

Mirada Legislativa

No.33, octubre de 2013

Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

Resumen

El objetivo de este documento es analizar la evolución del Ramo 33 (aportaciones federales transferidas a estados y municipios). Cabe señalar que dicho ramo es objeto de una propuesta de modificación que se incluye en la reciente Reforma Hacendaria. Por lo anterior, primero se describen los fondos que lo componen; posteriormente se examina su evolución desde 1998 a 2012. Finalmente, se lleva a cabo un análisis de los cambios propuestos a este ramo dentro de la Reforma Hacendaria.

Introducción

El gasto destinado al desarrollo social tiene varios componentes, uno de los más importantes son las aportaciones federales (Ramo 33), que están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal. Junto con la Ley de Ingresos, permiten calcular sus montos, que se dan a conocer a través del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este ramo incluye recursos para programas de desarrollo social anteriormente administrados por el gobierno federal a través del Ramo 26, pero que fueron transferidos a estados y municipios. Cabe destacar que este proceso de descentralización y distribución de los recursos fue orientado por un criterio de selección sustentado en las necesidades de cada localidad y en función de sus condiciones de pobreza; este mecanismo se institucionalizó en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La fórmula utilizada para distribuir los recursos de los programas a los estados y municipios en función de sus necesidades incluye elementos que caracterizan e inciden en las condiciones de pobreza de la población en general a través de medidas ponderadas, mediante las cuales se calcula el monto a recibir por cada gobierno local para la instrumentación de dichos programas. Es decir, la aplicación de esta fórmula permite que los estados y municipios con mayores necesidades y una condición social más crítica reciban más recursos para solventar su situación.

Mirada Legislativa

No.33, octubre de 2013

(...) Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

Estos recursos descentralizados para reducir la pobreza en los estados y municipios se destinan fundamentalmente a la creación y el fortalecimiento de infraestructura básica de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación, conservación de la infraestructura educativa de nivel básico, la construcción y el mejoramiento de caminos e infraestructura productiva.

La creación de esta infraestructura social y productiva en función de las particularidades de los territorios permite a los pobladores de las mismas condiciones más favorables para el desarrollo productivo y competitivo de sus actividades económicas, generan empleo e ingreso y, a la vez, sirven de base para continuas inversiones en generación de capacidades del capital humano.

En el artículo 25 de la LCF se determina que se establecen las aportaciones como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los gobiernos locales condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley¹ (Cuadro 1).

¹Cámara de Diputados, "Ley de Coordinación Fiscal". Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm (consultado el 4 de octubre de 2013).

Mirada Legislativa

Cuadro 1: Fondos de aportaciones federales contemplados en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación

N°	Fondo Original	Fondo Derivado	Objetivo
I	Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB)		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.
II	Fondo para los Servicios de Salud (FASSA)		Apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los estados; así como pagar los servicios del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médicos.
III	Fondo para la Infraestructura Social (FAIS)	1. Infraestructura Social Estatal (FISE) 2. Infraestructura Social Municipal (FISM)	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 Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
IV	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)		Contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública, incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal
V	Fondo de aportaciones Múltiples (FAM)	1. Asistencia Social 2. Infraestructura Educativa Básica (IEB) 3. Infraestructura Educativa Superior (IES)	Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas
VI	Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1. Educación Tecnológica (FAET) 2. Educación de los Adultos (FAEA)	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 Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAET) y Fondo de Aportaciones para la Educación de los Adultos (FAEA)
VII	Fondo para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)		Crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad pública.
VIII	Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFET)		Fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.

Fuente: Elaboración propia con base en: Cámara de Diputados, "Ley de Coordinación Fiscal". Disponible en: /www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm (consultado el 4 de octubre de 2013).

