

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS

RVOE 2014003

“DESEQUILIBRIOS EN EL SISTEMA MEXICANO DE RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES; ESTUDIO DE CASO: FONDO DE
APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y
DEL DISTRITO FEDERAL Y FONDO DE PORTACIONES PARA LA
EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRA EN FINANZAS PÚBLICAS

PRESENTA

CLAUDIA LÓPEZ CORRAL

DIRECTOR DE TESINA: MAESTRO SERGIO SANDOVAL MATURANO

DEDICATORIAS

A C. Gerardo y Francia.

Cada vez que miro en sus ojos, sé con certeza que Dios existe.

A Guille, Jorge, Mina, Carlos, Graciela, Lupita, Santiago, Carlos K., Victoria y Gerardo.

Ohana significa familia, y la familia nunca te abandona, ni te olvida.

A R. Guillermo Lecona Morales.

Excelente maestro y líder, sabes lograr que la gente se supere siempre a sí misma.

Con toda mi lealtad y agradecimiento por todo tu apoyo.

A Max A. Diener Sala.

Con mi mayor admiración y agradecimiento.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. FEDERALISMO	
I.1. El Estado Mexicano como federación, los conceptos de federalismo y de soberanía.	9
I.2. División de facultades entre el gobierno federal, los estados y el Distrito Federal y los municipios.	11
I.3. Relaciones intergubernamentales gobierno federal - entidades federativas - municipios	15
I.4. Resolución de conflictos entre los diversos órdenes de gobierno.	16
I.5. El federalismo mexicano en materia económica.	18
CAPÍTULO II PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO	
II.1. Planeación Nacional del Desarrollo	24
II.2. Antecedentes de la planeación en México.	25
II.2.1. De la Ley General de Planeación (1930) al Plan Básico de Gobierno (1975).	25
II.2.2. La reforma constitucional de 1982. Rectoría económica del Estado y Planeación Nacional del Desarrollo.	27
II.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática.	28
II.3.1 Etapas de la Planeación Nacional del Desarrollo.	32
II.3.2. Instrumentos de la Planeación Nacional de Desarrollo.	34
II.3.2.1 Instrumentos Normativos, de mediano Plazo.	34
II.3.2.2 Instrumentos de la Planeación Nacional, operativos a corto plazo.	36
II.3.3. Vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática.	36
II.4. Participación de los gobiernos locales en la Planeación Nacional de Desarrollo.	40

CAPÍTULO III
FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

III.1. Aportaciones Federales, naturaleza y marco normativo.	42
III.2. Marco normativo de los Fondos de Aportaciones Federales.	46
III.3. Ejercicio, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.	47
III.3.1. Ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales.	47
III.3.2. Transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos.	49
III.3.3. Evaluación del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.	59
III.3.4. Fiscalización del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.	61

CAPÍTULO IV
FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP) Y FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)

IV.1. Contexto económico de la creación de los Fondos de Aportaciones Federales. Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.	64
IV.2. FASP	65
IV.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ¹	65
IV.2.2. Marco normativo del FASP.	67
IV.2.3. Origen de los recursos del FASP	68
IV.2.4. Entrega de los recursos del FASP	70
IV.2.5. Destino y ejercicio de los recursos	70
IV.2.6. Disposiciones específicas en materia de transparencia.	72
IV.2.7. Cancelación y suspensión de ministración de los recursos	73
IV.2.8. Evaluación del ejercicio de los recursos del FASP.	76
IV.3. FAEB	83
IV.3.1. Antecedentes del FAEB.	83
IV.3.2. Destino de los Recursos del FAEB	88

¹ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

IV.3.3. Cálculo de los recursos del FAEB y fórmula de distribución.	89
IV.3.4. Evaluación del ejercicio de los recursos del FAEB.	90
IV.3.5. Reforma Hacendaria y Social Fiscal 2014. Iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.	93
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	102

INTRODUCCIÓN

El Estado Mexicano se encuentra organizado utilizando la forma de gobierno federal, es decir, existen órdenes de gobierno locales que ceden su soberanía a través de la celebración de un “*pacto*” a fin de conformar una federación. El Pacto Federal que celebraron las entidades federativas en el caso de México, se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se constituye como Ley Suprema de la Unión y en la cual se delimitan las facultades de cada uno de los órdenes de gobierno, y los principios fundamentales de la conformación de los mismos.

La Constitución establece la forma de organización y facultades exclusivas para el gobierno federal, e indica la forma de organización, en algunos casos facultades, y límites para las atribuciones, de los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Asimismo, la Carta Fundamental contempla facultades que corresponden a varios órdenes de gobierno conjuntamente (denominadas facultades concurrentes), o bien, al “*Estado*”, mismo que se constituye por todos los órdenes juntos.

Ese es el caso de la Rectoría del Desarrollo Nacional, a través de la cual se establece la labor del Estado, conformado por todos los órdenes de gobierno, de garantizar que el desarrollo del país sea integral y sustentable, que éste fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Ahora bien, ya que la celebración del Pacto Federal implica la coexistencia de diversos órdenes de gobierno, cada uno con autonomía respecto a los otros, la Carta Fundamental, regula los medios a través de los cuales se desarrollarán las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno para el cumplimiento de sus fines (Relaciones Intergubernamentales), así como los medios de solución de las controversias entre los mismos.

Es así que la constitución establece como medio para el desarrollo de las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno a la vertiente de coordinación de la Planeación Nacional de Desarrollo, es decir, **las acciones que se realizan conjuntamente por diversos órdenes de gobierno deben acordarse y formalizarse a través de la vía de la coordinación, la**

cual se constituye como un instrumento del Estado que permite materializar los principios plasmados en la Constitución.

Es a través de la vertiente de coordinación que se acuerda la colaboración entre niveles de gobierno, estableciéndose las acciones a realizar y determinando las obligaciones de cada uno de ellos, **incluyendo así mismo, el origen de los recursos económicos, humanos y financieros necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y metas acordados.**

El gobierno federal, a fin de materializar la Planeación Nacional del Desarrollo, se coordina con las entidades federativas y a través de estas con los municipios, a fin de que éstos participen en las acciones que permitan alcanzar las metas nacionales. **Dentro de las acciones que se acuerda con los gobiernos locales (entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF), se encuentra la entrega de recursos económicos.**

Este tema es relevante dado que los recursos que el gobierno federal ministra a las entidades federativas a través de distintas figuras, entre las que se encuentran las Aportaciones Federales, las Participaciones Federales, los subsidios, los convenios de descentralización y los fideicomisos, han tenido un importante incremento durante los últimos sexenios.

Conforme al Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante el tercer trimestre del ejercicio discal de 2012 se transfirieron a los gobiernos locales 537 mil 887 millones de pesos, lo que representa un incremento de 4.9% en términos reales respecto de lo entregado en los meses de enero a septiembre de 2011.

Específicamente, conforme al mismo informe, por concepto de Fondos de Aportaciones Federales a las entidades federativas y municipios se ministraron de enero a septiembre de 2012, 397 mil 461 millones de pesos. En el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas, fueron ministrados durante el referido periodo 20 mil 790 millones de pesos.

El presente trabajo pretende describir las características del Federalismo mexicano como forma de gobierno, la obligación del Estado en materia de Rectoría del Desarrollo Nacional, así como Planeación Nacional del Desarrollo.

Asimismo, se busca describir los antecedentes de la figura jurídica de *“Fondo de Aportación Federal”*, citar sus características y los distintos fondos de aportaciones federales que constituyen el *“Ramo General 33 aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios”*.

Adicionalmente, se pretende hacer un análisis respecto de los Fondos de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y de Educación Básica y Normal, y el origen del mismo, así como tratar de evaluar cuantitativamente el ejercicio de los recursos.

Estos Fondos de Aportaciones fueron elegidos, ya que se constituyen como un claro ejemplo de descentralización de recursos económicos, pero centralización de definición de acciones a realizar por parte de los gobiernos de las entidades federativas.

Finalmente, en el Capítulo de Conclusiones, se pretende hacer una reflexión sobre el funcionamiento del Sistema Federal en el Estado Mexicano, la eficiencia o ineficiencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y de la responsabilidad de competencias entre los órdenes de gobierno.

CAPÍTULO I. FEDERALISMO

I.1. El Estado Mexicano como federación, los conceptos de federalismo y de soberanía.

El concepto de Federalismo deriva del concepto federación, y alude a la forma de gobierno y de relaciones intergubernamentales que adoptó, en este caso, el Estado Mexicano. El Federalismo podría definirse como una técnica de organización de los Poderes Públicos; *“Etimológicamente, la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino feodus. Foedare equivale, pues, a unir, a ligar o componer”*².

La forma de gobierno federal implica la creación de una entidad que se constituye a partir de la unión de varias entidades o estados, implica por tanto la coexistencia de diversos órdenes de gobierno de igual jerarquía, unión que es posible derivado de la distribución de competencias entre ellos. Conforme al autor Tena Ramírez: *“El sistema que instituye la Constitución en punto a distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro”*³.

Ahora bien, dado que se habla de la existencia de órdenes de gobierno con jerarquías iguales que subsisten en un mismo territorio, con una misma población, y como órdenes de gobierno autónomos, deben contar con un nivel distinto de soberanía para poder subsistir de forma conjunta. En ese sentido, respecto a la soberanía de los estados de la federación, será preciso analizar dicho concepto a fin de determinar el alcance de la misma en los diferentes órdenes de gobierno. De acuerdo a la concepción de Juan Jacobo Rousseau, en palabras del autor Enrique Sánchez Bringas⁴, la soberanía se conforma por dos atributos, mismos que son considerados ahora como atributos clásicos: la soberanía en el aspecto externo que es la libertad de cada unidad política internacional que sólo justifica su existencia en la libertad de los pueblos, y en su aspecto interno, en el cual la soberanía se constituye como la cualidad que tiene el soberano para dictar normas que regulen a la población y hacerlas cumplir.

² Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 407.

³ Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Pág. 124.

⁴ Sánchez Bringas Enrique; Derecho Constitucional; pág. 285.

El autor Sánchez Bringas en su obra *“Derecho Constitucional”*, sintetiza el pensamiento rousseoaniano en los postulados que a continuación se describen:

- *“i) Los seres humanos son iguales por naturaleza.*
- *ii) Esa igualdad natural permite a los hombres su identidad de seres sociales y políticamente iguales y libre en el mismo grado.*
- *iii) Cada hombre –ciudadano- tiene una voluntad política individual igual a la del resto de los ciudadanos. En estas condiciones, la voluntad de todos los ciudadanos es la misma porque son iguales y libres en el mismo grado. La voluntad sería diferente, de un ciudadano a otro, si no tuvieran el mismo grado de libertad e igualdad.*
- *iv) En el momento en que todos los ciudadanos exteriorizan su voluntad política individual se produce la unión de todo ese querer: la voluntad general o soberanía que es la síntesis del deseo político del pueblo.*
- *v) La soberanía es el poder del pueblo, inalienable, imprescriptible e indivisible, que le permite independencia internacional y supremacía nacional”⁵.*

En términos del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*; del texto constitucional se desprende que nuestra Carta Magna retoma los principios rousseoaniano, toda vez que la Soberanía, entendiendo por dicho concepto el no reconocimiento de ninguna autoridad superior, radica originalmente en el Pueblo, del que deben dimanar los poderes, los cuales deben instituirse para beneficio del mismo.

La Carta Fundamental en su artículo 40 establece la voluntad del pueblo mexicano (como portador de la soberanía nacional) de 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 de la Constitución Federal.

De ello se deduce lo siguiente:

⁵ IDEM; págs. 285 y 286.

- México se constituye como una federación compuesta por estados.
- Los estados son libres y soberanos sólo en lo referente a su régimen interior.
- Al unirse en una federación, el régimen de los estados acepta ceñirse a los principios establecidos en la Constitución Federal.
- De lo anterior se desprende que la federación, considerada como la unión de los estados, se encuentra investida de la Soberanía en su aspecto externo, ya que a nivel internacional es reconocida la Nación o Estado Mexicano a partir del gobierno federal.

Lo anterior es aún más claro si se analizan las diversas limitantes que la Constitución Federal establece para los estados, entre las que destaca la prohibición de celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado o con Potencias extranjeras, y/o contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (artículo 117 fracciones I y VIII respectivamente).

Asimismo, del texto del artículo 40 constitucional, se desprende que los estados cuentan con libertad y soberanía en cuanto a su régimen interior, lo que se traduce en su capacidad de auto regularse en cuanto a su administración, siempre y cuando sus constituciones, leyes, reglamentos y demás normativa, sean acordes con lo establecido por la Carta Magna. Incluso el artículo 133 de la Constitución Federal, establece el mandato consistente en que las leyes locales deben ajustarse a la Suprema Ley de la Unión, y para los juzgadores locales, de sujetarse a la Constitución Federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.⁶

I.2. División de facultades entre el gobierno federal, los estados y el Distrito Federal y los municipios.

Al ser la Constitución Federal la Suprema Ley de la Unión, las facultades de los diversos órdenes de gobierno deben plasmarse forzosamente en dicho ordenamiento, mismo que enumera las facultades del gobierno federal y de los municipios (artículo 115), y señala

⁶ El artículo 133 de la Constitución Federal establece la jerarquía normativa en el Estado Mexicano, la cual se constituye por 1) La Carta Fundamental; ii) los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado que vayan de acuerdo con la misma, y c) las leyes del Congreso de la Unión.

límites a las facultades de las entidades federativas (artículos 117, 118, 119, 120 y 121), estableciendo asimismo que aquellas facultades que no estén expresamente otorgadas a las autoridades federales, se entenderán como facultades de los gobiernos de los estados (artículo 124).

Existen plasmadas en la Carta Fundamental, algunas variantes respecto a las facultades de la federación, los estados y los municipios.

- Facultades reservadas: Son aquéllas que los estados mantuvieron para sí, al no establecerlas expresamente en la Carta Fundamental (por ejemplo, la materia civil y penal, en cuyo caso se legisla sobre la misma materia en ambos órdenes de gobierno, pero en distintos ámbitos de competencia).
- Facultades Expresas: Al plasmar el Pacto Federal en la Constitución, los estados determinan dotar de ciertas facultades al gobierno federal. Un claro ejemplo de ellas es la correspondiente al Ejecutivo Federal para declarar la guerra en nombre de los estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión (art 89 fracción VIII).
- Facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los estados miembros: En el caso descrito el gobierno federal cuenta con una facultad, que si bien no es exclusiva del mismo, fue limitada expresamente a los estados por la Constitución Federal. Ejemplos de las mismas serían: acuñar monedas, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan el territorio, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en su territorio, ni la salida de él, a mercancías nacionales o extranjeras (artículo 117 de la Constitución Federal).
- Facultades implícitas: Se establece la existencia de facultades denominadas implícitas, que serían aquellas que no fueron otorgadas por la Constitución al gobierno federal, ni existe una prohibición a los estados, pero que la federación ejerce dado que para los estados resultaría difícil hacerlo⁷.

⁷ La autora del presente trabajo, difiere con la doctrina respecto a la vigencia de las facultades referida atendiendo al principio de división funcional de poderes, la que conforme a los criterios del Poder Judicial Federal consisten: **“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que**

- Facultades Concurrentes: Existen asimismo facultades que comparten los diversos órdenes de gobierno, las cuales son conocidas como “*facultades concurrentes*”; dichas facultades, conforme al autor tena Ramírez, “*son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los estados*”⁸. La Suprema Corte de Justicia de la Nación a delimitado las características de las facultades concurrentes de la siguiente forma: “*Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general*”⁹.

todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas”⁷.

⁸ Tena Ramirez Felipe; Derecho Constitucional Mexicano

⁹ FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XV, Enero de 2002; Pág. 1042

En el caso particular del municipio, a partir de la entrada en vigor del *“Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2009, se otorga a éste las características de ser la base de división territorial del Estado, y el carácter de orden de gobierno.

Asimismo, a través de la referida reforma, se brindó a los municipios facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal (que expiden las legislaturas de los estados), los reglamentos, circulares, bandos de policía y buen gobierno, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que:

- Garanticen la administración pública municipal.
- Regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos.
- Aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Destaca de la reforma la obligación impuesta al gobierno municipal de observar en el desempeño de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo, las leyes locales y federales.

Es también importante señalar que a través de dicha reforma se estableció la prohibición de limitar a través de leyes federales, la facultad de los estados para establecer contribuciones respecto a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, así como los ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo. Conforme a la Carta Magna, los municipios administran libremente su hacienda pública, aprueban su presupuesto de egresos, y proponen a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Corresponde en esos términos a las legislaturas de los estados la aprobación anual de las leyes de ingresos de los municipios. Los recursos que integran la hacienda municipal, entre los que se encuentran aquéllos transferidos por concepto de Participaciones Federales, son ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en ejercicio de la libre administración hacendaria de la que son sujetos.

Conforme al Autor Mauricio Merino¹⁰, con la reforma constitucional de 1999, los ayuntamientos dejaron de ser cuerpos administrativos controlados por los poderes locales, y dejaron de depender de los recursos autorizados por los gobiernos locales (se les otorga autonomía en su hacienda), dotándoles de ingresos propios, transferencias federales y autonomía en materia de programación y presupuestaria.

I.3. Relaciones intergubernamentales gobierno federal - entidades federativas - municipios.

