

ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO DEL RAMO 33

César Marcelo Barceinas J.*

Rubén Monroy Luna*

Introducción

En México, el tema de la distribución de los ingresos públicos entre órdenes de gobierno ha estado presente desde el siglo XIX. En las Constituciones de 1824 y de 1857, sin embargo, no se delimitaron las competencias entre órdenes de gobierno y se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias, que la Constitución de 1917 mantuvo. Este sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación del sistema de participaciones en 1922 y la realización de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947.

Por su parte, la legislación en materia fiscal también fue evolucionando, aunque en las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 sólo existía posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales, federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones. No fue sino con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose sustancialmente la forma de repartirlas pues se consideró que cierta cantidad de ellas deberían distribuirse no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional. Se consignó igualmente que la colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios.¹

Como forma de mejorar la coordinación intergubernamental en temas fiscales, en el Capítulo II de la Ley de Coordinación fiscal quedó establecido el

* Responsables del Proyecto de Fortalecimiento de la Haciendas Públicas Locales, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. Los comentarios de este documento son a título personal y no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución.

¹ Cfr. Marcela Astudillo Moya, La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX, México, Miguel Angel Porrúa, 2001, pp. 38-43. *passim*.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo explícito fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la Federación y los estados.

Con este sistema que opera actualmente, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo.

En otros términos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logró establecer un orden fiscal homogéneo, lo cual redujo sus costos de administración haciéndolo más eficiente y otorgó mayores recursos a los gobiernos subnacionales, a costa de limitar sus facultades tributarias.

Con la nueva Ley de Coordinación fiscal, e iniciada ya la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza. El gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 de "Solidaridad y Desarrollo Regional", porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997.

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33.

Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos

para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.²

De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Evolución y operación del Ramo 33

Hoy en día el Ramo 33 se compone de siete fondos:

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-DF);
5. Fondo de aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

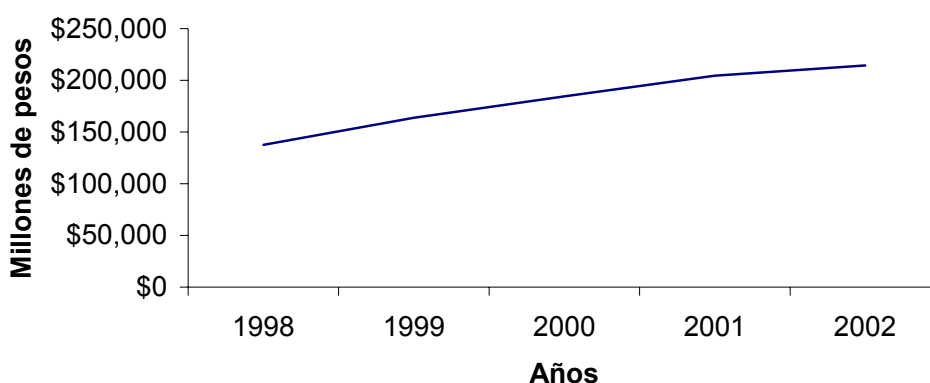
De estos fondos, dos corresponden directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (FAISM). Cabe mencionar que los

² David Colmenares Páramo, "El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)" en El Economista Mexicano. federalismo Fiscal desde estados y municipios, México, Colegio Nacional de Economistas, 1999, p.189.

fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y de Aportaciones para la Seguridad Pública, fueron incluidos un año después de creado el Ramo, en 1999.

En términos agregados, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, los recursos del Ramo 33 han aumentado de manera sostenida a razón de 13% promedio anual en términos reales, por lo cual, durante el periodo 1998 a 2002 el incremento ha sido de 55%.

