

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“La Democracia en México, a través del Federalismo Fiscal y el Gasto Federalizado entregado a las Entidades Federativas de Guanajuato, el Estado de México y el Distrito Federal, en México del año 2000 al 2012”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**Daniel Pérez Ruiz**

Director del trabajo recepcional

**Dr. Orlando Delgado Selley**

México, D.F. Febrero, 2015

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## **Agradecimientos.**

Me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial y con mayor admiración al Dr. Orlando Delgado Selley, director de esta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continúa de la misma, pero sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de estos años.

Le agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mis estudios, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo de felicidad.

Le doy gracias a mis padres Marcos y Ana por apoyarme en todo momento, por los valores que me han inculcado, y por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida. Sobre todo por ser un excelente ejemplo a seguir. A mi familia por ser parte de mi vida y por creer siempre en mí, por apoyarme en cosas y situaciones que para otros serían insignificantes, por llenar mi vida de alegrías y amor cuando más los he necesitado.

A Daniela, por ser parte importante de mi vida, por haberme apoyado en las buenas y en las malas, por creer y levantarme en las situaciones más adversas de nuestra vida como pareja. Pero sobre todo por su paciencia y amor incondicional. A mi hija, por ser una de las principales motivaciones para seguir adelante, la que me hace crecer e impulsar como persona para llegar hasta donde me he propuesto.

Agradezco a mis lectores, los profesores Enrique Carpio Cervantes, Víctor Manuel Delegadillo Polanco, Miguel Moreno Plata y Gilberto Alvide Arrellano; por la confianza, el apoyo y la dedicación a este trabajo de investigación. A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México,

por brindarme la oportunidad de estudiar una carrera y poder recibirme como Licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana.

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción General</b> .....	1
<b>Capítulo I.</b> Marco Teórico y Estado del Arte del Federalismo Fiscal.....	8
<b>1.</b> La Democracia a través del Federalismo.....	8
<b>1.1</b> El Federalismo como Modelo.....	10
<b>1.2</b> El Federalismo Fiscal como una de las Teorías del Federalismo.....	12
<b>1.3</b> Proclividad al Federalismo.....	14
<b>2.</b> El Federalismo Fiscal.....	16
<b>2.1</b> Estado del Arte del Federalismo Fiscal.....	17
<b>2.1.1</b> Centralización del Federalismo Fiscal.....	18
<b>2.1.2</b> Descentralización del Federalismo Fiscal.....	19
<b>3.</b> Federalismo Fiscal en México.....	21
<b>3.1</b> Las Instituciones del Federalismo Fiscal Mexicano.....	25
<b>3.1.1</b> Ley de Coordinación Fiscal (LFC), 1979.....	29
<b>3.1.2</b> Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).....	33
<b>Capítulo II.</b> El Presupuesto Público en México (el Gasto y el Ingreso).....	36
<b>1.</b> Presupuesto Tradicional y Presupuesto por Programas.....	37
<b>2.</b> Proceso Presupuestario.....	42
<b>1.1</b> Normatividad Presupuestaria.....	50
<b>3.</b> El Gasto Público.....	54
<b>3.1</b> Clasificación por objeto del Gasto.....	59
<b>3.2</b> Gasto Federalizado; Ramo 28: Participaciones Federales y Ramo 33: Aportaciones Federales.....	67
<b>3.2.1</b> Fondo General de Participaciones (Ramo 28).....	70

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
3.2.2 Aportaciones Federales (Ramo 33).....	73
4. El Ingreso Público.....	75
4.1 Clasificación por concepto de Ingresos.....	79
4.1.2 Ingresos Tributarios Estatales y Municipales.....	84
5. Ingresos Estatales por Excedentes Petroleros.....	88
5.1 Criterios de distribución de los Excedentes Petroleros hacia los Estados.....	90
<b>Capítulo III.</b> Entre la Política y el Federalismo Fiscal en México.....	94
1. El Presupuesto Federal se ve afectado por la composición política del Congreso.....	95
1.1 Composición Política en la Cámara de Diputados en las Legislaturas LVIII, LIX, LX Y LXL.....	96
1.2 Composición Política en el Senado durante las Legislaturas LVIII y LX.....	102
1.2.1 ¿Está composición Política altera las asignaciones presupuestales?.....	105
1.2.1.1 Asignaciones Presupuestales del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato; respecto al PEF del 2000 al 2012.....	107
1.2.2 Proclividad al Federalismo del Distrito Federal, Estado de México, y Guanajuato; durante el año 2000 al 2012 (PEnt/PEF) .....	140
1.2.2.1 Participaciones de Egresos del Distrito Federal, Estado de México, y Guanajuato en el PEF Total para 2000 al 2012 (Proclividad al Federalismo).....	153
2. Gasto Federalizado de las Entidades Federativas de Guanajuato, Estado México y Distrito Federal, del 2000 al 2013.....	153
2.1 “Estado Guanajuato”, descripción de la entidad y análisis del gasto federalizado (por ramos y convenios):.....	154
2.1.1 Fondo General de Participaciones asignado al Estado Guanajuato (Ramo 28).....	156
2.1.2 Aportaciones Federales para el Estado Guanajuato (Ramos 33).....	160

---

<b>2.1.3</b> Erogación de los Excedentes Petroleros para Guanajuato.....	163
<b>2.2</b> “Estado de México”, descripción de la entidad y análisis del gasto federalizado (por ramos y convenios):.....	165
<b>2.2.1</b> Fondo General de Participaciones asignado al Estado de México (Ramo 28).....	167
<b>2.2.2</b> Aportaciones Federales para el Estado de México (Ramos 33).....	170
<b>2.2.3</b> Erogación de los Excedentes Petroleros para el Estado de México.....	173
<b>2.3</b> “Distrito Federal”, descripción de la entidad y análisis del gasto federalizado (por ramos y convenios).....	175
<b>3.1.1</b> Fondo General de Participaciones asignado al Distrito Federal (Ramo 28).....	173
<b>3.2</b> Aportaciones Federales para el Distrito Federal (Ramos 33).....	180
<b>3.3.3</b> Erogación de los Excedentes Petroleros para el Distrito Federal.....	183
<b>Conclusiones</b> .....	186
<b>Bibliografía</b> .....	191

## Introducción General

En la presente investigación abordaré un tema que se ha discutido poco académicamente en la Ciencia Política, al menos en nuestro país. El tema de la democracia se ha discutido mucho desde sus distintas interpretaciones. Sin embargo, cuando hablamos de la democracia a partir del Federalismo como uno de los fundamentos teóricos de la propia democracia, la bibliografía no es muy amplia. Bajo este argumento es que me propuse mi trabajo recepcional (Tesis), investigando cómo funciona el Federalismo Fiscal en México, considerando la manera cómo se distribuye el gasto federalizado (incluyendo los ingresos excedentes) a las entidades federativas de nuestro país.

El objetivo principal de mi investigación es conocer los criterios de asignación (formales e informales) del gasto federalizado para las entidades consideradas a través del estudio de tres casos: Guanajuato, el Estado de México y el Distrito Federal. La Pregunta de investigación es ¿cuáles son los criterios de asignación formal e informal del gasto público para los estados de Guanajuato, el Estado de México y el Distrito Federal? Dicho lo anterior, sostengo la hipótesis de que en México no se distribuye equitativamente los ingresos participables en los Estados de la República, sino que hay un reparto informal del gasto federal basado en consideraciones políticas.

Siguiendo con esta idea busco profundizar en la distinción de lo formal y lo informal en la asignación del gasto federalizado en tres entidades federativas de México durante un periodo de doce años. Cuando hablo de una asignación formal del gasto presupuestal, me refiero al reparto del gasto descentralizado que se establece en el marco legal sobre la materia, es decir los mecanismos y los modos institucionales que indican cómo se debe repartir el gasto federal a las entidades federativas, además de los ingresos públicos producto de los excedentes petroleros. Por otro lado, cuando me refiero a la designación informal del gasto presupuestal, hablo de la práctica, de lo que pasa realmente, de cuáles son esos criterios de distribución del presupuesto público del Gobierno Federal a los estados de la República Mexicana.

Además, planteo como hipótesis que la distribución de las participaciones federales hacia las entidades federativas del México actual, se lleva a cabo en base a criterios discrecionales, políticos y arbitrarios; donde no existen reglas o normas que regulen esta designación informal

del gasto federalizado. Lipjhart mencionaba que “entre más sea equitativa la distribución del gasto presupuestal entre todas las entidades federativas de cualquier Estado, más democrático sería este mismo Estado” (2000: p.56). De esta forma, se puede sostener que la clase política que interviene de manera directa en el proceso presupuestal de las asignaciones federales hacia entidades federativas y municipios, entorpece el desarrollo democrático del país.

Mi trabajo recepcional retoma la preocupación por evaluar las condiciones democráticas del México actual, pues pretendo comenzar mi investigación desde el tema de la Democracia a través del Federalismo y el gasto federalizado en México. Pues desde la perspectiva de Lipjhart, un Estado-Nación puede ser más democrático, si este tiene una distribución presupuestal federalizada más equitativa. De ser así, México podría llegar a ser un país más democrático si no distribuyera arbitraria y discrecionalmente el gasto federalizado a sus Estados, además de no gestionar y regular bien los ingresos públicos estatales derivados de la exportación de hidrocarburos, que cabe decirlo son considerables.

Con la transición a la democracia, el agotamiento del Presidencialismo en México en el Siglo XX y con el funcionamiento de los contrapesos del Legislativo hacia el Ejecutivo y viceversa, en México se creó una paradoja en el proceso fiscal federalizado. Pues el trato desigual e informal en la designación del gasto participable, evidenciaría la ineficacia del mando de la Federación en los criterios que existen y se utilizan para distribuir los recursos, los que no se apegan al marco legal aplicable, pero responden a acuerdos políticos.

El concepto de la Democracia juega un papel clave en el estudio comparativo de la Ciencia Política, pues es un estudio que se preocupa por los diferentes tipos de regímenes presentes, como el Federalismo, de las sociedades contemporáneas. Lipjhart, en su obra *Modelos de Democracia*, menciona dos formas mediante las cuales puede definirse a la democracia. “La primera hace referencia a cómo funcionan y se entrelazan los gobiernos, es decir los sistemas de partidos y los sistemas de electores (lo que Lipjhart denomina dimensión ejecutivo-partidos). La segunda remite a la forma en que se divide el poder entre las distintas instituciones Federales y Estatales (esta la denomina Lipjhart como dimensión federal-unitaria)” (Llamazares, 2005: p. 4).