Atendiendo a que la Constitución establece facultades para cada uno de los órdenes de Gobierno, y asimismo establece facultades que éstos deben realizar de forma conjunta, es necesario que entre ellos exista una coordinación e interacción a fin de dar cumplimiento a las mismas. Conforme cita el autor Vicente Ugalde¹¹ las relaciones intergubernamentales constituyen un importante cuerpo de actividades o interacciones que se desarrollan entre las unidades de gobierno que conforman un sistema federal.

En el caso de México, las relaciones intergubernamentales se desarrollan a través de la vertiente de la Planeación Nacional de Desarrollo denominada “*Coordinación*”, y se materializa en la celebración de convenios, a través de los cuales se plasma la voluntad de los diferentes órdenes de gobierno en ejercicio de su autonomía constitucional. Este tema será tratado con más profundidad en el Capítulo II del presente trabajo.

El autor Vicente Ugalde, señala que conforme al estudio realizado por José Luis Méndez Wright, existen diversos modelos de Relaciones Intergubernamentales:

- El modelo de autoridad coordinada, mismo que se caracteriza por una clara determinación de competencias de las autoridades de cada orden de gobierno, constituyéndose de forma efectiva como unidades independientes y autónomas.
- El modelo de autoridad inclusiva, el cual se traduce en un sistema centralizado donde las autoridades estatales y municipales guardan una relación de subordinación frente al gobierno federal.

¹⁰ Colegio De México; Colección Los Grandes problemas de México (Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme, coord.); Tomo XIV Instituciones y Procesos Políticos; Merino Mauricio; Nuevo Federalismo Nuevos Conflictos; 1ª ed.; México 2010; pagos. 488 y 489.

¹¹ Las relaciones Intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el Caso Guadalcázar; http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/7M71FNQ33LMDQ2SYMGCE8EAI1H32QT.pdf; última revisión: 15/04/13.

- El modelo de la autoridad superpuesta, mismo que supone áreas de actividades gubernamentales que incluyen funcionarios de los tres órdenes de gobierno, y áreas donde cada orden de gobierno tiene autonomía.

En opinión de la que suscribe, en el caso Mexicano, corresponde a éste último modelo, ya que no existe, normativamente hablando, una subordinación entre los gobiernos locales y el federal, no obstante, la dependencia económica que presentan dichos órdenes de gobierno impide que los mismos desarrollen completamente su autonomía.

I.4. Resolución de conflictos entre los diversos órdenes de gobierno.

En términos de la Constitución los diversos órdenes de gobierno son autónomos y por tanto tienen el mismo nivel de jerarquía, todos se encuentran sujetos a lo establecido por la Carta Magna, y los conflictos que pudieran surgir entre ellos deben resolverse en los términos señalados por la misma.

En la constitución de 1824 se establecían facultades para la Suprema Corte de Justicia de la Nación para: *“conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre prevenciones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó”*¹².

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (art. 105) Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre:

- La federación y un estado o el Distrito Federal;
- La federación y un municipio;
- El Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

¹² Suprema Corte De Justicia de la Nación. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. Tomo 3, El Federalismo; pág. 131.

- Un estado y otro;
- Un estado y el Distrito Federal;
- El Distrito Federal y un municipio;
- Dos municipios de diversos estados;
- Dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Un estado y el municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Adicionalmente, corresponde a la Cámara de Senadores, en términos del artículo 76 de la Constitución Federal:

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado.

Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

I.5. El federalismo mexicano en materia económica.

Ahora bien, existe por tanto un marco legal que sustenta en México un federalismo con órdenes de gobierno autónomos y con capacidad de emitir normas para autogobernarse, siempre que se respeten las disposiciones establecidas en la carta Magna.

No obstante, financieramente hablando, existe una importante dependencia de las entidades federativas y municipios respecto del gobierno federal, lo que en opinión de la suscrita implica un centralismo programático y presupuestario por parte de los gobiernos subnacionales, y consecuentemente la existencia de un federalismo establecido en el marco legal que no se desarrolla como tal en los hechos. Existe de hecho, conforme al autor Sanchez Bringas¹³, un centralismo de carácter económico que deriva en que las entidades federativas se encuentren sometidos en sus programas, a los planes y programas de la federación.

Es importante en este punto comentar el origen que tuvo el Estado Mexicano, y a la historia de la hacienda pública y del gasto federalizado en el país, ya que si bien la conquista española retomó los rasgos fundamentales de los “tributos” que se pagaban a la Triple Alianza, centralizaba en la Real Hacienda de Nueva España los ingresos recaudados, y dependía de la misma la distribución de éstos, tanto en las provincias del entonces territorio de la Nueva España y el clero, como la remisión de los recursos correspondientes a la Corona de España a través de la Tesorería General de Madrid.

“En principio, el Fisco novohispano estaba organizado por medio de cajas reales (tesorerías) en las que se depositaban los ingresos fiscales de amplias regiones, las cuales estaban conectadas jerárquicamente con la Caja Matriz de la Ciudad de México. La Real Hacienda esperaba que el conjunto de gastos regionales de la administración virreinal se sufragase con los ingresos locales. En el caso de que hubiese excedentes éstos se tenían que remitir a la caja

¹³ Sánchez Bringas Enrique; Derecho Constitucional; pág. 340.

matriz. Sin embargo, algunos territorios no generaban suficientes ingresos de manera que incurrían en continuos déficits, por lo cual tenían que recibir transferencias desde otras cajas virreinales, en especial de la caja capitalina y de la caja del puerto de Veracruz. Estas remisiones se denominaban situados”¹⁴.

Conforme al autor Tena Ramírez, con la consumación de la independencia no surgieron a la vida independiente varios estados, sino un estado unitario, mismo que correspondía al virreinato que había sido eliminado. De ello que durante la conformación del Imperio, las atribuciones de la Real Hacienda de la Nueva España, se transfirieron a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

A la caída del Imperio, varias provincias exigieron al Constituyente la implementación de un sistema federal, amenazando incluso con la segregación, con lo cual el congreso se vio obligado a emitir el “*Voto del Congreso*” a través del cual se establece como forma de gobierno la república federal y posteriormente el “*Acta Constitutiva*” a través del cual se refrenda la instauración del federalismo.

Si bien es cierto que la renuncia de Agustín de Iturbide se constituyó como el fracaso del proyecto hacendario del Imperio, el Constituyente de 1824 quitó atribuciones al Poder Ejecutivo Federal en materia de hacienda pública, pero las otorgó al Poder Legislativo Federal (se establece por ejemplo la facultad del congreso de reglamentar todas las funciones de la deuda pública, fijar anualmente los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias y manejar el crédito público). Con la aceptación de los estados del pacto federal, se aminoró su estructura fiscal, y se acotó su poder coactivo, del cual estaban embestidos con anterioridad a la celebración de éste.

Surge incluso la figura del “*Contingente*”, el cual se constituye como un compromiso de los estados de entregar a la federación una cantidad fija que le permitiera solventar los pagos por servicio de deuda y gastos que fueran reconocidos por el Congreso.

Cabe advertir que dicha situación se agudizó durante los periodos posteriores a la revolución, derivado de un creciente centralismo fiscal, que se sustentó básicamente en el argumento de evitar la múltiple tributación sobre los mismos conceptos.

¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 200 años de la Hacienda Pública en México; Tomo I; pág. 51.

En la actualidad, conforme al “*Diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales del ejercicio fiscal 2003*”¹⁵, a través del cual se realizó un estudio de la situación las finanzas públicas locales, los ingresos propios de las entidades federativas redujeron su participación dentro de sus ingresos locales, al pasar de un 17.6 por ciento en 1994 a 11.3 por ciento en 2001.

El mismo estudio señala en su Introducción que la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deriva en tendencias preocupantes como las de: i) una mayor dependencia de las entidades federativas y municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales que derivan cada vez en una menor contribución local.

En el siguiente ejercicio fiscal (2004) la situación no mejoró. Conforme al “*Diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales del ejercicio fiscal 2004*”¹⁶, los ingresos propios se redujeron de 11.6% en 1994 a 7.8 en 2002. En relación con las participaciones e incentivos en ingresos fiscales federales, los estados recibieron un incremento real de casi 83%, y sus ingresos propios crecieron en menos del 20% en el mismo periodo.

El “*Diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales del ejercicio fiscal 2005*”¹⁷ señala que en 2004 la federación transfirió a las entidades federativas y a los municipios, por concepto de participaciones y gasto federalizado, 131,561.4 millones de pesos, es decir, 3.4% más que en 2003. Por otra parte, conforme a dicho estudio, considerando las transferencias totales de la federación a los estados, la relación entre los ingresos propios y los ingresos totales de estos pasa de 9% en 1994 a 6.4% en 2003.

El mismo estudio realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir del ejercicio de 2006¹⁸, señala que de 1980 a 2005 las transferencias federales a los estados y a los municipios alcanzaron un “*máximo histórico*”, pasando de un 17.5% al 57.6% de la

¹⁵ http://www.Secretaría de Hacienda y Crédito Público.gob.mx/estados/DiagnosticoIntegral/diagnostico_2003.pdf

¹⁶ http://www.Secretaría de Hacienda y Crédito Público.gob.mx/estados/DiagnosticoIntegral/diagnostico_2004.pdf; última revisión 07 de mayo de 2013.

¹⁷ <http://www.Secretaría de Hacienda y Crédito Público.gob.mx/Estados/Paginas/DiagnosticoIntegral.aspx>; última revisión 07/05/2013.

¹⁸ IDEM.

Recaudación Federal Participable (RFP). Se indica que dentro de los ingresos totales de las entidades federativas, las transferencias federales registraron al cierre de 2004 una participación del 88.4%. Ello en contraste con los ingresos propios que disminuyeron del 8.96% en 1994 al 7.14% al cierre de 2004 de sus ingresos totales.

Finalmente, en 2007¹⁹ (último ejercicio fiscal en que se elaboró el Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales por mandato de la Ley de Ingresos de la Federación), el estudio de referencia señala que en el ejercicio fiscal de 2005, de los ingresos totales de los estados sólo un 13.7% de ellos se conformaba por ingresos propios. Se destaca en dicho análisis una descripción de la disminución de los ingresos propios de las entidades federativas respecto de las transferencias federales en el que se cita:

“El incremento de las transferencias federales a las Entidades, propiciado por las siguientes reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

- *En 1996 se incrementó el porcentaje de la RFP que se transfiere a través del Fondo General de Participaciones (FGP), aumentó de 18.51 a 20 por ciento.*
- *La adición de los recursos del Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano al Fondo de Fomento Municipal.*
- *Los incrementos porcentuales en algunos incentivos en el marco de la colaboración administrativa, en 1997.*
- *La integración de los recursos del Ramo 33, a partir de 1998 y los del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF) que el H. Congreso de la Unión incorporó a partir del 2000 y que para 2003 se constituyó como el Ramo 39 del PEF.*
- *Los recursos del Fondo para la Infraestructura de las Entidades federativas (FIES).*
- *La disminución del esfuerzo y la eficiencia recaudatoria de algunas Entidades federativas.*

En consecuencia, las transferencias federales como proporción de los ingresos totales de los estados pasaron de 80.5 por ciento en 1994 a 86.1 por ciento en

¹⁹ IDEM.

2005. Es importante destacar que los datos corresponden a lo reportado en las cuentas públicas estatales, que en ciertos casos no han registrado algunos recursos federales a lo largo del periodo analizado, ejemplo de ello son conceptos del Ramo 33, del PAFEF, del FIES, los provenientes de los Convenios, así como las transferencias para las universidades estatales”²⁰.

Conforme al Análisis de la Deuda Pública de las entidades federativas y municipios elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en el ejercicio fiscal de 2011 (actualizado en agosto de 2012)²¹: “*Los ingresos de las entidades federativas y municipios son altamente dependientes de los de origen federal, como las participaciones, aportaciones y subsidios, que en conjunto representan en promedio más del 90.0% del total. Los ingresos propios (suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y otros ingresos) contribuyen con alrededor del 10.0% del total. No obstante, es necesario tomar en cuenta que en algunas entidades federativas los ingresos de origen federal ascienden a más del 95.0% del total, como en Guerrero (95.2%); Morelos (95.1%); Oaxaca (96.5%); Tabasco (95.8%), y Zacatecas (95.1%)”.*

Si bien los estudios citados abarcan un periodo sumamente corto, es notable que el incremento de transferencias federales a las entidades federativas implica una disminución de sus ingresos propios y existe una clara tendencia por parte del gobierno federal (incluyendo al Congreso de la Unión a través de la aprobación de reformas legales) de incrementar las referidas transferencias (sea o no a través de la descentralización de funciones).

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito público; Diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales del ejercicio fiscal 2007; México 2007; págs. 124 y 125. <http://www.Secretaría.de.Hacienda.y.Crédito.Público.gob.mx/Estados/Paginas/DiagnosticoIntegral.aspx>; última revisión 07/05/2013.

²¹ Auditoría Superior de la Federación; http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf; última revisión 07/05/2013, pág. 40.

Lo anterior se muestra gráficamente en la siguiente tabla:

Ejercicio Fiscal	Incremento de recursos federales	Porcentaje de ingresos propios de los ingresos locales
1994	83%	17.6 %
2001		11.3
2002		7.8%
2003	83%	6.4 %
2004	86.4%	7.14%

CAPÍTULO II

PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO

II.1. Planeación Nacional del Desarrollo

En términos de la Constitución Federal, el gobierno asume la responsabilidad de la rectoría, crecimiento y desarrollo económico del estado, y para lograrlo, utiliza como herramienta a la planeación, misma que consiste básicamente en la coordinación de las decisiones administrativas. La planeación puede considerarse como el uso de los recursos de una nación de una forma congruente y ordenada, para alcanzar objetivos y metas determinados y relacionados con el beneficio de su población.

En términos del artículo 3 de la Ley de Planeación, en el marco institucional mexicano se considera a la planeación nacional del desarrollo como: *“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”*.

El citado ordenamiento establece asimismo en su artículo segundo: *“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

La planeación tiene como fin lograr el uso de los recursos de una nación de una forma congruente y ordenada; necesariamente toca todos los aspectos del bienestar de una nación –sus circunstancias económicas, su estructura social y sus instituciones políticas-, por lo que, es necesario que se ocupe de todos ellos, constituyéndose como una necesidad ineludible del Gobierno.

Es así una técnica que se aplica para lograr modificar conscientemente la realidad conforme a un esquema de valores sociales, constituyéndose como un proceso político a través del cual se concilian intereses y se alcanzan equilibrios.

Si bien se concibe el sistema mexicano de planeación como responsable directo del desarrollo nacional (conforme a los ordenamientos establecidos en la Carta Fundamental), la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.

“Planear significa fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados”²².

En el ámbito de la función gubernamental, la planeación debe identificar los objetivos rectores, apegándose al efecto a las normas que rigen la actuación de la administración pública, a las instituciones y organizaciones, así como a las acciones en materia económica, política y social necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

Desde el punto de vista político, el proceso de planeación coadyuva a la legitimación del gobernante, ya que implica la participación de los gobernados en el proceso de toma de decisiones de las acciones que realiza la administración pública.

La planeación se constituye como un mecanismo flexible, sus objetivos pueden variar conforme se modifican las necesidades reales de la Nación. Asimismo, tiene una función orientadora, ya que se concentra en la solución de una problemática determinada (que incluso puede ser temporal), buscando constituir un marco orgánico o un conjunto de condiciones que favorezcan acciones de diversos agentes económicos, pero sin instrucciones específicas.

II.2. Antecedentes de la planeación en México.

II.2.1. De la Ley General de Planeación (1930) al Plan Básico de Gobierno (1975)

La planeación debe retomar los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual incorpora tanto las demandas populares del movimiento revolucionario, el cual sentó las bases para el establecimiento de la estructura social y

²² Ob. Cit. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Planeación para el Desarrollo*”; pág. 13.

económica del país, como los fines del estado, del condicionamiento de la propiedad privada al interés público, las bases de la economía mixta, y las denominadas garantías individuales y garantías sociales (artículo 27 que se constituye como fundamento del derecho agrario, y artículo 123, el cual se constituye como base del derecho laboral).

El proceso de planeación en México ha evolucionado desde la culminación de la revolución de 1910. Rigió en la planeación nacional la Ley sobre planeación de la República de 1930, la cual retomaba la preocupación revolucionaria de utilizar el poder del estado para impulsar en forma ordenada el proceso de desarrollo nacional. La crisis de 1930 derivó en la necesidad de realizar un inventario regionalizado para planear las obras públicas que requerían la construcción de la infraestructura física que apoyara en progreso nacional²³.

Durante los años de 1934 a 1940, fue instaurado un Plan Sexenal, mismo que permitió al gobierno la adopción de una clara adaptación de procesos, así como de reformas en las estructuras gubernamentales. Si bien el Plan Sexenal instaurado en 1940, no tuvo la misma importancia que el anterior, destaca que de sus orientaciones surgió la promulgación en 1943 de la Ley del Seguro Social, y el establecimiento de un Sistema de Fijación de Salarios mínimos por zonas económicas.

En 1954 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, la cual propuso un Programa de Inversiones Públicas para el periodo 1954-1958, mismo que fue instrumentado y representó la programación con base en la contabilidad gubernamental. La planeación al constituirse como el sustento de las actividades y acciones de la administración pública Federal, se constituye asimismo como la base de la presupuestación del gasto público.

