

“La descentralización del gasto público a través de las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios”.

INDICE GENERAL

Introducción.	1
Resumen Ejecutivo.	2
1. Principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales.	3
2. Análisis estadístico de las participaciones y las aportaciones federales.	5
Conclusión.	8

Introducción.

El Lic. Vicente Fox Quesada, en su II Informe de Gobierno apuntó lo siguiente en materia de descentralización del gasto de gobierno: "Hemos fortalecido... a los estados y municipios. Al cierre del año 2001, los recursos de inversión canalizados a las entidades federativas, alcanzaron un máximo histórico de 63%. Hoy, a pesar de la caída en los ingresos tributarios y los recortes presupuestales consecuentes, este monto alcanza el 67%; es decir, **de cada peso ejercido por el gobierno federal, 67 centavos son administrados, gastados e invertidos directamente por los gobiernos estatales y municipales**".¹

Es innegable que los recursos que la Federación ha orientado a los Estados y Municipios en los últimos años se han incrementado, sin embargo, también es cierto que una parte significativa de este gasto se ejerce de manera condicionada.

En este trabajo se analizará la política de descentralización del gasto público² en México a través de dos grandes vías: los recursos federales que los Estados y Municipios pueden ejercer a través de **las participaciones y las aportaciones federales**, estas últimas vigentes desde 1998.

En este trabajo se persiguen **dos objetivos**: por un lado, establecer de manera precisa la principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales, por otro lado, desagregar el gasto descentralizado para conocer la proporción de los recursos que pueden ejercer discrecional y condicionadamente los Estados y Municipios.

Para alcanzar ambos objetivos, se desarrollaron los siguientes dos apartados:

En el primero, se establece la principal diferencia entre las participaciones (el ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Esta diferencia está asociada con el ejercicio discrecional y condicionado del gasto descentralizado.

En el segundo, se realiza un análisis estadístico del gasto descentralizado para saber los montos que los Estados y Municipios ejercen de manera discrecional y condicionada.

¹Presidencia de la República. "Mensaje Político del Segundo Informe de Gobierno, 2002". México, DF. Disponible en la siguiente dirección de internet: <http://www.informe.presidencia.gob.mx/Informe/2002Fox2/website/cfm/documento.cfm?&Id=Informe2-1&NoPagina=2>

²El gasto descentralizado total comprende los ramos 25: Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; 28: Participaciones Federales; 33: Aportaciones Federales; Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), Alianza para el Campo y los Convenios de Descentralización. Dado que uno de los objetivos de este trabajo es conocer la parte de los recursos que se ejercen discrecional y condicionadamente por los Estados y Municipios, se consideró pertinente trabajar este documento con los ramos 28 y 33. Por esta razón, cuando en este documento se mencione el concepto de gasto descentralizado, se estará haciendo referencia únicamente a los ramos 28 y 33. Cabe apuntar que ambos ramos representan el 91.38% del gasto total descentralizado aprobado para el ejercicio fiscal 2002, es decir, son representativos del gasto descentralizado total. En: aregional.com (2002), "Gasto federalizado en México. Prontuario 2002". Año 2, número 2. México, DF. Página 19.

Resumen Ejecutivo.

La descentralización del gasto público ha avanzado en México. Los Estados y Municipios cada año captan más recursos federales. Por ejemplo, el gasto descentralizado (participaciones y aportaciones) fue equivalente al 27.5% del gasto neto total en 1998 y se estimó en 30.0% para el 2002; como proporción del gasto programable paso del 31.01% en 1998 a 43.0% en el 2002. Esto significa que para el año 2002, de cada peso que se asigne al gasto neto total, 30 centavos se orientarán a los Estados y Municipios y de cada peso que se asigne al gasto programable, 43 centavos se orientarán a los Estados y Municipios.