Antecedentes de las aportaciones (Ramo 33)

En el marco jurídico relacionado con el federalismo en México, particularmente la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, se define el carácter republicano, democrático, representativo y federal del régimen, compuesto de estados libres y soberanos; estos últimos divididos administrativa y políticamente en municipios. Asimismo, conforme al artículo 115 constitucional fracción IV, los gobiernos municipales tienen la facultad de administrar libremente su hacienda. Por su parte, la LCF en su artículo primero señala que su objetivo es: “coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.²

Atendiendo a esta normatividad, hasta 1999 las participaciones que correspondían a estados y municipios se concentraban en el Ramo 26 (denominado originalmente Solidaridad y Desarrollo Regional, más tarde Superación de la Pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), ocasionando que el gasto se ejerciera con un considerable grado de discrecionalidad. A partir de 2000 esas participaciones se programaron en los ramos 28 y 33, los cuales condicionaron la aplicación de tales recursos a los siguientes rubros: educación básica y normal; salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal; educación tecnológica y de adultos y, finalmente seguridad pública.³

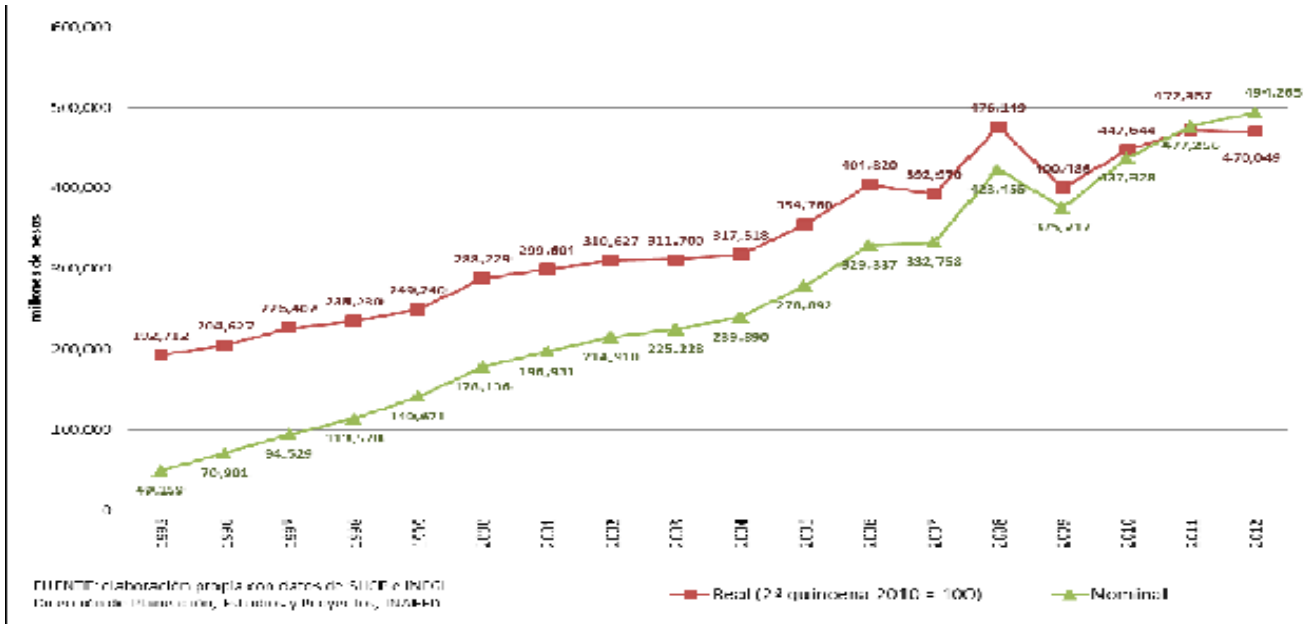
A partir de ese momento, la estructura de los recursos federales que perciben los municipios se componen de las Participaciones y de las Aportaciones, tipificados como ramo 28 y 33 respectivamente. En los gráficos 1 y 2 se presenta la evolución de dichos ramos hasta el año 2012.

² Ibid.

³ Iván Pliego, “El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política”. Documento de trabajo núm. 84, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), 2010.