Para entender de mejor manera el objetivo principal de este trabajo de investigación y del argumento anterior, defino al Federalismo como una forma de organizar el poder político y de

estructurar al Estado. Pues el Federalismo refiere a un pacto y/o alianza con un arreglo pacífico institucional, que está basado en la distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y local, además de estar respaldado del sustento constitucional (Véase Montesquieu, Hueglin, Fenna, Cabrero, etc.).

En el siglo XVIII Montesquieu definió al Federalismo como: “una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad” (1748,1985: p. 86). Una buena parte de los países del mundo de una u otra manera recurren a la forma federal de gobierno para organizar su vida política y económica. Estos países son organizaciones federales que tienen como función principal el reparto del poder y el acuerdo de lo que le toca hacer a cada orden de gobierno (Federal, Estatal y Local) conforme al bien público de que se trate. Así por ejemplo, la seguridad nacional debe estar bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, la educación y la salud pueden ser responsabilidades compartidas entre la federación y los gobiernos estatales.

El Federalismo es entonces una forma de estructurar la división política de un país, determina también la manera cómo se usa y reparte el poder, la administración de justicia y por supuesto el ingreso y gasto público en los que se basa el Federalismo Fiscal. Este tipo de Federalismo es entendido como:

El gasto federalizado o Federalismo Fiscal está definido como la integración de los recursos públicos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros (Tépach, 2010: p. 6).

Los gobiernos no sólo son políticos sino fiscales, pues enfrentan la necesidad de atender demandas, satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desarrollo estatal, etc. Todas estas son tareas que consumen recursos públicos, que deben ser encauzados por el Gobierno Federal, al menos en México. (Tépach, 2010: p. 6).

Richard A. Musgrave clásico teórico del Federalismo Fiscal, mencionaba que; “La función principal de la política fiscal es la provisión de bienes públicos [...]” (2000:63), es decir, la provisión de bienes públicos es responsabilidad exclusiva del Estado, y la cual va a estar garantizada a partir de la transferencia de recursos federalizados a sus distintas entidades

federativas. En México el Federalismo Fiscal no ha tenido un buen desarrollo fiscal. Luis F. Aguilar (1996) señala que el Federalismo Fiscal ha sido un Federalismo centralizador, en el que las entidades federativas han perdido potestades tributarias (impuestos) y son dependientes de las ayudas Federales.

En este sentido resulta llamativa la discusión del Federalismo Fiscal en México, además de ser una de las razones por las que he escogido trabajar este tema. A *grosso modo* he intentado plasmar de manera general, el panorama teórico en el que desarrolla este tema, que sin duda es multifacético pero muy enriquecedor académicamente. Así pues, en mi trabajo de investigación desarrollaré un marco teórico-conceptual, donde se abordan temas y conceptos como el de la Democracia, desde teóricos como Dahl (1993-1999), Lipjhart (2000), Sartori (1992), entre otros.

De igual forma desarrollaré un plano conceptual en el que se envuelve el Federalismo, propuesto por un esbozo teórico de los principales exponentes de este tema. Desde Montesquieu (1748-1985), Hueglin y Fenna (2006), y Cabrero (2004). Bajo esta perspectiva también analizaré el tema del Federalismo Fiscal, exponiendo las teorías y perspectivas de autores clásicos como Lindahl (1919), Tiebout (1956), Oates (2004-1999) y Musgrave (2000), que me permitan desarrollar conceptualmente el tema del gasto federalizado. En resumen mi investigación pretende desarrollar un marco teórico que ayude a entender y analizar de mejor manera el objeto de estudio abordado en esta investigación.

Anteriormente mencionaba que el objeto de estudio de este ensayo, se centra en el funcionamiento del Federalismo en México, además de otras subvenciones federales. Principalmente en cómo se distribuye el gasto participable en las entidades federativas de Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal del 2000 al 2012. En este sentido, mi objeto de estudio se delimita a estas tres entidades de la República Mexicana, pretendiendo identificar los distintos modos o criterios (formales y prácticos) en la distribución del gasto descentralizado y los ingresos producto de la exportación y venta del crudo, esto es, el reparto de los excedentes petroleros.

Siguiendo con esta línea mis principales unidades de análisis son las tres Entidades Federativas que investigo; Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal. La justificación de por qué estudiar estos tres casos parte de que el Gobierno Federal estuvo encabezado en los años

estudiados por presidentes panistas. Lo sustancial de lo anterior, sería saber si el Gobierno Federal presupuesta mayores recursos a aquellos estados con gobiernos estatales panistas (criterios informales en la distribución de recursos) y, si se le otorgan menores recursos a los estados con gubernaturas priistas o perredistas. O en su caso, si los contrapesos del legislativo funcionan, obligando al Ejecutivo a presupuestar equitativamente recursos para gobiernos panistas, perredistas y priistas.

Guanajuato es una entidad federativa que cuenta actualmente con un Gobernador perteneciente al PAN. Cabe mencionar que este Estado desde 1991 (cuando el PAN le gana la gubernatura al PRI en este estado) hasta la fecha, siempre ha tenido gobiernos panistas. Para el caso del Estado de México cuenta con una administración priista, misma que no ha cambiado desde los 70 años que duró el PRI en la presidencia, donde el mismo PRI contaba con la mayoría en el Congreso. Para el caso del Gobierno del Distrito Federal se tiene un administración de izquierda, de filas perredistas. En este caso el PRD gana el Gobierno del Distrito Federal, cuando este último deja de ser el Departamento del Distrito Federal en 1997.

Mi trabajo de investigación parte del estudio de caso de estas tres entidades federativas del México democrático actual. Así pues, se cimienta y desarrolla en una metodología cuantitativa, por el manejo del gasto público federalizado de estas tres entidades. También se fundamenta en una metodología cualitativa, pues haré uso de técnicas de observación y análisis de documentos, libros, artículos, informes, leyes, y demás material empírico, que me permita desarrollar todo el marco teórico y los tres capítulos que conforman el análisis de mi trabajo recepcional.

Mis principales fuentes de investigación provienen de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), donde existe información sobre cuánto dinero se asigna a los estados de la república. Otra fuente importante es el Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), uno de los principales sitios donde se discute el tema de la presupuestación federal. Otras fuentes adicionales serían las páginas oficiales de cada Gobierno, la página oficial del Gobierno Federal, la del INEGI, etc. Además de las obligadas fuentes de bibliotecas, sitios web, medios de comunicación y documentos oficiales.

La investigación está estructurada en cuatro grandes capítulos. Antes de entrar en ellos, encontramos la introducción y el resumen general de mi investigación. En él, establezco el principal objeto de estudio de mi trabajo, además de exponer un poco del aparato teórico empleado para la realización de mi estudio. Así pues, planteo la pregunta de investigación y la respuesta tentativa a esa pregunta. Esta respuesta funcionará como la principal hipótesis de mi trabajo, y como la primera idea o interpretación que tengo sobre el objeto de estudio abordado en este ensayo.

En un primer capítulo de mi trabajo de investigación desarrollo y establezco el marco teórico-conceptual en el que me he apoyado para desarrollar teóricamente el análisis de mi investigación. En este capítulo presento todo el conjunto de teorías, dimensiones y conceptos que me ayudaron a entender e interpretar mejor el problema planteado hasta ahora. Este primer capítulo de mi investigación, pretende ser el marco teórico de mi ensayo. Pues presento toda la estrategia teórico-metodológica adoptada que pueda ayudar a mis lectores, a analizar de mejor manera el tema que ahora nos ocupa.

Para este primer capítulo, hablo también sobre el Federalismo Fiscal en México. Donde presento el *Estado del Arte* del gasto federalizado en nuestro país, exponiendo su historia, su situación actual, sus antecedentes, sus alcances y limitaciones; además de las problemáticas fiscales que puede encauzar en el México Democrático de nuestros días. De igual forma, este primer capítulo ofrece gran parte del marco institucional-legal en el que se envuelve el federalismo fiscal en México, desarrollado en instrumentos legales como la propia Constitución Mexicana, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), entre otras.

En el segundo capítulo de mi tesis, se exponen los modelos y mecanismos del proceso presupuestal público en México, ya que sin él no sería posible el gasto federalizado. En esta parte, menciono los diferentes tipos de presupuesto en nuestro país, sus componentes, sus formas y por supuesto su evolución. Resalto dos factores primordiales en la discusión y el estudio abordado hasta ahora; *el gasto* y *el ingreso*. En ellos se desarrolla la base del Federalismo Fiscal en México, pues se establecen los marcos de distribución y/o los criterios de reparto del presupuesto participable hacia las entidades federativas y órganos de Estado. Este capítulo

pretende ser la segunda base de un marco conceptual, que me permitió y pueda permitir un mejor análisis e interpretación del Federalismo Fiscal Mexicano.

En una tercera y última parte de mi investigación, desarrollo el capítulo tres de mi ensayo, donde además; expongo de manera general todas mis conclusiones. Esta última parte pretende ser la más larga de mi trabajo recepcional, pues como lo mencionaba antes llevo a cabo todo el estudio de cada una de mis unidades de análisis (Capítulo 3), de modo que aplico todas las herramientas metodológicas que mencionaba anteriormente, para un mejor análisis del objeto de estudio abordado y delimitado en este trabajo. Por último expongo de manera general y sintética todas las observaciones y recomendaciones a las que llegué después de haber leído, estudiado, entendido, desarrollado y analizado mi problema de investigación. Además podré afirmar si mi hipótesis (la respuesta tentativa a mi pregunta y problema de investigación) era correcta o equivocada.

## **Capítulo I. Marco Teórico y Estado del Arte del Federalismo Fiscal**

En este primer capítulo presento el marco teórico-conceptual que me ayudará a realizar el análisis e interpretación del estudio de los casos abordados. Así pues, en esta primera parte, desarrollo elementos tanto teóricos, como conceptuales que resultan útiles y pertinentes para esta investigación. El objetivo principal de este primer capítulo, parte de exponer las principales teorías en que se explica el Federalismo Fiscal; presenta, además, un esbozo teórico de los principales exponentes teóricos de este tema, que serán útiles para el desarrollo de los otros capítulos.