**Variación real del Ramo 33, 1998-2002
(Millones de pesos de 2002)**



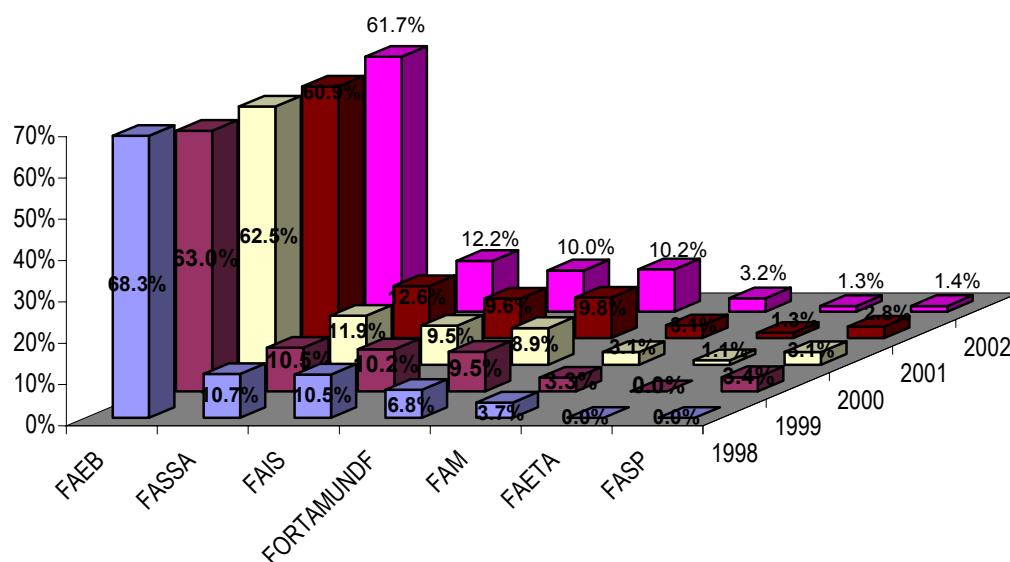
Fuente: Diario Oficial de la Federación

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto de los recursos del Ramo 33 para el 2002 es de 218,673 millones de pesos que, como porcentaje del gasto federalizado representa 46% aproximadamente.³ En cuanto su estructura porcentual puede apreciarse en la siguiente gráfica que desde su creación, destacan en importancia el fondo 1 y 2 -destinados a educación básica y salud- que han concentrado en promedio 74% del total de los recursos del Ramo, con 63.28% y 11.50% respectivamente, seguidos en importancia por los fondos destinados a municipios que son el 3 y 4 -infraestructura social municipal y

³ El gasto federalizado, además de aportaciones federales también incluye a las participaciones federales, a las previsiones y aportaciones para la educación básica y normal, tecnológica y de adultos, los convenios de descentralización y el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

fortalecimiento municipal- con 19% del total, 9.96% y 9.04% respectivamente. Este último fondo es el que más ha visto aumentar sus recursos, pues durante el periodo 1998 - 2002 registró un crecimiento de casi 53%, a pesar de que el Distrito Federal no recibió los recursos del FORTAMUN en 1999 y 2000.

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL RAMO 33



Fuente: José de Jesús Guízar Jiménez, *Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios*. www.indetec.gob.mx

Como se mencionó anteriormente, los recursos de estos fondos los cede el gobierno federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios, y se distinguen de las Participaciones Federales (Ramo 28) por ser recursos que el gobierno federal aporta a los gobiernos locales, sin constituir ninguna clase de resarcimiento. En términos generales, las aportaciones federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza

nacional, con lo cual el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas regiones del país. De esta forma, se cumple con dos de los objetivos centrales de todo gobierno federal: la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Mecanismos de distribución de los recursos

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley, cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y especifica los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados. A continuación se presenta una tabla con esta información:

