.2651	-0.3472	-0.3228
Promedio	-0.0656	-0.2698	-0.2485

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SS). Véase anexos 4-6.

El FASSA representa en promedio durante el periodo más del 12% de los recursos ejercidos del Ramo 33, es decir, es el segundo fondo más importante después del FAEB. El objetivo de este fondo es atender los gastos de salud con la idea de mejorar e incrementar la infraestructura de salud y las plantillas de personal.

De lo anterior, se eligieron las variables que mejor podrían interpretar los objetivos de este fondo desde el punto de vista institucional. Por un lado, se eligió una variable que represente la infraestructura (camas censables), y dos variables que representen las plantillas de personal (médicos y enfermeras).

En primer lugar, se observa en el cuadro 3.8. que los recursos del FASSA no tienen ningún impacto sobre la variable “camas censables”, ya que en promedio para el periodo de

estudio se obtuvo la cifra negativa de -0.0656. Sin embargo, es importante notar que durante el 2001 y 2002 se obtuvieron resultados positivos de 0.0040 y 0.0092, respectivamente, y parecería que habría comenzado una mejora en lo concerniente a la infraestructura de la salud; sin embargo, en los siguientes años se volvieron a obtener resultados negativos, lo que indica que dichos recursos no han sido suficientes para paliar los resultados negativos que muestra el análisis de correlación con respecto a la infraestructura.

En segundo lugar, los recursos del fondo vuelven a no tener impacto alguno sobre la variable de médicos, pues el promedio que arroja la evaluación es de -0.2698. Este resultado muestra que el objetivo del FASSA no está siendo cumplido, lo que lleva a concluir que el recurso no se está distribuyendo de forma eficiente, pues no logra impactar sobre uno de los objetivos que se tiene con este fondo. Finalmente, la tercera variable (enfermeras) vuelve arrojar un dato negativo, con -0.2485 en promedio, resultado que vuelve a mostrar la ineficiencia del fondo, en el sentido de que los recursos son bastos pero no logran explicar e impactar a las variables-objetivo.

De acuerdo con los resultados negativos que arroja la matriz, los recursos del FASSA no logran impactar sobre la infraestructura ni las plantillas de personal. Sin embargo, es de suma importancia notar en el cuadro 3.8. que las dos variables que muestran los resultados más negativos son la de médicos y enfermeras, los cuales simbolizan la calidad de salud y mejoramiento de la misma. Y sí se desea avanzar en la calidad del servicio es necesario que los recursos se distribuyan de acuerdo a los objetivos que plantea la LCF, objetivos que no se han estado cumpliendo de acuerdo con los resultados que arroja la matriz.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Camas censables por cada 1000 habitantes;
 - b. Médicos por cada 1000 habitantes; y
 - c. Enfermeras por cada 1000 habitantes.
2. Artículos donde localizar los objetivos del FASSA: 29, 30 y 31 de la LCF y en la LGS el 3, 13 y 18.
3. Segundo fondo que más recursos capta: 12% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Camas censables por cada 1000 habitantes: -6.56% (impacto nulo).
 - b. Médicos por cada 1000 habitantes: -26.98% (impacto nulo).
 - c. Enfermeras por cada 1000 habitantes: -24.85% (impacto nulo).
5. Conclusión: el FASSA es ineficiente dado que presenta impactos nulos en todas las variables. Es decir, que no cumple con los objetivos planteados en la LCF.

3.2.3. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Con base en los datos que publica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) sobre la cobertura de población con alcantarillado (porcentaje) y de agua potable (porcentaje); se calculó la matriz de correlación que va del año 2000 al 2010. Los recursos ejercidos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) están a precios constantes del 2000.

Cuadro 3.9. Matriz de correlación FAIS, 2000-2010.

AÑO	<i>Cobertura de población con alcantarillado</i>	<i>Cobertura de población con agua potable</i>
2000	-0.5973	-0.7394
2001	-0.6029	-0.7287
2002	-0.6267	-0.7552
2003	-0.6228	-0.7577
2004	-0.6371	-0.7673
2005	-0.6150	-0.7533
2006	-0.6201	-0.7579
2007	-0.6141	-0.7561
2008	-0.6027	-0.7517
2009	-0.5860	-0.7258
2010	-0.6358	-0.7595
Promedio	-0.6146	-0.7503

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Véase anexos 7-8.

Una vez explicado lo anterior, se pasa a evaluar y a analizar los recursos ejercidos por las entidades federativas y si los resultados han sido positivos. Es decir, si estos recursos han cumplido con los objetivos del FAIS plasmados en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la LCF, recursos que se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Es decir, los recursos deberán destinarse al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

De acuerdo con lo anterior, estos recursos deben destinarse específicamente a obras como: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres. Sin embargo, solo nos concentraremos en los indicadores mencionados anteriormente; ello con la finalidad de simplificar la evaluación del fondo. Desde esta perspectiva tanto la cobertura de población con alcantarillado como

la de agua potable pueden dar un panorama general del impacto que llegan a tener los recursos del FAIS sobre la población que se encuentra en rezago social y en pobreza extrema.

El FAIS es el cuarto fondo que más recursos concentra del Ramo 33, en promedio capta poco más del 9% de las Aportaciones para el periodo de 2000-2010. El impacto de los recursos de este fondo deberían ser positivos; sin embargo, este fondo tiene un impacto nulo sobre las variables estudiadas, ya que la correlación es negativa en ambos casos, en promedio para el alcantarillado es de $-.06146$ y para el agua es de -0.7503 .

Esta evaluación muestra que los resultados no son los esperados, pues los objetivos del fondo son combatir ese rezago social que se evidencia con la falta de infraestructura municipal; y es claro que tanto el alcantarillado como el agua potable son elementos esenciales de aquellas necesidades sociales que deberían estar cubiertas al 100% y más en un país donde la pobreza se ha ido acrecentando con el paso de los años.

El documento de CONEVAL (2011) indica que el fondo sí ha cumplido su objetivo dado que la distribución de los recursos ha sido beneficiosa para los estados que mayor pobreza presentan; sin embargo, ello no quiere decir que dichos recursos se hayan utilizado eficientemente dado que los resultados que arroja la matriz indican que el impacto es nulo. Por tanto, se asegura que el objetivo no se ha cumplido dado que los recursos que se han entregado a los estados más pobres no se han utilizado de forma eficiente.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Cobertura de población con alcantarillado (porcentaje); y
 - b. Agua potable (porcentaje).
2. Artículos donde localizar los objetivos del FAIS en la LCF: 32, 33, 34 y 35.
3. Cuarto fondo que más recursos capta: 9% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Cobertura de población con alcantarillado: -61.46% (impacto nulo).
 - b. Agua potable: -75.03% (impacto nulo).
5. Conclusión: el FAIS es ineficiente dado que presenta impactos nulos en todas las variables. Es decir, que no cumple con los objetivos planteados en la LCF.

3.2.4. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

Con base en los datos que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre las obligaciones financieras de los municipios del país se calculó la matriz de correlación que va del año 2000 al 2010.

Cuadro 3.10. Matriz de correlación FORTAMUN, 2000-2010.

AÑO	Obligaciones Financieras de Municipios
2000	0.3456
2001	0.7544
2002	0.7637
2003	0.7502
2004	0.7573
2005	0.7681
2006	0.7707
2007	0.7996
2008	0.8099
2009	0.7951
2010	0.8084
Promedio	0.7385

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Véase anexo 9.

Las aportaciones federales que con cargo al FORTAMUN reciban los municipios a través de las entidades federativas y las demarcaciones territoriales por conducto del gobierno central en el Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, y se dará prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por agua.

Se decidió evaluar con una sola variable (obligaciones financieras) con la finalidad de medir el impacto de los recursos del FORTAMUN. Desde esta perspectiva, parece que la evaluación de las obligaciones financieras puede darnos un panorama adecuado de la eficiencia de los recursos destinados para el cumplimiento de los objetivos de este fondo.

El FORTAMUN es el tercer fondo más importante, representa en promedio más del 9% de los recursos totales del Ramo 33 para el periodo de 2000-2010. De esta manera, podemos deducir que el impacto de los recursos debería ser positivo, dada su importancia.

De acuerdo a la evaluación realizada con la matriz de correlación, los resultados estarían indicando que los recursos sí tienen un impacto positivo sobre la variable a estudiar. Es decir, el FORTAMUN tiene un impacto promedio de más del 73% (0.7385) con el cumplimiento de las obligaciones financieras de los municipios; además si se observa detalladamente, se visualiza la evolución del impacto de los recursos sobre las obligaciones financieras de los municipios, de tener un impacto de 33% en 2000 pasó hasta más del 80% en el 2010. Ello es un indicador de que el FORTAMUN está cumpliendo con uno de los objetivos que se plantean en la LCF.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Obligaciones financieras de los municipios (pesos a precios de 2000).
2. Artículos donde localizar los objetivos del FORTAMUN en la LCF: 36 y 37.
3. Tercer fondo que más recursos capta: 9% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Obligaciones financieras de los municipios: 73.85 (impacto alto).
5. Conclusión: el FORTAMUN es eficiente dado que presenta impactos de más del 70% sobre la variable analizada. Es decir, que cumple con uno de los objetivos planteados en la LCF.

3.2.5. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Con base en los datos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre el número de adultos alfabetizados en educación para adultos (número de personas), adultos atendidos en primaria (número de personas) y certificados emitidos en primaria (número de certificados); se calculó la matriz de correlación que va del año 2000 al 2010.

Cuadro 3.11. Matriz de correlación FAETA, 2000-2010.

AÑO	Adultos alfabetizados en educación para adultos	Adultos atendidos en primaria en educación para adultos	Certificados emitidos en primaria en educación para adultos
2000	0.2153	0.2337	0.3999
2001	0.3024	0.2817	0.4039
2002	0.3034	0.3837	0.3321
2003	0.3040	0.3929	0.3547
2004	0.2636	0.2341	0.3194
2005	0.0960	0.2746	0.3046
2006	0.0609	0.3243	0.3508
2007	0.0913	0.3800	0.5926
2008	0.2404	0.4905	0.4979
2009	0.2859	0.4329	0.5822
2010	0.2225	0.4829	0.5316
Promedio	0.2169	0.3556	0.4245

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Véase anexos 10-12.

De acuerdo con la LCF, los recursos deberán responder a prioridades específicas y a estrategias para abatir el rezago en materia de alfabetización de los adultos. Es por ello, que se eligió a las variables mencionadas anteriormente, pues se considera que son un buen indicador para evaluar si los recursos están siendo ocupados eficientemente y si los objetivos están siendo cumplidos de acuerdo a la ley; a pesar que parte de los recursos sean destinados al financiamiento de los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

El FAETA es el fondo que menos recursos capta, representa en promedio poco más del 1% de los recursos totales del Ramo 33 para el periodo de 2000-2010. A pesar de su poca importancia el impacto de los recursos debería ser positivo, pues el rezago educacional en los adultos es un problema social en nuestro país.

Al evaluar el fondo con la matriz de correlación se observa que los resultados han sido distintos. Si bien sí llegan a tener un impacto sobre las variables a evaluar, el resultado es de poca importancia, de acuerdo con la matriz, en promedio se obtuvo 0.2169, 0.3556 y 0.4245, para adultos alfabetizados, adultos atendidos en primaria y certificados emitidos en primaria, respectivamente. Es decir, que los recursos solo logran explicar el 21% del avance en adultos alfabetizados; 35% y 42%, en adultos atendidos en primaria y certificados emitidos, respectivamente.

De acuerdo con los resultados anteriores, se concluye que a pesar de que sí existe una correlación con los objetivos del fondo, ello no ha sido suficiente y su impacto no muestra el resultado esperado. Por ejemplo, la variable que mejor representa uno de los objetivos del fondo (adultos alfabetizados) es la que menor representatividad tiene en la evaluación y se observa que al pasar los años su importancia fue disminuyendo, contrario al resultado que debería arrojar la matriz.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Adultos alfabetizados en educación para adultos (número de personas),
 - b. Adultos atendidos en primaria (número de personas); y
 - c. Certificados emitidos en primaria (número de certificados).
2. Artículos donde localizar los objetivos del FAETA en la LCF: 43.
3. Es el fondo que menos recursos capta: 1% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Adultos alfabetizados en educación para adultos: 21.69% (impacto bajo).
 - b. Adultos atendidos en primaria: 35.56% (impacto bajo).
 - c. Certificados emitidos en primaria: 42.45% (impacto bajo).
5. Conclusión: el FAETA es ineficiente dado que presenta impactos bajos sobre las variables analizadas. Es decir, que no cumple con los objetivos planteados en la LCF.

3.2.6. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Con base en los datos que publica el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) sobre la incidencia delictiva de fuero común (número de delitos) y la tasa de incidencia delictiva de fuero común por cada 100,000 habitantes (porcentaje); se calculó la matriz de correlación que va del año 2000 al 2010. Los recursos ejercidos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) están a precios constantes del 2000.

Cuadro 3.12. Matriz de correlación FASP, 2000-2010.

AÑO	<i>Incidencia delictiva de fuero común</i>	<i>Tasa de incidencia delictiva de fuero común por cada 100,000 habitantes</i>
2000	0.4946	0.4946
2001	0.7220	0.7220
2002	0.6878	0.6878
2003	0.7994	0.7994
2004	0.8281	0.8281
2005	0.8560	0.8560
2006	0.7534	0.7534
2007	0.3209	0.3209
2008	0.8244	0.8244
2009	0.8216	0.8216
2010	0.8371	0.8371
Promedio	0.7223	0.7223

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Véase anexos 13-14.

Una vez explicado lo anterior, se evaluarán y se analizarán los recursos ejercidos por las entidades federativas y si los resultados han sido positivos. Es decir, si estos recursos han cumplido con los objetivos del FASP plasmados en el artículo 45 de la LCF.

De acuerdo con lo anterior, estos recursos deben destinarse específicamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados a tareas de seguridad pública. El FASP para su distribución toma en

consideración el número de habitantes de los estados y el Distrito Federal, un índice delictivo, un índice de ocupación penitenciaria y los avances en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.

En este sentido, se tomó como variables-objetivo los dos indicadores mencionados anteriormente como un parámetro del índice delictivo que se toma en cuenta para la distribución de los recursos.

La incidencia delictiva se refiere a los delitos ocurridos en un periodo determinado. Si con la prevalencia se conoce la cantidad de víctimas, con la incidencia se conoce el tipo y cantidad de delitos cometidos. Ambos indicadores serían iguales si cada persona fuera víctima solo una vez en el periodo de referencia; sin embargo, existe un fenómeno conocido como victimización reincidente o múltiple, en la que por diversas razones una misma persona puede ser víctima de varios delitos (Bergman, n.d.).