Mi objeto de estudio se centra en el funcionamiento del federalismo fiscal en México. Principalmente en cómo se distribuye el gasto federalizado en las entidades federativas de Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal durante el 2000 al 2012. En este sentido y para poder hablar del federalismo fiscal, es necesario definir al federalismo como un principio y modelo de las democracias modernas, como la mexicana. Por ello, la primera parte de este primer capítulo teórico parte de la óptica de lo general a lo particular, donde defino primeramente el concepto de democracia, luego el de federalismo como un modelo de la democracia y por último al concepto de federalismo fiscal como un tipo de federalismo.

Siguiendo esta metodología, en la segunda parte de este primer capítulo, defino y delimito conceptualmente al federalismo fiscal. Esta segunda parte es sustancial para mi objeto de estudio, pues en ella defino claramente a qué nos referimos cuando hablamos de federalismo fiscal, además de exponer las dos principales problemáticas y temas de análisis que giran en torno al federalismo fiscal. En la tercera y última parte de este primer capítulo teórico, defino el federalismo fiscal mexicano, presentando un análisis de su estado actual, de sus alcances y limitaciones, además de las distintas interpretaciones que se le dan desde la óptica de los principales exponentes nacionales del tema. En esta parte, también defino y expongo de manera general las principales y más importantes instituciones en las que se funda el federalismo fiscal mexicano.

### **1. La Democracia a través del Federalismo**

Desde épocas antiguas hasta nuestros tiempos, el concepto de la democracia ha tenido un papel importante en el estudio comparativo de la Ciencia Política. Primeramente porque la

democracia se preocupa por el estudio de los diferentes regímenes democráticos antiguos y de gobiernos contemporáneos. Segundo porque la democracia se ha convertido en el recurso legitimador de algunos regímenes, además de ser una compleja combinación de desarrollos políticos, económicos y sociales. Por otro lado la democracia puede apreciarse desde diferentes enfoques y perspectivas de análisis, aunque en esta investigación solo nos enfocaremos al estudio de la democracia en relación con el federalismo fiscal.

Literalmente el concepto de democracia, significa gobierno del pueblo<sup>1</sup>, donde la voluntad popular es la que debe regir en todos los gobiernos que sean democráticos. Se dice que “la democracia fue creada en un lugar y un momento determinados, la mayoría suele identificarlos con Grecia alrededor del año 500 a.C., las pruebas muestran que el gobierno democrático, en sentido amplio, existió en varias regiones del mundo mucho antes del final del Siglo V a.C.” (Dahl, 1989: 13). El concepto de democracia, a lo largo de la historia, no ha dejado de lado sus distintas interpretaciones teóricas, ideológicas y políticas, ya que los usos de este concepto han estado vinculados a teorías políticas que señalan la manera en la que se rige y organiza la vida política.

Huntington afirmaba que “la institución clave de una democracia era la elección de los líderes en eventos competitivos” (1986: 5), es decir, en elecciones regulares, competitivas, honestas y no excluyentes. Esta institución es la principal de las instituciones de una democracia, pues es la que permite que se cumpla el principio conceptual de la democracia, donde el pueblo otorga su voluntad popular a un gobernante (postulado como candidato y electo previamente) para que este gobierne conforme al interés popular. Siguiendo con esta idea José Antonio Crespo menciona que un “elemento esencial de la democracia era que los gobernantes actuaran conforme al interés popular y no individual, donde pudiera conciliarse el interés colectivo” (2004: 9).

Otras instituciones o principios de la democracia son:

El sistema de partidos, las ideas de Rousseau sobre la soberanía popular, las de Montesquieu sobre la división de poderes y equilibrio de los tres poderes, además de los contrapesos y balanzas de estos mismos, la soberanía de los estados federados a

---

<sup>1</sup> **Democracia:** El término deriva del griego *demokrati*; acuñado a partir de *demos* (“pueblo”) y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas (Sartori, 1987: 41).

que se refiere Madison en *El Federalista* y de más pautas democráticas (Citado por Casanova, 1965:25).

Todos estos preceptos teóricos democráticos hacen referencia a que un Estado-Nación puede ser o no un Estado democrático, donde exista una lucha de partidos que institucionaliza el cambio de poder, con equilibrio y control de los poderes federativos, pero sobre todo con una federación de estados libres y soberanos que permita fomentar la igualdad, la justicia social, la libertad y demás principios democráticos.

Un Estado-Nación puede dividirse en tres elementos, “en la población (habitantes) que están sujetos a derechos y obligaciones, al territorio (demarcado constitucionalmente) y al gobierno (establecido constitucionalmente)” (León, 2009; 57). Este último hace evidente la relación entre Democracia y Estado, pues en un Estado-Nación con un gobierno democrático, el Estado puede estructurarse en una forma federalista, con estados autónomos y soberanos, que realizan un pacto institucional que se basa en la distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y local, pero que juntos forman un Estado-Nación<sup>2</sup>. El Estado en su organización Federal que tiene como característica la distribución del poder, característica fundamental de la democracia.

Gran parte de académicos y teóricos se han preocupado por analizar las condiciones democráticas de los regímenes existentes. Una forma de lograrlo es a través del estudio del federalismo como un modelo de organización de la vida política y económica de un Estado-Nación. Buena parte de los países del mundo, de una forma u otra, recurren al modelo federalista como una manera de “estructurar su división política, también la manera en cómo se usa y se reparte el poder (precepto democrático), la administración de la justicia y, por supuesto, el ingreso y gasto público en los cuales se finca el Federalismo Fiscal” (Fabbrini, 2001: 56) como uno de los elementos del Federalismo, que además de ser un modelo político, puede convertirse en un modelo de la vida económica pública, especialmente de las regiones locales.

### **1.1 El Federalismo como Modelo**

Uno de los grandes teóricos del Federalismo fue Montesquieu, quien el siglo XVIII definió al Federalismo como: “un modelo mediante el cual diversas entidades políticas se

---

<sup>2</sup> Véase Montesquieu (1948), Cabrero (1997), Hueglin y Fenna (2006), etc.

presentan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada uno su personalidad política y jurídica” (1748, 1985: 6). Dos siglos más tarde, Pierre-Joseph Proudhon señaló que “el siglo XX abrirá la edad de las federaciones, o la humanidad irá al purgatorio por miles de años” (Citado por Hueglin y Fenna 2006:11), a principios del siglo XX, el debate sobre el federalismo comenzó a tener preeminencia por la puesta en moda de la democracia tras el final de la segunda guerra mundial.

En este marco, diferentes actores políticos de diversos países conformaron en 1999 el Foro de las Federaciones<sup>3</sup>, su Presidente Bob Rae refiere “la idea de federalismo como ante todo una idea democrática, lo que implica de algún modo respeto de la identidad de la gente y de su elección política”. De igual forma Rae sostiene: “la idea de federalismo, implica un diálogo que nunca termina acerca de quién hace qué en toda una organización política [...]” (Rae, 2005: 51).

El significado etimológico de la palabra “federal” hace referencia “del latín *foedus* que significa concertar, convenir, pactar” (Elazar, 1987: 7). Siguiendo esta línea, el federalismo refiere a un pacto o alianza de un arreglo pacífico institucional entre iguales, que está basado en la distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y local<sup>4</sup>, es decir, una Federación dividida en pequeños estados demarcados territorialmente, pero que juntos se presentan a formar parte de un estado más grande. Al respecto Daniel Elazar estudioso del Federalismo afirma que “una federación es una organización política compuesta por entidades fuertemente constituidas y un gobierno general fuerte, ambos poderes delegados por la gente y su ejercicio busca el bienestar de los ciudadanos” (1987: 10).

El mismo autor refiere que en el año de 1987 casi el 40% de la población mundial vivía en países federalistas y otra tercera parte lo hacía en países que de alguna manera aplicaban principios federales en su organización política. Este nivel se mantiene, pues el Foro de las Federaciones estimó en 2002 el mismo porcentaje el cual se concentraba en sólo 25 países.<sup>5</sup> De este modo buena parte de la población mundial se organiza de forma federal para tomar decisiones sobre su presente y su futuro.

---

<sup>3</sup> El Foro de las Federaciones es una organización no lucrativa con base en Ottawa, Canadá; el Foro fue creado por una red internacional que incluye a intelectuales y países practicantes del federalismo. Trabaja con países y organizaciones de todo el mundo.

<sup>4</sup> Véase Montesquieu (1948), Cabrero (1997), Hueglin y Fenna (2006).

<sup>5</sup> Watts, R. (2002). International Conferencie on Federalism 2002 en El Foro de las Federaciones (Agosto de 2002). Consultado el 20 de octubre de 2001, de <http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/ICFE0208-int-Watts-g.htm>.

Para Kincaid, el federalismo es “un modelo esencialmente de reglas compartidas, el acuerdo se da entre iguales y las partes mantienen su identidad individual para crear una nueva entidad” (2002: 89). Esta visión es compartida por Hueglin y Fenna (2006:31), quienes consideran un estado federal al caracterizado por diferentes niveles de gobierno. Las federaciones comprenden un gobierno nacional y gobiernos subnacionales. Ron Watts entiende al federalismo como “el modelo constitucional de organización que permite la acción a través de un gobierno que comparte propósitos comunes, junto con la acción autónoma de unidades de gobierno que mantienen sus autonomía, y cada uno es responsable de su propio electorado” (2002: 47).

El federalismo es, entonces, un modelo que determina el reparto del poder y el acuerdo de lo que le toca hacer a cada orden de gobierno, conforme al bien público de que se trate. Por ejemplo, la seguridad nacional debe estar bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, la educación y la salud pueden ser responsabilidades compartidas entre la federación y los gobiernos estatales<sup>6</sup>. En este sentido, el federalismo también hace mención a la manera en la que se transfiere el gasto participable a los estados, pues los gobiernos no sólo son políticos sino fiscales, ya que responden a la necesidad de atender demandas, satisfacer necesidades, cumplir funciones públicas y apoyar al desarrollo equitativo regional. Todo lo anterior son tareas que consumen recursos públicos, que deben ser encauzados por el Gobierno Federal hacia los estados. Esto refiere a un principio importante del federalismo: el Federalismo Fiscal.

## **1.2 El Federalismo Fiscal como Teoría del Federalismo**

Distintos teóricos han analizado este tipo de federalismo. En el inicio de los años setenta del siglo pasado Wallace E. Oates señalaba que el federalismo fiscal era:

el eje de la estructura del sector público, exploraba tanto en términos normativos como positivos los papeles que desempeñaban los diferentes órdenes de gobierno y las formas en que ellos se relacionaban, así como los instrumentos de los que se valían, tales como los auxilios condicionados, y no condicionados, además la contratación de deuda (2004, 1999: 384).