Durante el año de 1965, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, en el seno de una Comisión Intersecretarial, elaboraron un Plan de Desarrollo Económico y Social que estableció durante los años de 1966 a 1970, las directrices para el sector público así como estímulos para el sector privado, generando marcos inductivos.

Como complemento del referido Plan, se elaboró el Programa de Inversiones Públicas vigente de 1966 a 1970, lo cual se constituyó como el primer antecedente de planeación sistemática.

²³ Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación para el Desarrollo. Miguel de la Madrid H. "Presentación", pág. 10.

Durante el periodo de 1970 a 1976, fueron establecidas en las diversas dependencias de la administración pública federal, unidades de programación sectorial que buscaban la participación de dichas instancias gubernamentales en el proceso de planeación del sector público federal.

En 1975, el Ejecutivo Federal elaboró el Plan Básico de Gobierno, que sistematizaba sus bases políticas y buscaba articular las demandas populares, lo que coadyuvó en el fortalecimiento del proceso de planeación.

II.2.2. La reforma constitucional de 1982. Rectoría económica del Estado y Planeación Nacional del Desarrollo.

La Constitución de 1917 retomó los principios rectores de la lucha revolucionaria y aportó una nueva concepción de los fines del Estado; se constituyó como una norma integradora y programática que le confiere la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad. Los textos del constituyente de 1917, si bien retoman disposiciones correspondientes a Constituciones anteriores, establecen un esquema normativo de la organización y el ejercicio del poder y los principios que dieron sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social (régimen de propiedad y derechos de mayorías a participar en la vida política y social).

Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal el 7 de diciembre de 1982²⁴ para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones a nivel mundial e internas en el país, presentaban una complejidad que no era posible superar con el marco constitucional vigente en esos días. La situación política y económica de México, así como el entorno mundial, derivaron en la necesidad de realizar modificaciones a la Carta Magna y realizar la implementación de un derecho constitucional económico que recoge la tendencia del derecho público de establecer en la Ley Fundamental los principios, medios y técnicas que deben regir la actuación del Estado en materia económica. En ese sentido, se estableció la Rectoría Económica del Estado y la economía mixta, la Planeación Nacional del Desarrollo, y la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y

²⁴ Puede consultarse en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 7 de diciembre de 1982.

desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De la reforma descrita y para efectos de la presente investigación, destacan las siguientes modificaciones y adiciones:

- Reforma al artículo 25: estableció los fines de la rectoría del Estado que derivan de los propósitos de garantizar el desarrollo integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático. Asimismo, en lo que se refiere a la economía mixta, se estableció la concurrencia del Estado con los sectores social y privado. Asimismo, se afirmó el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hizo consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional
- Reforma al artículo 26: estableció expresamente la facultad del Estado en materia de planeación nacional de desarrollo y se incorporaron en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, fortaleciendo al efecto las atribuciones del Estado, lo anterior con el fin de que éste pueda hacer converger los esfuerzos de la sociedad y de los estados hacia el desarrollo de la nación.

A través de las reformas descritas se incluyó expresamente en la ley suprema la función rectora del Estado en el desarrollo, se aseguró la participación democrática de los diversos grupos sociales en este campo, aclarando los términos de la conveniencia de los sectores que participan en nuestro régimen de economía mixta y finalmente, se estableció un Sistema Nacional de Planeación que de coherencia a la actividad económica del país.

II.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El apartado A) del artículo 26 de la Constitución Federal establece la obligación para el estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el cual debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Ley de Planeación no establece una definición respecto a lo que debe entenderse por el concepto de “*Sistema*”, no obstante, se infiere del contenido de la Carta Fundamental y de la referida Ley que se denomina así atendiendo a la participación que en éste tiene tanto la administración pública federal, como las entidades federativas y los sectores privado y social. Al respecto se retoma la definición citada por la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz en su obras “*Planeación, Programación y Presupuestación*”: *El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo*”²⁵. En esos términos, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un sistema ordenado de toma de decisiones, que se toman con la participación de los sectores público, social y privado.

Ley de Planeación señala en el contenido de su artículo 12, que las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo mediante el referido sistema, y señala que dichos entes formarán parte del mismo, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades. Asimismo, en el texto de la misma Ley, se incluyen disposiciones a través de las cuales se crean mecanismos permanentes de participación tanto de la sociedad (sector privado y social) como de los diversos órdenes de gobierno (estados y municipios).

De allí que la estructura institucional del Sistema no se acota a las áreas correspondientes a la administración pública federal, sino que participan en él los órganos de coordinación con las entidades federativas -y a través de éstas con los municipios- (Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Consejo Nacional de Seguridad Pública, etc.), de participación social (a través de las organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, institucionales académicas y de profesionales, etc.) y de concertación con los sectores públicos y privados (como es el caso de las organizaciones y confederaciones empresariales).

²⁵ Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz; *Planeación, Programación y Presupuestación*; pág. 25.

Ahora bien, considerando que la planeación en México tiene ámbito nacional, esta se clasifica en varios niveles a fin de abarcar los principios constitucionales y lograr sus objetivos:

- **Nivel Global:** Se constituye por las actividades más generales de la economía y la sociedad, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, elaborando con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo Correspondiente. Así, la referida dependencia realiza la función de integración y coordinación de las actividades de la planeación nacional.
- **Nivel Sectorial:** En términos del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración pública se divide en centralizada y descentralizada o paraestatal. Dicho ordenamiento constitucional señala asimismo, que la Ley que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración pública Federal) debe establecer las bases para la creación de las entidades paraestatales (que conforman a la administración pública paraestatal), y definir las bases de la intervención que el Ejecutivo Federal tendría en las entidades paraestatales. Esta disposición constitucional se constituye como el fundamento para la denominada “*sectorización*”.

En términos de la disposición descrita, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupa por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

Asimismo, señala que la intervención por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal en las entidades paraestatales, se realiza a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo e indica que

corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el contenido de su artículo 50 señala:

*“Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, **para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación** y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector”.*

De ello que el nivel sectorial de la planeación corresponde a las relaciones entre las entidades que conforman y las dependencias de la administración pública federal, encargadas de aspectos específicos de las actividades económicas y sociales.

- **Nivel Institucional:** Este nivel de planeación se encuentra compuesto por las entidades paraestatales de la administración pública federal, mismas que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales son: i) organismos descentralizados; ii) empresas de participación estatal mayoritaria; y iii) fideicomisos públicos con estructura orgánica.

El nivel institucional de la Planeación Nacional del Desarrollo se relaciona con el nivel de planeación global por medio de los programas sectoriales. Asimismo, las entidades paraestatales, en términos de la Ley de Planeación, elaboran programas institucionales de mediano plazo, cuando así lo determina el Presidente de la República.

II.3.1 Etapas de la Planeación Nacional del Desarrollo.

a) Formulación

La Ley de Planeación establece que el Ejecutivo Federal tiene un plazo de 6 meses para la elaboración, aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo²⁶. El Plan de referencia debe indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.

Asimismo, el referido ordenamiento indica que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática debe tener lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, a efecto de que la población pueda expresar sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas que derivan del mismo.

Ahora bien, la etapa de la formulación de la Planeación Nacional del Desarrollo comprende al conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a corto plazo, ya que éstos son los principales instrumentos de planeación. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Presidencia de la República (como titular de las facultades en materia de planeación), organizó mesas de trabajo en cada una de las entidades federativas a fin de recabar las propuestas de la población para la elaboración del mismo. Por el proceso de su elaboración con la participación de la sociedad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se constituye como: *“un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la administración pública federal; ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible la visión y estrategia de gobierno de la presente Administración.”*²⁷

En ese contexto, la etapa de la formulación comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

²⁶ Artículo 21 Ley de Planeación.

²⁷ <http://pnd.gob.mx/> última revisión 13/08/2013.

b) Instrumentación:

La instrumentación de la planeación es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan Nacional del Desarrollo y programas de mediano plazo, a objetivos y metas de corto plazo, que en realidad, se traducen conforme al marco legal, en la totalidad de acciones que realiza la administración pública federal para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La instrumentación consiste en el desarrollo de las acciones que permiten alcanzar las metas y objetivos planteados, a cumplir con los mecanismos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignación de recursos; determinación de responsabilidades de ejecución y precisión de tiempos de ejecución.

En virtud de que la planeación es flexible, la ejecución del Sistema Nacional de Planeación Democrática es un modelo que permite introducir adecuaciones para los cambios que el mismo proceso de planeación va exigiendo (no es un esquema rígido).

Ahora bien, las acciones que se desarrollan en el proceso de instrumentación de la Planeación Nacional del Desarrollo son las siguientes:

- Coordinación: coordinación de la Planeación Nacional del Desarrollo con la planeación que por su parte llevan a cabo las entidades federativas y municipios (planeación nacional, estatal y municipal).
- Rectoría del Estado: como parte fundamental de la Planeación: consiste en el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir, produce, induce, orienta la acción hacia los grandes objetivos de desarrollo; la hace mediante instrumentos que por Ley tiene facultad de ejercer y que llevan a la inducción y concertación.
- Administración de áreas estratégicas y prioritarias: al administrar el Estado a los sectores estratégicos y prioritarios de la economía nacional, jerarquiza acciones. El Estado cuenta con una visión global a través de la cual instrumenta la formulación, el control y la evaluación de la Planeación Nacional del Desarrollo. La Planeación exige la toma de decisiones racionales que engloban las necesidades económicas tanto nacionales como internacionales.

II.3.2. Instrumentos de la Planeación Nacional de Desarrollo.

II.3.2.1 Instrumentos Normativos, de mediano plazo

A) El Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que debe haber un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Es un instrumento que recoge los principios de la constitución y define los medios a través de los cuales se desarrollarán las facultades en materia de rectoría económica del estado.

Se constituye como el marco orientador de los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerando a todos los sectores y regiones del país, además de orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que efectúan las entidades federativas y los municipios.

En él se establecen una serie de metodologías y un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos que permiten determinar estrategias de acción de alcance nacional y regional; pretende coordinar acciones entre los sectores público, social y privado a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene una vigencia sexenal; el Presidente electo incorpora en él propuestas que tienen por fin dar solución a las necesidades que los sectores social y privado, así como los gobiernos locales le manifiestan durante su campaña. La temporalidad del Plan obedece a su naturaleza; se constituye como un instrumento a través del cual se reflejan las inquietudes de los diferentes grupos y se relacionan las mismas con las circunstancias económicas nacionales e internacionales, mismas que son variables.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante, en la misma participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales y el sector privado.

Conforme a lo descrito por la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo debe precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contener previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución; establecer los

lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones deben referirse al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

B) Programas Sectoriales

Comprende los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia; se integran por la dependencia “*coordinadora de sector*”. Deben contener las estimaciones de recursos y determinar los instrumentos y responsables de su ejecución. La vigencia de los programas sectoriales no puede exceder la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, aun cuando sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C) Programas Estratégicos

Tipos de programas estratégicos:

- Regionales: se atiende a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional.
- Especiales: se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país. En su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector, de las cuales una es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable del Programa.

Son sometidos a consideración del Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

D) Programas Institucionales

Se elaboran por las entidades paraestatales cuando así lo determina el Presidente de la República.

Su ámbito de aplicación (nacional o regional) depende de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades y las características del programa.

Precisan el diagnóstico, objetivos, metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, coordinación y regulación, los recursos que demanda la entidad y los criterios que rigen su operación.

II.3.2.2 Instrumentos de la Planeación Nacional, operativos a corto plazo

Se constituyen por los siguientes instrumentos:

- Presupuesto de Egresos de la Federación: *“Como instrumento de corto plazo del Sistema Nacional de Planeación democrática, el propósito del Presupuesto de Egresos de la Federación es relacionar las acciones de corto plazo con los objetivos de mediano plazo”*²⁸.
- Ley de Ingresos de la Federación: Se constituye como un instrumento operativo a corto plazo, y rige la política fiscal del gobierno federal, conteniendo diversas disposiciones que implican la aplicación por parte de ese orden de gobierno de la vertiente de la inducción.

III.3.3. Vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

a) Vertiente de la obligación.

La vertiente de la obligación en la Planeación Nacional del Desarrollo, se circunscribe a la administración pública (centralizada y paraestatal) del gobierno federal, manifestándose mediante la programación y presupuestación de sus actividades y acciones a realizar.

El marco normativo de la misma se encuentra tanto en el apartado A) del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Los referidos ordenamientos señalan que los programas de la administración pública federal, deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, principal instrumento de la Planeación Nacional de Desarrollo; asimismo, mandatan que las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo

²⁸ Chávez Presa Jorge A. Para recobrar la confianza en el Gobierno; hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público; pág. 109.

Federal y que deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo.

En esos términos, la vertiente de la obligación se constituye por el conjunto de acciones que deben desarrollar las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de los diversos instrumentos de la Planeación Nacional del Desarrollo, para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y los Programas del Sistema.

b) Vertiente de concertación.

Fue descrito con anterioridad en el presente trabajo, que la Planeación Nacional del Desarrollo, no se acota únicamente a una estructura ordenada de acciones e instituciones a fin de lograr los objetivos señalados en la Constitución Federal, sino que es en sí misma, un instrumento a través del cual el Estado ejerce la Rectoría del Desarrollo Nacional.

La Constitución Federal reconoce que México se constituye como una economía mixta, y que en la misma concurren con el gobierno los sectores social y privado; de allí la importancia de que dichos sectores participen en la Planeación Nacional del Desarrollo, por lo que se establece en la constitución y leyes federales la vertiente denominada de “*concertación*”.

El éxito de la planeación no sólo implica para el gobernante la capacidad de alcanzar las metas planteadas; la elección de las metas al igual que cualquier otra elección pública, se realiza a través del sistema político, resultado de la disputa de los diversos grupos de intereses, mismos que al competir entre ellos logran una mayor o menor influencia y aceptación de sus objetivos.

La Constitución Federal señala²⁹ la obligación para el Congreso de la Unión de establecer en la Ley las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo.

La Ley de Planeación, por su parte, establece que la concertación debe desarrollarse a través de la celebración de convenios, mismos que implican la manifestación de voluntad de las partes, y que se considerarán de derecho público. Los convenios descritos

²⁹ Artículo 26, apartado A).

comprenden acciones que acuerdan realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas y morales de los sectores social y privado.

Durante la vigencia de la Planeación Nacional del Desarrollo, se han realizados importantes ejemplos de concertación. De ellos destacan: la celebración del Pacto de Solidaridad Económica que se celebró al finalizar el sexenio del entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, a través del cual, se buscó lograr la participación del sector privado a través de las cámaras empresariales y del sector social a través de las representaciones laborales, a fin de superar la situación económica que vivía el país. Dicho Pacto se transformó durante el sexenio salinista en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. En época del entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se celebraron el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica –como resultado de dicho acuerdo se creó el programa de PROCAMPO-, la Alianza para la Recuperación Económica, la Alianza para el Crecimiento y el Acuerdo de Coordinación y Consulta del Sector Productivo.

c) Vertiente de la inducción.

La vertiente de la inducción obedece también al reconocimiento de una Economía Mixta y a las facultades del Estado para ser el rector de la economía. Difiere de la vertiente de concertación en que dicha vertiente implica un acuerdo de voluntades, mientras que la vertiente de la inducción representa el conjunto de acciones y políticas que realiza la administración pública, a fin de “*inducir*” acciones de los sectores social y privado.

Dicha inducción se desarrolla a través del uso de instrumentos de política económica, social o ambiental, o de actos de autoridad que se implementan con el fin de fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir las acciones de los particulares en los procesos económicos, sociales y ambientales, a fin de propiciar su congruencia con los objetivos nacionales del desarrollo.

La Ley de Planeación establece que los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas de desarrollo.

La inducción se realiza principalmente a través de las siguientes políticas gubernamentales: i) política de gasto público; ii) política financiera; iii) política fiscal; iv) política monetaria; y v) política de empleo.

d) Vertiente de la Coordinación.

La Carta Fundamental señala que la Ley debe determinar las bases que permitan al Ejecutivo Federal coordinarse mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de que los estados (y a través de éstos los municipios) y el Distrito Federal, participen en la Planeación Nacional del Desarrollo.

En los términos descritos, la Ley de Planeación establece en el contenido de su artículo 33: *“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos **participen en la Planeación Nacional del Desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta.** En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”.*

Del precepto descrito se desprende lo siguiente:

- a) Convenios de Coordinación: La coordinación se realiza a través de convenios, ello atendiendo a la autonomía que acorde con la constitución federal, y como se expuso en el capítulo primero del presente trabajo, tienen los gobiernos de las entidades federativas y municipios respecto del gobierno federal. Los convenios de coordinación pueden señalar o no una temporalidad para la vigencia del mismo.
- b) Participación de los estados y municipios en la Planeación Nacional del Desarrollo: Se entiende de ello que existe una Planeación Nacional del Desarrollo, y una planeación estatal y municipal. Los gobiernos locales participan en la Planeación Nacional del Desarrollo a través de i) planeación de manera conjunta de la realización de acciones; y ii) realización conjunta de dichas acciones.
- c) Coadyuvancia de los gobiernos estatales y municipales: los gobiernos locales convienen participar en la Planeación Nacional del Desarrollo, a fin de lograr la consecución de los objetivos y metas planteados por el gobierno federal.