Por otro lado, la tasa de incidencia delictiva permite conocer el número de delitos que se comenten por cada 100,000 habitantes. México es uno de los países que tiene una de las tasas de incidencia más altas comparadas con países como Chile, Canadá o integrantes de la Unión Europea. Para 2007, México registro 10,480 delitos por cada 100 mil habitantes, es decir, que aproximadamente el 10% de la población fue víctima de uno o más delitos (Bergman, n.d.).

Es importante mencionar que se tomaron los datos de incidencia y tasa delictiva del fuero común y no del federal porque cuando se hace alusión al fuero común, se está refiriendo al ámbito legal de cada entidad en lo particular, es decir a los delitos que son de orden estatal. En cambio, cuando se menciona el fuero federal, se refiere a la aplicación de disposiciones del orden federal o de la federación. Ello permite que la información no esté sesgada.

El FASP es de los fondo que menos recursos concentra del Ramo 33, en promedio capta poco más del 1% de las Aportaciones para el periodo de 2000-2010. Sin embargo, cuando se realiza la evaluación a través de la matriz de correlación se observa que los resultados son muy positivos, ya que en promedio tenemos un impacto sobre la incidencia y la tasa delictiva de fuero comun de 0.7223 para ambos casos. Es decir, que el 72% de los recursos han logrado disminuir la incidencia delictiva de fuero común. Ello estaría indicando que los recursos del FASP se han aprovechado eficientemente.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Incidencia delictiva de fueron común (número de delitos); y
 - b. Tasa de incidencia delictiva de fueron común por cada 100,000 habitantes (porcentaje).
2. Artículos donde localizar los objetivos del FASP en la LCF: 44 y 45.
3. Es el segundo fondo que menos recursos capta: 1% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Incidencia delictiva de fueron común: 72.23% (impacto alto).
 - b. Tasa de incidencia delictiva de fueron común por cada 100,000 habitantes: 72.23% (impacto alto).
5. Conclusión: el FASP es eficiente dado que presenta impactos de más del 70% sobre las variables analizadas. Es decir, que cumple con los objetivos planteados en la LCF.

3.2.7. Análisis de la matriz de correlación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Con base en los datos que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) sobre el saldo de la deuda total (en pesos a precios de 2000), la relación del pago de pensiones del IMSS respecto a su gasto programable devengado (porcentaje) y la relación del pago de pensiones del ISSSTE respecto a su gasto programable devengado (porcentaje); se calculó la matriz de correlación que va del año 2007 al 2010. Los recursos ejercidos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) están a precios constantes del 2000.

Cuadro 3.13. Matriz de correlación FAFEF, 2007-2010.

AÑO	Saldo de la deuda pública	Relación del pago de pensiones del IMSS respecto a su gasto programable devengado	Relación del pago de pensiones del ISSSTE respecto a su gasto programable devengado
2007	0.8256	0.5161	0.0759
2008	0.7944	0.4830	0.0662
2009	0.7779	0.4785	-0.0079
2010	0.7791	-0.1686	0.0162
Promedio	0.7942	0.3272	0.0376

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Véase anexos 15-17.

Una vez explicado lo anterior, se pasa a evaluar y a analizar los recursos ejercidos por las entidades federativas y sí los resultados han sido positivos. Es decir, sí estos recursos han cumplido con lo que dicta el artículo 46 de la LCF, el cual tiene como objetivo el sanamiento financiero de los estados, es decir, una reducción del saldo de la deuda pública, apoyar al saneamiento de pensiones, a la inversión en estructura física, entre otras cosas.

De acuerdo con lo anterior, se tomaron en cuenta solo tres variables que permitirán evaluar el impacto de los recursos y su eficiencia. El FAFEF fue el último fondo que se agregó al Ramo 33 y fue anexado en el 2007; a pesar de ello, es el quinto fondo que en promedio más recursos representa del Ramo 33 con poco más del 5%.

A partir de los resultados de la matriz se observa que los recursos del FAFEF tienen un impacto positivo sobre las tres variables a evaluar; sin embargo, dicho fondo ha sido más

eficiente en la parte del saldo de la deuda pública pero no así en el saneamiento de las pensiones del IMSS y del ISSSTE, pues en promedio para el periodo 2007-2010, se obtuvieron resultados de 0.7942, 0.3272 y 0.0376, respectivamente. Ello podría ser parte de que el fondo no tiene un objetivo bien planteado, pues quiere cubrir distintos servicios de diferentes rubros, lo que no le permite ser 100% eficiente.

En resumen:

1. Variables utilizadas:
 - a. Saldo de la deuda total (en pesos a precios de 2000);
 - b. Relación del pago de pensiones del IMSS respecto a su gasto programable devengado (porcentaje); y
 - c. Relación del pago de pensiones del ISSSTE respecto a su gasto programable devengado (porcentaje).
2. Artículos donde localizar los objetivos del FAFEF en la LCF: 46 y 47.
3. Es el cuarto fondo que menos recursos capta: 5% del total.
4. Resultados del impacto de los recursos sobre las variables-objetivo:
 - a. Saldo de la deuda total: 79.42% (impacto alto).
 - b. Relación del pago de pensiones del IMSS respecto a su gasto programable devengado: 32.72% (impacto bajo).
 - c. Relación del pago de pensiones del ISSSTE respecto a su gasto programable devengado: 3.76% (impacto bajo).
5. Conclusión: el FAFEF es ineficiente dado que presenta impactos bajos sobre dos de las tres variables analizadas. Es decir, que solo logra cumplir uno de los objetivos planteados en la LCF.

3.3. Evaluación y análisis de los resultados del modelo de regresiones para los siete fondos del Ramo 33, 2000-2010.

En esta tercera parte del capítulo se correrá un modelo de regresiones múltiples a través del método de “Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)”. Es importante mencionar que a diferencia del apartado anterior (matrices de correlación) donde los datos fueron recabados por entidad federativa; en dicho modelo, las variables fueron recopiladas a nivel nacional y solo para siete fondos en un periodo que va del 2000 hasta el 2010 (se excluirá el FAM por la dificultad de encontrar los datos en su nivel más agregado, además de que el peso del fondo con respecto al Ramo 33 es de nula importancia, pues durante el periodo de estudio solo represento el 3.02% de los recursos).

Las variables del modelo son las siguientes: como variable dependiente se tomarán los recursos del Ramo 33 (se encuentra en pesos a precios de 2000); y como variables independientes aquellas que durante el ejercicio de las matrices de correlación arrojaron las probabilidades más altas, es decir, aquellas variables que fueron impactadas de forma positiva o, en su caso, cuyo impacto negativo fue menor, las variables son las siguientes: índice de analfabetismo, cobertura de población con alcantarillado, adultos alfabetizados, incidencia delictiva de fuero común, médicos por cada 1000 habitantes, obligaciones financieras de municipios y el saldo de la deuda total.

En el caso del FAEB, FASSA y FAETA no se tomarán las variables con mayor impacto. En el caso de FAEB se tomará el “índice de analfabetismo” pues la variable que arrojó una mayor probabilidad (matrícula de alumnos en educación básica) no fue correlacionada desde el año 2000 por la falta de disponibilidad de datos; por tanto, se decidió ocupar la segunda variable con mayor probabilidad con la idea de no sesgar la evaluación. Para el FASSA se tomará la variable “médicos” dado que dicha variable representa de mejor manera el fondo; además de que todas las variables tuvieron un impacto negativo y sus diferencias son mínimas. Y Finalmente, para el FAETA se tomará el número de adultos alfabetizados, ya que dicho fondo tiene como prioridad cumplir con el objetivo de abatir el rezago en materia de alfabetización en adultos.

Las especificaciones del modelo ya fueron explicadas en el primer apartado; sin embargo, cabe señalar que dicho modelo cumple con todas las especificaciones y supuestos que permiten que el modelo sea lo más acertado en su evaluación.

Cuadro 3.14 Modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), 2000-2010.

<i>Método</i>	<i>Variable dependiente</i>	<i>Variable independiente</i>	<i>Fondo del Ramo 33</i>	<i>Probabilidad</i>
MCO $R^2 = 96.24\%$ $R^2 \text{ajustada} = 87.45\%$ $R = 98.1\%$	Ramo 33	Índice de analfabetismo	FAEB	< 0.05
		Cobertura de población con alcantarillado	FAIS	< 0.05
		Adultos alfabetizados	FAETA	< 0.05
		Incidencia delictiva de fuero común	FASP	< 0.05
		Médicos por cada 1000 habitantes	FASSA	< 0.05
		Obligaciones financieras de municipios	FORTAMUN	< 0.05
		Saldo de la deuda total	FAFEF	< 0.05

En el cuadro 3.14 se visualizan los detalles del modelo que se corrió a través del MCO. En un primer momento, se observa que el coeficiente de determinación (R^2 y R^2 Ajustada), que mide la proporción o porcentaje de variación total de la variable explicada (Ramo 33) por las variables independientes, tiene un impacto positivo de 96.24% y 87.45%, tanto en su forma normal como ajustada, respectivamente, es decir, que en un primer momento podríamos concluir que las variables independientes explican casi al 100% a la variable dependiente. Por otro lado, el coeficiente de correlación (R), arroja un resultado de 98.1%, es decir, que las variables independientes se correlacionan casi al 100% con los recursos del Ramo 33, ello sería un indicador positivo de que los recursos del Ramo 33 tienen un impacto favorable sobre las variables a estudiar y que los objetivos planteados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) están siendo cumplidos.

Sin embargo, al analizar las probabilidades y los errores estándar de cada una de las variables se observa que el modelo está violando el supuesto de multicolinealidad, ya que las desviaciones son demasiado altas y las probabilidades son mayores a 0.05. Esta violación no quiere decir que el modelo esté mal planteado, pues como se dijo en un principio cumple con los supuestos de homocedasticidad, normalidad, no autocorrelación y presenta estabilidad en el modelo.

La presencia de multicolinealidad en el modelo es un problema que se puede generar por la naturaleza de los datos y lo que ello estaría indicando es que en realidad no existe correlación alguna de las variables independientes con la variable dependiente, a pesar de que la R^2 y la R sean cercanas al 100%, pues una de las tantas formas con las que se puede detectar la presencia de multicolinealidad es que el modelo presenta R^2 y errores estándar muy altos, y probabilidades de las variables mayores a 0.05.

Sin embargo, esta evaluación no es suficiente para poder afirmar que los recursos del Ramo 33 tienen un impacto desfavorable con respecto a los objetivos de la LCF. Por ello, se recurrió a realizar el análisis de covarianzas que se muestra a continuación.

Cuadro 3.15. Cuadro de correlación.

Análisis de Covarianza del Ramo 33 (2000-2010)
Cuadro de correlación

	Ramo 33	Adultos alfabetizados en educación para adultos	Cobertura de población con alcantarillado	Índice de analfabetismo	Incidencia delictiva de fuero común	Médicos por cada 1000 habitantes	Obligaciones Financieras de Municipios	Saldo de la deuda total
Ramo 33	1							
Adultos alfabetizados en educación para adultos	-0.6813	1						
Cobertura de población con alcantarillado	0.8842	-0.3996	1					
Índice de analfabetismo	-0.9613	0.6461	-0.8573	1				
Incidencia delictiva de fuero común	0.4401	-0.3256	0.3131	-0.5201	1			
Médicos por cada 1000 habitantes	0.9489	-0.4951	0.9512	-0.9601	0.4218	1		
Obligaciones Financieras de Municipios	0.9151	-0.5217	0.8576	-0.9618	0.5355	0.9368	1	
Saldo de la deuda total	0.9161	-0.5244	0.8580	-0.9625	0.5359	0.9370	0.99999	1

Cuadro 3.16. Cuadro de probabilidades.

Análisis de Covarianza del Ramo 33 (2000-2010)
Cuadro de probabilidades

	Ramo 33	Adultos alfabetizados en educación para adultos	Cobertura de población con alcantarillado	Índice de analfabetismo	Incidencia delictiva de fuero común	Médicos por cada 1000 habitantes	Obligaciones Financieras de Municipios	Saldo de la deuda total
Ramo 33	-----							
Adultos alfabetizados en educación para adultos	0.0210	-----						
Cobertura de población con alcantarillado	0.0003	0.2234	-----					
Índice de analfabetismo	0.0000	0.0317	0.0007	-----				
Incidencia delictiva de fuero común	0.1756	0.3286	0.3485	0.1010	-----			
Médicos por cada 1000 habitantes	0.0000	0.1215	0.0000	0.0000	0.1963	-----		
Obligaciones Financieras de Municipios	0.0001	0.0998	0.0007	0.0000	0.0896	0.0000	-----	
Saldo de la deuda total	0.0001	0.0977	0.0007	0.0000	0.0893	0.0000	0.00000	-----

Con el análisis de covarianzas se obtuvieron los cuadros 3.15 y 3.16, el cuadro de correlaciones y las probabilidades de las correlaciones, respectivamente. El primer cuadro 3.15, permite medir el impacto de los recursos del Ramo 33 sobre las variables a evaluar, dicha evaluación es muy similar al que se reprodujo en el apartado anterior; sin embargo, existen dos diferencias cruciales. La primera diferencia es que este análisis se realizó a nivel nacional y no por entidad federativa y la segunda diferencia es que este análisis se realizó a través del método de mínimos cuadrados ordinarios.

Al analizar este cuadro, se observa en la primera columna (Ramo 33) el impacto o correlación que tienen los recursos con respecto a las variables-objetivo. A primera vista se observa que con excepción de: adultos alfabetizados, índice de alfabetización e incidencia delictiva (las primeras dos variables con impactos negativos y la tercera con un impacto positivo muy bajo); el impacto de los recursos del Ramo 33 no solo es positivo sino que es cercano al 100%. Ello implicaría que la hipótesis del trabajo estaría siendo desechada, además el resultado sería contradictorio con lo arrojado en las matrices de correlación

Para alcantarillado el impacto es del 88.4%, para médicos es del 94.8%, para obligaciones financieras de municipios es de 91.5% y el saldo de la deuda total con un 91.6%. Lo cual se interpretaría en un primer momento como un resultado de la evaluación muy positivo, pues los datos arrojados estarían indicando que los recursos del Ramo 33 están teniendo un impacto favorable con respecto a los objetivos que se plantean en la LCF, objetivos explicados ampliamente en el capítulo dos. En otras palabras que dichos recursos están siendo utilizados eficientemente.

Sin embargo, con los resultados del cuadro 3.16 estaríamos desechando lo anterior, ya que este cuadro permite verificar si los resultados del cuadro 3.15 son válidos. Si la probabilidad es mayor a 0.05, estaría indicando que los resultados del cuadro 3.15 son estadísticamente significativos.

