

ESTUDIOS DEL RAMO 33

Coordinadores
Carlos Chiapa y César Velázquez



EL COLEGIO DE MÉXICO
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA
DE DESARROLLO SOCIAL

ÍNDICE

Prólogo, <i>Gonzalo Hernández Licona</i>	11
Introducción, <i>Carlos Chiapa y César Velázquez</i>	13
I. Evaluación del Ramo 33, <i>Carlos Chiapa y César Velázquez</i>	17
Introducción	17
Marco teórico y federalismo fiscal en México	18
Transferencias intergubernamentales	20
Evolución del federalismo fiscal en México	21
Situación actual del federalismo fiscal en México	24
Análisis de los fondos	27
Transparencia en la distribución	31
Análisis de los indicadores	53
Transparencia y rendición de cuentas	56
Conclusiones	61
Bibliografía	63
II. Hacia una caracterización de las determinantes del gasto estatal en México, <i>Horacio Enrique Sobarzo Fimbres, Lucía Atzimba Ruiz Galindo y María Guadalupe García Salazar</i>	65
Introducción	65
Evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México	67
Características del sistema actual de las relaciones fiscales intergubernamentales	73
El modelo	77
Conclusiones	87
Anexo. Descripción y fuente de las variables	88
Bibliografía	89
III. La federalización educativa, una federalización interrumpida, <i>Bernardo Naranjo y Arturo Villalobos</i>	93
Introducción	93
La federalización	94
La reconcentración de la política educativa	100
La tendencia centralizadora se consolida	106
Hacia un mejor equilibrio entre atribuciones y responsabilidades	111
Bibliografía	112

IV. FASSA: Análisis sobre equidad y alternativas de asignación, <i>Nelly Aguilera y Mariana Barraza-Lloréns</i>	115
Introducción	115
Antecedentes: De la descentralización de los servicios de salud y la implementación del sistema de protección social en salud	118
Sobre cómo el FASSA contribuye a la desigualdad financiera y de los resultados de salud en México	122
Alternativas de asignación del FASSA	132
Conclusiones	138
Bibliografía	141
V. Eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales, <i>Carlos Moreno Jaimes</i>	145
Introducción	145
La asignación territorial del FISM en México	147
El gasto municipal en agua potable	158
Evolución de la cobertura del agua y el drenaje y sus modalidades de acceso	162
Eficacia del gasto municipal en la cobertura de agua y drenaje	165
Conclusiones e implicaciones	173
Bibliografía	174
VI. La participación ciudadana en el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM): ¿Realmente importa?, <i>Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta Solís</i>	177
Introducción	177
La participación ciudadana en los municipios mexicanos: Una propuesta de tipología	180
Radiografía de la participación social en el FISM: Complejidad de la arena de políticas, profundidad de la participación y modos de interacción gobierno-sociedad	184
Breve exploración de los efectos de la participación social en los objetivos y dinámicas del FISM	191
Conclusiones	220
Anexo metodológico: Sobre la construcción de los modelos de participación ciudadana	223
Bibliografía	225

VII. Determinantes del subejercicio presupuestal en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del Ramo 33, <i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	227
Introducción	227
La distinción entre “subejercicio” y “economía”	228
El subejercicio <i>presupuestal</i> como objeto de estudio	230
Rasgos centrales del FASP y de los Foseg	231
El subejercicio del FASP: Las claves que aparecen en los informes trimestrales	239
Determinantes del subejercicio: Una primera aproximación	246
Conclusiones	253
Anexo 1	255
Anexo 2	256
Anexo 3	258
Anexo 4	259
Bibliografía	260
VIII. Trayectoria, criterios de asignación y destino del fondo de aportaciones para la seguridad pública, y dificultades para el control, seguimiento, evaluación y fiscalización de sus recursos, <i>Guillermo Zepeda Lecuona</i>	263
Introducción	263
Trayectoria del gasto nacional y descentralizado en materia de seguridad ciudadana y justicia penal	264
El fondo de Aportación para la Seguridad Pública y los criterios empleados para su asignación	267
Fortalecimientos de las acciones concertadas e impulsadas por el SNSP (35% del FASP)	277
De las fórmulas de distribución a la transacción política:	
La irrelevancia práctica de los criterios para asignar el FASP	278
El destino de los recursos y evaluación de desempeño	280
Agenda para la transparencia, rendición de cuentas y evaluación del uso de recursos del Ramo 33 en materia de seguridad	285
Bibliografía	287
Conclusiones, <i>Thania de la Garza Navarrete, Carolina Romero Pérez Grovas, Manuel Triano Enríquez y Luis Everdy Mejía López</i>	289
Introducción	289
Resultados principales alcanzados por los fondos que conforman el Ramo 33	290
Agenda de trabajo	293

PRÓLOGO

El Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y Municipios, Ramo 33, surgió en 1998 para atender múltiples demandas de desarrollo social por parte de los gobiernos locales. Desde entonces, los fondos que lo componen han sido objeto de estudio tanto por parte de académicos, que utilizan en sus análisis diferentes enfoques teórico-metodológicos, como por parte de tomadores de decisiones de diferentes órdenes de gobierno.