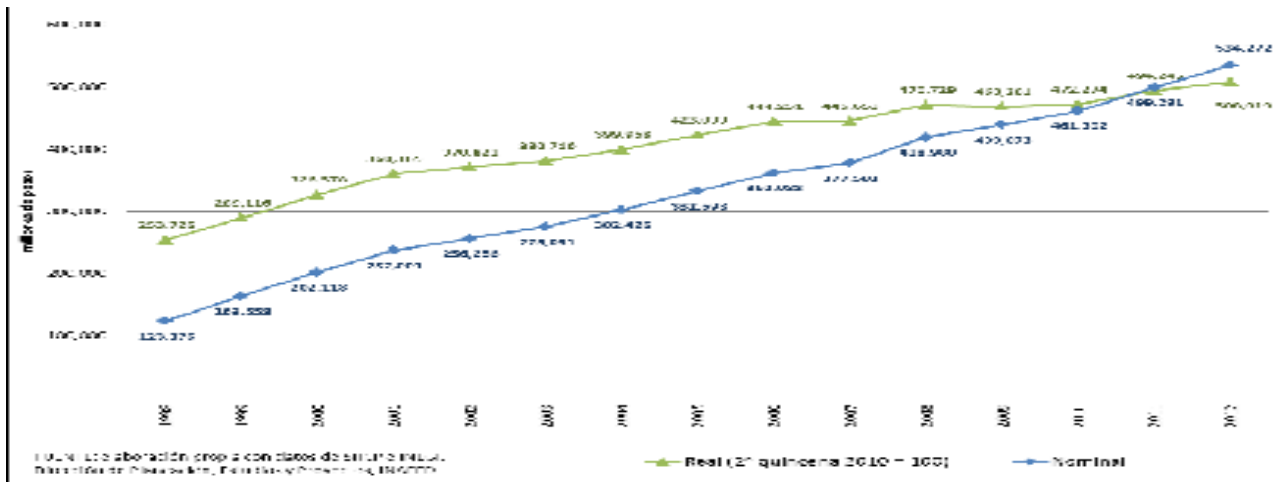
Mirada Legislativa

Grafico 1. Participaciones federales transferidas a estados y municipios (Acumulado anual, millones de pesos)



Fuente: Dirección de Planeación, Estudios y Proyectos, INAFED.

Grafico 2: Aportaciones federales transferidas a estados y municipios (Acumulado ANUAL, millones de pesos)



Fuente: Dirección de Planeación, Estudios y Proyectos, INAFED.

Mirada Legislativa

Núm.32

En los anteriores gráficos se muestra un incremento constante tanto en términos nominal y real para los ramos 28 y 33; aunque con una caída y recuperación en el periodo del 2008 al 2010; derivado posiblemente de la crisis económica internacional que comenzó en esos años. No obstante, en los últimos años ha existido una recuperación de ambos ramos. A continuación, se desglosa el gasto federalizado definido por la LCF para los ejercicios fiscales 2013 y 2014 (cuadro 2).

Conceptos	2013	2014	Variación 14-13	
	Aprobado	Proyecto	Nominal	%
Total	1,327,089.00	1,442,421.30	115,332.30	4.70
Ramo 28 Participaciones Federales	535,115.50	585,654.30	50,538.80	5.50
Ramo 33 Aportaciones Federales	557,135.40	595,099.30	37,963.90	2.90
Protección Social en Salud	69,467.00	75,227.70	5,760.70	4.30
Convenios de Descentralización y Reasignación	132,215.20	145,581.30	13,366.10	6.10
Ramo 23 Gasto Federalizado en las Provisiones Salariales y Económicas	33,155.90	40,858.50	7,702.60	18.70

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

En el cuadro 2 puede observarse que, en general, el gasto federalizado muestra un incremento de 4.7% entre 2013 y 2014. El ramo que mas creció es el 23, con un incremento de 18.7%; le sigue el ramo 28, con 5.5% y en el último lugar se encuentra el ramo 33, con 2.9%. Así, el ramo 33 es el rubro que menos aumentó dentro del gasto federalizado contemplado en 2014.

Al respecto, en el cuadro 3 se muestra la evolución que han seguido los fondos del Ramo 33 desde 1998. Es evidente que los mayores recursos corresponden históricamente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), seguido marginalmente por el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Mirada Legislativa

Uno de los objetivos estratégicos del Ramo 33 es disminuir la pobreza en las regiones, estados y municipios, fomentando el desarrollo social de sus comunidades. No obstante, a pesar de destinarse presupuestos crecientes para lograr ese fin (como se puede observar en el cuadro 3), sus resultados no han sido favorables. Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), advierten sobre un incremento en la pobreza, así como en la desigualdad y polarización del ingreso.⁴

Cuadro 3. Evolución de los ocho fondos que componen el Ramo 33 en el período 1998-2012