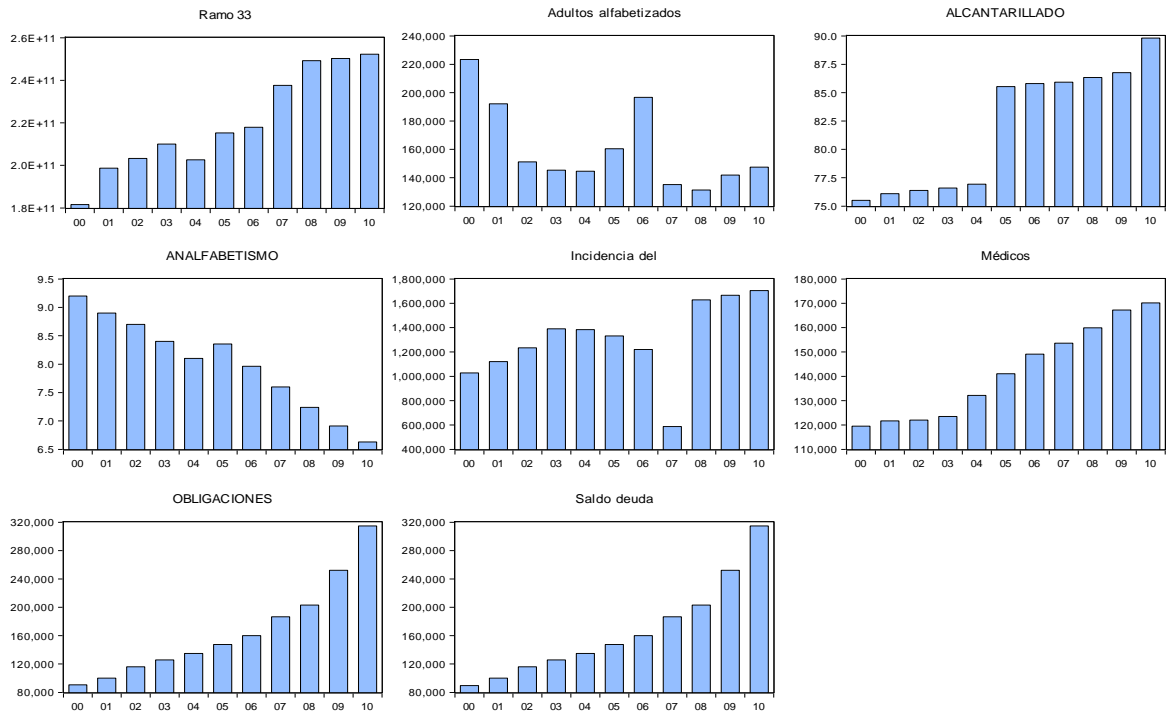
Al verificar los resultados, se observa en el cuadro 3.16 que la única variable que presenta una probabilidad mayor a 0.05, es decir, que es estadísticamente significativa y por tanto, que el impacto es válido, sería la variable de incidencia delictiva de fuero común y si se observa cual fue el resultado de correlación se deduce que el impacto es muy bajo y que con ello no se está cumpliendo a cabalidad el objetivo que tiene este fondo. Las demás variables arrojan probabilidades menores a 0.05, ello estaría indicando que los recursos del Ramo 33 no tienen ningún impacto positivo sobre las variables-objetivo y por tanto, no se están cumpliendo los objetivos planteados en la LCF.

Lo anterior es consistente con lo evaluado y analizado en la segunda parte. A pesar de que las variables: obligaciones financieras, saldo de la deuda total e incidencia delictiva; en la evaluación anterior (matrices de correlación) el impacto fue positivo y mayor al 70%.

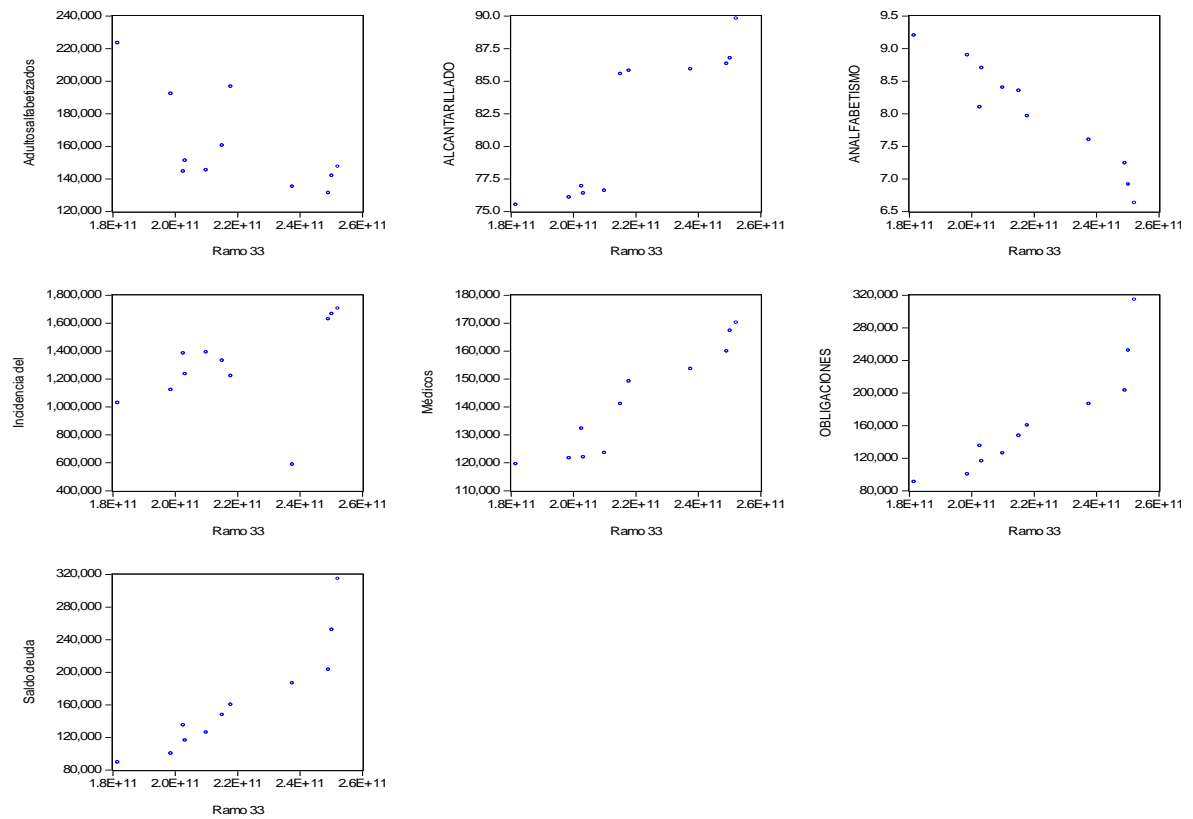
Con este modelo se demostró que las primeras dos variables (obligaciones financieras y saldo de la deuda total) fueron estadísticamente insignificativas y con ello el impacto se nulifica y la variable incidencia delictiva fue significativa pero con un impacto del 40%, mucho menor al mostrado con la evaluación de las matrices de correlación.

Estos resultados se deben a tres posibles factores: el primero, es que se utilizó una metodología diferente; el segundo, es que se utilizaron estadísticas nacionales; y por último, en mi opinión la razón de mayor peso, es que en la primera evaluación solo se midieron los impactos y no si estas eran estadísticamente significativas, lo cual si se realizó en esta tercera parte.

Gráfica 3.4



Gráfica 3.5



Finalmente, las gráficas 3.4, permiten visualizar la evolución de las variables. A pesar de que los recursos del Ramo 33 se han ido incrementado exponencialmente y de forma constante con el paso de los años, se observa que las variables-objetivo no han logrado crecer de manera constante, las únicas que han se han ido incrementado de forma parecida a la de los recursos del Ramo 33 son las obligaciones financieras, el saldo de la deuda total y el número de médicos; sin embargo, las primeras dos variables tendrían que tener una tendencia contraria a la que se muestra en las gráficas, es decir, deberían ir decreciendo.

Por otro lado, el número de médicos sí se ha ido incrementando, el problema es que con la evaluación anterior no podríamos decir que es consecuencia de los recursos del Ramo 33 (el impacto fue estadísticamente insignificativo), sino que debe haber alguna otra explicación por la cual ha ido en aumento esta variable. Lo mismo se podría interpretar con respecto al alcantarillado.

Algo que resalta en este gráfico es que el índice de analfabetismo y el número de adultos alfabetizados muestran una tendencia decreciente, lo cual es esperado dado los objetivos tanto del FAEB como del FAETA, respectivamente. Sin embargo, el número de adultos alfabetizados fue decreciendo de manera exponencial, y a partir del año 2004 comenzó una tendencia creciente.

Finalmente, se dejó el análisis de la incidencia delictiva para el final, ya que esta variable, según el análisis de covarianzas, fue la única estadísticamente significativa, el problema es que los recursos del Ramo 33 impactaron a dicha variable con solo 40%. Con el gráfico 3.4 podemos visualizar las consecuencias del impacto tan bajo de los recursos del Ramo 33, ya que podemos observar que la incidencia delictiva hasta el año 2004 fue creciendo (tendencia no esperada); posteriormente, durante el periodo 2005-2007 se podría deducir que fue donde los recursos comenzaron a cumplir con el objetivo del FASP, ya que la tendencia comenzó a decrecer, y finalmente la tendencia se revirtió a partir del 2008 con un incremento exponencial de la incidencia delictiva.

Lo anterior puede ser reforzado con la gráfica 3.5, la cual muestra el grado de dispersión de las variables con respecto a los recursos del Ramo 33. Si los recursos hubieran tenido un impacto positivo y favorable sobre las variables-objetivo, el gráfico se mostraría concentrado en algún punto.

3.4. Conclusiones

En este capítulo se realizó la medición de la eficiencia o ineficiencia del gasto público descentralizado como una falla institucional en general. Es claro que existen diversas formas de evaluar y concluir si en realidad existe una falla institucional. Sin embargo, este capítulo se centró únicamente en el impacto de los recursos que tienen sobre las variables-objetivo como una de las tantas formas que existen. Por ejemplo: el trabajo de CONEVAL (2011) “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública”, cuyo objetivo es demostrar la distribución correcta de los recursos según lo especificado en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Más adelante se detallará y se comparará con lo encontrado en este trabajo.

Como una primera conclusión se observó que al correr las matrices de correlación (realizadas en la segunda parte), aquellos fondos que menos recursos recibieron durante 2000-2010 fueron estos mismos los que mejores resultados arrojaron en comparación con aquellos que en promedio ejercen más del 80% del total de los recursos. Es decir, que los fondos como el FORTAMUN y el FASP fueron más eficientes al ser estos los que mayor impacto tuvieron sobre los objetivos que tiene la LCF y el FAETA y el FAFEF a pesar de que en lo general fueron ineficientes presentaron variables positivas, diferente de aquellos como el FAEB, el FASSA y el FAIS que fueron totalmente ineficientes, ya que solo el FAEB presenta una sola variable con impacto positivo.

Una segunda conclusión que se obtuvo con el modelo de regresiones es que fue consistente con lo evaluado y analizado en la segunda parte. A pesar de que las variables: obligaciones financieras, saldo de la deuda total e incidencia delictiva de los fondos FORTAMUN, FAFEF y FASP, respectivamente, en la evaluación que se realizó con las matrices de correlación el impacto fue positivo y mayor al 70%.

Con este modelo se demostró que las primeras dos variables (obligaciones financieras y saldo de la deuda total) fueron estadísticamente insignificativas y con ello el impacto se nulificó, mientras que la variable “incidencia delictiva” fue estadísticamente significativa pero con un impacto mucho menor al mostrado con la evaluación de las matrices de correlación (40% con respecto al 70%).

Estos resultados se deben a tres posibles factores: el primero, es que se utilizó una metodología diferente; el segundo, es que se utilizaron estadísticas nacionales; y por último, y en mi opinión la razón de mayor peso, es que en la primera evaluación solo se midieron los impactos y no si estas eran estadísticamente significativas, lo cual sí se realizó en esta tercera parte.

Como se mencionó al principio, el CONEVAL realizó un trabajo con el objetivo de encontrar la eficiencia o ineficiencia de los recursos a través del análisis de las fórmulas de distribución. En principio el trabajo marca que *“La LCF está diseñada de tal manera que sean las entidades federativas que se encuentran en desventaja, las que más recursos*

reciban”, este proceso genera pocos o nulos incentivos para que las entidades utilicen de forma eficiente los recursos que se les asignan.

Para ejemplificar lo anterior, el CONEVAL problematiza la fórmula del FAEB ya que el índice de calidad educativa tiene una ponderación de distribución de tan solo 10%, criterio que pretende que los recursos se utilicen de manera eficiente, según CONEVAL.

Posteriormente, se analizan los patrones de distribución a través de unas gráficas de correlación. La primera, presenta la relación entre la distribución de los montos asignados a cada estado en 2007 y la matrícula de alumnos en educación básica para 2005-2006 arroja un coeficiente de 85%. La segunda, que muestra un coeficiente de correlación del 47% entre la relación de los recursos asignados y el porcentaje de población analfabeta en cada entidad. Lo que se revela con este análisis es que la fórmula de distribución de los recursos del FAEB en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula. Es decir, que en la distribución de los recursos del FAEB domina la importancia relativa de la matrícula en los estados sobre el analfabetismo.

Lo anterior, es consistente con la evaluación realizada a través de las matrices de correlación. Recordar que el impacto de los recursos sobre la matrícula es del 80%, y por otro lado, el índice de analfabetismo fue impactado por solo 42% de los recursos.

Siguiendo con el trabajo de CONEVAL, el FASSA muestra una correlación muy alta (83%) con respecto a la infraestructura médica y una correlación muy baja frente a las personas sin acceso a los servicios de salud (32%). Lo que estaría indicando que este fondo se distribuye en función de las necesidades del mantenimiento de la infraestructura en salud y poco ha de hacer en función de las carencias de acceso a servicios de salud en las entidades federativas.

Los resultados son consistentes con lo evaluado en el trabajo. Si se observa la variable que se utilizó para representar la infraestructura de salud (camas censables), es la que tuvo un mejor resultado a la hora de correr las matrices.

Es preciso añadir que los demás fondos al ser analizados por el CONEVAL tienen resultados similares a los encontrados en este trabajo. Por ejemplo: el CONEVAL encuentra una relación positiva de los recursos del FORTAMUN con las obligaciones financieras; al igual que con el FAFEF y el saldo de la deuda.

Finalmente, se concluye que sí existe una ineficiencia del gasto público descentralizado como consecuencia de la inexistencia de una normatividad precisa y de una falla institucional en lo general.

Con los resultados que arrojan las evaluaciones del trabajo, se encuentra la falla institucional. Las consecuencias inmediatas al haber un fallo institucional es que los recursos no están cumpliendo los objetivos. Es decir, esta falla insitucional se puede

interpretar como el poco alcance que tienen los recursos sobre los objetivos consecuencia de la inexistencia de una normatividad precisa. Y es aquí donde el trabajo de CONEVAL refuerza la hipótesis al encontrar una falla en la Ley de Coordinación Fiscal, específicamente en los criterios de distribución de los recursos.