FONDO	¿CÓMO SE DETERMINA EL MONTO?	¿CÓMO SE DISTRIBUYE?	¿A QUÉ SE DESTINA?
I. FAEB	<ul style="list-style-type: none"> • Registro común de escuelas ▪ Plantilla de personal ▪ Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: <ul style="list-style-type: none"> a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. b) La actualización de los gastos de operación. 	<p>La Ley no establece criterios de distribución.</p> <p>(Se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones).</p>	<p>De acuerdo a la Ley General de Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de educación básica, normal y especial. ▪ Formación de maestros. ▪ Investigación científica y tecnológica. ▪ Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

<p>II. FASSA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inventario de infraestructura médica. ▪ Plantillas de personal. ▪ Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FASSA durante el ejercicio inmediato anterior para cubrir servicios personales, gastos de operación e inversión, así como las ampliaciones presupuestales por concepto de incrementos salariales. ▪ Los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud. 	<p>La Ley de Coordinación Fiscal sólo establece una fórmula de distribución para los recursos "que promueven la equidad", que toma en cuenta población abierta, mortalidad, marginación, presupuesto y gasto federal. Para el resto de los recursos del FASSA, no se establecen criterios ni fórmulas de distribución.</p>	<p>De acuerdo a la Ley General de Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario ▪ Formación de recursos humanos
<p>III.i FAISE</p>	<p>Este fondo se determina a partir del 0.303% de la Recaudación Federal Participable.</p>	<p>Se distribuye a través del Índice Global de Pobreza, que surge de una fórmula que toma en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingreso per cápita. ▪ Nivel educativo. ▪ Disponibilidad de espacio en la vivienda. ▪ Disponibilidad de drenaje. ▪ Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.</p>

<p>III.ii FAISM</p>	<p>Este fondo se determina a partir del 2.197% de la Recaudación Federal Participable.</p>	<p>Se distribuye utilizando la misma fórmula del FAISE y, cuando los datos no están disponibles, se distribuye tomando en cuenta los siguientes cuatro criterios ponderados de igual manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos ▪ Población ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir. ▪ Población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje ▪ Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agua potable. ▪ Alcantarillado, drenaje y letrinas. ▪ Urbanización municipal. ▪ Electrificación rural y de colonias pobres. ▪ Infraestructura básica de salud. ▪ Infraestructura básica educativa. ▪ Mejoramiento de vivienda. ▪ Caminos Rurales. ▪ Infraestructura productiva rural. ▪ (un 2% del FAISM puede disponerse para programas de desarrollo institucional).
<p>IV.FORTAMUNDF</p>	<p>Se conforma a partir del 2.35% de la Recaudación Federal Participable.</p>	<p>Se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado (y municipio).</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>"[los recursos del FORTAMUNDF] se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos [municipales], dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes".</p>

<p>V. FAM</p>	<p>Se conforma a partir del 0.814% de la Recaudación Federal Participable.</p> <p>(El FAM se compone de tres subfondos cuya determinación no se conoce).</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación se distribuirá a partir de las asignaciones y reglas que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Sin embargo, aunque se presentan las asignaciones, no se publican los criterios, reglas o fórmulas utilizadas para su distribución.</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>1) El subfondo destinado a Asistencia Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desayunos escolares. ▪ Apoyos alimentarios. ▪ Asistencia social a población en pobreza extrema. ▪ Apoyos a población en desamparo. <p>2 y 3) Los subfondos destinados a Infraestructura Educativa Básica y Superior:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.
<p>VI. FAETA</p>	<p>Se determina a partir de:</p> <p>1) Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.</p> <p>2) Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. ▪ La actualización de los gastos de operación (distintos de los servicios personales). 	<p>La ley establece que su distribución se realizará mediante "fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas ... deberán publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación".</p>	<p>Se utilizan para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para tecnológica y de adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal.</p>

<p>VII. FASP</p>	<p>El monto se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de una propuesta de la SHCP.</p>	<p>Se distribuye con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la SEGOB, incorporando los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de habitantes. ▪ Índice de ocupación penitenciaria. ▪ Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados. ▪ Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se destinará exclusivamente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública. ▪ Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivo y custodios, así como su equipamiento. ▪ Establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública. ▪ La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social. ▪ El seguimiento y evaluación de los programas.
-------------------------	---	---	---