Año	FAEB	FASSA	FORTAMUNDF	FASP	FAFEF	FAIS	FAM	FAETA
1998	79,998	13,846	6,732	n/a	n/a	10,403	3,721	n/a
1999	97,417	18,190	13,098	4,715	n/a	13,934	4,558	151
2000	115,264	22,832	15,030	5,214	6,870	15,990	5,227	2,052
2001	130,648	25,337	19,539	5,786	12,808	19,064	6,231	2,812
2002	141,176	27,588	22,327	3,210	14,700	21,784	7,115	2,947
2003	156,393	32,936	22,889	2,733	30,990	22,333	7,288	3,157
2004	162,265	34,532	24,098	3,500	49,695	23,512	7,655	3,269
2005	180,571	38,043	27,303	5,000	46,946	26,639	8,674	3,527
2006	195,520	40,674	29,195	5,000	54,672	28,485	9,275	3,792
2007	210,531	44,464	32,682	5,000	17,857	31,888	10,383	3,957
2008	227,256	47,690	39,252	6,000	21,446	38,297	12,470	4,269
2009	220,333	48,618	40,875	6,917	22,333	39,881	12,985	4,322
2010	276,229	53,097	42,418	6,917	23,177	41,387	13,476	4,477
2011	292,287	59,628	47,618	7,124	26,017	46,460	15,128	5,029
2012	311,027	66,293	50,732	7,374	27,720	49,499	16,117	5,511

Fuente: Pliego Moreno, Iván H, El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. Núm. 84, CESOP, México, febrero de 2010 P.15

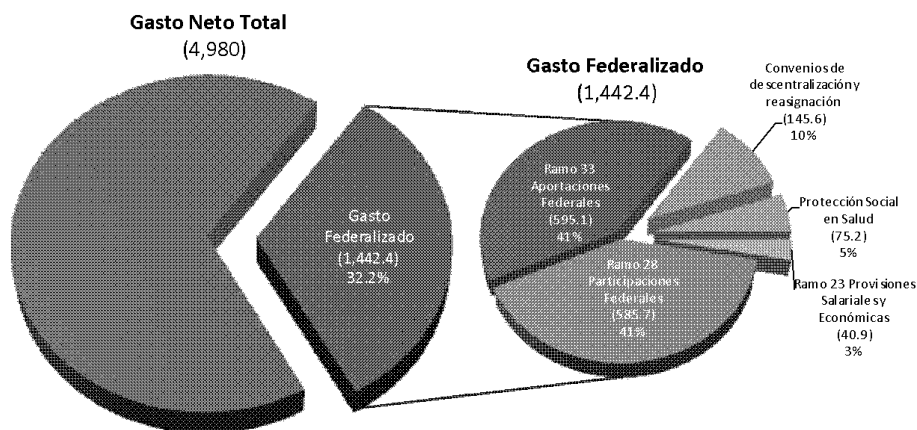
⁴ "Aumenta número de pobres en México: Coneval", en *El Economista*, (publicado el 29 de julio de 2013). Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/07/29/aumenta-numero-pobres-mexico-coneval>.

Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2014

En el PPEF 2014 se prevén transferencias de recursos a las entidades federativas y municipios vía gasto federalizado por un monto total de 1 billón 442.4 mil millones (mdp), lo que representa 32.2% de gasto neto total propuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

El principal componente del gasto federalizado, en términos de su cuantía, es el ramo 33, cuyo presupuesto asciende a 595 mil 99.3 mdp y constituye 41.3% del total. Este ramo es parte del Gasto Programable y, como se mencionó, sus recursos se destinan a subsanar los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas y municipios en materia de salud, educación, infraestructura, desarrollo social y saneamiento financiero, entre otros aspectos (gráfico 3).

Gráfico 3. Gasto Federalizado y su composición (Miles de millones de pesos)



Fuente: Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

Sobre el gasto federalizado se reporta un diferencial negativo entre lo pagado y calendarizado para el segundo trimestre de 2013 de 1 mil 135.7 mdp, equivalente a 0.4%. Esto es resultado que en el ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación,⁵ aporta recursos complementarios al Ramo 33 para la Educación Básica y Normal (FAEB) y al Fondo de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

⁵ Este Fondo integra provisiones económicas para cubrir las medidas salariales y económicas correspondientes al FAEB al FAETA.