En términos de la Ley de Planeación, en la vertiente de coordinación corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proponer los procedimientos conforme a los cuales debe convenirse la ejecución de acciones, para lo cual debe tomar en cuenta los criterios que señalan las dependencias coordinadoras del sector correspondiente³⁰.

II.4. Participación de los gobiernos locales en la Planeación Nacional de Desarrollo.

A pesar de que la constitución establece que la Planeación Nacional de Desarrollo debe tener un carácter democrático, y debe recoger los principios establecidos en la Carta Magna, no es claro en la legislación secundaria la forma en que participan los estados en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el texto de la Ley de Planeación únicamente refiere a la participación del Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo (en cuanto a sus facultades de opinar el Plan y de evaluar el cumplimiento del mismo) y la participación social en la elaboración del Plan.

Las acciones de los gobiernos locales se encuentran direccionadas en gran parte por los planes y programas federales, sin que se refleje claramente, en la Ley de Planeación, la participación de los gobiernos locales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas que derivan del mismo.

Por otra parte, la vertiente de la coordinación, a través de la cual participan las entidades federativas en la etapa de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, si se encuentra regulada en diversos ordenamientos legales (se incorporan disposiciones referentes a la coordinación entre órdenes de gobierno en la Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Protección Civil, etc.), en ese tenor, la vertiente de coordinación es de especial trascendencia para el presente trabajo.

Es importante destacar que si bien conforme a la Carta Magna y a la Ley de Planeación los estados participan en la planeación nacional (como se citó anteriormente, en la etapa de instrumentación) a través de la celebración de convenios, es también cierto que en los convenios celebrados con la federación a través de los cuales se le transfieren recursos

³⁰ Artículo 34 de la Ley de Planeación.

humanos, financieros y materiales a las entidades federativas y municipios para el ejercicio de programas federales por parte de los estados, las entidades federativas deben sujetarse a las bases establecidas en dichos convenios para el ejercicio de los recursos, y se trata, finalmente, del desarrollo de programas que corresponden a la federación, derivados del Plan Nacional, y no del respectivo Plan Estatal del Desarrollo.

Lo anterior se observa asimismo en el caso del otorgamiento de subsidios, mismos que se encuentran sujetos a la normativa federal y a los fines establecidos por la federación. En el caso de las aportaciones federales, cuyos Fondos de Educación Básica y Normal y de Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal son objeto del presente estudio, no varía la fórmula, ya que se trata de recursos federales que si bien se entregan a las entidades federativas y en su caso a los municipios y son registrados como ingresos propios, deben destinarse a un fin específico establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, como se pretende mostrar en los subsecuentes capítulos.

CAPÍTULO III

FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

III.1. Aportaciones Federales, Naturaleza y Marco Normativo.

La Ley de Coordinación Fiscal

El 27 de diciembre de 1978 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la cual se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hasta nuestros días. El artículo primero del referido ordenamiento señala como objeto del mismo: *“coordinar el sistema fiscal de la federación con los 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 entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”*.

En el marco de dicho ordenamiento, las entidades federativas solicitaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicha adhesión se materializó a través de la celebración de convenios de coordinación y permitió a los estados y al Distrito Federal, así como a los municipios, participar mediante la distribución de fondos del total de los impuestos federales y otros ingresos (art. 1 Ley de Coordinación Fiscal).

La celebración de los referidos convenios implica para las entidades federativas la obligación de no mantener en vigor impuestos estatales que contraríen las limitaciones establecidas en las leyes federales, y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la federación por mandato constitucional. Ello implica que omitan voluntariamente el ejercicio de sus facultades impositivas, por lo que para su celebración es requerida la autorización de la legislatura local respectiva, así como su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial de la entidad federativa (art. 10 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Lo anterior, ha sido confirmado por el Poder Judicial de la Federación³¹ a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que ha determinado, que los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son: *“Asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación”*³².

En virtud de la adhesión de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estos niveles de gobierno reciben por parte de la federación recursos bajo la figura jurídica de *“Participaciones Federales”*.

Si bien la Ley no prevé definición alguna sobre el concepto de las Participaciones Federales, podría señalarse que éstas se constituyen como recursos que la federación ministra a las entidades federativas, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 73 fracción XXIX) de la Ley de Coordinación Fiscal, derivado de la celebración de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Poder Judicial de la Federación determinó a través de Jurisprudencia la característica particular de dichos recursos:

“La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la federación como los estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la federación,

³¹ Tesis 2ª/J 17/2001; Segunda Sala, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, mayo de 2001; novena época, pág. 293. Jurisprudencia (constitucional, administrativa).

³² Tesis CLXXII/2000; Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, diciembre de 2000; Novena época, pág. 436; Tesis Aislada.

en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general”³³.

Como se desprende del objeto de la Ley de Coordinación Fiscal anteriormente descrito, la Ley de Coordinación Fiscal no contempla, aún hoy en día, en el contenido de su objeto, la regulación de los Fondos de Aportaciones Federales, cuya naturaleza jurídica y características varían completamente respecto de las Participaciones Federales.

Ello obedece a que los Fondos de Aportaciones Federales fueron incorporados en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, misma que pretendió garantizar la entrega de recursos a las entidades federativas y municipios, de recursos federales que se ministraban originalmente a través de convenios de coordinación y bajo la figura jurídica de subsidios, en las materias de educación, salud y desarrollo social.

Los Fondos de Aportaciones Federales, objeto del presente estudio, se encuentran regulados primordialmente por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual en el contenido de su artículo 25 establece: *“Con independencia de lo establecido en los capítulos I a 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...”*.

De la disposición descrita se concluye lo siguiente: i) la entrega de los Fondos de Aportaciones Federales es independiente de la ministración de recursos por concepto de participaciones federales, de allí que no es necesario que las entidades federativas hayan celebrado el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para estar en posibilidad de recibir recursos vía Fondos de Aportaciones Federales, si bien su entrega

³³ Registro No. 192329; Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 630 Tesis: P./J. 7/2000 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

si depende de la celebración de convenios de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Se trata pues, de figuras jurídicas distintas; ii) son recursos que entrega la federación a las haciendas públicas de las entidades federativas -es decir, los estados y el Distrito Federal- y los municipios; y iii) su ejercicio está condicionado al cumplimiento de determinados objetivos establecidos por la misma Ley de Coordinación Fiscal.

Si bien no existe una definición legal respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación los ha definido de la siguiente forma: *“Consisten en fondos de naturaleza federal que corresponden a una partida de la federación destinada a coadyuvar al fortalecimiento de los estado y municipios en apoyo a actividades específicas, diferentes al objeto de los subsidios federales”*³⁴.

Ahora bien, las características de los Fondos de Aportaciones Federales se encuentran descritas en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual indica que dichos recursos son:

- a) Inembargables
- b) No son gravables, ni pueden afectarse en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago (salvo las excepciones previstas en la misma Ley)
- c) Ni los Fondos de Aportaciones Federales, ni sus accesorios, pueden destinarse a fines distintos a los señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los Fondos de Aportaciones Federales descritos en la Ley de Coordinación Fiscal son 8: i) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; ii) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; iii) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; iv) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; v) Fondo de Aportaciones Múltiples; vi) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; vii) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y viii) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas.

³⁴ [J]; 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXII, Septiembre de 2005; pág. 1160.

III.2. Marco normativo de los Fondos de Aportaciones Federales.

El principal marco jurídico que regula las Aportaciones Federales es la Ley de Coordinación Fiscal; no obstante, existen diversos ordenamientos que regulan su ejercicio, control, evaluación, transparencia y fiscalización.

En esos términos, se expone a continuación el marco institucional que regula los Fondos de Aportaciones Federales:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley de Planeación.
- c) Ley de Coordinación Fiscal
- d) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- e) Ley General de Desarrollo Social.
- f) Ley General de Salud.
- g) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- h) Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- i) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- j) Presupuesto de Egresos de la Federación.
- k) Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal³⁵.
- l) Lineamientos Generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios³⁶.
- m) Acuerdo número 482 por el que se establecen disposiciones para evitar el mal uso, desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la educación básica y Normal (FAEB).

³⁵ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2007.

³⁶ Lineamientos publicados en el Diario oficial de la Federación el 21 de enero de 2008.

III.3. Ejercicio, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.

III.3.1. Ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales.

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, conforme a sus propias leyes, pero deben destinarse únicamente a los fines descritos en dicho ordenamiento.

Ello no implica en ningún momento que dejen de regirse por la legislación federal en cuanto a su uso, destino, transparencia, evaluación y fiscalización, ya que no pierden la naturaleza de recurso federal, aun cuando deben registrarse como ingresos propios por las entidades federativas y los municipios.

Lo anterior ha sido previsto por diversos criterios del Poder Judicial de la Federación:

“Las aportaciones federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los estados y los municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales. Por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 81 y el párrafo tercero del artículo 10, ambos de la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto Número 68, publicado el treinta de diciembre de dos mil en el Periódico Oficial de la entidad, al prever que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos entregarán a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, para la realización de su función fiscalizadora en relación con los fondos de aportaciones federales, el uno punto cinco por ciento del monto total de cada uno de esos fondos, lo que será considerado como gasto indirecto para efectos de la aplicación de dichos

recursos, transgreden los artículos 134, primer y cuarto párrafos, en relación con el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que afectan el principio de libre administración pública hacendaria federal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la federación. Lo anterior es así, con independencia de que dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un "convenio entre las partes", ya que tales recursos son gastos predeterminados que deben aplicarse en su integridad a los fines para los cuales fueron contemplados, por lo que en forma alguna puede alterarse su destino³⁷”.

“La administración pública hacendaria de los recursos federales compete a la federación conforme al Presupuesto de Egresos (que remite a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal), así como a los artículos 134, párrafos primero y cuarto, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a dicha federación le corresponde expedir las disposiciones que normen el uso y destino de las aportaciones federales. El artículo 34 Bis de la Ley de Hacienda de Michoacán al establecer "Para efectos de la determinación y pago del impuesto que regula este Capítulo, que se cause por las remuneraciones al personal transferido al Estado con motivo de la descentralización de los servicios de Educación y Salud, el monto a pagar por el gobierno del estado, será a cargo del gobierno federal, quien deberá transferir mensualmente el importe correspondiente, calculado sobre el monto que se asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para esta Entidad, correspondiente a los conceptos de servicios personales, en los siguientes fondos de aportaciones federales: a) Para la Educación Básica y Normal, b) Para los Servicios de Salud, c) Para la Educación Tecnológica y de Adultos. -Asimismo, se

37

APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Enero de 2002; Pág. 915

deberá transferir al gobierno del estado el monto equivalente de este impuesto, que derive del costo asumido por la federación, tratándose del personal Estatal homologado al Federal transferido.- Adicionalmente, el gobierno federal, transferirá al gobierno del estado, el cincuenta por ciento del monto del impuesto a cargo de éste, que se cause por la remuneración al personal al servicio de las instituciones educativas constituidas como organismos descentralizados del estado, con base en convenios suscritos con el gobierno federal, en los que se asumió el compromiso de cubrir el costo de operación por partes iguales." infringe el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados y, consecuentemente, es violatorio de los mencionados preceptos constitucionales³⁸".

III.3.2. Transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos.

En México se ha desarrollado a través de las últimas décadas una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, destacando avances en diversas vertientes como son el control interno de los Poderes Federales, el desarrollo de un sistema de pesos y contrapesos que permite a los diversos Poderes de la Unión controlarse entre sí a través principalmente de la rendición de cuentas y la fiscalización, así como mediante el acceso que se ha dado a la ciudadanía a la información pública gubernamental.

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización son pilares fundamentales de un gobierno democrático, el cual se encuentra obligado a transparentar sus acciones y a rendir cuentas a la ciudadanía. Lo anterior dado que la transparencia permite a los ciudadanos exigir a los servidores públicos su actuación conforme al marco institucional que rige a la Nación Mexicana, atacando la corrupción y la discrecionalidad por parte de los miembros del Poder Público, así como el desarrollo de acciones antidemocráticas, creando con ello confianza y certidumbre a la población.

La transparencia y la rendición de cuentas, se vuelven, junto con la evaluación de los resultados obtenidos en el ejercicio de los programas, herramientas de retroalimentación en

³⁸ **APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 34 BIS DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE ELLAS, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, Y 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL;** [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 873.

el proceso de planeación-programación y presupuesto, que permite a los entes gubernamentales una mayor eficiencia, eficacia y honradez en el ejercicio del gasto público.

Ahora bien, en cuanto a la transparencia de los Fondos de Aportaciones Federales, ésta se encuentra regulada por los siguientes ordenamientos:

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- Lineamientos Generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios.
- Acuerdo número 482 por el que se establecen disposiciones para evitar el mal uso, desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la educación básica y Normal (FAEB).

Ley de Coordinación Fiscal

El artículo 48 de la referida Ley establece la obligación para las entidades federativas y municipios de publicar informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales en sus órganos locales oficiales de difusión, así como de poner a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet, o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha en que entregan los informes correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración en los informes trimestrales³⁹, los informes referidos.

³⁹ La Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 107) establece la obligación para el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de entregar informes mensuales y trimestrales al Congreso de la Unión, los cuales deben contener, entre otros rubros, lo siguiente: i) La situación económica, incluyendo el análisis sobre la producción y el empleo, precios y salarios y la evaluación del sector financiero y del sector externo; ii) La situación de las finanzas públicas; iii) La evolución del gasto público, incluyendo el gasto programable y no programable y su ejecución; iv) los principales resultados de los programas y proyectos, y las disponibilidades de recursos en fondos y fideicomisos; y v) información detallada de la deuda pública evolución de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

Así mismo, respecto a los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en sus dos Subfondos (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal), la Ley de Coordinación Fiscal establece obligaciones específicas en materia de transparencia en el contenido del artículo 33.

Conforme a esto los gobiernos estatales y municipales deben: i) hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; ii) promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar; iii) informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y iv) proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que ésta les requiera sobre el uso del Fondo (en el caso de los municipios, la información debe entregarse a través de los gobierno de los estados).

Las reglas descritas en los rubros i) y iii) son aplicables también para los recursos que se ministran a las entidades federativas y municipios a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se constituye como la ley reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales⁴⁰.

Dicha Ley incorpora un Título Cuarto referente al Gasto Federal en las Entidades Federativas, y establece en el Capítulo Tercero de dicho Título, disposiciones relativas a la transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado.

En su artículo 85 se establece la obligación para las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de publicar los informes relativos al ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que le sean transferidos, incluyendo por tanto el rubro de los Fondos de Aportaciones Federales.

⁴⁰ Artículo 1, Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria.,

La publicación debe realizarse en los órganos locales oficiales de difusión y la información debe ponerse a disposición del público en general a través de las páginas de internet de los respectivos órdenes de gobierno, o bien, darlos a conocer a través de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha en que hayan remitido dicha información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los Informes Trimestrales. La norma descrita establece así mismo, la obligación de que los informes antes descritos incluyan la información correspondiente a la incidencia de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El 7 de mayo de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa, la reforma constitucional antes citada, tuvo como principal objetivo hacer más eficiente y transparente el ejercicio del gasto público federal, establecer las bases para la evaluación del resultado del ejercicio del mismo, homologar la contabilidad gubernamental a nivel nacional y fortalecer la fiscalización del gasto público federal.

El cambio al artículo constitucional antes descrito incluyó la reforma a la fracción XXVIII del artículo 73 de la Carta Fundamental, a efecto de facultar al Congreso de la Unión para *“expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirá la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la federación, los estados, los municipios, el Distrito federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”*.

En términos del artículo segundo transitorio del decreto, el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contaban con el plazo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor de la reforma (8 de mayo de 2008) para aprobar las leyes o reformas necesarias para dar cumplimiento al mismo.

En cumplimiento de la reforma descrita, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el

31 de diciembre de 2008. Este ordenamiento tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización⁴¹.

El 1 de septiembre de 2012 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con carácter de preferente, en términos del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuyo objetivo era transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno.

La iniciativa fue objeto de diversas reformas por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores, aprobándose por el Congreso de la Unión el día 6 de noviembre de 2012; fue promulgada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal el día 9 del mismo mes y año, y finalmente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de noviembre de 2012.

La reforma descrita tuvo como objetivo fundamental fortalecer la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del gasto de los diversos órdenes de gobierno, y homologar la presentación de la información financiera, acciones que derivan en una más eficaz y eficiente evaluación y fiscalización de los recursos públicos.

En el contenido de dicha reforma se incorporaron diversas disposiciones que rigen la transparencia de recursos de Fondos de Aportaciones Federales, específicamente de aquéllos destinados a la Educación, la Salud, la Infraestructura Social Municipal y la Seguridad Pública, destacando los siguientes puntos:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

- Las entidades federativas deben presentar información relativa a dichos Fondos conforme a lo siguiente:
- Deben entregar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal y publicar en su respectiva página de Internet la siguiente información:

⁴¹ Artículo 1 de la Ley general de Contabilidad Gubernamental.