En este marco podría decirse que cada orden de gobierno debe tener facultades exclusivas y concurrentes, lo que de algún modo es la esencia del federalismo fiscal. Por ejemplo el Gobierno Central-Federal tendría que atender a la estabilidad macroeconómica, redistribución del ingreso,

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73°. Última Reforma DOF 29-07-2010. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2011.

defensa nacional, etc., mientras que a un nivel local-estatal se atiende los bienes y servicios que son consumidos en su jurisdicción.

Lipjhart, en sus *Modelos de Democracia*, mencionaba que “entre más sea equitativa la distribución del gasto federalizado entre todas las entidades federativas de cualquier federación, más democrática sería ésta” (2000: 56). En un primer momento se podría decir que cualquier estado que esté basado en la forma federal es un estado democrático, ya que en el federalismo existe el acuerdo sobre lo que le toca hacer a cada quien, es decir que cada nivel de gobierno (ya sea Federal, Estatal o Local) tiene determinadas sus funciones y obligaciones conforme al bien público de que se trate, es por ello que me atrevo a decirle democrática.

Por otra parte, una de las principales funciones de cualquier Gobierno Federal es la redistribución del ingreso, como propósito de justicia y bienestar social. Por ello una de las formas del federalismo moderno, es el federalismo fiscal, donde la principal tarea es redistribuir la riqueza de cualquier Estado-Nación, transfiriéndosela a los otros niveles de gobierno (Local y Estatal) los que a partir de un pacto constitucional, democrático y fiscal deben ser responsables de lo que les toca hacer según el pacto federal. De esta manera, podría decir que el federalismo fiscal es un precepto o principio fundamental del federalismo y la democracia.

Otro clásico del federalismo fiscal Richard A. Musgrave mencionaba que “la función principal de esta forma de federalismo es la provisión de bienes públicos, y que está íntimamente relacionada con la justicia distributiva” (2000: 63). La justicia distributiva deviene de la responsabilidad del Estado, que a través de diferentes mecanismos e instituciones fiscales debe encauzarse a través del gasto federalizado. Por ello son importantes las participaciones federales que permitan promover la asignación de recursos públicos con base a las preferencias de la sociedad (interés colectivo), además de la intervención de los diferentes órdenes de gobierno para así cumplir el pacto republicano democrático.

Para Wallace E. Oates (1972: 91) “la esencia del federalismo fiscal, radica en la coexistencia de los niveles centralizados y descentralizados en el proceso de toma de decisiones del Estado”, pues la visión de la doctrina del interés público radica en que el Estado asume un comportamiento conforme al patrocinio del bienestar colectivo. Esto sería favorable si la condición del gasto federalizado se llevara a cabo conforme a la teoría, pero la constatación empírica con frecuencia muestra que países federalizados poseen poco desarrollo en el rubro del federalismo fiscal, al menos en la práctica.

Bajo este marco cabe resaltar la importancia del federalismo fiscal en el tema del federalismo como modelo. Todo régimen democrático-federal debe asumir como tarea primordial la distribución de los recursos, pues ello implica un ejercicio del poder político, en el cual deben involucrarse las partes que conforman la federación. Esto define los métodos y criterios del reparto de los recursos que el gobierno central debe transferir a los gobiernos locales, para enfrentar las necesidades de gasto de la población de cada nivel de gobierno y en general de toda la nación. Un Estado federal caracterizado por los diferentes niveles de gobierno, la asignación de responsabilidades entre estos mismos y la óptima distribución del gasto federalizado, refleja la naturaleza del federalismo fiscal, que sin un pacto federado como modelo no tendría razón de ser.

### **1.3 Proclividad al Federalismo**

En principio, vale la pena comentar que en México dentro de La Constitución Política, queda debidamente establecido, que el país está constituido como una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero unidos en una federación. El federalismo que adopta el sistema mexicano, es una dualidad jurídico-política, que se expresa como tal en un orden federal y en un orden local, ambos coexisten y se relacionan entre sí; partiendo que estos están sujetos a la Constitución General, no existe entre ellos, dependencia, relaciones de subordinación, ni de jerarquía. Por el contrario constitucionalmente tienen relaciones de coordinación y cooperación, ambos ordenes en el mismo plano.

Una de estas cooperaciones son las que aportan los estados de la república y el Distrito Federal, en los ingresos de la nación. Que traducido en la Ley de Ingresos de la Federación<sup>7</sup>, los estados a través de la venta de bienes y servicios, aprovechamientos, cuotas y de más conceptos; contribuyen con el ingreso de la federación para determinado ejercicio fiscal. De igual forma, la coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno, ha permitido las transferencias de potestades tributarias, que aunque sean percibidas por la administración central, no dejan de ser fuentes financieras de los estados y municipios de nuestro país.

El federalismo fiscal en México ha sido un tema importante en los últimos tiempos, ya que tiene implicaciones tanto en los ingresos como en el gasto público, y esto se debe

---

<sup>7</sup> Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Inicio> INGRESOS> LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, en <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/leyIngresos.aspx>.

esencialmente a la excesiva centralización de los recursos que administra el gobierno federal, aunado a la escasa recaudación fiscal (aparte del IVA y el ISR) que prevalece en los gobiernos estatales y municipales. En este contexto, el federalismo es un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad democrática del país y entra a escena como el elemento central que permite definir con claridad las responsabilidades públicas de cada orden de gobierno y las facultades que requieren cada uno de ellos para su ejercicio, entre ellas la *proclividad*<sup>8</sup> al federalismo.

En México, existen tres ámbitos de gobierno, cada uno con la capacidad de establecer su sistema impositivo y sus políticas de gasto público, sin embargo cada quien, en su espacio tiene como base de gravación fiscal a los mismos contribuyentes, por lo que los diferentes niveles de gobierno deben estar coordinados y nunca subordinados, lo cual ayuda a un crecimiento homogéneo, en desarrollo social y en el aspecto económico (Astudillo, 2002: 8). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece con claridad la delimitación precisa de los poderes tributarios que le son propios a la federación y a los estados, por lo que la legislación ha denominado la concurrencia entre ambos poderes.

El régimen de concurrencia no define límites para la obtención de los ingresos en materia fiscal para hacer frente a las necesidades del gasto público, se trate de los Estados o de la Federación. Es preferible, la definición de los tributos que pudiera tener cada nivel de gobierno, con la consecuente limitación de los mismos para legislar en materia tributaria. Esto para que la política fiscal y el desarrollo federal cada vez sea mayor, donde federación, estados y municipios tengan claro su papel en el pacto federal, pues esto promoverá el ambiente democrático que se necesita para resolver temas de marginación, pobreza, educación etc.

En resumen, El objetivo del sistema nacional de coordinación fiscal y la proclividad al federalismo, es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales (Calzado, 1991). Sin embargo, la evidencia empírica refleja que la federación controla el ochenta por ciento de los

---

<sup>8</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española, “*proclividad*” refiera a propensión o inclinación hacia alguna cosa.

ingresos fiscales, y solo el veinte por ciento le corresponda a los estados y municipios, lo que aprecia el alto grado de dependencia financiera de las entidades federativas y municipios. Para concluir en el punto, la delegación de funciones de administración de ingresos federales a las autoridades fiscales locales, da congruencia a los ordenamientos hacendarios de los tres niveles de gobierno.

## **2. Federalismo Fiscal**

La distribución de los recursos tributarios de un nivel de gobierno a otro, es un ejercicio del poder político de cualquier Estado Nación Federalista. Esta tarea de asignación presupuestal se cimenta en el gasto federalizado, pues en él se definen los criterios y modos de la distribución fiscal entre las partes componentes de cualquier pacto federal.

Los gobiernos no sólo son políticos sino fiscales, pues responden también a cumplir funciones públicas, en función de atender y satisfacer necesidades sociales. [...] Todas estas son tareas que los gobiernos locales deben cumplir con recursos públicos, recursos que deben ser encauzados por un gobierno central, que por imposiciones o contribuciones fiscales de los ciudadanos, obtiene estos recursos (Tépach, 2010: 6); además de otras fuentes.

La provisión de bienes públicos es responsabilidad única del Estado, pues el ámbito de gobierno más adecuado para cumplirlos es el local<sup>9</sup>, ya que es el más cercano al ciudadano. Al respecto Richard A. Musgrave menciona que “la esperanza es que los órdenes de gobierno más cercanos a la gente sean más responsables ante sus electores, tanto del ingreso que recaudan como del gasto que ejercen” (1959: 45). En este sentido el tema del federalismo fiscal no puede aislarse de cuestiones esencialmente políticas, pues habrá de fundamentar aspectos relevantes de la toma de decisiones públicas en la democracia representativa.

Recapitulando: cada orden de gobierno debe tener facultades exclusivas y compartidas, es decir, saber lo que a cada quien le toca hacer en cada nivel de gobierno. En teoría, el federalismo plantea todo lo anterior, donde un gobierno federal tiene la facultad exclusiva de la seguridad nacional, mientras un gobierno local tiene la facultad de algún servicio público como la educación. Este servicio público requiere de recursos públicos y que a través del ejercicio fiscal pueden obtenerse desde un ámbito central a uno local.

---

<sup>9</sup> Véase Lindahl (1919), Tiebout (1956), Oates (2004)-

Desde una óptica de economía pública<sup>10</sup>, el federalismo fiscal “es la sección de las finanzas públicas que trata sobre la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más niveles de decisión [...]. Tal definición es mucho más amplia que la estrecha definición de política” (Piffano, 2004: 28). En la definición política se establece que:

El gasto federalizado o Federalismo Fiscal está definido como la integración de los recursos públicos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros (Tépach, 2010: 6).

La asignación de responsabilidades fiscales puede ser concebida en forma más centralizada o descentralizada, es decir que los estados o municipios dependan de las transferencias públicas federales para sus necesidades de gasto público, o se basen en la captación de sus propios recursos. Esta es una discusión que actualmente se ha abierto en el tema del federalismo fiscal, y en la cual muchos académicos y teóricos del tema han basado sus investigaciones<sup>11</sup>.

En síntesis el federalismo fiscal se instrumenta mediante la transferencia de recursos del nivel superior a los niveles inferiores, es decir el gobierno federal le transfiere recursos a los gobiernos estatales y municipales conforme al bien o programa público que se trate. El federalismo fiscal lo que trata de establecer a *grosso modo* es “definir y administrar a quiénes hay que dar, en cuánto y en saber si los recursos distribuidos se gastan bien y a tiempo” (Gutiérrez, 2009: 7). El ejercicio federalista parte de responsabilidades de justicia redistributiva donde se tienen y se involucran ideologías democráticas y sobre las cuales se cimentan las metodologías e instrumentaciones federales y fiscales.