En otras palabras, al no existir una normatividad precisa (falla institucional) que distribuya los recursos de manera eficiente, estos recursos tendrán un impacto muy bajo o nulo sobre los objetivos que se plantean en la LCF. De esta manera el gasto público descentralizado se vuelve ineficiente y deja de ser un factor importante para el crecimiento y desarrollo del país.

3.5. Bibliografía

1. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México: CONEVAL.
2. Gujarati, D. (2010). Econometría. Estados Unidos: McGraw-Hill.
3. http://www.biblioteca.itam.mx/recursos/inf gob10.html#anexo_3
4. <http://www.inegi.org.mx/>
5. <http://www.portal.salud.gob.mx/>
6. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>
7. <http://www.semarnat.gob.mx>
8. <http://www.sep.gob.mx/>
9. <http://www.shcp.gob.mx/>
10. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública). (2010). Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33. México: SHCP.

Conclusiones y recomendaciones generales.

La finalidad de este apartado es rescatar las conclusiones más sobresalientes del trabajo de investigación con la finalidad de formular algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en México.

En el capítulo uno, se definió el concepto de descentralización y sus distintas clasificaciones. Ello con la finalidad de poder entender claramente el concepto de descentralización fiscal y hacer la distinción pertinente entre el proceso de descentralización y el de desconcentración. Asimismo, poder clarificar el proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en México.

Se definió como descentralización al proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central de un determinado estado, hacia los gobiernos estatales y municipales con la idea de asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos que permitan el crecimiento y desarrollo de un país.

Dada la definición anterior, es inherente la clasificación del concepto descentralización. En la investigación se identifican cuatro tipos de descentralización: espacial, política, económica y administrativa.

El trabajo de investigación trata sobre la eficiencia del gasto público en el proceso de descentralización fiscal en México, que se formalizó con la creación del Ramo 33. Por tanto, en México la descentralización fiscal podría no apegarse a una de las clasificaciones mencionadas anteriormente. Sin embargo, dada la naturaleza del Ramo 33 podría considerarse que en México ha existido un proceso de descentralización administrativa en combinación con algunos elementos de desconcentración.

No podríamos considerar que en México haya indicios de una descentralización espacial ya que el objetivo del Ramo 33 no es diseminar actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas. Tampoco podría considerarse que el proceso esté cerca de una descentralización política porque el objetivo de las aportaciones no es que haya una transferencia hacia las entidades territoriales de la capacidad de elección de sus gobernantes, ni tampoco que exista una transferencia de los procesos de producción a la competencia económica, es decir, una descentralización económica.

Pero sí se podrían recoger algunos elementos de la descentralización administrativa. Ya que en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal sí se nota la existencia de una transferencia de funciones y recursos para la provisión de determinados servicios públicos y sociales con el objetivo de aumentar la eficiencia del estado en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, no se logra ver una transferencia de la capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales. Es por ello que se encuentran algunas características del proceso de desconcentración en los ocho fondos de aportaciones del Ramo 33, ya que sí se logra notar una redistribución de poder de decisión y de

responsabilidades financieras. Pero no una transferencia total de responsabilidades desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.

Una vez definidos, diferenciados y clasificados los conceptos, se sentaron las bases teóricas que sustentan el proceso de descentralización fiscal. Para ello, el principio básico de la descentralización fiscal es que las prestaciones o asignación de los servicios básicos debe estar ubicado en el nivel más bajo del gobierno.

Posteriormente, se definió a las instituciones como *“las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”* cuyo objetivo primordial es solucionar el problema de eficiencia en los mecanismos del mercado y del estado para la asignación y distribución de los recursos.

Una vez que se obtuvo el marco teórico de referencia, se comenzó a describir y a analizar tanto el marco regulatorio normativo como la composición de los ocho fondos del Ramo 33, trabajo que se realizó en el capítulo dos.

En el segundo capítulo, se revisó el marco regulatorio que permitió identificar las potestades tributarias de los gobiernos estatales y municipales. En este capítulo se identificó a México como una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos que para su ejercicio se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta estructura se reproduce de igual forma a nivel estatal, más no a nivel municipal. A pesar de ello los municipios son autónomos y con capacidad de administrar libremente su hacienda, cuyas fuentes de ingresos son: las contribuciones, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

México al ser un sistema federal donde coexisten tres niveles de gobierno y los cuales pueden establecer sus propios impuestos, el resultado inmediato es la existencia de una doble o múltiple tributación. Este tipo de estructuras sin coordinación, tiene consecuencias negativas, ya que es un aliciente a la evasión y elusión fiscal.

De todo lo anterior, surgió el desafío de resolver e integrar a las entidades federativas, de tal manera que exista una coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación tributaria y compensando las desigualdades regionales a través de la distribución de recursos lo cual se realiza bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

En 1997 se promovió la iniciativa de la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal. En un principio solo se contemplaron tres fondos y una vez que se revisó se incorporaron dos fondos más, dando como resultado cinco fondos que formaban a las Aportaciones Federales.

En 1998 se agregaron otros dos fondos y el Ramo 33 se constituyó con siete fondos. Fue hasta 2006 (recursos que van a entrar en vigencia hasta 2007) cuando se incorporó el último fondo para dar forma a lo que hoy conocemos como el Ramo 33 que se divide en ocho fondos.

A partir de la revisión histórica del Ramo 33 se analizaron y describieron las fórmulas y criterios de distribución de las aportaciones federales plasmadas en el capítulo V de la LCF ello con el objetivo de identificar el destino de los recursos.

Finalmente, se evaluó la eficiencia del Ramo 33, evaluación que se efectuó en el capítulo tercero del trabajo de investigación.

En la primera parte del capítulo, se describieron las metodologías que se utilizaron para evaluar al Ramo 33. En este capítulo se utilizaron dos procedimientos que permitieron la evaluación de la eficiencia del cumplimiento de los objetivos del gasto descentralizado.

La primera metodología que se utilizó fue la de las matrices de correlación, procedimiento que permitió evaluar el impacto de los recursos del Ramo 33 sobre las variables-objetivo. Con la segunda metodología, se utilizó un modelo de regresiones múltiples, reforzando los resultados obtenidos de la segunda parte del capítulo.

Al analizar los resultados obtenidos con las matrices de correlación se observa que los fondos más importantes como el FAEB, el FASSA y el FAIS, que en promedio representan poco más del 80% del total de los recursos, arrojaron los resultados más negativos en comparación con aquellos que solo concentran menos del 20% del total. Es decir, que los fondos como el FORTAMUN, FAETA, FASP y FAFEF fueron más eficientes al ser los que mayor impacto tuvieron sobre los objetivos que tiene la LCF o por lo menos impactaron a una de las variables a estudiar.

Posteriormente, con el modelo de regresiones, se obtuvieron resultados favorables con la hipótesis del trabajo, además de que fue consistente con lo evaluado y analizado en la segunda parte. De esta manera, se demostró que la variable incidencia delictiva fue significativa pero con un impacto del 40%, mucho menor al mostrado con la evaluación de las matrices de correlación.

Todo lo anterior, resume los resultados más importantes del trabajo de investigación, tanto a nivel teórico como a nivel empírico. Con la finalidad de mejorar la eficiencia del gasto público descentralizado en México y mejorar las evaluaciones del Ramo 33, se efectuarán algunas recomendaciones:

1. Se recomienda mejorar la definición de indicadores de desempeño mediante los cuales se midan los logros de los fondos. Desde 2009, las entidades federativas y los municipios deben reportar indicadores contruidos a partir de la Metodología de Marco Lógico (MML) con la cual se obtiene la Matriz de Indicadores por

Resultados (MIR). Si bien se ha obtenido información valiosa no ha sido suficiente para evaluar sus resultados y verificar el avance de sus objetivos.

2. Homogeneizar la información que reportan las entidades federativas y los municipios con el fin de poder proveer una relación de variables-objetivo. Lo anterior, permitirá concentrar la información, ya sea en sus portales de internet o en alguna página especialmente creada para su difusión, a fin de poder obtener los elementos necesarios para replicar o verificar la evaluación de la eficiencia del Ramo 33.
3. Sí bien el CONEVAL ha realizado algunos trabajos pertinentes en lo relativo a la evaluación del Ramo 33, mismos que no han sido suficientes para lograr una buena gestión de los fondos, ya que no se identifica una práctica sistemática de evaluación y análisis sobre el uso y destino de los recursos de los fondos de aportaciones. Por ello, se recomienda impulsar, ya sea a través de la Auditoría Superior de la Federación u organismos autónomos similares al CONEVAL, reportes y evaluaciones periódicas del Ramo 33 y su eficiencia.
4. Se recomienda redefinir las fórmulas de distribución con el fin de precisar los objetivos de los fondos. Es pertinente comentar que las fórmulas de asignación de los recursos de algunos fondos no se encuentran claramente establecidas en la LCF, para algunos fondos se especifican las fórmulas y para otros se señala que la distribución será publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Es por ello, que se recomienda reformular los criterios de distribución y especificarlos claramente en la LCF.
5. Al analizar los resultados obtenidos con las matrices de correlación se observa que los fondos más importantes como el FAEB, el FASSA y el FAIS, que en promedio representan poco más del 80% del total de los recursos, arrojaron los resultados más negativos en comparación con aquellos que solo concentran menos del 20% del total. Es decir, que los fondos como el FORTAMUN y FASP fueron más eficientes al ser los que mayor impacto tuvieron sobre los objetivos que tiene la LCF, mientras que el FAETA y el FAFEF aún siendo en lo general ineficientes, tuvieron variables con impactos positivos. Por tanto, se recomienda que estos últimos fondos, una vez que se hayan concretado las recomendaciones anteriores, comiencen a tener una mayor participación en lo concerniente al total de la distribución de los recursos. Es decir, que los fondos como el FAEB, FASSA y FAIS no concentren más del 80% de las transferencias del Ramo 33 con el fin de que los fondos como el FORTAMUN, FAETA, FASP y FAFEF obtengan más recursos para poder cumplir sus objetivos y sean un factor de desarrollo. Es pertinente aclarar que faltaría realizar un modelo para conocer con mayor precisión cual serían los porcentajes correctos de concentración de los recursos.

6. El FAEB es el fondo que más recursos concentra del total del Ramo 33, más del 60%. Se observó a través de la evaluación que es uno de los fondos más ineficientes. Por ello, se recomienda cambiar totalmente los criterios de distribución con el único fin de conseguir los objetivos planteados en LCF. De tal manera, que se reduzca el nivel de analfabetismo y se mejore la calidad de la educación en México.
7. Se recomienda para el FASSA que la fórmula de distribución sea rediseñada de manera que excluya las variables de infraestructura y personal existente e incorpore variables que pudiesen representar las condiciones actuales de salud de la población, índices de calidad del servicio proporcionado y de pobreza; además de contar con algún indicador de cumplimiento de los objetivos. Ello con el fin de que los recursos sean proporcionados con un elemento de equidad y a su vez de cumplimiento.
8. En el caso del FAIS se recomienda que la fórmula de distribución tome en cuenta algún indicador o variable que refleje la carencia de los servicios básicos en la vivienda, de tal manera que ello sea un aliciente a que los recursos se destinen a aquellas entidades donde estos servicios no son proporcionados y de esta forma poder combatir el rezago de los municipios y se potencie el desarrollo regional. También se recomienda que a la fórmula se le incluya un indicador de cumplimiento de los objetivos a fin de que se puedan asignar los recursos con eficiencia.
9. Para el caso del FORTAMUN, FAETA y FASP se recomienda que aumenten su participación en el total de los recursos del Ramo 33, previo un estudio minucioso para medir la participación óptima de estos fondos.
10. Para el caso del FAFEF habría que analizar la viabilidad de trasladar el fondo al Ramo 28 o en su caso clarificar los objetivos y uso de los recursos, ya que son demasiados rubros los que tiene que cubrir y muy escasas las transferencias que se le asignan. Además de que con esta amplitud de rubros, convierte en la práctica a estas transferencias en no condicionadas y causa una dispersión de recursos públicos.

Bibliografía general.

1. Aghón, G. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago de Chile: CEPAL.
2. Amieva, J. (2010). Finanzas Públicas en México. México: Porrúa.
3. Ayala, J. (1992). Límites de Mercado. Límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado. México: INAP.
4. _____ (2002). Fundamentos Institucionales del mercado. México: Facultad de Economía, UNAM.
5. _____ (1999). Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: FCE.
6. _____ (2004). Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado. México: Facultad de Economía, UNAM.
7. Casalet, M. (2000). Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México. Santiago de Chile: CEPAL.
8. CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). (2006). Ramo 33: aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios. México: Cámara de Diputados.
9. _____ (2007). Manual de "Presupuesto de Egresos de la Federación". México: Cámara de Diputados.
10. Cetrángolo, O. (2007). Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Santiago de Chile: CEPAL.
11. Colmenares, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano.
12. Commons, J. (2003). Economía institucional. México: Revista de Economía Institucional.
13. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México: CONEVAL.
14. Díaz, A. (2004). Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social. México: CEPAL.
15. Espinoza, J., y Marcel, M. (1993). Descentralización fiscal: el caso de Chile. Santiago de Chile: CEPAL.
16. Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Santiago de Chile: CEPAL.
17. _____ (2002). Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. Santiago de Chile: CEPAL.
18. _____ (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Santiago de Chile: CEPAL.
19. _____ (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Santiago de Chile: CEPAL.

20. Galilea, S., Letelier, L., y Ross, K. (2011). Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. Santiago de Chile: CEPAL.
21. Galindo, M., y Medina, F. (1995). Descentralización fiscal en Bolivia. Santiago de Chile: CEPAL.
22. Gandlgruber, B. (2010). Instituciones, coordinación y empresas: análisis económico más allá de mercado y Estado. México: UAM.
23. Gómez, E. (2003). La descentralización fiscal en México. En, documentos presentados en el XV seminario de política fiscal. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
24. Guadarrama, C. (2005). Determinantes del gasto estatal en México. México: Universidad Iberoamericana.
25. Gujarati, D. (2010). Econometría. Estados Unidos: McGraw-Hill.
26. Hernández, F. (2000). Los dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000. México: CIDE.
27. http://www.biblioteca.itam.mx/recursos/inf gob10.html#anexo_3
28. <http://www.inegi.org.mx/>
29. <http://www.portal.salud.gob.mx/>
30. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>
31. <http://www.semarnat.gob.mx>
32. <http://www.sep.gob.mx/>
33. <http://www.shcp.gob.mx/>
34. INAFED (Instituto Nacional para Federalismo y el Desarrollo Municipal). (2011). Manual de transferencias federales para Municipios. México: SEGOB.
35. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública). (2010). Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33. México: SHCP.
36. INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). (2004). Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos normativos, operativos y financieros del gasto federalizado). México: INDETEC.
37. Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. México: Revista de Economía Institucional.
38. Ley de Coordinación Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1978.
39. López, R. (1996). Descentralización fiscal y política macroeconómica. Santiago de Chile: CEPAL.
40. Mandujano, N. (2010). Federalismo y descentralización fiscal en México. México: UNAM.
41. _____ (2011). Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México. México: UNAM.