- i) Número total del personal comisionado y con licencia -incluyendo nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino-.
 - ii) Pagos retroactivos realizados durante el periodo correspondiente hasta por cuarenta y cinco días naturales -debe acreditarse la asistencia del personal beneficiario y precisarse el tipo de plaza y el periodo que comprende-.
 - iii) Cifras de matrícula escolar.
 - iv) Número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico, normal, de educación tecnológica y de adultos, por escuela⁴².
- Asimismo, se establecen diversas facultades a la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal, cuyo objetivo primordial es transparentar el ejercicio del gasto público en materia de servicios personales, que se eroga a través de los referidos fondos de aportaciones federales; poner dicha información a disposición del público en general a través de su página de Internet, y a disposición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como de las entidades de fiscalización locales y federal, y a los órganos de control del gobierno federal y los gobiernos locales.

Fondo de Aportaciones Federales en materia de Salud.

- Conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las entidades federativas deben publicar y entregar trimestralmente a la SSA del gobierno federal, de manera trimestral la siguiente información: i) número total, nombres, códigos de plaza y funciones específicas del personal comisionado, centro de trabajo de la comisión, así como el periodo de duración de la comisión; ii) pagos retroactivos realizados (no podrán ser superiores a 45 días naturales y deberá acreditarse la asistencia del personal; iii) pagos realizados, diferentes al costo asociado a la plaza.
- Por otra parte, establece que la SSA analizará la información proporcionada por las entidades federativas y comunicarles aquellos casos en los que se encuentren

⁴² Artículo 73, Ley General de Contabilidad Gubernamental.

diferencias, a fin de que éstas sean subsanadas antes de terminar el primer mes del trimestre consecutivo al reportado y le atribuye facultades para:

- i) Conciliar el número y tipo de plazas de las ramas médica, paramédica y afines por centro de trabajo identificando su origen (federal o estatal).
 - ii) Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave y Clave Única de Registro de Población.
 - iii) Enviar durante el primer trimestre del año a la Cámara de Diputados el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique que la asignación salarial no sea compatible geográficamente o temporalmente y reportar durante el tercer trimestre del año, sobre la corrección de las irregularidades detectadas.
 - iv) Examinar el monto de las remuneraciones cubiertas a efecto de comunicar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los casos en que superen los ingresos promedio de cada una de las categorías, conforme al tabulador salarial autorizado.
 - v) Contar con un registro actualizado (a más tardar el último día hábil de julio del ejercicio fiscal) de la totalidad del personal federalizado, así como la función que desempeña.
- Asimismo, establece diversas atribuciones a la citada dependencia de la administración pública federal, y le obliga a poner la información citada al acceso del público en general a través de su página de Internet, primordialmente, la referente al ejercicio de los recursos públicos en servicios personales, así como dar acceso al registro, a través de su sistema, a las entidades de fiscalización locales y federal.

Fondo de Infraestructura Social Municipal

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece la obligación para los municipios, de enviar a través de las entidades federativas, información contable, presupuestaria, programática y complementaria para generar las cuentas nacionales, sobre

la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en las obras y acciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal⁴³.

Asimismo, se establece la obligación para la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal de remitir trimestralmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la información que reciba correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, así como publicar dicha información en su página de Internet, debiendo actualizarla trimestralmente.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Se establece la obligación para los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de difundir en su página de Internet -ya sea en la propia o en la de las entidades federativas previo convenio de colaboración administrativa- la información relativa al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, especificando cada uno de los destinos señalados para dicho Fondo en la Ley de Coordinación Fiscal⁴⁴.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (recursos destinados a la Seguridad pública).

Conforme a la Ley, las entidades federativas deberán incluir en los reportes periódicos de información contable, financiera, programática y complementaria, la cual debe estar claramente asociada con las estrategias definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y difundir en sus páginas de Internet, la información relativa a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, incluyendo lo siguiente:

- i) Información sobre el ejercicio, destino y cumplimiento de los indicadores de desempeño de los programas beneficiados con los recursos de los fondos.
- ii) Disponibilidades financieras correspondientes a otros ejercicios fiscales.

⁴³ Artículo 75 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

⁴⁴ Artículo 76, de la Ley general de Contabilidad Gubernamental y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

iii) Presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente al ejercicio fiscal⁴⁵.

Información en materia de deuda contraída, utilizando los Fondos de Aportaciones Federales como garantía de pago.

Las entidades federativas y los municipios deben publicar e incluir en los Informes Trimestrales, la información relativa a las características de las obligaciones contraídas utilizando los Fondos de Aportaciones Federales como garantía, incluyendo la siguiente información:

- i. Tipo de obligación.
- ii. Fin, destino y objeto.
- iii. Acreedor, proveedor o contratista.
- iv. Importe total.
- v. Importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos.
- vi. Plazo.
- vii. Tasa a la que, en su caso, esté sujeta.

Por cuanto hace a las obligaciones de saneamiento financiero a través de amortización de deuda pública, los estados y los municipios, deben especificar en el caso de las amortizaciones, lo siguiente:

- 1) Reducción del saldo de su deuda pública bruta total con motivo de cada una de las amortizaciones, con relación al registrado al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior.
- 2) Comparativo de la relación deuda pública bruta total a producto interno bruto del estado entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización.
- 3) Comparativo de la relación deuda pública bruta total a ingresos propios del estado o municipio, según corresponda, entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización; y 4) tipo de operación de saneamiento financiero que, en su caso, hayan realizado, incluyendo la relativa al saneamiento de pensiones.

⁴⁵ Artículo 77 Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Presupuesto de Egresos de la Federación (para el ejercicio fiscal de 2013)

Como fue expuesto con anterioridad, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento de Planeación Nacional de Desarrollo a través del cual se relacionan los objetivos de corto plazo con los objetivos de mediano plazo de la planeación.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al constituirse como ley reglamentaria de la Constitución en materia de gasto público, regula el proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, estableciendo límites para el Ejecutivo Federal y para la Cámara de Diputados para el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia presupuestaria.

El artículo 42 del referido artículo, en el contenido de la fracción VII del mismo, establece facultades para la Cámara de Diputados de incorporar disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de asegurar que el gasto público sea ejercido conforme a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Las disposiciones incorporadas por la Cámara Baja deben ser acordes a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con fundamento en lo anteriormente descrito, el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados respectivamente, durante varios ejercicios fiscales incorporaron disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación cuyo fin fue garantizar la transparencia y rendición de cuentas del gasto público federalizado, en el cual se encuentran los recursos ministrados a las entidades federativas y municipios por concepto de Fondos de Aportaciones Federales.

No obstante, la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental anteriormente descrita, incorporó en el texto legal diversas disposiciones en materia de transparencia que con antelación se incorporaban en los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación, garantizando su permanencia (debe recordarse que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación tiene vigencia anual).

Es importante señalar que la vigencia de las reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, no representan en sí mismas un impedimento para que, de considerarse necesario, el Ejecutivo Federal o la Cámara de Diputados establezcan en los Decretos de

Presupuestos de Egresos de ejercicios fiscales subsecuentes, disposiciones adicionales que regulen el ejercicio, control, evaluación, transparencia y/o rendición de cuentas del gasto federalizado.

III.3.3. Evaluación del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

La reforma constitucional aprobada por el Constituyente Permanente y que entró en vigor durante el ejercicio fiscal de 2008, cuya finalidad fue, entre otras, la de mejorar la calidad en el ejercicio del gasto público, introdujo reformas al artículo 134 de la Carta Fundamental cuyo objetivo es que los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Atendiendo a la reforma constitucional antes descrita, los resultados del ejercicio los recursos públicos serán evaluados por instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos, en los términos del párrafo anterior. A fin de regular el citado precepto constitucional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en el contenido del artículo 110 de la misma, principios básicos a los que debe sujetarse la evaluación de los recursos públicos federales; la Ley de Coordinación Fiscal establece asimismo la obligación para las entidades federativas y municipios de sujetarse a los principios que en materia de evaluación contempla la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los principios establecidos en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria consisten básicamente en lo siguiente:

- La evaluación del desempeño debe realizarse a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas.
- La verificación se realiza con base en indicadores estratégicos y de gestión.

- Las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetan a diversos requisitos; las evaluaciones deben realizarlas por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia.
- Las evaluaciones tienen carácter público y al menos deberán contener la información establecida expresamente por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Las materias sobre las cuales pueden versar las evaluaciones son las siguientes: a) políticas públicas; b) programas, y c) el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.
- Deben establecerse programas anuales de evaluaciones.
- Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas.
- Deberán presentarse resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

Adicionalmente, la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental antes citada, incorpora regulación en materia de evaluación de los recursos federalizados, conforme a la cual las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, deben enviar al Consejo Nacional de Armonización Contable los criterios de evaluación que se utilizarán para evaluar el ejercicio de los recursos federales ministrados a los gobiernos locales, así como lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar las evaluaciones al ejercicio del gasto y los indicadores estratégicos y de gestión. Lo anterior tiene como finalidad que el Consejo determine los formatos que deberán utilizar los diferentes órdenes de gobierno para la difusión de los resultados de las evaluaciones.

Es importante señalar, que el artículo 134 de la Carta Magna establece que la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas, debe de ser utilizada como una herramienta de retroalimentación en el proceso de presupuestación. No obstante, dicho principio no se aplica en diversos Fondos de Aportaciones Federales, cuyo monto se fija

anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por mandato de Ley⁴⁶, por lo que aún y cuando existe el mandato legal de evaluar el resultado de la aplicación de los recursos, éste no se utiliza como una herramienta que permita aumentar o disminuir los montos a presupuestar en años subsecuentes por concepto de Aportaciones Federales.

III.3.4. Fiscalización del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 79) faculta a la Entidad Superior de Fiscalización, denominada Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales (con excepción de las Participaciones Federales). En términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, puede entenderse por fiscalización a la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública.

La citada Ley de Fiscalización indica que la fiscalización comprende, entre otros rubros, la revisión de los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; manejo, custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en la Cuenta Pública, conforme a las disposiciones a las que en su caso, deban sujetarse. El objeto de la fiscalización es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

En los términos citados, corresponde originalmente a la Auditoría Superior de la Federación la facultad para fiscalizar el ejercicio del gasto y el cumplimiento de las metas y objetivos a los que se encamina dicho ejercicio, es por ello que corresponde originalmente a

⁴⁶ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y Fondo de Aportaciones para de Fortalecimiento de las Entidades federativas.

esa entidad la fiscalización de los recursos correspondientes a los Fondos de Aportaciones Federales que se hayan ministrado a las entidades federativas y municipios. No obstante lo anterior, la referida Ley permite a la Auditoría Superior de la Federación celebrar convenios con los órganos de fiscalización de las entidades federativas para que sean éstas las que realicen directamente la fiscalización de los recursos antes descritos.

Al efecto, la Auditoría Superior de la Federación debe establecer los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el caso de que las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deben hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación, para que en términos legales se inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que pudiera haber lugar.

Es importante señalar que el legislador al emitir la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, retomo de diversos decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación, la figura del *“Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado”*⁴⁷, mismo que tiene por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones que realiza el ente fiscalizados federal al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y en su caso a los municipios y órgano político administrativos del Distrito Federal. El 50% de los recursos del programa deben ser ejercidos por la Auditoría Superior de la Federación de manera Directa, y el 50% restante puede entregarse a las entidades locales de fiscalización a través de la celebración de convenios, a fin de que éstas fiscalicen los recursos federales.

Conforme al citado ordenamiento, en caso de que se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos o entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios u órgano político administrativos del DF, la entidad superior de fiscalización federal debe proceder a formular los respectivos pliegos de observaciones, y en caso de que éstos no se solventen,

⁴⁷ Título Tercero, de la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de Gobierno locales y por particulares.

fincar las correspondientes responsabilidades resarcitorias y/o promover ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y/o penales a que haya lugar.

CAPÍTULO IV

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP) Y FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)

IV.1. Contexto económico de la creación de los Fondos de Aportaciones Federales. Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León es electo Titular del Poder Ejecutivo Federal el 1 de diciembre de 1994, al ser elegido como candidato del Partido Revolucionario Institucional tras la muerte del candidato original de ese partido político, Luis Donaldo Colosio.

A pesar de que se tenía la expectativa de que su gobierno se consolidaría como la continuidad del régimen de ex presidente, Carlos Salinas de Gortari, el entonces Presidente Zedillo incorpora en su gabinete a personajes no militantes de partidos políticos, e incluso a miembros de partidos de la oposición, como fue el caso de Fernando Antonio Lozano Gracia (del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional). Contrario a las expectativas de la población, y en particular de los inversionistas, no ratifica al Secretario de Hacienda y Crédito Público que ejerció el cargo durante el sexenio Salinista; esto, entre otros factores, pudo provocar dudas en los inversionistas respecto al manejo de la hacienda pública y la continuidad de las políticas hacendarias.

Del comportamiento de los inversionistas se desencadenó una importante caída de la moneda mexicana, la cual fue coloquialmente conocida como “*el error de diciembre*”, ya que durante las primeras semanas del nuevo gobierno, se registró una creciente pérdida de las reservas del Banco de México, motivada en gran parte por la sobrevaloración del peso y las acciones de los especuladores. El 22 de diciembre de 1994, el Titular del Ejecutivo decide la libre flotación de la paridad peso dólar, provocando una fuga masiva de capitales especulativos que generó la pérdida del 60% del valor del peso en menos de un año.

En febrero de 1995, derivado de la gravedad de la crisis mexicana que provocó a nivel internacional el denominado “*efecto Tequila*”, el sistema financiero internacional a través del Fondo Monetario Internacional y dirigido por el Tesoro de los Estados Unidos, hizo un

préstamo al gobierno mexicano por un monto de 51,000 millones de dólares. Para ello, el Estado mexicano se comprometió a implementar un Plan de Austeridad que incluyó el alza de impuestos indirectos (se incrementa a un 15% el Impuesto al Valor Agregado) y de las tarifas de los servicios públicos, así como a contener los salarios por debajo de los nuevos precios y depositar en el banco norteamericano los ingresos por la venta petrolera.

A fin de atraer el capital y fomentar el empleo, el Presidente Zedillo privatizó Ferrocarriles Mexicanos y las comunicaciones vía satélites.

El Plan Nacional de Desarrollo del entonces Ejecutivo Federal, se destacó por una marcada tendencia a la creación de un “*Nuevo Federalismo*”, mismo que implicó en gran parte, **la descentralización de funciones a las entidades federativas, y con ello la descentralización de recursos presupuestarios**. Asimismo, se llevó a cabo la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual se constituyó al municipio como orden de gobierno, con libre administración de su hacienda pública, y se dotó a ese orden de gobierno de facultades⁴⁸.

IV.2. FASP

IV.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴⁹

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 presentó como una de sus principales vertientes el rubro de “*Nuevo Federalismo*”; a través del cual se pretendía brindar impulso al federalismo, mediante una redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales.

Es importante decir que la crisis financiera de 1995 no sólo representó problemáticas para las finanzas públicas federales, sino que implicó que las entidades federativas incrementaran su nivel de endeudamiento, por lo que se dio la necesidad por parte del gobierno federal de implementar medidas para rescatar a dichos órdenes de gobierno.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno del Presidente Zedillo buscó reconocer que todos los órdenes de gobierno, tendrían que asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

⁴⁹ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

Sustentándose en lo anterior se llevó a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal. Se propuso en esos términos impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, sustentándose en criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades, así como la descentralización administrativa.

Por lo que respecta al tema de seguridad pública, el 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de dicha reforma, se estableció la concurrencia de la función de la Seguridad Pública como una tarea a cargo de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios. Asimismo, se incorporó la obligación para los referidos órdenes de gobierno de coordinarse a fin de constituir un *“Sistema Nacional de Seguridad Pública”*. En esos términos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establecieran las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización, el ingreso, la selección, la promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el rubro 2, *“Por un Estado de Derecho y un país de leyes”*, dentro de sus estrategias y líneas de acción, propuso emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público, basándose en la reforma constitucional antes descrita.

Para ello, buscó definir estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, crear la carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, para lo cual se propuso la iniciativa de Ley a través del cual

se reguló al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la prestación y coordinación del servicio de seguridad pública.

Se instauró un mecanismo de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, al cual se le dio la naturaleza jurídica de “*Consejo Nacional*”, mismo que funge como responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno. A través del Consejo se establecieron y reforzaron convenios entre el gobierno federal y los de los estados y municipios, que preveían programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto.

Durante el ejercicio fiscal de 1997, se celebraron convenios de coordinación con las entidades federativas, con el fin de transferirles recursos para seguridad pública. Para ello, las entidades federativas se obligaron a constituir un fideicomiso al cual se depositaban los recursos federales que eran ministrados a través del Ramo General 23 “*Provisiones Salariales y Económicas*”. Posteriormente, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1999, los recursos se incorporaron en el Ramo General 33, transformando su naturaleza jurídica a Aportaciones Federales.

IV.2.2. Marco normativo del FASP.

El FASP se encuentra regulado en diversos ordenamientos jurídicos, destacando la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se constituyó. Si bien tuvo su origen en el sexenio del Presidente Zedillo, posteriormente entró en vigor el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, a través del cual se estableció en el contenido del artículo 21 de dicho ordenamiento que: “*los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a esos fines*”.

Derivado de la referida reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009 y que regula los fondos de ayuda federal

para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Carta Magna, entre los cuales se encuentra el FASP.