No obstante, la información disponible sobre la eficiencia y eficacia del Ramo 33 aún es insuficiente. A casi 13 años del inicio de su instrumentación persisten interrogantes de interés público que aún no han podido ser respondidas a cabalidad. Por ejemplo, ¿cuál es el impacto del ejercicio de estos recursos en el bienestar de la población?; ¿la distribución actual de los recursos del Ramo 33 contribuye a lograr el cumplimiento de sus objetivos?; ¿qué mejoras operativas podrían incorporarse a los fondos para hacer su gestión más eficiente? Y, finalmente, una pregunta clave: ¿la gestión y resultados del Ramo 33 verifican la hipótesis de que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de la población en comparación con los gobiernos centrales? Estas preguntas son relevantes pues el monto asignado al Ramo 33 ha crecido 79%, pasando de 230 743.8 millones de pesos en 1998 a 412 466.5 millones de pesos en 2009.¹

Por tal motivo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) decidió profundizar en el análisis de los fondos que integran el Ramo 33, mediante la emisión de una convocatoria conjunta con El Colegio de México para presentar estudios e investigaciones relacionadas con la descentralización del gasto en México a través del Ramo 33. Una pregunta guía el desarrollo de esta investigación: ¿qué podemos decirles a los ciudadanos, dueños de los recursos que crecientemente van a este fondo, sobre los resultados y la rendición de cuentas del mismo?

Los artículos finalistas se recogen en el libro *Estudios del Ramo 33*, que aporta elementos empíricos y analíticos novedosos tanto sobre el diseño como sobre la operación del Ramo 33.

Los capítulos que a continuación se presentan son resultado del trabajo de investigadores con formaciones diversas. En conjunto, ofrecen una radiografía de la situación actual del Ramo 33. La aproximación analítica con la que

¹ Las cifras están expresadas en pesos de 2009. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y 2009, SHCP.

los autores exploran los fondos es multidisciplinaria, lo cual enriquece sus hallazgos. Los resultados encontrados, además, complementan los identificados y las recomendaciones de política pública elaboradas por el Coneval en la evaluación estratégica denominada *El Ramo 33: Evaluación de ocho fondos de política pública*.

Conforme el acervo de información sobre el Ramo 33 sea mayor, de calidad, verificable y transparente, también serán mayores los elementos para tomar decisiones de política pública bien informadas que permitan evaluar mejor su operación y que puedan redundar en cambios que se traduzcan en un mayor bienestar de la población. El beneficio, como siempre, debe ser para la ciudadanía.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

INTRODUCCIÓN

CARLOS CHIAPA*
CÉSAR VELÁZQUEZ**

En las últimas décadas, tanto países desarrollados como en vías de desarrollo han implementado procesos de descentralización de la acción gubernamental. México no ha sido la excepción. Después de contar con un sistema político y económico altamente centralista, desde principios de los años ochenta México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública.

En este contexto se creó en 1998 el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación con la finalidad de regular y transparentar diferentes recursos que la federación ya destinaba a los estados y municipios (posteriormente se le fueron añadiendo más fondos). Así, a 13 años de su creación es por lo tanto necesario hacer un proceso de evaluación de las aportaciones federales para poder detectar errores y éxitos de la política descentralizadora del Estado mexicano en áreas de vital importancia para el desarrollo económico y social del país. Esta evaluación, además de necesaria, se sustenta en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que indica que se deberán evaluar los resultados del ejercicio del Ramo 33.

El objetivo general de este libro es analizar los diferentes fondos que componen el Ramo 33 en relación con la equidad, la transparencia y rendición de cuentas y los procesos administrativos. Y, con base en lo anterior, generar recomendaciones de política pública que permitan dar un mejor seguimiento y realizar una evaluación sistemática de los recursos de forma que éstos contribuyan a un mayor y más equitativo desarrollo económico y social de los diferentes estados y municipios del país.

Para escoger los artículos que aparecen en este libro se siguió un largo y riguroso proceso de selección. En primer lugar, se difundió una convocatoria

* El Colegio de México.