42. Martínez, I. (2010). "Federalismo Fiscal" en Alicia Girón Debate Fiscal y Financiero. México: Porrúa.
43. North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.
44. Pérez, G., y González, I. (1998). La descentralización fiscal en México. Santiago de Chile: CEPAL.
45. Rabell, E. (2010). Federalismo Fiscal en México. México: Universidad Autónoma de Querétaro.
46. Ramírez, E. (n.d.). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. México: UNAM.
47. Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones: Reflexión Política.
48. Rosen, H. (2002). Hacienda pública. España: McGraw Hill.
49. Rutherford, M. (2001). La economía institucional: antes y ahora. Estados Unidos: Journal of Economic Perspectives.
50. Scott, A. (n.d.). Calidad de Gobierno: Gasto Público y Desarrollo Humano. México: CIDE.
51. SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2000). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
52. _____ (2001). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
53. _____ (2002). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
54. _____ (2003). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
55. _____ (2004). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
56. _____ (2005). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
57. _____ (2006). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
58. _____ (2007). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
59. _____ (2008). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
60. _____ (2009). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.

61. _____ (2010). Análisis programático: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: SHCP.
62. Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México. México: CIDE.
63. Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público. España: Bosch.
64. Valenzuela, J.P. (n.d.). Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile. Santiago de Chile: CEPAL.

Anexos.

Anexo 1. Promedio de escolaridad de estudios (Grados).

Promedio de Escolaridad de Estudios (Grados) 1/											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	8.2	8.3	8.4	8.5	0.0	8.9	9.0	9.2	9.4	9.5	9.7
Baja California	8.4	8.5	8.6	8.7	0.0	9.1	9.3	9.4	9.5	9.7	9.8
Baja California Sur	8.4	8.5	8.6	8.7	0.0	9.1	9.3	9.4	9.6	9.7	9.9
Campeche	7.0	7.1	7.3	7.4	0.0	8.0	8.2	8.4	8.6	8.8	9.1
Coahuila	8.6	8.7	8.8	8.9	0.0	6.4	6.1	5.7	5.4	5.1	4.8
Colima	7.8	8.0	8.1	8.2	0.0	6.1	5.8	5.5	5.2	4.9	4.7
Chiapas	5.1	5.2	5.3	5.4	0.0	8.6	9.6	10.7	11.9	13.2	14.7
Chihuahua	7.9	8.0	8.1	8.2	0.0	10.7	11.4	12.1	12.9	13.7	14.6
Distrito Federal	10.0	10.1	10.2	10.3	0.0	10.7	10.8	10.9	11.0	11.2	11.3
Durango	7.4	7.5	7.7	7.8	0.0	8.1	8.3	8.4	8.6	8.7	8.9
Guanajuato	6.3	6.4	6.5	6.7	0.0	7.2	7.4	7.6	7.8	8.0	8.3
Guerrero	6.0	6.1	6.3	6.4	0.0	6.9	7.1	7.3	7.5	7.7	7.9
Hidalgo	6.5	6.6	6.8	6.9	0.0	7.4	7.6	7.8	8.0	8.2	8.4
Jalisco	7.7	7.8	8.0	8.1	0.0	8.5	8.6	8.8	8.9	9.1	9.3
México	8.1	8.2	8.3	8.4	0.0	8.8	9.0	9.1	9.3	9.5	9.6
Michoacán	6.2	6.3	6.5	6.6	0.0	7.1	7.2	7.4	7.6	7.8	8.0
Morelos	7.9	8.0	8.2	8.3	0.0	8.7	8.9	9.0	9.2	9.4	9.5
Nayarit	7.3	7.5	7.6	7.8	0.0	8.2	8.4	8.6	8.8	9.0	9.2
Nuevo León	9.2	9.3	9.4	9.5	0.0	9.8	9.9	10.1	10.2	10.3	10.5
Oaxaca	5.4	5.5	5.7	5.8	0.0	6.3	6.5	6.7	6.9	7.1	7.3
Puebla	6.7	6.8	6.9	7.1	0.0	7.5	7.6	7.8	8.0	8.2	8.4
Querétaro	7.6	7.7	7.9	8.0	0.0	8.6	8.8	9.0	9.2	9.4	9.6
Quintana Roo	7.9	8.0	8.1	8.3	0.0	8.6	8.7	8.9	9.1	9.2	9.4
San Luis Potosí	6.9	7.0	7.2	7.3	0.0	7.9	8.1	8.3	8.5	8.7	9.0
Sinaloa	7.7	7.8	8.0	8.1	0.0	8.7	8.9	9.1	9.3	9.6	9.8
Sonora	8.3	8.4	8.6	8.7	0.0	9.1	9.3	9.4	9.6	9.8	10.0
Tabasco	7.0	7.1	7.3	7.4	0.0	8.0	8.2	8.4	8.7	8.9	9.2
Tamaulipas	8.2	8.3	8.4	8.5	0.0	8.9	9.0	9.2	9.3	9.4	9.6
Tlaxcala	7.6	7.7	7.9	8.0	0.0	8.4	8.6	8.7	8.9	9.1	9.3
Veracruz	6.4	6.5	6.6	6.7	0.0	7.2	7.4	7.5	7.7	7.9	8.1
Yucatán	6.8	7.0	7.1	7.2	0.0	7.6	7.8	7.9	8.1	8.3	8.5
Zacatecas	6.5	6.6	6.8	6.9	0.0	7.3	7.5	7.7	7.8	8.0	8.2

1/ Se refiere al grado promedio de escolaridad de la población.

Fuente: Secretaría de Educación Pública

Anexo 2. Índice Nacional de Analfabetismo (porcentaje).

Índice Nacional de Analfabetismo (porcentaje) 2/											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	4.7	4.6	4.5	4.4	0.0	4.2	4.0	3.7	3.5	3.3	3.1
Baja California	3.4	3.4	3.3	3.2	0.0	3.1	2.9	2.7	2.6	2.4	2.3
Baja California Sur	4.1	4.0	3.9	3.8	0.0	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3
Campeche	11.5	11.3	11.0	10.7	0.0	10.2	9.7	9.2	8.7	8.3	7.9
Coahuila	3.8	3.7	3.6	3.5	0.0	3.3	3.1	2.9	2.8	2.6	2.5
Colima	7.0	6.9	6.8	6.7	0.0	6.4	6.1	5.9	5.6	5.4	5.2
Chiapas	22.6	22.4	22.1	21.9	0.0	21.3	20.3	19.3	18.4	17.5	16.9
Chihuahua	4.7	4.7	4.6	4.5	0.0	4.4	4.1	3.9	3.6	3.4	3.3
Distrito Federal	2.9	2.8	2.7	2.7	0.0	2.6	2.5	2.3	2.2	2.1	2.0
Durango	5.3	5.2	5.1	5.0	0.0	4.8	4.6	4.3	4.1	3.9	3.7
Guanajuato	11.7	11.5	11.2	10.9	0.0	10.4	10.0	9.6	9.3	8.9	8.5
Guerrero	21.3	21.0	20.7	20.4	0.0	19.9	19.3	18.7	18.1	17.5	16.8
Hidalgo	14.6	14.2	13.9	13.5	0.0	12.8	12.3	11.9	11.4	11.0	10.4
Jalisco	6.3	6.1	6.0	5.8	0.0	5.5	5.2	5.0	4.7	4.5	4.2
México	6.2	6.0	5.9	5.7	0.0	5.3	5.1	4.8	4.6	4.4	4.2
Michoacán	13.7	13.4	13.2	13.0	0.0	12.6	12.2	11.8	11.4	11.0	10.6
Morelos	9.1	8.9	8.7	8.5	0.0	8.1	7.7	7.4	7.0	6.7	6.4
Nayarit	8.9	8.7	8.5	8.3	0.0	8.0	7.7	7.4	7.2	6.9	6.6
Nuevo León	3.2	3.1	3.0	3.0	0.0	2.8	2.7	2.5	2.4	2.3	2.2
Oaxaca	21.1	20.8	20.4	20.0	0.0	19.3	18.5	17.7	16.9	16.2	15.9
Puebla	14.3	14.0	13.6	13.3	0.0	12.7	12.0	11.4	10.8	10.2	9.7
Querétaro	9.5	9.2	9.0	8.7	0.0	8.1	7.7	7.3	6.9	6.5	6.2
Quintana Roo	7.4	7.2	7.0	6.9	0.0	6.6	6.0	5.5	5.0	4.6	4.3
San Luis Potosí	11.1	10.8	10.6	10.4	0.0	9.9	9.4	8.9	8.4	8.0	7.6
Sinaloa	7.7	7.4	7.2	6.9	0.0	6.4	6.0	5.7	5.3	5.0	4.8
Sonora	4.3	4.2	4.1	3.9	0.0	3.7	3.5	3.4	3.2	3.1	3.0
Tabasco	9.5	9.3	9.1	8.9	0.0	8.6	8.0	7.5	7.1	6.6	6.3
Tamaulipas	5.0	4.9	4.8	4.7	0.0	4.5	4.2	3.9	3.6	3.4	3.3
Tlaxcala	7.6	7.4	7.2	7.0	0.0	6.7	6.3	6.0	5.6	5.3	5.1
Veracruz	14.6	14.4	14.1	13.9	0.0	13.4	13.0	12.6	12.3	11.9	11.6
Yucatán	12.1	11.8	11.6	11.3	0.0	10.9	10.4	10.0	9.5	9.1	8.8
Zacatecas	7.8	7.7	7.6	7.4	0.0	7.2	6.8	6.5	6.1	5.8	5.5

2/ Es la relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más.

Fuente: Secretaría de Educación Básica

Anexo 3. Matrícula de Educación Básica (Miles de alumnos).

Educación Básica Matrícula (Miles de alumnos)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	268.4	270.8	274.2	275.9	276.0	276.3
Baja California	637.4	654.6	671.4	682.5	680.6	679.1
Baja California Sur	116.9	123.8	130.1	134.5	135.8	137.8
Campeche	176.2	178.6	179.4	181.7	182.1	184.1
Coahuila	592.6	606.9	620.6	626.6	618.7	632.0
Colima	126.3	125.6	129.1	131.3	132.1	133.6
Chiapas	1,256.7	1,273.1	1,287.3	1,295.9	1,305.2	1,319.1
Chihuahua	727.3	733.8	743.6	740.8	739.1	743.2
Distrito Federal	1,778.2	1,781.0	1,753.2	1,736.2	1,719.1	1,711.7
Durango	374.7	382.1	385.9	385.4	384.8	384.8
Guanajuato	1,241.3	1,292.0	1,317.8	1,326.3	1,331.5	1,327.0
Guerrero	902.8	916.3	921.1	924.0	913.3	911.1
Hidalgo	617.9	624.6	623.5	624.0	625.0	627.5
Jalisco	1,574.0	1,616.1	1,634.6	1,649.1	1,660.4	1,671.3
México	3,269.5	3,294.2	3,298.2	3,310.8	3,317.0	3,345.6
Michoacán	1,010.9	1,010.0	995.5	995.5	993.1	983.6
Morelos	372.9	380.2	386.2	382.1	386.1	389.2
Nayarit	225.0	228.5	234.0	238.6	240.7	240.6
Nuevo León	925.2	967.1	977.5	998.0	1,003.9	1,013.9
Oaxaca	1,007.1	1,007.1	983.3	973.6	963.0	964.9
Puebla	1,394.8	1,412.8	1,426.1	1,430.7	1,429.0	1,432.9
Querétaro	404.4	416.1	427.2	429.9	432.1	435.7
Quintana Roo	258.2	266.8	278.0	286.6	287.8	288.4
San Luis Potosí	634.6	651.1	654.9	651.5	647.7	644.4
Sinaloa	604.6	624.1	628.0	626.2	628.8	624.3
Sonora	544.8	560.3	569.8	575.9	577.8	586.1
Tabasco	531.6	538.3	538.1	536.8	539.3	538.2
Tamaulipas	663.0	679.8	691.3	697.4	695.0	690.3
Tlaxcala	267.9	276.0	278.8	281.7	281.7	282.2
Veracruz	1,709.4	1,717.3	1,696.5	1,687.4	1,684.4	1,680.3
Yucatán	419.7	420.1	426.2	432.9	430.2	429.7
Zacatecas	345.4	351.7	354.6	353.6	355.7	357.4

Fuente: Secretaría de Educación Básica

Anexo 4. Camas Censables por cada 1000 habitantes.

	Camas censables por cada 1000 habitantes						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	4.1
Baja California	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5
Baja California Sur	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	2.4
Campeche	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	1.7
Coahuila	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	1.0
Colima	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	3.4
Chiapas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4
Chihuahua	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.9
Distrito Federal	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.8	2.0
Durango	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1	1.1
Guanajuato	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.8
Guerrero	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5
Hidalgo	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6
Jalisco	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
México	0.6	0.6	0.6	0.6	0.4	0.5	0.6
Michoacán	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
Morelos	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
Nayarit	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.8
Nuevo León	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Oaxaca	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5
Puebla	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Querétaro	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Quintana Roo	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
San Luis Potosí	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.7
Sinaloa	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.9
Sonora	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	2.0
Tabasco	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	2.5
Tamaulipas	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.6
Tlaxcala	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
Veracruz	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
Yucatán	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9
Zacatecas	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5

Fuente: Secretaría de Salud

Anexo 5. Médicos por cada 1000 habitantes.

	Médicos por cada 1000 habitantes 1/						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	1.9	1.9	2.0	1.9	2.5	2.5	9.9
Baja California	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	1.0
Baja California Sur	2.2	2.1	2.1	2.2	2.2	1.9	4.7
Campeche	1.3	1.4	1.3	1.4	1.5	1.6	3.6
Coahuila	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.7
Colima	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8	2.1	8.4
Chiapas	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.7
Chihuahua	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.2
Distrito Federal	2.5	2.6	2.6	2.7	2.7	2.8	3.2
Durango	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.9
Guanajuato	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	1.7
Guerrero	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.4
Hidalgo	0.8	0.8	0.8	0.8	1.1	1.1	1.6
Jalisco	1.1	1.2	1.2	1.1	1.3	1.2	1.6
México	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
Michoacán	0.6	0.6	0.6	0.5	0.8	0.8	0.9
Morelos	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.5
Nayarit	1.1	1.1	1.2	1.1	1.2	1.4	2.6
Nuevo León	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.5
Oaxaca	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	1.0
Puebla	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9
Querétaro	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3	2.1
Quintana Roo	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.4
San Luis Potosí	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1.3
Sinaloa	0.8	0.9	1.0	1.0	1.3	1.3	2.5
Sonora	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	2.8
Tabasco	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	7.4
Tamaulipas	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	2.7
Tlaxcala	1.3	1.3	1.2	1.2	1.4	1.4	1.7
Veracruz	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	1.2
Yucatán	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.7
Zacatecas	0.6	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	1.1

1/ Incluye médicos generales, especialistas, pasantes de medicina y odontología, internos de pregrado y residentes que están en contacto con el paciente.