Más allá de la idoneidad de los criterios utilizados para distribuir los recursos de los fondos, existen aspectos de la distribución de los recursos del Ramo 33 que son destacables. Por ejemplo, el FAM, destinado principalmente a la asistencia social -a cargo de los DIF locales- y a la construcción de escuelas, es una muestra de la necesidad de establecer mecanismos de distribución, pues aunque el artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos de este fondo se distribuirán conforme a las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en este último ordenamiento no se han fijado los criterios o fórmulas de distribución desde 1998.

Así también, existen algunas inconsistencias respecto de los fondos más importantes del Ramo 33, a saber el FAEB y el FASSA. La Ley de Coordinación Fiscal es clara en lo que toca a la conformación de los fondos; sin embargo, no se mencionan los criterios de distribución de los recursos aunque se debe apuntar que, en términos generales, la transferencia se hace tomando en cuenta el histórico aunque este hecho no se encuentre expresamente establecido en la ley.

En cuanto al FAIS, que se encuentra dividido en la tabla en su vertiente estatal (FAISE) y municipal (FAISM), los criterios de distribución son ponderados en una fórmula que calcula un Índice Global de Pobreza a nivel familiar, municipal y estatal. Utilizando dicho mecanismo de distribución, los recursos del FAISM se transfieren de la Federación a los estados y, de éstos a los municipios. La Ley de Coordinación Fiscal señala que los estados utilizarán una fórmula igual a la señalada para distribuir el FAISM a sus municipios, si la información se encuentra disponible; en caso contrario, se utilizarán los cuatro criterios arriba mencionados con una ponderación igual. Es de llamar la atención que en la actualidad, de los 31 estados del país, sólo 6 – Aguascalientes, Colima, Coahuila, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas- utilizan la misma fórmula para distribuir entre sus municipios los recursos del fondo.

Finalmente, para distribuir el FORTAMUN-DF, a diferencia de los municipios, para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal no sólo se utiliza el criterio de población residente, sino también el de población flotante en

una relación de 75% contra 25% respectivamente, dada la gran movilidad que existe en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

El destino de las aportaciones federales

Para determinar el destino de las aportaciones federales, en el caso de los dos primeros fondos, el FAEB y el FASSA, la Ley de Coordinación Fiscal remite a las leyes generales de educación y salud, respectivamente. Sin el afán de ser exhaustivos, se han mencionados los más importantes rubros en los que se pueden utilizar los recursos.

Para el FAIS, los rubros de gasto varían dependiendo de si se trata del fondo destinado a los estados (FAISE) o a los municipios (FAISM). De esta manera los estados, no se rigen por un catálogo sino por la premisa de dedicar los recursos del fondo a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Una situación similar para los municipios es la del FORTAMUN-DF pues sólo se estipula que los recursos deberán utilizarse para la satisfacción de sus requerimientos dando prioridad a obligaciones financieras y seguridad pública, quedando a discreción de los municipios la asignación de sus prioridades (Art. 37 LCF).

Para el resto de los fondos –FAM, FAETA y FASP- la Ley de Coordinación Fiscal sí establece claramente los rubros de gasto.

Fiscalización de los recursos

Las instancias encargadas de fiscalizar el ejercicio de los recursos del Ramo 33 y de imponer sanciones por su aplicación indebida, depende de la etapa en la que se encuentre su ejercicio.

De acuerdo al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el control y supervisión del manejo de los recursos del Ramo 33 quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos

correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM);

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos del Ramo 33.