Cuando el gasto descentralizado se compara **de manera agregada** (sin distinguir las proporciones que corresponde a las participaciones y aportaciones respectivamente) con el gasto centralizado, se obtienen las siguientes inferencias para el 2002:

- Por cada peso que ejerza el Poder Ejecutivo, los Estados y Municipios gastarán 59 centavos.
- Por cada peso que ejerzan los Estados y Municipios, la Administración Pública Centralizada erogará únicamente 32 centavos.

Sin embargo, es importante matizar los resultados de la política de descentralización del gasto público en México, porque existe una proporción muy importante de los recursos que la Federación asigna condicionadamente a los Estados y Municipios para atender los problemas estatales y municipales relacionados con la educación, salud e infraestructura.

Así, cuando el gasto descentralizado se analiza **desagregadamente** (recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer discrecionalmente vía participaciones y los que llegan condicionados desde la Federación vía aportaciones federales), la conclusión se modifica.

Para el año 2002, se estimó que, por cada peso que ejerza el Poder Ejecutivo Federal, los Estados y Municipios erogarán discrecionalmente 30 centavos y condicionadamente otros 30 centavos y no 59 centavos como se concluyó en el análisis agregado.³ Además, por cada peso que invertirán libre o condicionadamente los Estados y Municipios, la Administración Pública Centralizada gastará 64 centavos y no 32 centavos como se concluyó con el análisis agregado.

³Las cifras pueden presentar alguna ligera variación por el criterio de redondeo.

3. Principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales.

Los Estados (incluido el Distrito Federal) y Municipios reciben la mayor parte de los recursos de la Federación a través de **las participaciones federales** (ramo 28 del PEF) y de **los Fondos de Aportaciones Federales** (ramo 33 del PEF).

En materia de participaciones federales. De acuerdo al artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal.

La RFP será lo que obtenga la Federación por todos los impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Tampoco se incluirán los impuestos adicionales al 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados ni el 2% de las demás exportaciones, ni los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

No se incluirán en la RFP, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3 A de esta LCF; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3 B de esta LCF; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refiere los artículos 130 y 158 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.⁴

En materia de aportaciones federales. Están regulados en el Capítulo V de la LCF: de los Fondos de Aportaciones Federales. Actualmente existen siete fondos y buscan los siguientes objetivos:

- **Educación Básica y Normal (FAEB):** Su objetivo es garantizar el acceso generalizado a la educación básica. Los recursos de este fondo se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos;
- **Servicios de Salud (FASSA):** Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los Estados; así como pagar los servicios personales del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica;

⁴Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en la página de internet de la Cámara de Diputados. Dirección electrónica: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf>

- **Infraestructura Social (FAIS):** Tiene como objetivo incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: para la Estructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
- **Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):** Tiene como objetivo contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública;
- **Aportaciones Múltiples (FAM):** Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas;
- **Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):** Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. Se divide en el Fondo de Educación Tecnológica (FAET) y Fondo de Educación de Adultos (FAEA); y
- **Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP):** Tiene como objetivo crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social.⁵

La diferencia más importante entre los ramos 28 y 33 es la siguiente: **las participaciones** que reciben los Estados y Municipios son ejercidos de manera **libre** (discrecionalmente) por los gobiernos estatales y municipales, por el contrario, **las aportaciones federales** no se ejercen **libremente**, estos recursos están condicionados desde la Federación y en su gran mayoría deben atender problemas relacionados con la educación, salud e infraestructura estatal y municipal.

Así, el artículo 25 de la LCF determina lo siguiente: “Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, **condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley...**”⁶

⁵En: Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2001), “Evolución y estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2001”. Cámara de Diputados. México, DF. Página XV.

⁶Véase la Ley de Coordinación Fiscal.

4. Análisis estadístico de las participaciones y las aportaciones federales.

Los recursos que la Federación ha descentralizado (asignado a Estados y Municipios) a través de **las participaciones y aportaciones federales**⁷ pasaron de 228 mil 279 millones de pesos (MDP) en 1998 a 437 mil 866 MDP en 2002, registrando un crecimiento real del 91.8% durante el periodo de 1998-2002.⁸ **(Véase cuadro No. 1).**

Cuadro No. 1. Gasto federal descentralizado en México, 1998-2002. (Millones de pesos).