** Universidad Iberoamericana.

SIGLAS. *Fondos*: FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; FASSA, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia; FISM, Fondo de Infraestructura Social Municipal. *Otras*: Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; LCF, Ley de Coordinación Fiscal.

de propuestas de investigación a expertos en los temas de los fondos del Ramo 33 para su posible participación en el libro y se hicieron invitaciones directas a investigadores de reconocido prestigio nacional e internacional para que contribuyeran con algún artículo sobre un tema de sus campos de especialidad. De 12 propuestas de investigación recibidas, se decidió seleccionar únicamente ocho para que los autores las desarrollaran.

Posteriormente, se realizaron tres seminarios abiertos a toda la comunidad en El Colegio de México para que los autores seleccionados presentaran los avances que fueran teniendo en sus respectivas investigaciones. Durante las presentaciones, cada autor recibió observaciones, comentarios y sugerencias por parte de los investigadores académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de funcionarios de las dependencias a cargo de cada uno de los fondos del Ramo 33 tanto a nivel federal como a nivel estatal, de los demás autores y del público asistente.

Finalmente, una vez que las investigaciones se nos entregaron a los coordinadores, fueron enviadas a dictaminar a investigadores expertos en los temas de cada estudio. Al final de todo este proceso, se optó por publicar siete estudios e incluir en el libro la presente introducción, un capítulo en el que se resumen los hallazgos de la “Evaluación Estratégica del Ramo 33” desarrollada por El Colegio de México para el Coneval y un capítulo con comentarios finales. Así, el libro consta de nueve capítulos.

El primer capítulo presenta algunos de los hallazgos contenidos en el informe de la Evaluación Estratégica del Ramo 33. Este texto se realizó mediante trabajo de gabinete y de campo y teniendo como base los indicadores definidos por las dependencias coordinadoras de cada uno de los fondos que integran el Ramo 33.

En el capítulo II Horacio Sobarzo, Lucía Ruiz y María Guadalupe García abordan el contexto general del sistema de transferencias y analizan el llamado “efecto papel matamoscas” (*flypaper effect*). Si bien este capítulo no estudia el Ramo 33 de manera específica, resulta importante como marco teórico, dado que pone de relieve lo importante que es considerar todo el sistema del federalismo en México para analizar las transferencias del Ramo 33.

En el capítulo III Bernardo Naranjo y Arturo Villalobos analizan el proceso de descentralización que se ha dado en México en el marco educativo. En particular, exponen los antecedentes de la federalización educativa con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 y las acciones que le siguieron en esa década, para contrastar esa tendencia con lo que empezó a ocurrir a partir de 2001. Posteriormente, señalan las acciones que han consolidado la tendencia recentralizadora en la presente administración, y finalizan discutiendo elementos que consideran deben in-

clirse en cualquier agenda educativa que intente imprimir un nuevo impulso a la federalización.

Más adelante, Nelly Aguilera y Mariana Barraza-Lloréns, en el capítulo iv, realizan un análisis sobre equidad y alternativas de asignación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia (FASSA), con los tres objetivos siguientes. En primer lugar, buscan determinar qué tan equitativa es la asignación de recursos del FASSA *per se* y en el contexto amplio del financiamiento federal para la prestación de servicios de salud por parte de los gobiernos estatales. Asimismo, buscan analizar el potencial del fondo para lograr mayor equidad en la disponibilidad de insumos y en las condiciones de salud de los mexicanos. Finalmente, buscan identificar recomendaciones de política pública para lograr un financiamiento más equitativo en el sector salud, con especial énfasis en el FASSA.

Los capítulos v y vi se ocupan del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). En el capítulo v Carlos Moreno estudia la eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales. Su trabajo persigue dos objetivos. El primero consiste en analizar la lógica de la distribución del FISM desde su creación en 1998, tanto entre los estados de la república como entre los municipios pertenecientes a seis estados. El segundo objetivo consiste en evaluar la efectividad del gasto municipal en aumentar la cobertura de agua potable y drenaje durante el periodo 2000-2005.

En el capítulo vi Enrique Cabrero y Dionisio Zabaleta estudian qué tanto importa la participación ciudadana para determinar el uso de los recursos del FISM. En particular, el capítulo busca ahondar en el estudio de los efectos que pudiera tener la participación ciudadana en la operación y en el cumplimiento del objetivo básico de la política descentralizada de infraestructura social municipal.

Por su parte, los capítulos vii y viii estudian aspectos específicos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). En el capítulo vii Eduardo Guerrero busca identificar los determinantes del subejercicio presupuestal del FASP durante 2007 y 2008. Por otro lado, Guillermo Zepeda analiza, en el capítulo viii, la trayectoria, los criterios de asignación y el destino de los recursos de este fondo, y las dificultades para controlarlos, darles seguimiento, evaluarlos y fiscalizarlos.

Por último, en el capítulo ix se presentan comentarios finales sobre las reflexiones presentadas en los diferentes capítulos del libro.