Este artículo menciona igualmente que las autoridades Estatales o Municipales conozcan que los recursos no han sido aplicados a los fines previstos, deberán informar a la SECODAM y que cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local lo detecte, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se establece finalmente que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo indebido de los recursos, serán determinadas y sancionadas por las autoridades

federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

A pesar de estas previsiones legales, es destacable que para las autoridades estatales y municipales no es del todo claro cuales son las funciones de organismos de fiscalización federales, pues para conocer con precisión dichas funciones es necesario remitirse a la legislación secundaria. Existe asimismo ambigüedad en cuanto a la naturaleza de los recursos, pues en este mismo artículo se establece que las aportaciones que reciban los estados y municipios deberán registrarse como ingresos propios, pero en la fiscalización y aplicación de sanciones por el uso indebido intervienen autoridades federales.

Finalmente llama la atención que en la Ley de Coordinación Fiscal se siga mencionando a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ya que desde el año 2000 éste órgano fue sustituido por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación que es la Auditoría Superior de la Federación.⁴

⁴ Con respecto a este órgano, el Artículo 79 de la Constitución señala que su función será la de fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Asimismo, en el título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, "De la fiscalización de los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares" se establece que, para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que estas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos ordenes de gobierno. Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y municipios con cargo a recursos federales. (Art. 33).

Conclusiones

Ciertamente, las reformas de los últimos veinte años al sistema fiscal intergubernamental permiten contar ahora con una estructura más acorde a las necesidades de los distintos órdenes de gobierno. El sistema que surge a partir de la década de 1980 es más equilibrado que los anteriores en la medida que incluye tanto criterios de eficiencia como de equidad para distribuir los recursos.

Aun teniendo en cuenta que los recursos públicos son escasos para atender las múltiples necesidades y demandas ciudadanas, no debe soslayarse el hecho de que paulatinamente los gobiernos subnacionales han visto incrementados sus ingresos vía transferencias federales.

A pesar de éstos avances, debe hacerse hincapié en que existen diversos aspectos de la coordinación fiscal que requieren ser reformados. En primer lugar, es necesario establecer con mayor claridad los criterios de distribución de algunos fondos del Ramo 33, especialmente el FAEB y el FASSA de modo que en su distribución que se provean los incentivos adecuados para mejorar la calidad de la educación y los servicios de salud, respectivamente. En cuanto a los fondos que corresponden directamente a los municipios por conducto de los estados, sería conveniente, a la luz de la experiencia reciente, establecer una relación más coherente entre los fines que se persiguen y los medios para alcanzarlos. En este sentido destaca el caso del FAISM, pues a pesar de ser un fondo destinado a la infraestructura social, en su fórmula de distribución se incorporan criterios de marginación. El FAM es el más difícil de analizar pues ni siquiera se conocen con certeza sus criterios de distribución.

En materia de fiscalización se requiere de un sistema más simple que establezca las responsabilidades entre ordenes de gobierno con mayor claridad, agilice la rendición de cuentas y permita llevar un control más riguroso. Relacionado con este tema, destaca la incipiente labor de evaluación acerca de los impactos y eficacia del actual sistema, lo cual impide tener una idea clara acerca del cumplimiento de las metas propuestas.

Pero independientemente de la corrección de estas indefiniciones, en una etapa previa debería analizarse con más detalle la actual distribución de

responsabilidades de gasto e ingreso -en ese orden- sobre todo en lo que toca a los gobiernos estatales, de manera que existan los incentivos adecuados para que los gobiernos subnacionales lleven a un mayor esfuerzo recaudatorio y dejen de depender casi enteramente de los recursos federales.

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, Marcela, La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX, México, Miguel Angel Porrúa, 2001.

Colmenares, David, “El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)” en El Economista Mexicano. federalismo Fiscal desde estados y municipios, México, Colegio Nacional de Economistas, 1999.

Guisar, José de Jesús, Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios. (www.indetec.gob.mx)

Diario Oficial de la Federación, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

Ley de Coordinación Fiscal, 2002.

Ley General de Educación, 2002.

Ley General de Salud, 2002.