## 2.1 Estado del Arte del Federalismo Fiscal

Algunos eminentes teóricos del Federalismo Fiscal como Lindahl (1919), Tiebout (1956), Oates (1972), Musgrave (1984), entre otros, refieren los principios que deben normar las funciones fiscales de los distintos ámbitos de gobierno. Pero, además, en trabajos más recientes como los de Mintz y Tulkens (1986), Boadway y Keen (1996) y Blackorby y Brett (2000), se parte del principio que el ámbito de gobierno más indicado para ejercer funciones de ingreso y

---

<sup>10</sup> **Economía Pública:** La inserción del sector público a la economía, tras la crisis económica mundial de 1929; comienza a existir la necesidad de que otro actor regule el intercambio entre los privados, además de realizar las tareas que los actores privados no podrían hacer (Stiglitz, 2001: 56).

<sup>11</sup> Véase Aghón (2000), Alburquerque (2004), Cabrero (2004), Etc.

gasto público debe ser el local, pues es el nivel de gobierno con mayor cercanía a la sociedad (Véase Sobarzo, 2005: 106). Sin embargo, en la práctica de algunas sociedades federalistas, quien determina la redistribución de recursos es el gobierno central, pues “resulta mayormente efectiva cuando se buscan los objetivos de estabilización y redistribución” (Lindahl: 1919, 125).

Lo anterior hace referencia a la actual discusión sobre si la política redistributiva debería ser centralizada o descentralizada. Como recordara Oates, hacia finales del siglo XIX, “Tocqueville predecía que el gobierno estaba en camino hacia la centralización al afirmar que en las eras democráticas que se abren ante nosotros [...] la centralización será el gobierno natural” (Piffanio, 2004: 29). Esto se vería reflejado en las tendencias de la primera mitad del siglo veinte, en especial las federaciones industrializadas que mostraban un alto grado de centralidad (Sobarzo, 2005). Ante esta nueva configuración federal centralizadora se enmarcaría las transferencias de potestades en una visión vertical, donde los gobiernos centrales transferían recursos públicos a niveles más bajos o locales.

El fuerte centralismo en materia tributaria ligada a la redistribución federal de recursos (distribución vertical), muestra la dependencia de los ámbitos locales por recursos públicos que logren cubrir el desarrollo y cumplimiento de sus servicios y funciones públicas. Aguilar, menciona que el federalismo fiscal ha sido un federalismo centralizador, en el que los ámbitos de gobierno locales han perdido potestades tributarias (impuestos y demás recursos), convirtiéndose en dependientes de las ayudas federales y con poco desarrollo fiscal local (1966: 45).

### **2.1.1 Centralización del Federalismo Fiscal**

Desde los años noventa, muchos investigadores y teóricos han dedicado gran parte de su labor académica al estudio de aspectos teóricos y empíricos del Federalismo Fiscal, intentando presentar las cuestiones más debatidas y que claramente son agrupadas en dos corrientes. Por un lado, el federalismo fiscal centralizado y, por otro, el federalismo fiscal descentralizado. En un primer momento se comienza a hablar del federalismo fiscal centralizado, donde los gobiernos locales dependen del gobierno central para obtener recursos e ingresos que los ayuden a resolver necesidades de gasto en salud, educación, seguridad, servicios, etc.

Existen argumentos centralistas que se basan en “la unión que tiene la política fiscal con la monetaria y crediticia, en manos de los gobiernos centrales y el reducido alcance de los

gobiernos locales para la captación y generación de sus propios recursos, y de los arbitrajes interregionales de los mismos gobiernos locales” (Piffano, 2005: 31). La centralización de la distribución fiscal “induce a una mayor responsabilidad fiscal en el uso y manejo de los recursos por parte de los gobiernos locales, los cuales están previamente delimitados (institucionalmente) y condicionados a áreas específicas (salud, educación, seguridad, infraestructura, entre otras.)” (Arellano, 1994: 56).

Se ha argumentado que la asignación óptima de las potestades tributarias obedece al ámbito central, ya que la política fiscal hace mención a criterios de equidad y justicia redistributiva, funciones que están en la agenda de cualquier gobierno central. Lo anterior no excluye que los gobiernos locales tengan facultades concurrentes en la materia, pero generalmente los niveles de gobierno más altos lo ejercen. En este sentido resultaría eficiente que los gobiernos centrales lleven a cabo la asignación de potestades tributarias, donde los ámbitos locales dependan en su totalidad de las participaciones federales.

Aun cuando cierta literatura exprese ideologías afines a la descentralización fiscal, existe literatura que argumenta que no es recomendable la descentralización hacendaria para el óptimo desarrollo de esta. Al respecto autores como Bird y Wallish mencionan que:

En la experiencia empírica y en cuya mayoría se ha producido la descentralización del gasto, como consecuencia de la actitud de los gobierno centrales por desprenderse de ciertos gastos de su propio presupuesto. Este traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, con la consiente retención de ingresos tributarios (casos de Hungría y Rusia) no ha resuelto el problema del desequilibrio fiscal del gobierno central, al tiempo que ha generado un proceso de agudo endeudamiento de los gobiernos locales, así como actitudes tendientes a desarrollar otras fuentes presupuestarias (1993: 98).

Sin duda la implementación de la tributación descentralizada refiere un riguroso y profundo análisis de los tipos de impuestos a descentralizar, así como el gasto federalizado. Demanda conocer las condiciones políticas, sociales y económicas de cada ámbito local, para construir un sistema por medio del cual la nación y las provincias compartan ingresos tributarios.

### **2.1.2 Descentralización del Federalismo Fiscal**

Bajo este marco es que se inicia la discusión de la descentralización del federalismo, en su caso el fiscal. Al respecto Horacio Piffanio estudioso del federalismo fiscal argentino menciona

que “la descentralización de las potestades no sólo induce a una mayor responsabilidad y control fiscal, sino un mejoramiento desde el ángulo del bienestar, [...] y por supuesto un mayor control político dentro de la federación” (1998: 12). El argumento de la responsabilidad resulta válido para preceptos democráticos, pues en el supuesto democrático cada orden de gobierno debe tener un buen manejo de los recursos (eficiente y eficaz)<sup>12</sup> que responda siempre a las necesidades de la sociedad y la doctrina del interés público.

La descripción del gasto federalizado presentado refleja la idea de la excesiva influencia del gobierno central sobre los gobiernos locales. Esta idea en un primer momento resultaría válida, pues “las ramas de la “estabilización” y “redistribución” son tareas que competen a los gobierno centrales, gobiernos que por medio de la política fiscal buscan su cumplimiento, [...] Esto sólo resultará efectivo cuando lo ejecuten los gobiernos centrales y no locales” (Musgrave, 1952 y Oates, 1972). En este sentido, y aun en la idea de la eficiencia, la provisión descentralizada de bienes públicos ha sido sustentada de igual manera sobre la base de distintos argumentos de eficiencia.

Desde la óptica democrática, resulta importante que el federalismo fiscal tome en cuenta las responsabilidades de gasto, para que los tres ámbitos de gobierno utilicen, administren y gasten los recursos en relación al bien colectivo y no al individual. “Para poder promover un adecuado manejo de los recursos, los gobiernos locales deberían ser los ámbitos de gobierno más apropiados para promover la captación de recursos e *ingresos*, esto para tener un manejo eficiente y responsable de las finanzas públicas por parte de los gobiernos locales” (Burki, 1999; 65).

Si los gobiernos locales dependen de manera excesiva de las transferencias del gobierno nacional se puede generar una serie de distorsiones, como el uso ineficiente de los recursos públicos, dependencia económica, social y política del gobierno central, afectaciones al desarrollo del proceso democrático, etc. Para evitar estos problemas sería necesario que el gobierno estatal o local, que quiera aumentar su descentralización fiscal, eleve o mejore su recaudación de impuestos, lo que significa tener un mayor desarrollo en su sistema tributario,

---

<sup>12</sup> **Eficiencia:** La capacidad para reducir al mínimo los recursos usados para alcanzar los objetivos de la organización: “hacer las cosas bien”. **Eficacia:** La capacidad para determinar los objetivos adecuados: “hacer lo indicado” logro de los objetivos deseados (Villegas, 2003: 63).

entre otras. Con ello se crearía un mayor desarrollo democrático y regional, un compromiso estrecho entre la autoridad y los ciudadanos, y el fortalecimiento del pacto federal en sus partes.

La asignación centralizada de recursos federales causa efectos negativos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos, “los servicios públicos se definen y prestan a partir de quien tiene la mejor información sobre las preferencias y necesidades locales” (Merino, 2001: 149). Lo anterior refleja la necesidad de los estados y municipios por tener el control y manejo total de sus recursos, los mecanismos y modos de captación necesarios, que permitan tener una prestación adecuada de servicios locales, además de un buen manejo de los recursos públicos.

“El proceso de descentralización fiscal se presenta como un gran avance en el fortalecimiento del federalismo, al quedar las entidades como responsables de la operación de los servicios públicos” (Merino, 2001: 152), además de permitir una mejor respuesta a las necesidades y preferencias locales. La solución al excesivo centralismo fiscal, radica en su descentralización, donde los estados no dependan de las transferencias del bondadoso gobierno federal, sino que dependan de sus propios recursos y sean capaces de enfrentar los problemas sociales y públicos de sus demarcaciones.

### **3. Federalismo Fiscal en México**

La distribución de los recursos tributarios es parte de un ejercicio del poder político del estado nacional mexicano. Esta distribución se cimenta en patrones y métodos de reparto que se fijan por “el tamaño de la riqueza del país, y por su ritmo de crecimiento, esto determina en primera instancia el monto de los recursos repartibles” (Chávez, 2009: 7). Este federalismo fiscal mexicano se establece en todo un sistema jurídico-constitucional que norma el funcionamiento del pacto federal mexicano, es decir, que cada elemento de este pacto realice lo que le toca hacer según lo establecido en el propio pacto federal.

Lo anterior quizá no sea problemático en qué y cuánto se debe distribuir el gasto federalizado, sino en cómo deben definirse los criterios de distribución fiscal entre los componentes del pacto federal mexicano. La esencia del federalismo mexicano radica en “la coexistencia de los tres niveles de gobierno, en el proceso de la toma de decisiones del mismo estado mexicano, donde cada nivel de gobierno opera en relación a lo que le toca hacer”

(Arellano, 1996: 85-86), ya que en el federalismo fiscal mexicano los estados y municipios deben tener claramente definido en qué, cómo y cuánto tiempo se manejan los recursos distribuidos, partiendo siempre de la doctrina del interés colectivo y bienestar público.