Cuadro 4: Gasto federalizado pagado y calendarizado al segundo trimestre de 2013 (Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Pagado 2013 (a)	Calendarizado 2013 (b)	Diferencia (a)-(b)	Variación % (a)/(b)
Aportaciones Federales (Ramo 33)	285,002.20	286,137.90	-1,135.70	-0.4
Educación Básica y Normal (FAEB)	147,214.20	147,214.20	0.00	0
Ramo 25 Previsiones Salariales para los sistemas de Educación	14,423.90	15,555.50	-1,131.60	-7.3
Servicios de Salud (FASSA)	33,456.60	33,460.70	-4.10	0
Infraestructura Social (FAIS)	31,854.50	31,854.50	0	0
Múltiple (FAM)	8,641.00	8,641.00	0	0
Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (FORTAMUNDF)	27,206.90	27,206.90	0	0
Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)	4,579.10	4,579.10	0	0
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	2,760.60	2,760.60	0	0
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	14,865.40	14,865.40	0	0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reformas a las Aportaciones Federales (Ramo 33)

La iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en materia fiscal recoge los principales planteamientos formulados por los funcionarios fiscales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y de las diferentes dependencias federales encargadas de administrar y fiscalizar los Fondos de Aportaciones Federales, a fin de mejorar su distribución.

Mirada Legislativa

Núm.32

Es importante destacar que las mejoras propuestas para la distribución de los recursos no reducirán el valor nominal de las transferencias actuales globales para ninguna entidad federativa. Particularmente, la iniciativa propone modificar la forma de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Actualmente, este fondo se distribuye en función de la pobreza extrema a nivel nacional, mediante la fórmula del Índice Global de Pobreza, el cual se compone por cinco brechas de las necesidades básicas: ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

La fuente de información utilizada para la distribución del FAIS es la base de datos de la muestra censal (cuestionario ampliado) de los Censos de Población y Vivienda que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los cuales se actualizan cada diez años. Para modificar la distribución del FAIS se plantea una actualización de la fórmula a partir del incremento de recursos esperado para 2014. Dicha fórmula se basará en fuentes de información más oportunas (indicadores directos de pobreza extrema y rezago social) y tendrá un componente que premie la reducción de la pobreza. La actualización de la fórmula mejorara la distribución de los recursos atendiendo a tres componentes:

1. El número promedio de carencias de la población en pobreza extrema permitirá medir con mayor precisión la intensidad de la pobreza, otorgando mayores recursos a las entidades federativas con pobreza y rezago social.
2. Eficacia en la reducción de la pobreza extrema, se busca premiar a las entidades federativas que focalizan los recursos del Fondo adecuadamente.
3. Se garantiza un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013.

La premisa fundamental al realizar las modificaciones planteadas es que ninguna entidad federativa pierda recursos, lo anterior en virtud de que se pretende que todos los estados reciban cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2013. Para coadyuvar al fortalecimiento de la transparencia en los mecanismos de distribución de las Aportaciones Federales, así como de su destino y ejercicio, se propone que todas las dependencias federales responsables de los Fondos de Aportaciones den a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* las fórmulas y variables de distribución de los recursos.

Mirada Legislativa

Núm.32

Comentarios finales

Las aportaciones federales conforman un ramo general del gasto federalizado que contiene recursos dedicados a los siguientes rubros: educación, salud, infraestructura social, entre otros. La evolución que han seguido dichos recursos desde 1998 a 2012, hace evidente que los mayores porcentajes corresponden al FAEB, seguido por FASS y el FORTAMUNDF. Al respecto, existe una iniciativa que pretende recoger los planteamientos fiscales en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores y de las diferentes dependencias administrativas y fiscales para mejorar la distribución del Ramo 33. La iniciativa propone modificar el fondo de aportaciones para la infraestructura social, pues se considera que la fuente de información utilizada para su distribución es obsoleta. La actualización de la fórmula permitirá medir con mayor precisión la intensidad de la pobreza y otorgar eficacia a los programas sociales encaminados a superarla.

Instituto Belisario Domínguez

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Motoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles
Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. Alfredo Rafael Gracia Favela

Lic. Alejandro Hernández Garrido

Mirada
Legislativa



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo Legislativo.