Fuente: Secretaría de Salud

Anexo 6. Enfermeras por cada 1000 habitantes.

	Enfermeras por cada 1000 habitantes 2/						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	2.8	2.8	3.0	3.0	3.8	3.8	15.6
Baja California	1.2	1.2	1.1	1.0	1.1	1.0	1.5
Baja California Sur	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	2.7	5.9
Campeche	1.8	1.7	1.7	1.9	2.1	2.1	4.8
Coahuila	2.0	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	2.2
Colima	2.0	2.0	2.3	2.5	2.5	2.7	10.0
Chiapas	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	1.1
Chihuahua	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6
Distrito Federal	3.7	3.6	3.6	3.5	3.5	3.7	4.1
Durango	1.7	1.5	1.7	1.7	1.8	1.6	2.2
Guanajuato	0.7	0.7	0.8	0.8	1.0	0.9	2.6
Guerrero	1.1	1.1	1.1	0.9	1.3	1.3	1.8
Hidalgo	1.1	1.1	1.1	0.8	1.3	1.3	2.1
Jalisco	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	2.0
México	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0
Michoacán	0.6	0.7	0.8	0.3	0.9	0.9	1.0
Morelos	1.2	1.2	1.2	1.2	1.4	1.5	2.1
Nayarit	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.7	3.1
Nuevo León	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.8
Oaxaca	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	1.1
Puebla	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	1.1
Querétaro	1.6	1.6	1.6	1.3	1.3	1.6	2.2
Quintana Roo	1.7	1.6	1.6	1.4	1.3	1.3	1.6
San Luis Potosí	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.9
Sinaloa	1.3	1.4	1.3	1.3	1.7	1.7	3.3
Sonora	2.3	2.2	2.2	2.0	2.2	2.2	4.2
Tabasco	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	8.6
Tamaulipas	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	4.3
Tlaxcala	1.2	1.4	1.3	1.3	1.5	1.5	1.8
Veracruz	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0	1.0	1.6
Yucatán	1.4	1.4	1.4	1.4	1.6	1.4	2.6
Zacatecas	0.9	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0	1.5

2/ Incluye enfermeras generales, especialistas, pasantes y auxiliares que están en contacto con el paciente.

Fuente: Secretaría de Salud

Anexo 7. Cobertura de población con alcantarillado (porcentaje).

	Cobertura de población con alcantarillado (porcentaje)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	95.1	94.4	94.5	94.8	95.5	97.2	96.9	96.1	96.9	96.8	98.2
Baja California	83.0	84.3	84.8	85.3	90.2	89.3	87.2	86.3	85.5	84.3	92.8
Baja California Sur	82.5	85.0	86.1	86.5	86.2	90.2	92.0	92.3	91.3	91.7	93.8
Campeche	60.6	59.6	59.1	58.6	59.9	78.3	78.0	77.3	77.4	77.6	85.5
Coahuila	83.7	87.7	88.1	87.7	87.9	91.6	92.5	92.7	92.6	92.8	95.9
Colima	93.3	96.6	97.6	98.3	98.1	99.6	99.4	98.8	98.2	97.4	98.6
Chiapas	60.0	59.2	59.3	59.6	59.6	74.9	74.9	75.1	75.5	75.7	81.5
Chihuahua	86.1	89.3	90.1	89.9	89.3	90.0	89.6	90.1	90.0	90.2	92.6
Distrito Federal	98.0	97.6	98.1	98.9	99.5	98.7	98.8	98.9	98.8	98.9	99.2
Durango	73.2	77.2	77.9	78.5	78.3	83.6	85.4	86.6	88.2	89.3	88.5
Guanajuato	75.9	76.6	76.3	76.5	76.4	85.9	86.0	86.0	86.5	86.6	90.2
Guerrero	49.9	49.7	49.6	49.9	50.3	64.6	66.1	67.3	70.0	71.9	75.9
Hidalgo	65.1	63.5	64.3	64.5	65.0	79.3	79.5	80.0	80.7	81.2	84.9
Jalisco	90.9	91.3	91.0	91.2	91.2	96.0	96.8	96.4	96.8	96.8	97.7
México	83.6	83.9	83.7	83.0	82.7	91.3	90.1	89.5	88.6	88.1	93.3
Michoacán	74.7	76.3	75.9	76.3	76.5	84.6	85.6	86.4	87.8	88.7	88.1
Morelos	82.0	80.6	80.3	80.0	80.8	92.7	92.4	92.4	93.3	95.7	96.5
Nayarit	80.0	80.5	80.9	81.2	82.2	91.4	92.9	93.8	94.9	96.0	94.1
Nuevo León	92.5	91.6	92.2	91.6	91.3	95.5	95.4	95.2	95.2	95.2	96.2
Oaxaca	42.8	42.7	43.0	43.7	43.9	60.8	62.2	62.8	64.2	66.2	70.0
Puebla	63.1	63.2	63.2	63.8	63.9	79.3	79.3	79.6	80.1	80.3	86.8
Querétaro	72.9	71.3	71.5	71.6	71.8	85.6	85.6	85.1	85.3	84.4	90.4
Quintana Roo	81.3	84.7	85.8	86.3	86.3	89.4	87.4	86.5	86.9	84.8	92.7
San Luis Potosí	60.4	59.8	59.9	60.5	61.3	74.7	75.8	76.2	76.8	77.7	80.3
Sinaloa	74.5	77.1	78.4	79.6	79.4	88.1	89.1	89.8	91.1	92.8	91.6
Sonora	79.8	79.3	80.3	80.3	80.8	86.0	86.2	86.9	87.2	87.8	89.6
Tabasco	83.7	83.2	82.3	82.1	81.8	93.7	93.8	93.7	94.0	94.6	95.7
Tamaulipas	74.7	76.0	76.7	77.0	77.9	83.1	83.2	83.6	83.7	84.6	87.5
Tlaxcala	83.3	83.3	82.9	82.8	82.4	91.2	91.5	90.8	90.6	91.4	94.1
Veracruz	64.6	64.7	64.7	65.0	65.1	77.9	78.1	78.4	79.2	80.3	83.2
Yucatán	53.8	53.4	54.3	54.4	54.5	68.3	68.2	67.7	67.5	67.6	78.9
Zacatecas	71.3	71.3	71.7	71.6	72.2	84.5	85.5	87.1	87.7	89.1	89.6

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Anexo 8. Cobertura de población con agua potable (porcentaje).

	Cobertura de población con agua potable (porcentaje)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	97.9	99.1	98.8	99.0	98.8	97.9	98.0	97.2	98.1	97.2	98.5
Baja California	91.9	94.7	96.3	96.3	97.2	95.3	93.3	92.9	91.6	90.3	95.9
Baja California Sur	92.5	96.3	97.4	97.6	97.3	87.6	86.7	86.0	85.6	84.5	91.9
Campeche	84.7	85.6	86.3	86.0	87.1	89.2	89.5	89.7	90.5	92.9	90.1
Coahuila	97.0	99.0	99.6	99.7	99.2	97.3	97.9	97.5	97.1	97.4	98.5
Colima	97.1	98.3	98.7	98.3	98.0	98.3	97.9	97.5	97.2	96.6	98.4
Chiapas	73.5	77.6	77.4	77.8	78.4	74.3	74.5	75.3	78.1	80.4	77.9
Chihuahua	93.1	96.5	97.1	96.6	95.4	92.9	93.9	94.5	94.8	95.1	95.3
Distrito Federal	97.9	97.4	98.2	99.0	99.5	97.6	97.8	97.9	98.2	98.4	97.9
Durango	91.6	92.8	93.2	93.7	93.6	91.6	93.0	93.7	95.0	95.6	94.9
Guanajuato	92.0	94.4	94.0	94.2	94.3	93.5	93.5	93.5	93.9	94.8	94.2
Guerrero	69.1	70.3	70.2	71.5	72.3	68.6	70.6	72.9	75.5	77.8	71.1
Hidalgo	83.9	85.5	86.5	87.2	87.9	88.0	88.9	91.0	91.9	93.1	91.5
Jalisco	92.4	93.1	93.0	93.0	92.9	93.4	93.0	92.7	93.1	93.5	95.7
México	92.8	92.6	92.2	91.3	90.6	93.3	92.4	91.5	90.6	90.1	93.6
Michoacán	88.2	90.8	90.2	90.6	91.0	89.8	90.7	91.6	92.5	93.7	91.9
Morelos	91.6	90.9	90.2	90.6	91.0	91.9	91.6	91.6	92.1	92.4	91.8
Nayarit	89.6	92.0	92.3	93.1	93.8	92.0	93.1	94.6	96.7	97.1	93.1
Nuevo León	95.6	96.5	97.1	97.4	96.9	95.8	95.5	95.2	95.2	95.0	96.8
Oaxaca	72.0	71.8	72.6	73.8	74.3	75.2	76.7	78.1	79.8	81.4	77.0
Puebla	82.8	83.6	83.4	83.8	83.7	85.5	85.3	85.3	85.1	84.9	87.0
Querétaro	92.3	96.2	96.0	96.2	95.4	93.6	93.1	92.2	91.8	91.2	94.9
Quintana Roo	93.8	96.8	97.6	97.9	96.7	94.4	92.8	93.0	92.3	90.6	92.1
San Luis Potosí	78.2	78.2	78.3	78.9	80.0	83.5	84.9	85.6	86.6	87.8	86.8
Sinaloa	91.8	95.3	96.3	96.6	97.0	93.6	94.4	95.1	95.3	95.7	94.9
Sonora	95.7	97.4	98.0	97.7	97.5	95.4	95.3	95.7	96.1	96.0	96.5
Tabasco	72.8	71.7	71.8	71.9	71.9	76.6	76.9	76.9	78.5	80.5	82.4
Tamaulipas	94.1	95.7	96.5	96.4	95.7	95.1	96.4	96.7	96.6	96.6	96.0
Tlaxcala	96.3	96.3	96.0	95.3	94.5	97.9	98.2	97.4	96.4	95.3	97.8
Veracruz	69.9	70.8	71.0	71.3	71.4	76.5	76.8	77.3	77.9	78.8	80.8
Yucatán	93.7	95.4	95.4	95.3	95.9	96.3	96.0	96.0	96.8	96.5	98.3
Zacatecas	88.0	91.7	92.0	93.0	93.8	93.3	94.1	94.9	95.1	96.2	95.0

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Anexo 9. Obligaciones financieras de Municipios (precios de 2000 en pesos).

	Obligaciones Financieras de Municipios (precios de 2000 en Pesos)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	140,800,000	196,699,888	308,483,957	603,072,799	486,166,928	824,383,526
Baja California	1,775,400,000	1,616,392,952	1,785,936,106	2,122,327,892	2,474,754,067	2,917,574,993
Baja California Sur	592,100,000	664,300,972	619,843,384	511,081,517	448,040,794	473,463,511
Campeche	111,300,000	77,996,772	19,499,277	0	16,048,989	41,367,714
Coahuila	802,900,000	676,351,568	545,710,187	221,542,137	213,725,558	240,036,717
Colima	181,600,000	211,976,628	308,124,524	431,723,139	342,274,043	440,488,170
Chiapas	998,600,000	898,386,174	832,897,699	752,632,818	832,120,495	1,051,646,011
Chihuahua	2,766,400,000	2,558,426,954	3,651,846,206	3,405,203,544	4,434,687,890	4,110,331,697
Distrito Federal	28,718,100,000	31,111,887,463	34,402,206,403	35,299,216,777	33,123,547,048	32,327,271,596
Durango	998,100,000	1,277,078,529	1,181,278,795	1,507,470,035	2,029,375,057	2,012,684,103
Guanajuato	626,900,000	568,275,749	572,038,704	1,001,560,378	1,202,812,992	1,403,531,520
Guerrero	1,599,100,000	1,498,448,928	1,384,448,684	1,711,037,839	1,892,606,358	1,484,930,109
Hidalgo	163,100,000	433,347,027	646,261,760	1,141,539,738	995,428,742	1,828,348,976
Jalisco	5,161,500,000	4,748,883,736	5,269,477,491	4,809,236,377	4,878,814,296	6,061,001,364
México	23,341,500,000	25,582,276,917	28,036,186,607	26,408,026,248	23,477,243,638	23,610,344,173
Michoacán	213,700,000	171,270,283	137,303,666	1,354,603,417	1,160,067,880	2,070,465,219
Morelos	508,300,000	442,645,912	436,891,640	714,394,967	666,307,041	694,933,031
Nayarit	92,200,000	122,498,579	90,667,146	83,428,038	211,924,939	269,892,769
Nuevo León	8,795,900,000	8,193,836,040	7,821,276,914	7,137,336,472	7,240,677,427	8,705,564,299
Oaxaca	247,100,000	218,998,235	280,537,989	494,548,522	432,696,395	365,179,621
Puebla	855,400,000	954,179,485	900,201,656	2,399,319,152	2,393,882,821	2,237,421,450
Querétaro	1,399,600,000	1,334,484,912	1,258,736,753	1,266,257,872	1,220,897,462	1,275,417,864
Quintana Roo	748,800,000	942,982,868	1,186,670,300	1,276,262,454	1,566,303,015	1,431,753,658
San Luis Potosí	842,100,000	761,844,380	1,292,164,086	1,026,741,402	2,130,209,679	1,593,808,149
Sinaloa	2,449,000,000	2,624,373,129	2,853,004,849	2,671,392,905	2,524,779,939	3,105,920,634
Sonora	4,936,300,000	4,871,097,656	4,520,237,981	4,629,408,259	4,243,117,765	4,266,518,954
Tabasco	602,200,000	550,911,504	517,764,219	454,021,487	386,271,759	512,751,699
Tamaulipas	817,000,000	676,351,568	391,153,704	642,751,987	1,051,404,483	749,000,708
Tlaxcala	0	0	0	0	0	133,683,815
Veracruz	17,800,000	999,250,612	2,475,240,049	1,596,409,071	2,762,539,836	2,572,819,288
Yucatán	189,100,000	120,790,621	520,010,679	741,780,390	571,735,439	450,885,800
Zacatecas	39,400,000	11,006,844	185,917,072	323,538,001	289,742,963	217,978,887

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Continuación Anexo 9. Obligaciones financieras de Municipios (precios de 2000 en pesos).