El federalismo fiscal mexicano parte de dos grandes elementos en su función fiscal, *el ingreso y el gasto*, estos dos elementos se encuentran en los tres ámbitos de gobierno. *El ingreso* como su nombre lo dice, son los recursos que tienen los tres niveles de gobierno, por ejemplo el gobierno federal obtiene sus ingresos de:

La recaudación de impuestos con las bases impositivas más amplias, como son los impuestos a la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA), además de algunas otras bases impositivas menores<sup>13</sup>. Para los estados *el ingreso* parte del acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Así pues como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al Gobierno Federal, a cambio de recibir participaciones federales (Sobarzo, 2005: 8).

Por el lado del *Gasto*, como su nombre lo menciona, son los recursos que ejerce cada ámbito de gobierno (federal, estatal y municipal). Para los fines de esta investigación, sólo abordaremos en el segundo capítulo *el gasto* que otorga el Gobierno Federal a los estados y municipios (Gasto Federalizado), que es un instrumento que normalmente “funciona con una temporalidad anual y se ha caracterizado por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación” (Sempere y Sobarzo, 1998: 10).

El gasto federalizado en México se integra por los recursos públicos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios del país, para que afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, etc. Los ramos generales que conforman el gasto federalizado son los siguientes:

- ✓ **El ramo 23:** Provisiones Salariales y Económicas;
- ✓ **El ramo 25:** Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos;
- ✓ **El ramo 28:** Participaciones Federales;
- ✓ **El ramo 33:** Aportaciones Federales;

---

<sup>13</sup> Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

## ✓ Los Convenios de Descentralización y de Reasignación

Los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen “las partidas presupuestarias más altas son las participaciones y las aportaciones federales. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que, las segundas son recursos etiquetados, puesto que *la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* determina en que las deben gastar los Estados y Municipios” (Tépach, 2010: 6).

La descripción del gasto federalizado presentada líneas arriba permite tener una idea de la excesiva influencia del Gobierno Federal en la determinación del monto y la asignación territorial del gasto. “Hasta mediados de la década de los ochenta, no existía prácticamente un mecanismo transparente de asignación, lo que en alguna medida puede explicar el bajo grado de responsabilidad fiscal o rendición de cuentas, el cual se pudo haber reflejado en un gasto ineficiente en las últimas décadas” (Véase Sempere y Sobarzo, 1998). Lo anterior refleja el pobre desempeño fiscal de los estados y municipios, la fuerte dependencia de las participaciones federales de estos mismos y el centralismo del federalismo fiscal en México.

Constitucionalmente México es una federación, en la que los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal-Local) poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad de recaudar ingresos, como en sus decisiones de gasto. Sin embargo tal autonomía ha estado limitada por la concentración excesiva de funciones en el Gobierno Federal. En promedio, en el periodo de 1980-1995 el Gobierno Federal participó con el 79.9% de los ingresos, en comparación las entidades federativas lo hicieron con el 15.5%, y los ayuntamientos con el 4.6% restante.<sup>14</sup>

Con el agotamiento del presidencialismo en México en el siglo XX, la transición hacia la democracia en el año 2000, el funcionamiento de los contrapesos del Legislativo hacia el Ejecutivo y viceversa, la autonomía de los Estados en México tendría que haberse desarrollado en cuestiones de federalismo y federalismo fiscal. En los primeros años del siglo XXI, México sigue siendo una federación con un alto grado de centralismo en su política distributiva del gasto federal directo a los estados y municipios. Esto es producto de la escasa capacidad recaudatoria de recursos de la mayoría de los estados y municipios de México, que en gran medida según Gustavo Merino (2001: 148) “se ve reflejada en la excesiva dependencia de los gobiernos locales

---

<sup>14</sup> Cálculos propios con base en INEGI. (1998) *El Ingreso y el Gasto Público en México 1998*.

de las participaciones del gobierno nacional, y lo cual genera una serie de distorsiones como el uso ineficiente de los recursos públicos”.

Estudiosos del Federalismo Fiscal en México han realizados aportaciones importantes a este tema. Las premisas de todos estos trabajos van encaminadas a percibir al federalismo fiscal como el eje de la relación entre los órdenes de gobierno (Véase Kretchmar, 2003). Aguilar, señala que “lo fiscal ocupa buena parte de la agenda federal”, pues a partir del pacto federal sus componentes tienen definido claramente lo que le toca hacer a cada quien, en este caso:

Los gobiernos no son sólo políticos sino fiscales. Atender demandas y satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desarrollo, son todas tareas que consumen recursos, recursos que son escasos, y recursos que provienen de la imposición-contribución fiscal de los ciudadanos. En efecto, los recursos públicos provienen de las contribuciones de los ciudadanos, quienes renuncian a una parte de sus ingresos privados y los convierten en públicos, al transferirlos voluntaria u obligatoriamente a la hacienda estatal como ingresos públicos, con el fin de que los gobiernos cumplan las actividades que los benefician a ellos y a todo el conjunto de la sociedad (Aguilar, 1996: 20).

Aguilar, vincula lo fiscal con lo estatal y concluye pronunciándose por un federalismo cooperativo intergubernamental, aparejado a un óptimo federalismo fiscal mexicano.

Marcela Astudillo (1999), otra estudiosa del federalismo fiscal mexicano, demuestra que el federalismo fiscal, en la práctica ha sido un federalismo centralizador, en el que las entidades federativas o gobiernos locales han perdido potestades tributarias y son dependientes absolutos de la subvenciones por parte del gobierno central. “La cultura arraigada en México de pedir al Ejecutivo que resuelva problemas aun de índole local” (Merino, 2001, 149). Esto evidencia que la federación tiende a dominar sobre los estados y municipios, producto del mayor control y designación de los recursos públicos.

Por su parte, Flores y Caballero (1996) sostienen la inminente necesidad de reformar el federalismo fiscal haciéndolo de alguna manera hacendario, para que no solamente se centre y cimente en la distribución de potestades tributarias hacia los ámbitos locales, sino que involucre también el gasto público, la deuda y el patrimonio público, así como la coordinación intergubernamental y la rendición de cuentas, que desde una visión democrática cumpliría con los objetivos y metas de una sociedad democrática representativa, donde se vea reflejada “la

capacidad de las instituciones políticas y de la ciudadanía para hacer responsables de sus actos y decisiones, en los distintos ámbitos de gobierno” (Crespo, 2004: 25).

### 3.1 Instituciones del Federalismo Fiscal Mexicano

El Premio Nobel en Economía Douglas C. North define a las instituciones como: “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993:13) Conforme a esta definición las instituciones del federalismo fiscal se han mantenido estáticas.

Constitucionalmente, el federalismo fiscal mexicano distingue las esferas de responsabilidad de los distintos ámbitos de gobierno. A continuación se presenta un cuadro en donde se especifican los preceptos constitucionales vinculados con el federalismo fiscal mexicano:

**CUADRO.1:** Artículos relacionados con el Federalismo Fiscal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO	FRACCIÓN	CONTENIDO
Art. 31	IV	Establece la obligatoriedad del pago de contribuciones para financiar el gasto público en todos los órdenes de gobierno.
Art. 40		Define a la República como federal compuesta de Estados libres y soberanos.
Art. 73	VII;X;XXIX	Detalla la facultad del Congreso para imponer contribuciones para cubrir el presupuesto y fija las bases para la participación de las entidades federativas en la proporción que la ley secundaria federal determine.
Art. 74	IV	Fija los tiempos para la aprobación y modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.
Art. 115	III y IV	Regula las funciones y los servicios de los municipios.
Art. 117	IV;V;VI;VII; VIII,IX	Prohíbe a los estados legislar, entre otros, en aspectos tales como: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; expedir leyes sobre comercio exterior; contratar deuda externa; y sólo contraer deuda para inversiones públicas productivas.
Art. 122		Fija las bases para el Estatuto de Gobierno del D.F.
Art. 124		Define que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los Estados.
Art. 131		Deja como facultad exclusiva de la Federación gravar al comercio exterior, así como regular el tipo de mercancías que circulan en el

		país.
--	--	-------

\* Fuente: elaboración propia con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observa, las bases Constitucionales del federalismo fiscal en México definen las responsabilidades que debe asumir cada nivel de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como su obligatoriedad. Además, la Constitución establece “la concurrencia impositiva<sup>15</sup>, pero no delimita claramente responsabilidades de gasto exclusivas ni concurrentes” (Amieva, 2004:303).

En el inciso anterior había mencionado que dos elementos fundamentales del federalismo fiscal en México, son el *Ingreso* y el *Gasto*. También señalé, que un tipo de gasto era el federalizado, que se integra por los recursos públicos que el Gobierno Federal transfiere a Estados y Municipios para que afronten sus necesidades de gasto. La *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* determina en qué deben de gastar los Estados y Municipios las participaciones federales<sup>16</sup>.

Las participaciones federales están reguladas en la LCF. Es importante mencionar que “los Estados y Municipios del país que formen parte del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*<sup>17</sup> tienen derecho a participar en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se señalan en la LCF” (Tépach, 2010: 7). El gasto federalizado o las participaciones federales se clasifican en diferentes fondos. *El Fondo General de Participaciones (FGP)* se define de la siguiente manera:

- ✓ **El Fondo General de Participaciones (FGP):** *El artículo 2 de la LCF* determina que este fondo se constituye por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). El FGP se distribuye en cada Estado con una fórmula que les garantiza recibir las mismas participaciones nominales que en el año anterior, para cada año a partir del año actual y establece que la diferencia del FGP del año de cálculo con el FGP del año anterior se distribuiría de forma ponderada de acuerdo a los siguientes criterios:
  - a. El 60% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento del PIB estatal para el año más reciente publicado por INEGI ponderado por la población.
  - b. El 30% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento en la recaudación local por concepto de impuestos y derechos, medido como el promedio del crecimiento para los últimos tres años, ponderado por la población.

<sup>15</sup> **Concurrencia:** La facultad de la federación y de los estados para gravar con los mismos impuestos a los causantes (Garza, 2004: 56).

<sup>16</sup> **Participaciones Federales:** Son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los Municipios por: la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales (Tépach, 2010: 6).