Año	Participaciones (Ramo 28) 1/	Aportaciones (Ramo 33) 2/	Gasto total descentralizado (ramos 28 + 33)
1998	113,578.3	114,700.7	228,279.0
1999	140,670.9	152,062.8	292,733.7
2000	178,136.2	181,609.0	359,745.2
2001	196,931.2	209,417.3	406,348.5
2002	219,192.9	218,673.0	437,865.9

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.

1/ Las aportaciones reportadas para el periodo 1998-2001 se tomaron del Anexo del II informe de Gobierno 2002. Crecimiento con Calidad. Gasto Federal Descentralizado. Para el año 2002, el dato se obtuvo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.

2/ Tomado del Anexo del II Informe de Gobierno 2002. Crecimiento con calidad. Gasto Federal Descentralizado. Incluye las cuotas del ISSSTE y FOVISSSTE.

Desde una perspectiva comparativa, el gasto descentralizado pasó del:

- 27.5% en 1998 a 30.0% del gasto neto total en el 2002;
- 38.0% en 1998 a 43.0% del gasto programable en el 2002;
- 50.0% en 1998 a 59.0% del gasto del Poder Ejecutivo Federal en el 2002; y
- 36.0% en 1998 a 32.0% respecto del gasto que ejercerá la Administración Pública Centralizada.

Particularmente, las estimaciones para el año 2002 son las siguientes:

- De cada peso que se asigne al gasto neto total, 30 centavos se orientarán a los Estados y Municipios;
- De cada peso que se asigne al gasto programable, 43 centavos se orientarán a los Estados y Municipios; y
- Por cada peso que ejerza el Poder Ejecutivo, los Estados y Municipios gastarán 59 centavos.

⁷En las aportaciones se incluyen las cuotas del ISSSTE y FOVISSSTE.

⁸Información disponible en el capítulo de "Crecimiento con Calidad" del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002.

- Por cada peso que ejerzan los Estados y Municipios, la Administración Pública Centralizada erogará 32 centavos, es decir, la relación será de más de 3 a 1. **(Véase cuadro No. 2).**

Cuadro No. 2. Análisis comparativo del gasto descentralizado en México, 1998-2002. (Porcentajes o centavos por peso).

Año.	Gasto Descentralizado/ Gasto neto total	Gasto Descentralizado/ Gasto Programable	Gasto Descentralizado/ Poder Ejecutivo Federal	Gasto de la Administración Pública Centralizado/ Gasto Descentralizado
1998	27.49	38.01	49.72	35.89
1999	28.63	41.16	54.99	33.08
2000	28.94	42.06	57.15	33.51
2001	30.62	43.36	60.76	30.04
2002	29.92	42.65	58.97	32.26

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002.

Sin embargo, si el análisis se desagrega entre gasto descentralizado que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente (participaciones) y los recursos condicionados desde la Federación (aportaciones), las conclusiones son diferentes.

Así, por cada peso que el Gobierno Federal asigna para participaciones y aportaciones federales, 50 centavos se orientan a las participaciones y otros 50 centavos se erogan en aportaciones. Es decir, del total de los recursos descentralizados por concepto de participaciones y aportaciones, los Estados y Municipios ejercen de manera libre el 50%, en contrapartida, el 50% restante está condicionado a los establecido por el capítulo V de la LCF. **(Véase cuadro No. 3).**

Cuadro No. 3. Gasto descentralizado: Participaciones y Aportaciones en México, 1998-2002. (Porcentaje o centavos por peso).

Año	Participaciones/ Descentralizados.	Aportaciones/ Descentralizados.	Participaciones más Aportaciones.
1998	49.75	50.25	100.00
1999	48.05	51.95	100.00
2000	49.52	50.48	100.00
2001	48.46	51.54	100.00
2002	50.06	49.94	100.00

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002.