	Obligaciones Financieras de Municipios (precios de 2000 en Pesos)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	669,569,905	1,563,479,443	1,532,950,779	1,708,851,650	1,511,797,987
Baja California	3,182,972,128	3,869,668,236	4,044,522,460	5,397,740,563	5,511,955,875
Baja California Sur	452,644,346	441,123,130	459,219,334	1,222,974,900	1,179,424,284
Campeche	0	37,565,068	21,987,246	0	190,840,467
Coahuila	293,425,877	324,298,433	1,150,812,447	947,602,265	4,801,269,694
Colima	621,573,815	600,508,250	670,925,101	770,655,018	757,263,799
Chiapas	615,984,751	3,999,880,484	4,441,360,836	5,591,799,992	4,783,323,954
Chihuahua	4,818,262,484	4,411,431,114	3,958,081,173	7,999,641,812	7,286,899,984
Distrito Federal	30,799,866,319	29,359,032,172	28,633,424,855	28,841,612,341	30,535,926,580
Durango	1,872,965,316	1,793,065,949	1,980,925,208	2,211,051,723	2,147,506,979
Guanajuato	1,377,983,807	2,114,633,588	2,387,877,718	3,889,683,988	4,432,539,894
Guerrero	1,613,493,005	1,489,481,588	1,113,811,053	1,905,884,473	2,203,957,659
Hidalgo	1,712,908,486	1,652,729,782	1,549,409,803	2,372,161,099	2,336,372,834
Jalisco	6,169,488,646	5,648,347,564	7,733,165,640	12,235,453,061	12,848,279,242
México	22,339,280,483	21,524,184,517	20,629,439,166	20,035,513,428	22,214,213,621
Michoacán	1,964,136,927	4,383,323,918	4,245,297,424	4,715,498,487	5,848,046,496
Morelos	515,451,457	435,128,704	305,371,434	210,079,344	737,343,446
Nayarit	382,781,042	431,598,654	967,250,354	1,344,519,940	1,829,942,868
Nuevo León	11,674,926,587	11,553,389,759	11,282,535,324	16,426,906,136	19,729,570,638
Oaxaca	1,052,281,084	2,827,570,623	2,854,949,640	2,720,836,984	2,680,478,057
Puebla	2,347,616,603	4,162,795,655	3,974,917,121	3,945,389,603	5,287,721,231
Querétaro	1,200,181,699	1,259,628,663	1,240,834,513	1,429,534,717	1,289,189,494
Quintana Roo	1,313,430,114	1,617,029,647	1,731,589,840	2,271,429,813	5,829,287,680
San Luis Potosí	1,895,251,710	1,845,950,105	1,800,064,406	2,779,273,266	2,801,335,943
Sinaloa	2,952,493,088	3,049,963,818	2,836,166,250	2,716,407,234	2,833,742,814
Sonora	4,365,618,138	4,610,712,468	7,155,717,744	6,831,644,348	10,039,974,080
Tabasco	446,705,965	3,038,307,990	1,299,132,125	1,190,995,751	1,296,971,790
Tamaulipas	546,959,807	895,167,578	946,959,267	4,027,673,713	5,848,220,727
Tlaxcala	125,753,947	139,869,934	0	0	0
Veracruz	3,852,472,170	4,711,885,053	5,760,469,945	5,662,311,892	12,486,460,585
Yucatán	519,154,212	317,038,517	459,156,514	1,259,808,569	1,071,110,994
Zacatecas	150,974,600	89,050,525	401,801,212	347,583,618	396,083,987

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Anexo 10. Adultos alfabetizados en educación para adultos (número de personas).

	Adultos alfabetizados en educación para adultos (número de personas)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	196	257	527	396	678	324	324	267	250	319	251
Baja California	160	125	481	676	87	633	683	99	512	630	413
Baja California Sur	39	39	25	26	46	8	37	46	61	131	116
Campeche	13,262	8,442	1,851	860	1,020	852	587	564	1,198	1,146	1,290
Coahuila	45	219	263	275	3,155	641	7,604	632	1,456	1,065	1,162
Colima	192	463	454	777	1,605	1,029	721	462	377	547	334
Chiapas	34,566	21,832	8,557	12,890	5,254	15,105	21,525	15,644	37,213	29,204	35,012
Chihuahua	388	371	651	2,256	2,576	2,303	2,333	2,036	2,484	2,516	1,994
Distrito Federal	2,286	1,939	1,283	1,692	2,078	1,430	1,571	1,765	955	1,315	939
Durango	757	572	308	257	987	814	647	568	1,044	1,254	901
Guanajuato	6,427	2,054	15,523	7,636	23,895	19,869	9,044	9,053	10,538	9,191	7,830
Guerrero	3,249	5,205	4,739	3,505	3,510	1,424	2,680	4,438	4,836	4,297	6,664
Hidalgo	1,683	4,760	1,958	1,764	2,359	2,733	2,236	3,132	3,803	3,221	5,574
Jalisco	384	410	605	1,626	3,012	3,962	2,998	2,453	3,373	5,242	6,977
México	4,456	3,601	2,065	3,685	4,589	3,128	3,268	3,342	3,778	3,643	3,949
Michoacán	1,300	1,653	1,702	1,880	5,872	6,368	6,755	4,025	3,612	3,644	3,259
Morelos	2,406	2,093	643	701	1,916	1,363	1,522	1,241	1,079	971	755
Nayarit	3,380	72	142	900	1,460	2,832	1,213	890	2,661	883	1,083
Nuevo León	374	287	633	645	1,194	1,336	1,572	1,320	940	880	711
Oaxaca	8,053	8,777	8,485	8,010	7,087	38,215	71,260	46,726	13,216	18,953	23,687
Puebla	15,982	14,083	15,934	15,172	13,815	4,133	6,981	5,283	5,532	8,888	10,583
Querétaro	2,552	3,399	0	1,297	2,267	2,801	2,717	1,893	1,778	1,276	1,227
Quintana Roo	2,467	2,866	3,398	2,263	2,266	1,797	1,993	1,599	1,374	1,399	1,404
San Luis Potosí	4,569	1,216	2,125	3,346	4,619	3,111	4,144	2,424	3,041	3,064	4,481
Sinaloa	1,628	3,352	4,716	2,532	4,884	5,287	5,030	3,548	3,094	2,746	2,360
Sonora	404	354	273	167	1,660	2,705	1,804	1,001	1,771	1,647	1,781
Tabasco	8,423	12,277	16,153	13,750	18,420	16,633	15,424	6,151	9,793	13,067	11,005
Tamaulipas	1,557	1,753	1,467	1,417	1,964	4,035	3,583	1,940	3,014	3,702	2,168
Tlaxcala	906	862	402	195	340	467	556	828	380	356	350
Veracruz	92,411	84,831	53,742	51,042	13,061	5,955	10,157	8,808	3,504	12,283	5,035
Yucatán	8,026	2,813	529	1,653	2,572	3,934	1,966	711	2,388	2,260	2,122
Zacatecas	259	615	773	1,556	5,782	4,943	3,366	2,010	2,002	1,915	1,788

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Anexo 11. Adultos atendidos en primaria en educación para adultos (número de personas).

	Adultos atendidos en primaria en educación para adultos (número de personas)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	1,836	1,332	1,218	1,143	1,456	2,131	2,109	1,699	1,445	1,121	1,363
Baja California	6,269	4,992	2,102	2,639	6,243	3,075	3,680	6,365	5,461	4,635	4,363
Baja California Sur	1,761	1,761	1,883	1,732	1,718	1,398	583	1,783	1,896	2,076	1,908
Campeche	28,724	10,966	7,600	3,386	3,109	4,152	3,858	3,741	5,023	5,055	5,293
Coahuila	10,423	14,125	8,781	10,561	24,526	25,906	15,713	17,200	25,319	13,835	18,903
Colima	4,768	4,059	2,263	2,959	2,199	3,001	3,169	2,835	3,230	2,767	2,272
Chiapas	26,195	18,258	21,605	37,544	0	20,394	27,929	22,264	28,483	31,697	29,778
Chihuahua	7,108	2,148	10,848	9,102	9,515	11,172	12,218	11,595	8,159	7,513	6,929
Distrito Federal	19,820	18,796	13,483	12,747	14,534	19,505	16,775	17,497	14,023	13,199	7,116
Durango	6,890	6,389	4,998	5,377	4,974	3,783	5,601	10,808	6,586	6,173	4,421
Guanajuato	37,474	18,624	13,578	14,132	9,917	12,630	15,052	28,735	31,112	26,269	26,326
Guerrero	12,603	10,568	11,631	22,782	19,702	8,573	6,874	18,094	22,955	8,650	11,494
Hidalgo	9,761	6,672	4,657	3,322	3,604	5,359	5,296	6,104	7,628	6,389	9,584
Jalisco	9,984	8,541	0	6,999	9,259	13,169	15,292	31,697	29,594	36,257	35,530
México	12,004	10,022	11,008	12,749	8,412	13,490	12,381	14,743	16,569	15,396	17,254
Michoacán	10,148	7,933	15,282	11,463	10,461	11,239	10,832	8,915	8,524	7,460	6,473
Morelos	9,527	19,771	2,579	2,184	3,562	5,177	4,951	4,493	3,972	3,992	4,492
Nayarit	9,523	3,401	0	0	0	0	0	0	3,683	3,494	3,458
Nuevo León	13,308	10,619	2,884	3,160	2,637	4,091	1,107	6,178	5,766	4,582	3,601
Oaxaca	23,719	20,841	23,679	28,219	13,649	36,478	29,567	41,634	21,944	25,530	25,991
Puebla	23,294	21,788	35,069	36,773	32,745	20,289	14,981	25,056	29,188	30,588	27,101
Querétaro	6,370	6,088	3,061	3,591	4,551	4,931	4,835	4,679	4,995	3,463	4,169
Quintana Roo	9,236	7,440	5,327	4,039	4,690	4,809	4,191	5,271	4,540	4,703	4,291
San Luis Potosí	28,474	17,413	15,880	12,914	12,120	16,773	18,554	13,498	14,364	15,081	17,340
Sinaloa	10,778	11,059	16,659	10,668	11,127	15,019	15,363	8,292	9,597	9,271	7,275
Sonora	11,041	15,877	23,792	16,759	17,542	20,642	19,550	19,794	19,763	16,155	17,306
Tabasco	20,810	23,986	21,230	21,031	40,654	34,736	34,045	20,339	15,306	24,625	23,237
Tamaulipas	9,915	4,062	6,309	6,672	7,496	7,341	7,852	7,640	8,662	8,742	6,777
Tlaxcala	8,632	6,479	4,845	916	1,885	3,052	4,251	3,784	2,344	2,126	2,062
Veracruz	40,948	35,062	39,669	42,069	25,520	17,023	23,570	27,161	19,403	14,954	15,612
Yucatán	11,772	7,431	4,720	4,669	12,624	11,352	10,777	7,318	10,604	8,756	6,804
Zacatecas	4,257	1,624	3,503	5,075	10,707	11,741	11,789	9,533	10,187	9,403	8,262

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Anexo 12. Certificados emitidos en primaria en educación para adultos (número de documentos).

	Certificados emitidos en primaria en educación para adultos (número de documentos)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	617	307	525	617	792	1,129	1,386	1,236	918	781	796
Baja California	3,181	2,961	1,124	1,725	3,102	2,450	2,911	3,434	3,868	3,561	3,202
Baja California Sur	939	939	972	177	484	419	529	627	711	759	837
Campeche	7,000	6,270	2,909	1,394	1,333	1,934	2,516	2,766	3,319	3,218	2,984
Coahuila	6,074	8,182	13,148	24,410	26,127	17,236	11,581	10,893	16,593	11,893	14,470
Colima	814	669	787	509	940	1,199	1,377	1,391	1,297	1,240	1,109
Chiapas	5,566	6,086	9,846	10,850	3,244	5,823	7,338	7,782	7,807	5,262	9,974
Chihuahua	4,046	3,357	3,839	3,415	3,800	4,750	5,371	6,271	7,259	7,166	6,572
Distrito Federal	6,508	7,988	3,258	3,764	4,656	6,057	5,886	7,364	5,751	5,633	4,735
Durango	4,550	3,252	2,666	1,566	1,127	2,466	4,227	4,972	6,843	6,377	6,670
Guanajuato	7,595	5,571	2,523	4,745	4,742	6,393	7,071	13,630	18,812	16,332	14,223
Guerrero	3,979	5,224	6,044	5,404	5,594	1,184	2,947	5,480	6,390	4,139	3,845
Hidalgo	2,400	2,817	2,512	1,009	2,329	6,282	8,377	5,674	5,124	5,487	6,045
Jalisco	5,797	5,532	1,282	2,988	4,697	8,414	10,204	11,374	14,624	16,526	16,044
México	8,641	7,670	2,776	5,276	5,543	6,969	6,871	9,450	9,502	10,714	9,753
Michoacán	0	3,914	4,094	4,375	2,824	4,678	6,144	6,510	4,831	4,257	4,697
Morelos	3,023	2,809	1,503	721	2,463	1,842	2,552	2,746	2,264	2,644	1,905
Nayarit	3,896	1,491	772	420	661	1,138	1,717	1,648	1,655	1,673	1,860
Nuevo León	8,296	7,264	1,945	0	2,272	4,010	3,931	4,128	2,943	3,959	1,886
Oaxaca	12,181	14,972	14,078	15,601	3,625	1,851	2,287	2,189	2,964	3,896	4,645
Puebla	8,674	10,821	10,084	9,768	8,896	2,747	4,352	5,562	4,640	4,593	4,573
Querétaro	2,234	2,415	1,769	806	1,506	2,185	2,024	2,051	2,219	1,910	2,412
Quintana Roo	4,933	3,943	2,647	1,550	2,981	4,640	4,712	4,790	4,139	4,265	3,427
San Luis Potosí	10,602	6,690	4,920	2,658	3,486	5,080	6,383	6,028	6,136	6,471	7,684
Sinaloa	7,129	1,783	3,555	4,353	4,692	5,507	5,704	5,679	6,213	4,926	5,531
Sonora	5,504	6,326	7,687	6,144	10,428	16,859	15,720	11,975	12,349	10,448	11,706
Tabasco	9,799	7,308	8,961	11,284	20,530	18,267	17,998	8,258	5,542	6,625	10,316
Tamaulipas	6,878	2,245	3,360	4,411	5,589	5,911	5,795	7,272	8,173	7,967	4,928
Tlaxcala	1,722	1,868	1,224	228	467	821	1,948	2,447	1,995	2,090	1,672
Veracruz	16,219	19,281	21,159	19,250	15,371	3,232	8,033	13,243	7,342	11,484	7,264
Yucatán	3,611	2,699	748	815	1,471	1,902	3,338	3,320	3,961	4,356	2,636
Zacatecas	1,906	840	977	1,482	2,902	4,365	6,609	6,134	7,540	6,242	5,825

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Anexo 13. Incidencia delictiva de fuero común.