<sup>17</sup> **Sistema de Coordinación Fiscal:** La federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales Federales (Convención Nacional Hacendaria, 2004: 23).

- c. El 10% se reparte de acuerdo a la participación en el nivel de recaudación local del último periodo, ponderada por la población.

Los otros fondos son:

- ✓ **El Fondo de Fomento Municipal.**
- ✓ **Fondo de Fiscalización y Recaudación.**
- ✓ **Fondo de Extracción de Hidrocarburos.**
- ✓ **Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).**
- ✓ **Incentivos a la venta final de gasolinas y diésel.**
- ✓ **Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos.**
- ✓ **Impuestos Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).**
- ✓ **0.136 de la RFP del Comercio Exterior.**
- ✓ **3.17% del Derecho Adicional Sobre la Extracción de Petróleo.**
- ✓ **Incentivos Económicos.**

A lo largo de los años de 1982 a 1994 la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)*, ha sufrido distintas reformas. Estas reformas “proponían al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar y mejorar el Sistema de Coordinación Fiscal, además de vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la LCF” (Amieva, 2004: 310). Las reformas buscaban a grandes rasgos impulsar la descentralización del federalismo fiscal mexicano.

**CUADRO.2:** Principales Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

<b>AÑO</b>	<b>REFORMA</b>	<b>CONTEXTO</b>
1982	El Fondo General de Participaciones (FGP) se adiciona con un 0.5% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos del que participan las entidades coordinadas en materia de Derechos.	Se buscó la coordinación también en materia de derechos a fin de uniformar el SNCF y, ello a través de dar incentivos a las entidades federativas aumentando el FGP.
	El 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación se entrega a	Se buscó reflejar en las fórmulas de distribución el impacto de la renta petrolera en las finanzas estatales.

1982	<p>aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.</p> <p>Del 95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados se toman dos terceras partes para el Fondo de Fomento Municipal (FFM) del que participan las entidades coordinadas en materia de Derechos y del tercio restante se toma el 90% y se forma el FFM del que participan todos los municipios integrantes del SNCF.</p>	
1991	<p>La distribución del FGP cambia para repartirse como sigue: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de la entidad; 45.17% premiando el aumento en la recaudación de impuestos asignables a la entidad; 9.66% en proporción inversa al 90.34% anterior; Se crea una Reserva de Contingencia con el 0.25% de la RFP para aquellas entidades en las que el crecimiento de las participaciones que reciben sea, al menos igual, que el crecimiento en la RFP del año con respecto a la de 1990. Se crea una Reserva de Compensación para las entidades que resulten afectadas por el cambio de fórmula para el reparto del FGP.</p>	<p>Se establece un esquema resarcitorio en el que las entidades con mayor rezago o mayor población recibían mayores recursos. Este cambio se da en el contexto de la alianza PRI-PAN en el Congreso a la mitad de la administración del Presidente Salinas.</p>
1994	<p>Aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importen o exporten participan del 0.136% de la RFP.</p>	<p>En ese año entró en vigor el TLCAN.</p>
1996	<p>El FGP aumenta del 18.51 al 20 por ciento de la RFP.</p>	<p>Se aumenta la RGP como parte de la negociación con el Congreso, para la aprobación del paquete de rescate de la crisis de 1994-1995.</p>
1998	<p>Se adiciona el capítulo V en la LCF, a través del cual se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para</p>	<p>Para aprobación del PEF 1998 el acuerdo Gobierno Federal – PRI – PAN, se fincó en esta reforma que dotaba de más recursos a los municipios con mayor población.</p>

	cada tipo de aportación establece la ley.	
1998	Se crean los siguientes fondos: 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; y V. Fondo de Aportaciones Múltiples	
2000	Se integran dos fondos de aportaciones:  VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y  VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.  Se agregan las delegaciones del D.F. al Fondo de Fortalecimiento Municipal.	Se otorga a los estados el manejo de los CONALEP y del INEA y como parte de un acuerdo con el PRD se integra al D.F. al Fortalecimiento a los Municipios (FORTAMUN).

\* Fuente: elaboración propia con base en Serna de la Garza, José María (2004). *Las convenciones nacionales federales fiscales y el federalismo fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie de estudios jurídicos. No. 55. México.

Esto es el marco institucional del federalismo fiscal mexicano, a partir de sus organizaciones, sus leyes, sus reglamentos y los convenios que lo fundamentan. Muestra el alto centralismo fiscal mexicano, además de sus incipientes experiencias de descentralización, que en sentido estricto, no han trascendido más que la desconcentración fiscal. Lo anterior lo fundamento en base a los distintos desbalances fiscales de la mayor parte de las entidades federativas de México, que han profundizado todavía más la dependencia financiera de los Gobiernos Estatales y Locales (para el caso del Distrito Federal) hacia el Gobierno Federal. En los siguientes capítulos desarrollaré y analizaré estas ideas con un mayor detenimiento.

### **3.1.1 Ley de Coordinación Fiscal (LFC), 1979**

Otra de las grandes instituciones del federalismo fiscal mexicano, es la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) promulgada en 1979. A partir de ese año, “los gobiernos locales comenzaron a percibir recursos financieros por parte del gobierno federal, con base en un nuevo arreglo que redefinió las participaciones, las cuales se financiaron a partir de entonces mediante un porcentaje fijo de la recaudación impositiva federal (el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio) y estableció nuevas instituciones para la

coordinación fiscal” (LCF, 2007). El propósito de su creación era resarcir a las entidades federativas los ingresos que por la suspensión y derogación de gravámenes propios dejaron de recaudar al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El trato planteado por la federación a las entidades federativas fue la coordinación total a cambio de compartir la renta petrolera, la cual hacia finales de la década de los setenta, había provocado la afirmación del entonces Presidente López Portillo de “administrar la abundancia”. El acuerdo entre federación y estados no se limitó a los impuestos señalados en la Constitución, sino que se extendió a otras contribuciones federales, de las cuales los estados y municipios recibían participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente, como era el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR) y el nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los estados manifestaron su voluntad de apoyar la creación de un nuevo esquema rector del sistema fiscal nacional, mediante un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual y al tiempo que dejó en suspenso gravámenes estatales y municipales, “fue aprobado por cada legislatura local como el mecanismo jurídico de coordinación entre federación y estados [...]. La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal era integral, es decir que las entidades coordinadas con la federación lo debían hacer en todos los impuestos federales y no sólo en alguno de ellos, como ocurría hasta 1979” (Flores y Caballero, 1996: 150). El incentivo era contar con mayores recursos y tener certidumbre sobre su disponibilidad, al tiempo que el Gobierno Federal, pudiera controlar los tributos nacionales con mayor potencial recaudatorio.

La Ley de Coordinación Fiscal creó los organismos en materia de coordinación, de los cuales sobresalen:

la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Coordinador de la propia Comisión que es un funcionario fiscal estatal<sup>18</sup>, entre cuyas facultades están las de vigilar la creación e incremento de los fondos participables, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que deben efectuar la propia SHCP y los estados (LCF, 1997).

---

<sup>18</sup> Secretario de finanzas, hacienda o tesorero, de acuerdo con la legislación de cada entidad federativa.

La coordinación fiscal entre Gobierno Federal, Gobierno Estatal y a través de este último; Gobierno Local (Municipal), resulta primordial para los objetivos y naturaleza del Federalismo Fiscal, se proyecta a través de la relación e interacción de los distintos niveles de gobierno de un Estado Moderno.

Los primeros cuatro capítulos de la Ley de Coordinación Fiscal regulan las participaciones federales y determinan los alcances del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en ellos se establece que las participaciones en ingresos federales que corresponden a las entidades, se integran con un porcentaje fijo de la recaudación federal participable. Esta última, la Ley de Coordinación Fiscal la define en su artículo segundo, como “la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”(LCF, 1996).

Existen actualmente en la Ley de Coordinación Federal los siguientes fondos en materia de Participaciones en Ingresos Federales que componen el Ramo Presupuestal 28: “Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Participaciones Directas a los Estados, Reserva de Contingencia, Puentes de Peaje, Exportación e importación de bienes, y Exportación de petróleo” (Véase Ley de Coordinación Fiscal). Uno de los problemas que refleja el arreglo fiscal entre federación y estados, es la existencia de criterios diferentes para establecer los montos de cada fondo de las Participaciones en ingresos federales.

Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal establece que para determinar el monto del Fondo General de Participaciones, se combinan la población de cada entidad federativa con la recaudación de impuestos a la tenencia vehicular, al alcohol o al tabaco; por su parte, en el de Fondo de Fomento Municipal se premia la dinámica recaudatoria de los municipios en materia de agua y predial; en lo que toca al fondo de Participaciones Directas a los Estados, se otorgan más recursos a los estados en los que se consume más cerveza, alcohol y tabaco (Véase la Ley de Coordinación Fiscal, Art. 2, Fracción II, pág. 6).

Por otra parte, la creación y operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no impidió la concentración tanto de recursos como de facultades en el gobierno federal. La misma Ley de Coordinación Fiscal estableció candados para mantener la discrecionalidad de la

Secretaría de Hacienda para la determinación del monto mensual y anual de las participaciones<sup>19</sup>. Como señalan Flores y Caballero (1996: 159) “...algunos de los logros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituyen en la actualidad sus principales elementos de agotamiento, debido a que los fundamentos del sistema se basan en el acotamiento de las competencias de las entidades federativas, para permitirle al gobierno federal, controlar tributos con mayor potencial recaudatorio.”

Para el año de 1997 la Ley de Coordinación Fiscal sufrió algunas reformas que respondían a ciertos criterios. Dentro del ámbito del gasto público, cada uno de los tres órdenes de gobierno cuenta con diferentes competencias, por ejemplo la Federación atiende de manera exclusiva el gasto en defensa nacional, mientras que el de educación y salud puede ser concurrente entre los tres órdenes de gobierno. Por esto, en los años ochenta y noventa se experimentó un proceso de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas.