IV.2.3. Origen de los recursos del FASP

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal (art. 44) el FASP se constituye con cargo a los recursos Federales determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual la Secretaría de Gobernación formula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

La entrega de los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades federativas se lleva a cabo a con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina. Para ello, el referido Consejo debe considerar criterios que incorporen:

- Número de habitantes de los estados y del Distrito Federal.
- Índice de ocupación penitenciaria.
- Implementación de programas de prevención del delito.
- Recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios.
- Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Respecto a dicho punto, se considera que los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de recursos no se ha actualizado conforme a los criterios de presupuesto basado en resultados cuyo fundamento es el artículo 134 de la Constitución Federal, reformado en el ejercicio fiscal de 2008 y descrito con antelación. En esos términos, no se considera aún en los criterios de distribución, la eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos, ni el resultado de las evaluaciones que respecto al cumplimiento de los objetivos del ejercicio de los recursos se llevan a cabo.

Lo anterior, implica un incentivo perverso para las entidades federativas, ya que no necesitan demostrar que los recursos son ejercidos para el bienestar de la población, para que le sean ministrados los mismos en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Como se muestra posteriormente en el rubro de evaluación del FASP, dicho fondo presenta

importantes niveles de subejercicios⁵⁰, situación por demás negativa atendiendo a la problemática que en materia de seguridad pública priva en el país.

Esto se constituye como un tema relevante considerando que conforme al Informe de Rendición de Cuentas de la Auditoría Superior de la Federación el ejercicio fiscal de 2011, los recursos asignados a este fondo durante el periodo de 1999 a 2011 son superiores a los 67,000.0 millones de pesos, lo cual representó un 3.2% del total de los ingresos propios de los estados y un 22.3% de los recursos destinados al sector seguridad pública.

Conforme al mismo informe de la ASF: *“El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el encargado de verificar que las entidades eroguen y apliquen los recursos del FASP dentro del ejercicio fiscal que corresponda, de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; sin embargo, las entidades no han logrado un ejercicio oportuno, ya que, al 31 de diciembre de 2011, sólo habían ejercido 4,252.0 millones de pesos, lo que representó el 59.7% de los recursos asignados; siendo Durango el estado con el mayor nivel de ejercicio con el 98.6%. En 2010, los recursos pendientes por aplicar representaron el 31.7% del total ministrado y en 2009 fue el 35.1%, lo que muestra la recurrencia en el subejercicio de este fondo y las deficiencias en los procesos de planeación, programación y aplicación de estos recursos⁵¹”*.

El no considerar la evaluación del ejercicio de los recursos para la distribución del mismo, puede ser uno de los factores que producen los subejercicios del Fondo, ya que, como se citó con anterioridad, no se considera para su repartición en los estados y el Distrito Federal, el cumplimiento de los objetivos y metas.

Ahora bien, la información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada estado y el Distrito Federal, debe por mandato legal, publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y los

⁵⁰ Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se considera subejercicio de gasto a las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución (art. 2 frac. LII).

⁵¹ Página Web de la ASF:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/008_MR_FASP_2011_a.pdf. última revisión: 27/03/13.

convenios de coordinación que se celebren entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con sus respectivos anexos técnicos, se suscriben en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación de la información antes mencionada.

IV.2.4. Entrega de los recursos del FASP

Los recursos del FASP deben enterarse de forma mensual por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades federativas, durante los primeros diez meses del año, debiendo ser dicha entrega de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo; no obstante, la Ley contempla como excepción a la citada regla el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de las obligaciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal respecto al FASP (destaca que a la fecha, no se ha materializado dicha excepción).

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas deben reportar trimestralmente al Congreso de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia. Sobre este punto, destaca que en el Informe de Resultados de la Auditoría Superior de Fiscalización para el ejercicio fiscal de 2011, se indica que los resultados de la evaluación del control interno de las 32 entidades federativas manifestaron la existencia de insuficiencias importantes en los procesos operativos del fondo, así como debilidades en el sistema de control contable y administrativo y en los mecanismos de operación. En el rubro de evaluación del FASP, que se expone con posterioridad en el presente trabajo, se muestra que existen entidades federativas, que incumplen con sus obligaciones legales en materia de transparencia.

IV.2.5. Destino y ejercicio de los recursos

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FASP deben destinarse forzosamente a los siguientes rubros:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores (estos recursos tienen el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que derivan de tales recursos están a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal).
- Equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos se aplican conforme a los programas estatales de seguridad pública, no obstante, dichos programas derivan del Programa Nacional de Seguridad Pública, el cual es acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, es decir, hay una clara centralización en cuanto al destino de los recursos, toda vez que en términos de ley, los programas estatales deben estar alineados respecto del programa federal.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la obligación para las instituciones de seguridad pública de la federación, de los estados, el Distrito Federal y los municipios, de coordinarse, entre otros rubros, para proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación (art.

7), no obstante, no debe perderse de vista que se trata finalmente de un programa del gobierno federal, en el que, aun participando otros niveles de gobierno, la definición del mismo corresponde al Ejecutivo Federal, en términos del Apartado A) del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación.

Ahora bien, en términos del referido ordenamiento los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se componen con los recursos destinados a la seguridad pública previstos en los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y los del FASP. La programación, presupuesto, ministración, ejercicio, control y fiscalización de los recursos, debe realizarse en términos de lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (art. 142).

IV.2.6. Disposiciones específicas en materia de transparencia.

A fin de que los recursos sean ejercidos con mayor transparencia, la Ley del Sistema General de Seguridad Pública establece que la concentración de los recursos del FASP, una vez ministrados por el gobierno federal, debe realizarse en una cuenta específica, conjuntamente con los rendimientos que generen, ello con la finalidad de identificarlos y separarlos del resto de los recursos que con cargo a su presupuesto destinen a seguridad pública.

Por otra parte, indica que las autoridades de seguridad pública de los gobiernos de los estados, de los municipios deberán rendir informes trimestrales al Secretariado Ejecutivo del Sistema sobre los movimientos que presenten las cuentas específicas, la situación en el ejercicio de los recursos, su destino así como los recursos comprometidos, devengados y pagados.

No obstante, destaca, conforme al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, al menos 11 entidades federativas observaron transferencias indebidas a otras cuentas bancarias con destino no identificado, no fueron registrados los rendimientos financieros a la cuenta del FASP, y se encontraron faltantes de recursos por un total de 553.1 millones de pesos.

Sobre este punto, en la reciente reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental citada en el Capítulo II del presente trabajo, a través de la cual se establecieron criterios de transparencia y evaluación para el ejercicio de los recursos públicos, incorporó una reforma al artículo 69 que establece:

1. La obligación de las entidades federativas de presentar en su información financiera, la relativa a la cuenta bancaria productiva específica en la que se haya depositado recursos federales recibidos por cualquier concepto (incluido, por supuesto, los Fondos de aportaciones federales).
2. En las cuentas bancarias productivas específicas se manejan exclusivamente los recursos federales del ejercicio fiscal respectivo y sus rendimientos, y no podrán incorporarse recursos locales ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

Si bien la reforma es reciente y deberá pasar un término razonable para evaluar su aplicación, se considera que las disposiciones lograrán una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y facilitarán el proceso de evaluación y fiscalización del mismo.

IV.2.7. Cancelación y suspensión de ministración de los recursos

El FASP se distingue de los otros Fondos de Aportaciones Federales, en que el mismo puede ser cancelado por una resolución del Pleno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de incurrir las entidades federativas en lo siguiente:

- Incumplir las obligaciones relativas al suministro, intercambio y sistematización de la información de Seguridad Pública, o violar las reglas de acceso y aprovechamiento de la información de las bases de datos.
- Incumplir los procedimientos y mecanismos para la certificación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Abstenerse de implementar el servicio telefónico nacional de emergencia.
- Aplicar los recursos aportados para la seguridad pública para fines distintos a los que disponen las disposiciones jurídicas aplicables.

- Aplicar criterios, normas y procedimientos distintos a los establecidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.
- Establecer y ejecutar un Modelo Policial básico distinto al determinado por el Consejo Nacional.
- Establecer servicios de carrera ministerial y policial sin sujetarse a lo dispuesto en la Ley del Sistema General de Seguridad Pública y disposiciones que de ella emanen.
- Abstenerse de constituir y mantener Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en operación las instancias, centros de control de confianza y academias.
- Cualquier incumplimiento a las obligaciones que afecte a los mecanismos de coordinación en materia de Seguridad Pública.

El Ley antes referida señala que la cancelación de la ministración de los recursos por concepto de los fondos de ayuda federal, supone la pérdida de los mismos, por lo que no tienen el carácter de recuperables o acumulables, por lo cual los recursos en el caso de cancelación deben permanecer en la Tesorería de la Federación al finalizar el ejercicio fiscal, salvo que en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, se destinen a otras entidades federativas o municipios para llevar a cabo la función de seguridad pública, sin que se genere, para éstas, el derecho a recibir los recursos con posterioridad.

Existe asimismo contemplada en la Ley del Sistema General de Seguridad Pública la figura de la *“suspensión provisional de la ministración de los recursos”*, la cual se podría materializar en caso de advertirse incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley, los acuerdos generales o los convenios; en este caso el Secretariado del Consejo Nacional de Seguridad Pública puede decretar la suspensión provisional de las aportaciones subsecuentes. La suspensión de ministración de fondos subsiste hasta que se aclare o subsane la acción u omisión que dio origen al incumplimiento.

La suspensión provisional en el otorgamiento de los recursos no implica la pérdida de los mismos por parte de las entidades federativas o municipios, los cuales pueden aclarar o subsanar la acción u omisión que dio origen al incumplimiento, mientras no se emita la resolución que declare la cancelación.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuenta con facultades para determinar, en forma definitiva e inatacable, sobre la existencia del incumplimiento y determinará, en su caso, la cancelación e incluso, cuando proceda, la restitución de los recursos, con independencia de las responsabilidades que otras leyes establezcan. La suspensión o cancelación deben informarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos correspondientes.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública cuenta con atribuciones para resolver la procedencia de requerir la restitución de los recursos utilizados en forma indebida o ilícita, las entidades federativas o, en su caso, municipios contarán con un plazo de 30 días naturales para efectuar el reintegro; en caso contrario, los recursos podrán descontarse de las participaciones o aportaciones que le correspondan para el siguiente ejercicio fiscal.

Cabe advertir, que el Consejo Nacional de Seguridad Pública se encuentra conformado por: i) el Presidente de la República; ii) El Secretario de Gobernación; iii) El Secretario de la Defensa Nacional; iv) El Secretario de Marina; v) el Procurador General de la República; **vii) los gobernadores de los estados viii) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;** y ix) el Secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior es importante toda vez que a pesar de que la Ley establece una medida que en caso de incumplimiento de las disposiciones legales permitiría la suspensión provisional y/o cancelación de la entrega de los recursos por concepto del FASP, e incluso la restitución de los mismos, la materialización de dichos supuestos presenta claras dificultades, atendiendo a la conformación del Consejo (se considera sumamente difícil que los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno aprueben dichas medidas, ya que podría implicar que en caso de incumplimiento por parte de su entidad federativa, les pudieran ser asimismo aplicadas). De ello, las mismas no han sido materializadas.

Destaca asimismo en la Ley del Sistema General de Seguridad Pública que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales, locales y municipales por el manejo o aplicación ilícita de los recursos, son consideradas violaciones graves a la Constitución y a las leyes que de ella emanan.

IV.2.8. Evaluación del ejercicio de los recursos del FASP.

A fin de poder evaluar cuantitativamente el ejercicio de los recursos del FAEB, se utilizó información de los Informes Sobre la Situación de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública⁵², considerando al efecto los informes correspondientes al segundo semestre de los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal					
Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto	
Aguascalientes	2013			0%	
	2012		0%	82%	
	2011	0.7%	95.8%	93.4%	
	2010	97.4%	99.6%	100%	
	2009	99.8%	99.9%		
Baja California	2013			No reportó	
	2012		0%		
	2011	26.3%			
	2010	Gobierno del Estado	100%		
		SSP	82.8%		
	2009	97.3%			
	2008	99.3%			
2007	99.7				
Baja California Sur	2013			No reportó	
	2012		20.7%		
	2011	5.5%	100%		
	2010	97%	100%		
	2009	100%	99.9%		
	2008	100%			
Campeche	2013			1.1%	
				Rendimientos 0.0%	
	2012		0%	88.4%	

⁵² Los Informes referidos pueden consultarse en la página de internet de la SHCP; www.shcp.gob.mx; última revisión 06/09/2013

Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto
Campeche	2012			Rendimientos 0%
	2011	71.9%	96.4%	96.5%
	2010	98.7%	100%	Rendimientos 61.5%
	2009	100%	100%	100%
Coahuila	2013		No reportó	100%
	2012			100%
	2011	0%		100%
	2010	100%		100%
Colima	2013		59%	No reportó
	2012			
	2011	73.2%		
Chiapas	2013			5.5%
	2012		12.4%	71.7%
	2011	20.5%	86.4%	93.3%
Chiapas	2010	94%	97.9%	98.1%
	2009		99.7%	99.7%
	2008		98%	
Chihuahua	2013			43.9%
	2012		5%	78.7%
	2011			99.2
	2010			99.6%
	2009	94.7%		99.9%
	2008	98.3%		
	2007	99.5%		
Distrito Federal	2013			(SSP DF) 72.6%
				(TSJ DF) 0%
				(CGDF) 0% ⁵³
				(Subsecretaría del Sistema Penitenciario) 100%
				(PGJ DF) 100%
2012		(Gobierno del DF) 2.1%		
2011	3.9%	(Gobierno del DF) 82.6%		

⁵³ Contraloría General del DF

Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto
Distrito Federal	2010	87.8%		
Durango	2013			37.1%
	2012		20%	86.9%
	2011	66.9%	63.6%	
	2010	100%		
	2009	100%		
	2008	100%		
	2007	100%		
Guanajuato	2013			0%
	2012		0%	97.6%
Guanajuato	2011	0%	100%	100%
	2010	100%	100%	
	2009	100%	100%	
Guerrero	2013			No reportó
	2012		60.1%	
	2011	81.3%	99.5%	
Guerrero	2010	100%		No reportó
	2009	100%		
Hidalgo	2013			5.5%
	2012		100%	53.8%
	2011	100%	100%	100%
	2010	100%	100%	
	2009	100%	100%	
Jalisco	2013			0%
	2012		100%	
	2011	100%	100%	
	2010	100%	100%	
	2009	100%	100%	
México	2013			36.1%
	2012		36.5%	
	2011	52.5%		
	2010	95.3%		
	2009	99.9%		
	2008	99.9%		
	2007	100%		

Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto
Michoacán	2013			100%
	2012		100%	100%
	2011	100%		100%
	2010	100%		
	2009	100%		
	2008	100%		
	2007	100%		
Morelos	2013			10.9%
	2012		0%	61%
	2011	12.7%	73.8%	91.5%
	2010	100%	99%	
Morelos	2009	100%	90.7%	
	2008	100%	100%	
	2007	100%		
Nayarit	2013			22.9%
	2012		100%	78.5%
	2011	92.8%		90.5%
Nayarit	2010	99.8%		
	2009	100%		
Nuevo León	2013			87.7%
	2012		71.2%	87%
	2011	100%	100%	99.2%
	2010	100%	100%	100%
	2009	100%	100%	100%
	2008	100%		
	2007	100%		
Oaxaca	2013			No reportó
	2012		0%	100%
	2011	1.2%	97%	100%
	2010	100%	100%	100%
	2009	0%	100%	100%
	2008	0%	0%	
	2007	0%		
Puebla	2013			100%
	2012		No reportó	100%
	2011	CEC SNSP 83.3%		100%

Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto
Puebla		Comité Administrador Poblano de Espacios Educativos 98.2%		
	2010	100%		
	2009	100%		
Querétaro	2013		No reportó	100%
	2012			100%
	2011	100%		100%
	2010	100%		100%
Querétaro	2009	100%		100%
	2008	100%		
Quintana Roo	2013		No reportó.	(Cobertura estatal) 3.8%
	2012			(Cobertura estatal) 65.7%
Quintana Roo				(Othon P. Blanco) 59.6%
	2012			(Benito Juárez) 66.4%
	2011	3%		(Cobertura estatal) 83.2%
	2011			(Cozumel) 83.2%
	2010			(Othon Blanco) 91.4%
	2010			(Benito Juárez) 92.7%
	2009		99.8%	(Cobertura estatal) 94.1%
			(Cobertura estatal) 99.9%	
			(Othon Blanco) 99.1%	
			(Benito Juárez) 100%	
San Luis Potosí	2013			100%
	2012		100%	
	2011	100%	100%	
	2010	100%	100%	
	2009	100%	100%	
	2008	100%		
	2007	100%		
Sinaloa	2013			100%
	2012		100%	100%

Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto
Sinaloa	2011	100%		100%
	2010	100%		100%
	2009	100%		
	2008	100%		
	2007	100%		
Sonora	2013		No reportó	61.6%
	2012			92.4%
	2011	100%		97.8%
	2010			96.5%
Tabasco	2013			15.3%
	2012		8.4%	88.1%
	2011	100%	93.3%	91.2%
	2010	100%	98.5%	99.1%
	2009	100%	100%	100%
	2008	100%	100%	
Tamaulipas	2013			21.9%
	2012		100%	79.4%
	2011	100%	100%	98.6%
	2010	100%	100%	99.7%
	2009	100%	100%	100%
Tlaxcala	2013			1.4%
	2012		18.3%	58.5%
	2011	7%		93.2%
Veracruz	2013	No reportó	No reportó	Recursos 2013 (SSP, PGJ, SEGOB, TSJ) 0%
	2012			(Secretaría de Desarrollo Social estatal) 54.9%
				(SSP, PGJ, SEGOB, TSJ) 50.8%
				(Secretaría de Desarrollo Social estatal) 23%
				(Secretaría de Desarrollo Social Estatal) 97.2%
2009	(Secretaría de Desarrollo Social Estatal) 99%			
Yucatán	2013			No reportó

Gobierno del Estado	Ejercicio al que corresponden los recursos	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2011 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2012 Avance en el ejercicio del gasto	Informes Sobre la Situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2° trimestre 2013 Avance en el ejercicio del gasto
Yucatán	2012		40%	
	2011	84.2%		
	2010	95.8%		
	2009	97.2%		
	2008	97.1%		
	2007	95.9		
Zacatecas	2013		No reportó	No reportó
	2012			
	2011	100%		

De la información antes expuesta se concluye lo siguiente:

1. 37.5 % de las entidades federativas (12 entidades federativas), ha incumplido durante por lo menos un ejercicio fiscal, con la obligación legal de informar respecto del ejercicio de los recursos públicos del FAEB.
2. 28% de las entidades federativas (9 entidades federativas) presentaron una erogación menor al 6% de los recursos del Fondo durante el segundo trimestre, por lo menos en uno de los ejercicios fiscales, es decir, al segundo trimestre (la mitad del ejercicio fiscal), no ha erogado ni siquiera un 6% de los recursos correspondientes al FASP, por lo menos durante un ejercicio fiscal de los 3 analizados.
3. Únicamente **7 entidades federativas, no presentaron subejercicio** en la erogación de los recursos, es decir, cumplen con el principio de anualidad del presupuesto que consiste en que los recursos de un respectivo ejercicio fiscal deben erogarse durante el mismo (artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) conforme a los informes que fueron presentados por parte de las mismas.
4. A pesar de que por mandato de Ley (art. 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) se establece la obligación para las entidades federativas de utilizar el Sistema para reportar la información del ejercicio del gasto

público federalizado, y de que se emitieron lineamientos que obligan al uso de un formato único, se encuentran diferencias en la rendición de información de las entidades federativas.