	Incidencia delictiva de fuero común					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	10,834	11,012	11,991	12,117	12,344	12,163
Baja California	109,848	105,764	99,883	96,139	112,201	101,166
Baja California Sur	13,371	13,021	13,663	133	13,934	16,993
Campeche	5,999	4,061	291	2,203	1,885	1,547
Coahuila	29,804	34,878	35,605	34,832	36,173	31,789
Colima	52,955	6,161	63,043	60,166	59,289	6,769
Chiapas	26,397	29,426	27,119	28,228	28,832	24,927
Chihuahua	448	4,815	4,867	5,022	6,425	9,794
Distrito Federal	176,747	171,469	17,809	172,827	162,485	153,997
Durango	22,012	21,841	16,535	12,537	13,251	10,209
Guanajuato	52,929	63,843	62,973	60,941	66,933	75,732
Guerrero	33,582	3,053	29,791	29,354	2,091	18,051
Hidalgo	1,676	21,881	21,962	2,468	27,744	30,723
Jalisco	85,984	94,905	96,196	91,587	81,558	68,928
México	19,022	20,948	218,666	218,326	221,431	234,274
Michoacán	24,334	26,648	27,444	27,031	26,322	2,601
Morelos	28,199	33,815	31,869	31,529	34,768	40,601
Nayarit	935	9,662	6,411	5,676	4,299	10,021
Nuevo León	57,284	61,887	57,299	52,151	49,807	44,254
Oaxaca	3,187	39,544	35,109	40,761	37,616	29,603
Puebla	5,434	59,764	60,627	64,752	64,438	55,918
Querétaro	15,739	18,943	19,667	20,441	18,462	16,996
Quintana Roo	22,757	22,685	24,634	26,127	2,499	23,718
San Luis Potosí	48,442	4,616	42,811	44,357	45,373	39,345
Sinaloa	21,013	19,937	19,911	20,391	18,522	22,418
Sonora	21,429	17,391	16,831	16,185	28,279	43,512
Tabasco	38,275	37,986	38,493	39,747	23,989	7,527
Tamaulipas	42,686	45,952	45,799	47,504	51,376	52,515
Tlaxcala	5,579	505	5,378	5,264	4,673	17,794
Veracruz	5,775	58,838	62,522	66,708	63,754	66,182
Yucatán	44,105	43,052	4,678	51,131	48,423	49,052
Zacatecas	1,264	12,485	14,602	14,602	13,835	12,232

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública

Continuación Anexo 13. Incidencia delictiva de fuero común.

	Incidencia delictiva de fuero común				
	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	14,235	18,331	19,289	20,301	20,122
Baja California	112,081	129,212	133,762	123,014	110,811
Baja California Sur	16,689	19,781	19,669	16,261	15,778
Campeche	1,963	1,654	1,560	1,493	2,054
Coahuila	28,855	3,117	25,392	20,859	23,152
Colima	67,766	51,825	69,275	67,815	69,649
Chiapas	26,928	32,891	44,115	49,798	49,777
Chihuahua	9,777	10,654	8,915	9,016	7,658
Distrito Federal	149,273	162,548	172,721	188,296	195,534
Durango	7,728	8,712	15,564	15,231	30,068
Guanajuato	7,968	83,899	81,571	84,439	79,363
Guerrero	19,765	24,547	26,483	27,624	24,962
Hidalgo	31,172	31,585	37,755	37,810	41,110
Jalisco	72,225	7,361	69,941	71,843	84,844
México	237,761	247	255,865	269,927	268,419
Michoacán	3,148	36	40,547	41,210	33,096
Morelos	42,447	43	44,073	46,603	44,235
Nayarit	24,208	14	6,987	6,883	7,660
Nuevo León	46,212	54	51,863	46,489	52,312
Oaxaca	35,959	33	27,150	56,611	56,846
Puebla	49,576	53	57,447	68,795	69,349
Querétaro	16,707	17	17,623	16,390	19,386
Quintana Roo	24,859	26	34,709	35,785	34,965
San Luis Potosí	4,441	50	38,393	40,915	44,522
Sinaloa	21,095	26	25,692	26,702	30,450
Sonora	37,321	40	35,776	30,506	29,410
Tabasco	26,597	59	67,934	68,417	66,747
Tamaulipas	53,246	52	55,214	53,295	47,633
Tlaxcala	6,565	7	5,369	4,378	5,341
Veracruz	7,083	77	68,463	49,615	69,719
Yucatán	5,117	59	55,330	56,939	54,810
Zacatecas	12,521	14	13,607	12,532	14,317

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública

Anexo 14. Tasa de Incidencia delictiva de fuero común por cada 1000 habitantes (porcentaje).

	Tasa de incidencia delictiva de fuero común por cada 100,000 habitantes (%)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	11%	11%	12%	1%	12%	12%	14%	18%	19%	20%	20%
Baja California	110%	106%	100%	96%	112%	101%	112%	129%	134%	123%	111%
Baja California Sur	13%	13%	14%	0%	14%	17%	17%	20%	20%	16%	16%
Campeche	6%	4%	0%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	2%
Coahuila	30%	35%	36%	35%	36%	32%	29%	3%	25%	21%	23%
Colima	53%	6%	63%	60%	59%	7%	68%	52%	69%	68%	70%
Chiapas	26%	29%	27%	28%	29%	25%	27%	33%	44%	50%	50%
Chihuahua	0%	5%	5%	5%	6%	10%	10%	11%	9%	9%	8%
Distrito Federal	177%	171%	18%	173%	162%	154%	149%	163%	173%	188%	196%
Durango	22%	22%	17%	13%	13%	10%	8%	9%	16%	15%	30%
Guanajuato	53%	64%	63%	61%	67%	76%	8%	84%	82%	84%	79%
Guerrero	34%	3%	30%	29%	2%	18%	20%	25%	26%	28%	25%
Hidalgo	2%	22%	22%	2%	28%	31%	31%	32%	38%	38%	41%
Jalisco	86%	95%	96%	92%	82%	69%	72%	7%	70%	72%	85%
México	19%	21%	219%	218%	221%	234%	238%	0%	256%	270%	268%
Michoacán	24%	27%	27%	27%	26%	3%	3%	0%	41%	41%	33%
Morelos	28%	34%	32%	32%	35%	41%	42%	0%	44%	47%	44%
Nayarit	1%	10%	6%	6%	4%	10%	24%	0%	7%	7%	8%
Nuevo León	57%	62%	57%	52%	50%	44%	46%	0%	52%	46%	52%
Oaxaca	3%	40%	35%	41%	38%	30%	36%	0%	27%	57%	57%
Puebla	5%	60%	61%	65%	64%	56%	50%	0%	57%	69%	69%
Querétaro	16%	19%	20%	20%	18%	17%	17%	0%	18%	16%	19%
Quintana Roo	23%	23%	25%	26%	2%	24%	25%	0%	35%	36%	35%
San Luis Potosí	48%	5%	43%	44%	45%	39%	4%	0%	38%	41%	45%
Sinaloa	21%	20%	20%	20%	19%	22%	21%	0%	26%	27%	30%
Sonora	21%	17%	17%	16%	28%	44%	37%	0%	36%	31%	29%
Tabasco	38%	38%	38%	40%	24%	8%	27%	0%	68%	68%	67%
Tamaulipas	43%	46%	46%	48%	51%	53%	53%	0%	55%	53%	48%
Tlaxcala	6%	1%	5%	5%	5%	18%	7%	0%	5%	4%	5%
Veracruz	6%	59%	63%	67%	64%	66%	7%	0%	68%	50%	70%
Yucatán	44%	43%	5%	51%	48%	49%	5%	0%	55%	57%	55%
Zacatecas	1%	12%	15%	15%	14%	12%	13%	0%	14%	13%	14%

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública

Anexo 15. Saldo de la deuda total (precios de 2000 en pesos).

Saldo de la deuda total (precios de 2000 pesos) 1/				
	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	1,563,479,443.3	1,532,950,779.1	1,708,851,650.3	1,511,807,002.2
Baja California	3,869,668,236.2	4,044,522,459.6	5,397,740,563.2	5,511,966,250.0
Baja California Sur	441,123,130.0	459,219,334.3	1,222,974,900.1	1,179,424,283.7
Campeche	37,565,068.0	21,987,245.8	0.0	190,841,497.4
Coahuila	324,298,432.7	1,150,812,446.6	947,602,264.5	4,801,275,000.1
Colima	600,508,250.0	670,925,101.2	770,655,017.9	757,283,910.8
Chiapas	3,999,880,484.3	4,441,360,836.4	5,591,799,992.1	4,783,340,064.0
Chihuahua	4,411,431,114.0	3,958,081,173.1	7,999,641,811.9	7,286,893,634.5
Distrito Federal	29,359,032,172.5	28,633,424,854.5	28,841,612,341.4	30,535,951,924.1
Durango	1,793,065,949.3	1,980,925,207.6	2,211,051,723.4	2,147,484,525.7
Guanajuato	2,114,633,588.0	2,387,877,717.5	3,889,683,988.0	4,432,539,894.5
Guerrero	1,489,481,587.8	1,113,811,052.9	1,905,884,472.6	2,203,980,048.0
Hidalgo	1,652,729,782.2	1,549,409,803.1	2,372,161,099.2	2,336,344,863.2
Jalisco	5,648,347,563.7	7,733,165,640.3	12,235,453,061.5	12,848,267,777.0
México	21,524,184,516.5	20,629,439,166.4	20,035,513,428.1	22,214,211,841.6
Michoacán	4,383,323,917.7	4,245,297,424.3	4,715,498,487.1	5,848,073,550.4
Morelos	435,128,704.2	305,371,434.2	210,079,344.3	737,365,651.5
Nayarit	431,598,653.5	967,250,354.3	1,344,519,939.5	1,829,947,134.4
Nuevo León	11,553,389,758.7	11,282,535,323.8	16,426,906,136.4	19,729,570,638.3
Oaxaca	2,827,570,623.1	2,854,949,639.6	2,720,836,983.7	2,680,478,057.3
Puebla	4,162,795,655.1	3,974,917,121.4	3,945,389,602.7	5,287,738,159.3
Querétaro	1,259,628,662.9	1,240,834,513.1	1,429,534,717.5	1,289,187,203.6
Quintana Roo	1,617,029,646.6	1,731,589,839.9	2,271,429,813.4	5,829,284,655.1
San Luis Potosí	1,845,950,105.3	1,800,064,405.5	2,779,273,265.8	2,801,344,887.7
Sinaloa	3,049,963,818.2	2,836,166,249.6	2,716,407,234.4	2,833,742,355.0
Sonora	4,610,712,467.6	7,155,717,744.1	6,831,644,348.5	10,039,974,079.8
Tabasco	3,038,307,990.4	1,299,132,124.9	1,190,995,750.9	1,296,998,240.3
Tamaulipas	895,167,577.7	946,959,267.4	4,027,673,713.3	5,848,220,726.6
Tlaxcala	139,869,934.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz	4,711,885,053.2	5,760,469,944.6	5,662,311,892.2	12,486,467,819.8
Yucatán	317,038,517.1	459,156,513.6	1,259,808,569.0	1,071,096,499.4
Zacatecas	89,050,524.7	401,801,212.3	347,583,617.5	396,083,987.3

1/ Saldos a fin de periodo, incluye la deuda de los municipios y de los organismos estatales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Anexo 16. Relación del pago de pensiones del IMSS respecto a su gasto programable devengado (porcentaje).

	Relación del pago de pensiones del IMSS respecto a su gasto programable devengado (porcentaje)			
	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	40.8	42.7	42.5	42.9
Baja California	40.6	42.4	41.9	43.5
Baja California Sur	26.2	28.9	29.1	31.1
Campeche	34.2	36.2	37.8	40.0
Coahuila	46.7	48.9	49.1	51.3
Colima	37.4	40.2	40.9	41.8
Chiapas	35.1	37.5	37.4	38.2
Chihuahua	39.3	42.3	42.5	45.5
Distrito Federal	42.8	43.4	43.1	40.7
Durango	41.3	43.6	43.5	60.9
Guanajuato	43.7	46.3	46.5	35.3
Guerrero	33.4	34.4	36.1	44.1
Hidalgo	45.0	47.9	48.3	78.3
Jalisco	44.7	46.5	46.3	50.0
México	52.4	54.5	54.4	45.5
Michoacán	45.3	46.9	47.6	45.9
Morelos	46.2	49.0	48.5	41.6
Nayarit	41.1	43.7	42.5	84.6
Nuevo León	47.8	50.7	51.4	30.7
Oaxaca	38.4	41.4	41.7	67.9
Puebla	46.2	48.5	48.9	39.9
Querétaro	45.5	48.6	49.3	39.4
Quintana Roo	25.5	27.7	27.8	43.2
San Luis Potosí	44.9	47.5	47.6	57.8
Sinaloa	45.7	47.6	47.5	47.9
Sonora	40.7	42.3	41.6	28.0
Tabasco	32.2	34.3	35.9	64.3
Tamaulipas	45.8	48.7	47.7	35.0
Tlaxcala	38.3	40.3	40.7	69.4
Veracruz	47.3	49.7	49.5	48.2
Yucatán	40.4	41.7	41.7	31.9
Zacatecas	36.9	39.0	39.2	74.3

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Anexo 17. Relación del pago de pensiones del ISSSTE respecto a su gasto programable devengado (porcentaje).

	Relación del pago de pensiones del ISSSTE respecto a su gasto programable devengado (porcentaje)			
	2007	2008	2009	2010
Aguascalientes	70.7	70.1	69.8	75.3
Baja California	71.2	70.4	69.3	70.6
Baja California Sur	64.9	62.5	61.9	63.1
Campeche	64.8	65.9	67.7	71.6
Coahuila	72.8	72.8	72.0	70.0
Colima	68.1	68.9	70.7	73.8
Chiapas	72.2	73.8	75.7	76.4
Chihuahua	74.3	74.0	75.5	76.1
Distrito Federal	43.6	40.3	40.4	47.0
Durango	64.3	64.4	67.1	66.9
Guanajuato	63.7	61.3	64.3	69.8
Guerrero	63.1	65.8	68.2	72.8
Hidalgo	70.5	71.4	75.4	79.5
Jalisco	70.0	68.9	70.3	74.0
México	83.5	81.1	79.0	82.0
Michoacán	66.1	66.6	66.8	67.8
Morelos	71.1	68.3	69.2	73.1
Nayarit	70.2	70.2	70.8	73.8
Nuevo León	64.2	64.1	65.7	69.5
Oaxaca	73.2	72.8	74.0	80.2
Puebla	68.3	67.0	67.0	71.0
Querétaro	73.0	69.9	65.4	69.0
Quintana Roo	60.9	61.4	64.6	68.3
San Luis Potosí	72.3	72.8	72.8	75.8
Sinaloa	57.6	57.2	59.4	63.3
Sonora	65.1	67.1	68.8	71.0
Tabasco	61.5	61.4	64.8	67.8
Tamaulipas	69.7	73.7	75.2	78.9
Tlaxcala	68.4	68.9	70.5	75.0
Veracruz	70.3	68.1	66.7	68.0
Yucatán	69.2	68.0	69.4	71.7
Zacatecas	67.4	65.6	71.7	75.3

Fuente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.