Si el gasto descentralizado se analiza de manera **desagregada**, encontramos que **las participaciones federales** representarán el 15% del gasto neto total y el 21.3% del gasto programable para el 2002. Esto significa que, de cada peso que se asigne al gasto neto total, 15 centavos podrán gastar discrecionalmente los Estados y Municipios vía aportaciones y de cada peso que se asignen al gasto programable, 21 centavos invertirán discrecionalmente los Estados y Municipios vía aportaciones.⁹ **(Véase cuadro No. 4)**. Además, por cada peso que ejerza el Poder Ejecutivo Federal, los Estados y Municipios podrán erogar discrecionalmente únicamente 30 centavos y por cada peso que inviertan libremente los Estados y Municipios, la Administración Pública Centralizada gastará 64 centavos.¹⁰ **(Véase cuadro No. 4)**.

Cuadro No. 4. Indicadores de las Participaciones a Estados y Municipios en México, 1998-2002. (Porcentajes o centavos por peso).

Año	Participaciones/ Gasto Neto	Participaciones/ Gasto Programable	Participaciones/ Gasto Ejecutivo	Participaciones/ del Gasto Centralizado/ Participaciones
1998	13.68	18.91	24.74	72.13
1999	13.76	19.78	26.42	68.84
2000	14.33	20.83	28.30	67.67
2001	14.84	21.01	29.45	61.98
2002	14.98	21.35	29.52	64.44

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002.

Finalmente, **los recursos descentralizados que los Estados y Municipios ejercerán condicionadamente vía aportaciones federales en el 2002 tendrán las mismas conductas que las observadas por las participaciones**. Esto significa que, todas las inferencias obtenidas cuando se relacionan las aportaciones con el gasto neto total, gasto programable, gasto del Poder Ejecutivo Federal y gasto de la Administración Pública Centralizada son válidas para las aportaciones federales. **(Véase cuadro No. 5)**.

Cuadro No. 5. Indicadores de las Aportaciones a Estados y Municipios en México, 1998-2002. (Porcentajes o centavos por peso).

Año	Aportaciones/ Neto	Aportaciones/ Programable	Aportaciones/ Ejecutivo	APC/ Aportaciones
1998	13.81	19.10	24.98	71.42
1999	14.87	21.38	28.56	63.68
2000	14.61	21.23	28.85	66.38
2001	15.78	22.34	31.31	58.29
2002	14.94	21.30	29.45	64.59

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002.

⁹No olvidar que en las estimaciones realizadas de manera agregada del gasto descentralizado para el 2002, por cada peso asignado al gasto neto total, los Estados y Municipios erogarán 30 centavos y por cada peso asignado al gasto programable, los Estados y Municipios erogarán 43 centavos.

¹⁰No olvidar que en las estimaciones realizadas de manera agregada del gasto descentralizado para el 2002, por cada peso asignado al Poder Ejecutivo Federal, los Estados y Municipios erogarán 59 centavos y por cada peso asignado a los Estados y Municipios, la Administración Pública Centralizada eroga únicamente 32 centavos.

Conclusión.

Una vez concluido este trabajo, podemos afirmar que la principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales es la siguiente: los Estados y Municipios pueden ejercer libremente los recursos que reciben de la Federación vía participaciones (ramo 28), mientras que, las aportaciones (ramo 33) son recursos que los condiciona la Federación, porque los Estados y los Municipios lo deben ejercer para atender problemas relacionados principalmente con la educación, salud e infraestructura social.

El análisis estadístico nos permitió inferir que el gasto descentralizado se ha estado incrementando, sin embargo, cuando se desagregan las participaciones y las aportaciones federales, encontramos que **los Estados y Municipios ejercen de manera condicionada todos los recursos que obtienen a través del ramo 33** y que representan **casi la mitad** del gasto descentralizado.

Así, el análisis de la política de descentralización del gasto demanda que se desagreguen los recursos que la Federación envía a los Estados y Municipios, para distinguir los recursos que las autoridades locales pueden ejercer libremente y los que están condicionados por la Federación.