5. En el caso de Puebla, en los informes trimestrales se indicó que los recursos del FASP fueron ejercidos por el Comité Administrador Poblano de Espacios educativos. Dicha situación genera duda, atendiendo a que en los destinos del FASP se establece la posibilidad de utilizar los recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación, no obstante, no puede destinarse para la construcción de escuelas.

IV.3. FAEB

IV.3.1 Antecedentes del FAEB.

En términos de lo descrito por el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impartición de educación en México es una facultad concurrente, es decir, es coexiste en los diversos órdenes de gobierno. Lo anterior se ve reflejado en el texto del artículo 73 del mismo ordenamiento, que faculta al Congreso de la Unión para:

“...establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por

los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma”.

A fin de dar cumplimiento al mandato antes citado, el Congreso de la Unión expidió durante el año de 1973 la Ley General de Educación⁵⁴, ordenamiento que tiene por objeto regular la educación que imparte el Estado -federación, entidades federativas y municipios- sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se derivó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, el cual planteó transferir a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. El entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, expidió el Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1984.

En términos del referido acuerdo (artículo 1), las acciones de descentralización se sujetarían a los lineamientos expedidos por la Secretaría de Educación pública para tal efecto, así como a los Acuerdos de coordinación que al efecto se celebraran entre el Poder Ejecutivo Federal y los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas.

Así mismo, en términos del Acuerdo antes descrito, los gobiernos locales debían constituir dentro de su estructura administrativa: i) un consejo estatal de educación pública; y ii) la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

Los Acuerdos de coordinación debían establecer las bases para que la federación pusiera a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal; los recursos mantendrían su régimen jurídico y su manejo y administración se sujetaría a las disposiciones legales y administrativas federales. Las relaciones laborales del personal docente, continuarían existiendo entre la federación y el trabajador.

⁵⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973.

El 19 de mayo de 1992, el entonces presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, emitió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el Decreto para la Celebración de Convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica planteó una reorganización del Sistema Educativo, señalando que a fin de lograr dicha reorganización, era necesario consolidar el federalismo educativo y promover la participación social en beneficio de la educación.

Para ello, se previó que a través de la celebración de convenios de coordinación (que dejarían sin vigencia los antes celebrados respecto al Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte) se acordara con los gobiernos de las entidades federativas, que correspondería a éstos encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública prestaba los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial.

En consecuencia de la celebración de dichos convenios, el Ejecutivo Federal traspaso, y los gobiernos locales recibieron, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, bienes (muebles e inmuebles), así como los recursos financieros para su operación.

Asimismo, se convino que cada gobierno estatal substituyera (a través de la dependencia competente) al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que fueran incorporados al Sistema Educativo Estatal.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo, así como a los compromisos adquiridos con las Entidades federativas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se contemplaron recursos a través del Ramo General 25 *“Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”*, a través del cual se ministraban los recursos a los estados.

En el Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo en el mes de noviembre de 1997 para su aprobación y entrada en vigor al año siguiente, se planteó la

propuesta para la creación del Ramo General 33, ello implicó reformar y adicionar un Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que se tradujo en la creación de la figura “*Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*”, mismo que fue incorporado por primera ocasión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998.

En la propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación del Ramo 33 consideraba únicamente tres fondos:

- Educación Básica.
- Servicios de Salud.
- Infraestructura Social Municipal.

La iniciativa del Ejecutivo Federal para la creación del Ramo 33 fue enriquecida por la Cámara de Diputados modificándose la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, la que se le llamo Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del cual se integraron dos subfondos: uno destinado a los municipios, denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal y otro para los estados, denominado Fondo para Infraestructura Social Estatal.

Asimismo, se propuso ante el pleno y fue aprobada la creación de dos fondos adicionales destinados a la satisfacción, en general, de las necesidades municipales y del Distrito Federal, surgiendo así el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Además, al Fondo de Educación Básica, se le incorporaron recursos y facultades con la finalidad de apoyar e impulsar la educación normal en los estados, denominándose Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Al aprobarse la adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, y crearse en el Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, los recursos que se transferían a los estados derivado de los convenios de coordinación celebrados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, comenzaron a ministrarse a través de dicho Ramo General (salvo en el caso del DF, que no ha celebrado el convenio de coordinación y se le ministran los recursos a través del Ramo General 25 “*Previsiones y Aportaciones para los Sistemas*”).

de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, y del Ramo Administrativo 11 “*Secretaría de Educación Pública*”).

En cuanto al financiamiento educativo, la Ley General de Educación establece lo siguiente⁵⁵:

- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos.
- Los recursos federales recibidos por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.
- El gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo Diario Oficial, los recursos que la federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar.
- El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos.
- En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.
- El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.
- Los Poderes Ejecutivos Federales y locales, en todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.
- Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

Respecto a la coordinación que en la materia debe haber por parte de los diversos órdenes de gobierno, la Ley General de Educación vigente, contiene un capítulo denominado

⁵⁵ Artículos 25 al 28 de la Ley General de Educación.

“*Federalismo Educativo*”, en el cual se establecen las atribuciones de cada orden gobierno en materia educativa y se establece la obligación para los mismos de coordinarse, y de reunirse periódicamente a fin de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa.

La misma Ley de Coordinación Fiscal establece disposiciones referentes a la coordinación que debe de haber entre los diversos órdenes de gobierno en materia educativa, estableciendo el mandato de reunirse con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

IV.3.2. Destino de los recursos del FAEB.

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 26), con cargo a estos recursos los estados y el Distrito Federal, deben recibir los recursos económicos complementarios que les sirva de apoyo para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, relacionadas directamente con la prestación del servicio educativo. Cabe advertir que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art 3) y la Ley General de Educación (art. 12), corresponde a la autoridad federal determinar para toda la República los planes y programas de estudio, para lo cual se considera la opinión de las autoridades educativas locales y de los sectores sociales.

Ahora bien conforme a la referida Ley General de Educación, los recursos del FAEB pueden ser destinados por los estados y el Distrito Federal para el desarrollo de las atribuciones siguientes:

- Prestación de servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- Prestación de los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.

- Coordinación y operación de un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecimiento de un Sistema Estatal de Información Educativa coordinado con el Sistema Nacional de Información Educativa.
- Participación con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de ingreso y promoción en el servicio docente y de administración escolar.

En la práctica, y derivado de los convenios de coordinación que originan la descentralización educativa, los recursos del FAEB se destinan, primordialmente, para el pago de nómina de las plazas federales transferidas a los estados y para infraestructura educativa. De ello que la fórmula para el cálculo del Fondo contempla dichas variables, como se expondrá a continuación.

IV.3.3. Cálculo de los recursos del FAEB y fórmula de distribución.

La Ley de Coordinación Fiscal establece variables que tanto el Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados deben considerar a fin de fijar un monto anual en el proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal para el FAEB.

Los elementos que deben tomarse en cuenta en términos del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- Los recursos presupuestarios que con cargo al FAEB se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el FAEB, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
- La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.

En cuanto a la distribución del FAEB, ésta se lleva a cabo en términos de la fórmula descrita en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual se estableció en la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2012.

La fórmula descrita considera diversas variables, entre las que destacan: i) conserva el monto nominal que respecto de las transferencias que recibía con la fórmula anterior cada estado; y ii) distribuye el incremento del Fondo de acuerdo al número de alumnos, el rezago en el gasto federal por alumno y la calidad de la educación⁵⁶.

Desde la creación del FAEB, los recursos ministrados a través del mismo a las entidades federativas representa el 59.5% de los recursos ministrados por concepto de Fondos de Aportaciones Federales, equivalentes a un monto superior a 2,714,00. Mp de 1998 a 2011⁵⁷.

IV.3.4. Evaluación del ejercicio de los recursos del FAEB.

Como fue señalado en el Capítulo 2 del Presente trabajo, las entidades federativas y a través de ellas los municipios tienen la obligación de reportar el ejercicio de los recursos federales transferidos por concepto de Fondos de Aportaciones Federales y el resultado de dicho ejercicio, con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal (art. 48) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art. 85).

⁵⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; La Reforma Hacendaria por los que menos tienen; pág. 44

⁵⁷ Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011; http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/001_MR_FAEB_a.pdf; última revisión, 14/04/2013.

En ese tenor, a fin de realizar una evaluación cualitativa de los recursos federales transferidos a las entidades federativas por concepto de FAEB, se tomó información de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remite al Congreso de la Unión de forma trimestral, correspondiente a los 4 trimestres del ejercicio 2012 y los 2 primeros trimestres del ejercicio de 2013.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal						
Gobierno del Estado	Informe 1° trimestre 2012 Avance	Informe 2° trimestre 2012 Avance	Informe 3er trimestre 2012 Avance	Informe 4° trimestre 2012 Avance	Informe 1er trimestre 2013 Avance	Informe 2° trimestre 2013 Avance
Aguascalientes	100%	99.6%	99.6%	No reportó	98.3%	98.6%
Baja California	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Baja California Sur	95%	90%	100%	94.9%	88.3%	93%
Campeche	100%	100%	94.6%	100%	100%	100%
Coahuila	No reportó	No reportó	94.6%	100%	71.8%	100%
Colima	98.4%	98%	99.7%	No reportó	98.1%	No reportó
Chiapas	No reportó	77.4%	90.9%	No reportó	100%	100%
Chihuahua	100%	100%	100%	100%	No reportó	100%
Durango	No reportó	100%	100%	100%	100%	100%
Guanajuato	87.3%	83.6%	88.8%	92.9%	82.5%	85.2%
Guerrero	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Hidalgo	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Jalisco	No reportó	95.3%	99.3%	97.9%	82.8%	100%
México	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Michoacán	No reportó	No reportó	98.9	95.4%	88.1%	97.1%
Morelos	100%	100%	No reportó	100%	100%	100%
Nayarit	92%	87.3%	100%	100%	60.2%	100%
Nuevo León	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Oaxaca	No reportó	No reportó	100%	No reportó	No reportó	100%
Puebla	72.2%	71%	83.4%	100%	100%	86.4%
Querétaro	100%	100%	100%	100%	89.6%	100%
Quintana Roo	No reportó	No reportó	No reportó	No reportó	100%	96.2%
San Luis Potosí	100%	100%	No reportó	No reportó	No reportó	100%
Sinaloa	No reportó	No reportó	No reportó	100%	No reportó	100%
Sonora	97.0%	No reportó				
Tabasco	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tamaulipas	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tlaxcala	No reportó	100%	No reportó	No reportó	100%	No reportó
Veracruz	No reportó	No reportó	0%	100%	98.8%	100%
Yucatán	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Zacatecas	No reportó	77.2%	76.9%	100%	70.9%	No reportó

Respecto a la información recabada se concluye lo siguiente:

1. 58% de las entidades federativas presentan subejercicio en el ejercicio de los recursos del FAEB, conforme a la información de los trimestres reportados, aún y cuando éste se utiliza para el pago de la nómina de las plazas federalizadas transferidas a los estados, derivado del Acuerdo Nacional para la Descentralización Educativa.
2. 54% de las entidades federativas incumplió durante al menos un trimestre con el reporte de la información a que los obliga la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
3. El estado de Veracruz reportó no haber erogado recurso alguno por concepto de FAEB durante el tercer trimestre de 2013, situación que se considera preocupante atendiendo al destino de los recursos el Fondo (pago de nómina e infraestructura).

IV.3.5. Reforma Hacendaria y Social Fiscal 2014. Iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

El día 8 de septiembre de 2013 el Ejecutivo Federal presentó el Paquete de Reforma Hacendaria y Social a la C. de Diputados, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 74 fracción IV. La propuesta descrita se conforma por iniciativas de reformas a leyes vigentes, así como emisión de nuevas leyes, y la presentación del paquete económico (Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos de la Federación y Criterios Generales de Política Económica).

Como parte de la reforma señalada, se presentaron dos iniciativas que proponen modificar la Ley de Coordinación Fiscal; la primera de ellas reforma diversas disposiciones de la referida Ley en materia de nómina del magisterio, cambiando la denominación del FAEB a Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Si bien el destino de los recursos del actual FAEB se acota a pago de nómina de los maestros federalizados y gasto operativo (actualmente se utiliza principalmente para ello, pero las entidades federativas tienen la posibilidad de destinar los recursos a otros rubros), diferente al pago de servicios personales y a mantenimiento, destaca de la reforma la nueva modalidad de pago al magisterio.

De aprobarse la reforma, el pago se realizará directamente por el Gobierno Federal a los maestros, por cuenta y orden de los gobiernos estatales, condicionando dicho pago a que las plazas magisteriales se encuentren debidamente registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa a cargo de la Secretaría de Educación Pública, a que la nómina sea validada, así como a que el personal al que se realice el pago cuente con Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave; el pago se realizará a través de transferencia electrónica a cuentas bancarias (se prevé la excepción de ausencia de servicios bancarios). Los recursos del Fondo destinados a servicios personales no podrán erogarse en diferentes ejercicios fiscales a aquél en que se presupuesta.

La aprobación de la iniciativa derivará en una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, evitará subejercicios de gasto, así como la doble negociación laboral. En esa virtud, se considera que la aprobación de la iniciativa si implicaría un importante avance en el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, aunque a su vez representa la centralización del pago del magisterio por parte de la Federación (lo que representa un mayor desequilibrio en las relaciones intergubernamentales).

Se presentó asimismo una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que modifica diversas disposiciones en materia de Participaciones Federales y Aportaciones Federales. A través de dicha reforma, se amplían los destinos del FASP, se actualizan las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Gobernación en materia de seguridad pública, y se

establece la posibilidad de utilizar los recursos de éste fondo para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento o servir como fuente pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios de coordinación. No obstante, se considera que las reformas propuestas son insuficientes, ya que no prevén esquemas que busquen eliminar el subejercicio del gasto y mejorar la eficiencia y eficacia en su ejercicio.

CONCLUSIONES

El Estado Mexicano se encuentra legalmente conformado bajo la figura de una República Federal, cuenta con una Constitución Política a través de la cual se manifiesta la intención de las partes integrantes de la Unión de Constituirse como un Estado Federal, y se señalan las facultades, atribuciones y principios de gobierno de cada uno de los órdenes gubernamentales (gobierno federal, estatales y del Distrito Federal y municipales).

Tanto de la Constitución como del marco normativo que de ella se desprende, se observa que, atendiendo a la autonomía de los diferentes órdenes de gobierno, se estableció en la Carta Fundamental la forma en que deben desarrollarse las relaciones entre estos, también denominadas relaciones intergubernamentales, estableciendo la obligatoriedad de coordinarse entre ellos para lograr los fines del desarrollo nacional, mismos que se sujetan a los principios de la Constitución Federal.

Ello derivado de la obligación del Estado, conformado por los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, de regir la rectoría del desarrollo nacional, y alcanzar los fines del proyecto nacional a través de la Planeación Nacional del Desarrollo.

La Planeación Nacional del Desarrollo en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser democrática y contar con la participación tanto de los sectores social y privado, como de los gobiernos locales. Esta se encuentra a cargo del Ejecutivo Federal, quien la materializa a través de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los diferentes instrumentos de mediano y corto plazo de la planeación nacional (programas, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación).

La Constitución establece la obligación de los gobiernos locales de participar en la Planeación Nacional del Desarrollo, no obstante, la legislación secundaria no incluye su intervención en la elaboración del Plan Nacional del Desarrollo, lo que puede generar que éste y los Planes Estatales y Municipales, no necesariamente coincidan.

No obstante, el marco legal establece que los estados y a través de éstos los municipios (y el Distrito Federal) participan en la Planeación Nacional del Desarrollo a través de la celebración de convenios de coordinación, mismos que se celebran por el gobierno federal a través del Poder Ejecutivo Federal, a quien corresponde constitucionalmente la facultad

de coordinación (artículo 26 apartado A), participando por tanto, los referidos órdenes de gobierno, en la etapa de instrumentación del Plan.

Los convenios de coordinación que se celebran por parte del gobierno federal con las entidades federativas y municipios, generalmente establecen condiciones impuestas por el gobierno federal, para que los estados, municipios y el distrito federal, desarrollen acciones establecidas en programas federales. Lo anterior tiene como principal razón que el financiamiento de dichas acciones se encuentra prioritariamente a cargo de la federación.

Existe una gran dependencia económica de los gobiernos locales respecto al gobierno federal⁵⁸, misma que puede derivarse del proceso histórico del federalismo económico en México, pero que se incrementa con el aumento de recursos que la federación transfiere a las entidades federativas.

Los gobiernos locales reciben cada vez una mayor cantidad de recursos por parte del gobierno federal, lo que desincentiva la recaudación local, ya que implica la satisfacción de las necesidades locales sin el pago del costo político del incremento de contribuciones por parte de los gobiernos locales. Si bien el incremento de los recursos transferidos a los estados y los municipios les asegura cubrir las necesidades locales, tiene como costo que el estado o municipio debe realizar las acciones que se encuentran planeadas, programadas y presupuestadas por el gobierno federal, sin que necesariamente se atiendan las necesidades locales y regionales o coincidan con la planeación y presupuestación local.

El incremento de recursos también se ha acompañado de la descentralización de funciones y facultades para los órdenes de gobierno locales, como es el caso de la seguridad pública y de la educación básica y normal, analizados en los casos de los Fondos de Aportaciones Federales para la Educación Básica y Normal y Seguridad Pública.

En el caso de los referidos Fondos de aportaciones Federales, éstas se constituyen como recursos que se ministran a los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los municipios, para destinarse a los fines determinados en la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual implica que los órdenes de gobierno locales no pueden erogarlos libremente (no forman parte de la libre administración hacendaria de los mismos) y deben sujetarse a las

⁵⁸ Ya en el capítulo primero se citó el porcentaje de recursos federales que forman parte de las haciendas estatales, excede en algunos casos el 95%.

leyes federales para su ejercicio⁵⁹, aun cuando son registrados como ingresos locales y se reportan en las cuentas públicas de las entidades federativas.

Los Fondos de Aportaciones Federales, surgieron en principio de la descentralización de funciones por parte de la federación a los gobiernos estatales. En el caso de la descentralización de la educación básica y normal, para concretarla, se acordó por parte de los estados prestar los servicios de educación y fungir como patrón de los maestros, entre otras cosas, y por parte de la federación, entregar a las entidades federativas los recursos para que se lleve a cabo el pago de los maestros a través del FAEB (en el caso de la educación básica y normal el Distrito Federal no ha firmado los convenios respectivos, por lo que no recibe recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para las Entidades federativas y Municipios, sino de los Ramos 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y del Ramo Administrativo 11 Educación Pública).

Es importante señalar que si bien los servicios de educación antes citados se brindan por los gobiernos de las entidades federativas, los mismos se prestan bajo los estándares, planes y programas federales. También es claro que al descentralizar las funciones educativas, si bien la federación asumió el costo económico de la plantilla de personal, perdió el costo político de la negociación con el magisterio, ya que dejó de ser el patrón del mismo. Otro aspecto relevante es que a través de la firma de los convenios de descentralización educativa, se fortaleció al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, mismo que prácticamente se adueñó del sector al considerarse el único con el que pueden negociarse las condiciones generales de trabajo de los maestros federalizados, situación que en la mayoría de los casos absorbió incluso a los sindicatos de maestros estatales.

Al haber transferido las funciones en materia de educación a las entidades federativas, la federación les garantizó la entrega de recursos vía aportaciones federales para el pago de las nóminas del magisterio, no obstante, los recursos no siempre son suficientes derivado de las negociaciones que por presiones o alianzas políticas realizan los gobiernos locales con el

⁵⁹ Si bien la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 49 que los Fondos de Aportaciones Federales serán ejercidos por las entidades federativas y municipios conforme a sus propias leyes, se trata únicamente de la forma de ejercerlos, es decir, de erogarlos. No obstante, las entidades federativas y municipios se encuentran sujetas a disposiciones de carácter federal (citadas en el artículo correspondiente) y son sujetas a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación en términos del artículo 79 de la Constitución Federal.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo que ha llevado en varios casos a las entidades federativas a contraer endeudamiento para poder cubrir las erogaciones en materia de servicios personales (los cuales muchas veces se vuelven regularizables).

En materia de seguridad pública no hay mucha diferencia. Se entregan los recursos a las entidades federativas a través del fondo de aportaciones en dicha materia, pero su destino se encuentra condicionado a la conclusión de determinados fines, que no necesariamente coinciden con las necesidades locales, y los programas estatales deben alinearse al programa federal por mandato de Ley.

Es en ese tenor, que la dependencia económica por parte de las entidades federativas y municipios genera desequilibrios en las relaciones intergubernamentales, ya que si bien legalmente se habla de órdenes de gobierno con igual jerarquía, existe dependencia (por lo menos económica) entre ellos.

Los recursos de los gobiernos locales se constituyen principalmente por 3 rubros: ingresos propios (tributarios o no tributarios), transferencias federales (condicionadas y no condicionadas) y financiamiento. Ya se expuso en el Capítulo I del presente trabajo que el incremento de transferencias federales ha producido una disminución en los ingresos de las entidades federativas. Lo anterior podría llevar a pensar que una disminución de transferencias federales implicaría un aumento en la recaudación local, pero, como muestra el Análisis de la Deuda Pública de las Entidades federativas y Municipios, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación⁶⁰, esto no necesariamente resulta así⁶¹, no obstante, esto sería, en su caso, ser materia de otro trabajo.

Ahora bien, es claro que a mayor dependencia económica de las entidades federativas y municipios, hay un mayor centralismo en cuanto a la decisión de las políticas públicas a

⁶⁰ Auditoría Superior de la Federación; Análisis de la Deuda de Pública de las Entidades federativas y Municipios; México 2012;

http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf; última revisión 07/05/2013; pág. 77.

⁶¹ Si bien esto tendría que profundizarse en su análisis, destaca que con la crisis económica acontecida a nivel mundial durante los ejercicios fiscales de 2008 y 2009, misma que implicó la disminución de recaudación federal y consecuentemente la disminución de transferencias a las entidades federativas conforme al análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación en materia de deuda pública, anteriormente citada en el presente trabajo, **resalta que en lugar de incrementarse la recaudación o reducir el gasto, las entidades federativas recurrieron al financiamiento**, lo cual implicó un importante aumento de éste, creando un déficit acumulativo, sobre todo vinculado con los servicios de educación, seguridad social, salud, pensiones, seguridad pública, programas federales con concurrencia financiera (*pari passu*) y creciente presión de gasto corriente y de operación.

seguir, y por tanto, mayor desequilibrio en las relaciones intergubernamentales. Ante ello, ¿cuál podría ser la solución?

Si al incrementar los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas se general, como se expuso en el Capítulo I, un desincentivo para la recaudación local y fortalecimiento de sus haciendas públicas, en principio podría pensarse que de reducirse las transferencias federales se lograría que las entidades recauden más, pero como fue citado anteriormente, lo que ha sucedido en esos casos es que los gobiernos subnacionales acuden al financiamiento.

Podríamos preguntarnos entonces si ha faltado por parte del gobierno federal estímulo a las entidades federativas para que éstas mejoren su recaudación. La respuesta es que el gobierno federal ha realizado diversos esfuerzos a lo largo de los años para lograr que las entidades federativas mejoren su recaudación⁶² y fortalezcan sus haciendas públicas.

a) ⁶² En materia de Ingresos:

1. La reforma fiscal promovida por el ejecutivo Federal en 2007 y vigente a partir de 2008, reformó la Ley de Coordinación Fiscal en varios aspectos, destacando la modificación de la fórmula de distribución de las participaciones federales. Uno de los aspectos más relevantes de la nueva fórmula, es que busca premiar los incrementos de la actividad económica u esfuerzos de recaudación de las contribuciones locales de las entidades federativas y municipios, logrando así, que una variable de la distribución sea justamente la recaudación local
2. Asimismo, mediante dicha reforma se restituyeron potestades locales (Impuestos Especial sobre Producción y Servicios) a las entidades federativas para recaudar en materia de bebidas alcohólicas, mieles incristalizables, y otros rubros, a fin de incrementar su recaudación.
3. Se les otorga un porcentaje del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios por concepto de Gasolina y Diesel que a través de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de vuelve de libre administración local.
4. Se crea el Fondo de Fiscalización (FOFIE), a partir de la anterior “Reserva de Contingencia” de la “Coordinación en materia de Derechos”. Dentro de los factores que se considera para la distribución del Fondo se encuentran el incremento en la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y el incremento en la recaudación del Régimen de Contribuyentes Intermedios.

b) En materia de gasto:

1. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas: Se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 1.40% de la RFP. Puede ser utilizado por las entidades federativas, entre otros rubros, para la modernización de 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, y para la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos, así como para modernizar los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de las contribuciones⁶².
2. Programa de Modernización Catastral con recursos del Fideicomiso Público Número 1249 “Para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades federativas y municipios” (FIDEM)⁶²: A través de dicho fideicomiso el Gobierno federal entrega recursos a los municipios con el fin de cubrir costos de estudios y proyectos que faciliten el proceso de financiamientos orientados a: i) incrementar y/o diversificar las fuentes de ingresos propios como un mecanismo que facilite el proceso de financiamiento a las entidades federativas o municipios; ii) otros estudios y proyectos cuyo objeto sea el fortalecimiento institucional y que estén relacionados con los incisos anteriores u otros que

Concluimos entonces que la ausencia de incentivos por parte de los gobiernos estatales y municipales para incrementar la recaudación local, tampoco se debe a la falta de interés por parte del gobierno federal en lograr que lo anterior se logre.

Cabe preguntarse cuáles son las tendencias y encontraremos que por parte del poder legislativo federal, la tendencia es incrementar cada vez más los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas. Para afirmar lo anterior, basta con realizar una revisión de las iniciativas de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que se presentaron durante la anterior legislatura (LXI) para crear fondos de aportaciones federales adicionales a los existentes con diversos fines –medio ambiente, cambio climático, apoyo a municipios de la frontera norte, minería, etc.- (28 iniciativas) y las que se han presentado durante la actual legislatura (7), así como las propuestas del Legislativo Federal para aumentar el porcentaje del Fondo de Participaciones que se destina a las entidades federativas y municipios, sin que medie algún estímulo adicional al incremento de su recaudación (13 en total durante las Legislaturas LXI y LXII)⁶³.

También ha habido una respuesta del gobierno federal (ejecutivo y legislativo) ante la falta de transparencia en el gasto público local y la falta de control en materia de deuda pública, lo que ha llevado al Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión a presentar y en su caso, aprobar, iniciativas que buscan homologar la contabilidad, la presentación de la información, la regulación en materia de registros públicos, e incluso la deuda pública local.

En los términos descritos, lo que se ha buscado hacer por parte del gobierno federal, ante la incapacidad de los gobiernos locales de generar recursos que les permitan ser más autosuficientes, es al menos tratar de regular la transparencia en el ejercicio del gasto, y controlar el endeudamiento subnacional. Dichas reformas pudieran parecer centralistas, pero en virtud de que la mayor parte de recursos que se ejercen por las entidades federativas y municipios proceden de la federación, fungen como un control por parte del gobierno federal del ejercicio de los mismos.

favorezcan el acceso a los mercados financieros por parte de las entidades federativas y/o municipios.

⁶³ Fuente: Gacetas Parlamentarias de la C. de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y Gaceta Parlamentaria de la C. de Senadores: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2013/05/09/1>; última revisión 10/05/13.

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que si bien se cuenta en México con un marco constitucional y legal federalista, y con órdenes de gobierno perfectamente definidos en cuanto a sus gobiernos, facultades y atribuciones, no es posible desarrollar plenamente el modelo federalista, y contar con relaciones intergubernamentales equilibradas, a menos que las partes que conforman la Unión cuenten con los recursos que les permitan asumir plenamente sus funciones y atribuciones, para lo cual, por supuesto, sería necesario que realizaran un importante esfuerzo recaudatorio, con el costo político que lo anterior conlleva, es decir, el federalismo no es sólo resultado de la existencia de un marco legal, sino de la voluntad política de sus gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Tena Ramírez Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*; Ed. Porrúa; 29 ed.; México 1995.
2. Burgoa Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*; Ed. Porrúa; 1ª ed. 1973
3. Sánchez Bringas Enrique; *Derecho Constitucional Mexicano*; Ed. Porrúa; 12ª ed.; México 2009.
4. Monreal Avila Ricardo; “*Origen, Evolución y Perspectiva del Federalismo Mexicano*”; Ed. Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; 1ª ed. 2004; México 2004.
5. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; Tomo 3, el Federalismo; Presidente del Comité Editorial: Lic. Arturo Pueblita Pelisio; Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1ª ed. México 2005, segunda reimpresión, México 2011.
6. Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz; Planeación, Programación y Presupuestación; Ed. UNAM, INJUNAM; Serie Doctrina Jurídica, Núm. 145; 1ed, 2003. México 2003.
7. Faya Viesca Jacinto; Rectoría del Estado y Economía Mixta; Ed. Porrúa; 2ª ed. México 2009.
8. Carbonell y Sánchez Miguel; “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*”; Ed. Porrúa, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos México; 1ª ed. 2007; México 2007.
9. Chavez Presa Jorge A. Para recobrar la confianza en el Gobierno; hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público; Ed. Fondo de Cultura Económica; 1ª ed. México 2000; primera reimpresión, México 2002.
10. Ayala Espino José; *Economía del Sector Público Mexicano*. 1ª ed. 2001; Ed. Esfinge; México 2001.
11. Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación para el Desarrollo. Francisco Labastida Ochoa (Coor.). México 1981; 1ª ed.; Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto.

12. Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; *“Transformación y Desarrollo, la Gran Tarea de América Latina”*; Enrique V. Iglesias (Coor.); México 1972; 1ª ed. 1972, 1ª reimpresión 1974; Ed. Fondo de Cultura Económica.
13. Griffin Keith y Eons John. *La Planificación en el Desarrollo*. México 1975; Ed. Fondo de Cultura Económica. 1ª ed. En inglés 1970; 1ª ed. En español 1975.
14. Carbonell y Sánchez Miguel; *“El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”*; <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>.
15. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; La Reforma Hacendaria por los que menos tienen; Editado por la SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; 1ª ed., junio de 2007; México 2007.
16. Instituto Nacional para el Desarrollo de las Haciendas Públicas; Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales; Serie: Federalismo Hacendario, Gasto; José de Jesús Guízar Jiménez; 1ª ed. 2004; México 2004.
17. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 200 años de la Hacienda Pública en México (1810-2010); Tomo I; Edición Conmemorativa en el marco de las celebraciones del bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana; México 2010.
18. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 200 años de la Hacienda Pública en México (1810-2010); Tomo I; Edición Conmemorativa en el marco de las celebraciones del bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana; México 2010.
19. Colegio De México; Colección Los Grandes problemas de México (Soledad Loaeza y Jean Francois Prud’homme, coord.); Tomo XIV Instituciones y Procesos Políticos;; 1ª ed.; México 2010.
20. Secretaría de Hacienda y Crédito público; Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los ejercicios fiscales 2003 al 2007; <http://www.Secretaría de Hacienda y Crédito>

Público.gob.mx/Estados/Paginas/DiagnosticoIntegral.aspx; última revisión 07/05/2013.

21. Instituto Para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; El impacto de la Reforma Hacendaria a los Fondos de los Ramos 28 y 33 en los municipios; Cecilia Sedas Ortega y Arturo González Macías; 1ª ed.; México 2009.
22. Instituto Para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; Nuevas Fórmulas de Distribución de Participaciones; Ramón Castañeda Ortega; 1ª ed.; México 2009.
23. Instituto Para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; El Impacto de la reforma Fiscal y de Gasto público en las Finanzas Municipales; María de los Ángeles Díaz Bolaños y José Ángel Nuño Sepúlveda; 1ª ed. México 2008.

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de los Estados Unidos de América.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad pública.
- Ley General de Educación.

Trabajos de investigación en Páginas de Internet:

Laura Flamand: El juego de la distribución de recursos en un sistema federal; La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/03Flamand.pdf; última revisión: 10/05/13.

Vicente Ugalde: Las relaciones Intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: El caso Guadalcasar: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/7M71FNQ33LM_DQ2SYMGCE8EAI1H32QT.pdf; última revisión: 15/04/13.