Se trató de una transferencia de recursos para atender la pobreza (el programa Solidaridad, instrumentado entre 1988 y 1994) y en 1992 se emprendió la descentralización de la educación básica. La base de la descentralización eran acuerdos entre la Federación y los estados que no tenían fuerza de ley, lo cual permitía a la Federación mantener pleno control sobre los recursos en cuanto a montos, plazos y aplicación. Sin embargo, en el siguiente sexenio (1994-2000) estas tendencias irían cambiando por la tónica política, económica y social que nuestro país estaría viviendo los siguientes años.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que se dieron en diciembre de 1997 respondieron a una realidad totalmente distinta, ya que en ese año el PRI pierde la mayoría

---

<sup>19</sup> Lo anterior se refleja por ejemplo en el siguiente artículo de la LCF: “**Artículo 7o.-** El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en *forma provisional* hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley. Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones. *Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones*, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. *Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes*. A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan. *Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio*, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.” (Las cursivas son mías). Esta disposición genera incertidumbre a los estados y municipios sobre el monto total de los recursos y la disponibilidad de los mismos, lo que impacta sobre todo en sus programas de inversión.

absoluta en la Cámara de Diputados, lo que originó el primer gobierno dividido en más de 70 años. Este hecho obligó a una nueva forma de negociar la aprobación del paquete económico anual, como señala Casar “Los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997, pusieron de manifiesto las deficiencias en el marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo” (2001:1).

Por su parte, Dresser afirma: “Después de que el PRI perdió su mayoría en la cámara baja en las elecciones de mitad de periodo en 1997, una verdadera revolución en la organización y las prácticas parlamentarias surgió durante la segunda mitad de la administración Zedillo. El legislativo mexicano se convirtió en un campo de batalla, repleto de ataques frontales, retiradas estratégicas, negociaciones al parecer interminables y frecuentes estancamientos” (2005, 358). No obstante, los resultados concretos para el federalismo fiscal no se dieron, ya que la presencia de los estados no fue determinante y tan sólo emitían recomendaciones a los legisladores principalmente a través de la CONAGO<sup>20</sup>, además las instituciones que componen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no se tocaron.

### **3.1.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)**

Otra importante institución del Federalismo Fiscal Mexicano, es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema tiene como propósito dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con la de los Estados, Municipios y el Distrito Federal. Su principal objetivo es establecer las participaciones que correspondan a cada una de las haciendas públicas en los ingresos federales, además distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales (cada uno de los niveles de gobierno).

El instrumento jurídico que sienta las bases para la coordinación fiscal nacional es la Ley de Coordinación Fiscal, que como hemos mencionado, dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de acuerdos, convenios y declaratorias, “... da las pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria; la Federación y los estados” (Calzado, 1978: 20), para así apoyar las relaciones fiscales entre ellas.

---

<sup>20</sup> Consejo Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Lo anterior refleja el significado del federalismo fiscal mexicano, que desde el Federalismo se enmarca en la voluntad soberana de cada entidad federativa, además de su relación con la Federación.

La integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, comienza cuando los estados firman el Convenio de Adhesión, el cual es aprobado por los Congresos Locales. “Colaboran en la administración de algunos impuestos federales a través de la firma del Convenio de Colaboración Administrativa, la cual se ha hecho extensiva en algunos casos a los municipios” (Calzado, 1978: 21). La base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que los Estados acepten ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el Gobierno Federal, a cambio a tener derecho de obtener participaciones en los fondos federales.

Esta situación ha hecho que “la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país” (Serna, 2001: 23), lo cual indica el grado de dependencia de los Estados y municipios en relación con la Federación. Reflejo de lo anterior la Ley de Coordinación Fiscal ha sido objeto de reformas y adecuaciones con el fin de que el Sistema de Coordinación Fiscal está acorde con la política financiera del Gobierno Federal, teniendo en todo momento como objetivo principal salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los estados y municipios, cuyo desarrollo y fortalecimiento robustece a la Federación de la que son partes integrantes, según la esencia del modelo federalista.

Una de las grandes ventajas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es que da equilibrio a los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno, “mediante la creación de mecanismos que ayudan a compensar las diferencias de capacidades tributarias entre los estados y municipios” (Calzado, 1978: 23), de forma que todos ellos puedan prestar un nivel de servicios aceptables sin que tengan que sufrir presión fiscales. La coordinación fiscal presupone principios básicos para un sistema de delegación de funciones de administración en ingresos federales a los estados y municipios, reflejando una colaboración administrativa que supone una estrecha relación y coexistencia entre los tres niveles de gobierno, principios básicos del Federalismo Fiscal.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se efectúa integralmente y no sólo en relación con algunos ingresos de la Federación. Las entidades federativas se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenios de adhesión. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal funciona con los 31 estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal, la Cámara de Diputados es la que lo incorpora. El Gobierno Federal con el paso del tiempo ha optado por una política de desarrollo regional a través de la distribución equitativa del ingreso federal, y para lograrlo ha creado y modificado regímenes de coordinación fiscal integral como el SNCF.

A pesar de que se reconoce que el proceso asimétrico de la descentralización fiscal en México ha favorecido más al gasto público y profundizado la centralización del ingreso. De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2000, 71.2% del gasto público correspondió al gobierno federal, 23.7% a los estados y solamente 5.1% a los municipios (Rowland y Caire, 2001: 21). De ahí que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se haya transformado en un esquema de subordinación de los ámbitos de gobierno estatal y municipal al poder central, provocando importantes desequilibrios regionales en el país, debido a la grave carencia de recursos financieros en estos ámbitos de gobierno.

## Capítulo II. El Presupuesto Público en México (el Gasto y el Ingreso)

Una de los elementos importantes de los estados modernos como el mexicano es el presupuesto público de gastos e ingresos. Este último, según José Ayala, “es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en la economía de este mismo” (2005: 162). En este se refleja, a grandes rasgos, el plan económico de cualquier Gobierno o Estado, además prioriza y ordena las finanzas públicas, traducidas en los programas y políticas públicas que instrumenta en el año. “El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración” (Ayala, 2005: 163).

Para la mayoría de los analistas del presupuesto público, se puede conceptualizar en dos elementos básicos de la teoría presupuestaria: el ingreso y el gasto. El ingreso hace referencia a la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento. Para el gasto, se subdividen según los diferentes rubros de gasto, que capítulos adelante mencionaré detalladamente y tomando algunas de ideas José Ayala de su obra *Economía del sector público mexicano*. En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación “es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las prevenciones que por concepto de gasto corriente, de capital y de los servicios de la deuda pública efectúa el Gobierno Federal” (Flores, 1993: 45).

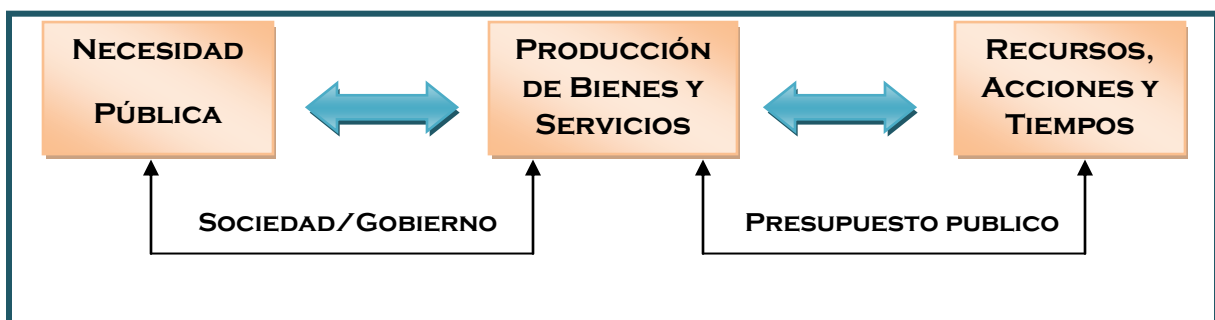
Para cualquier Gobierno Federal o Central la programación de su gasto y captación de ingresos resultan primordiales para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como para incentivar la actividad económica y social, que habrán de llevar a cabo las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos y fideicomisos públicos. Para cualquier Estado Moderno es una tarea sustancial, ya que a través de su presupuesto público, programa, delimita y formula los mecanismos, formas y modos de obtención de recursos (ingresos) para cubrir sus necesidades de gasto, que más adelante he de mencionar.

Es importante resaltar que el Presupuesto Público es un elemento macroeconómico importante de los Estados Modernos; pues estimula la producción, la inversión, el empleo, la

acumulación de capital, el ahorro interno, etc. Además, establece los parámetros de eficiencia y eficacia en los mecanismos de captación, ya que siempre los gobiernos buscan optimizar los recursos y las maneras en qué se gasta y de qué manera. El Presupuesto Público en México y en la mayoría de los países desarrollados, va acompañado de todo un proceso presupuestario, el cual está integrado por cinco etapas presupuestarias que se analizarán en el siguiente apartado.

En resumen, el presupuesto público es un documento que en la mayoría de los Estados Modernos contiene el plan financiero que refleja las diversas erogaciones que habrán de ejercer los órganos públicos que constituyen la estructura de un Gobierno Federal o Central, así como de los fondos y fideicomisos, considerando los requerimientos de sus respectivos programas de trabajo y actividades. Así mismo el presupuesto público es considerado como una cuantificación de todas y cada una de las actividades del programa anual de trabajo de un gobierno. La siguiente Gráfica 1 ejemplifica las relaciones mencionadas.

**GRÁFICA.1:** Relaciones del Presupuesto Público.



\*Fuente: Arraiga, Conchas E. (1996) *Finanzas Públicas en México*, Instituto Politécnico Nacional IPN, México.

## 1. Presupuesto Tradicional y Presupuesto por Programas

En el Presupuesto Público se expresan ciertos principios presupuestarios, que dan cuenta de las decisiones sobre aquello que los gobiernos federales harán o dejarán de hacer, partiendo de las preferencias de los ciudadanos. Además debe mostrar las prioridades sociales, económicas y políticas del Gobierno y la sociedad: ¿En cuáles rubros se deberá gastar más? ¿En salud, educación, el sector turístico, el agrícola etc.? También debe ser el medio de participación de los distintos niveles de gobierno en las tareas nacionales, el mecanismo por el cual se defina, ¿En cuál estado de la república mexicana debe el Gobierno gastar más?, ¿En los estados con mayor

marginación social, con mayor pobreza, hambre; o aquellos estados que captan más impuestos federales?

Con el documento del Presupuesto de Egresos de la Federación, los ciudadanos pueden exigir al Gobierno Federal que rinda cuentas sobre los programas de gasto y de qué forma son utilizados los recursos de la nación. De igual forma, expresa el poder relativo de los distintos grupos de la sociedad, es decir: ¿A cuáles grupos conviene apoyar con programas de gasto? ¿A los banqueros o a los pequeños deudores, a la clase media o a los que menos tienen, los pobres, etc.? El presupuesto entre todos estos elementos, refleja también las metas de política económica, crecimiento y estabilidad económica. José Ayala Espino, en su libro *La Economía del Sector Público Mexicano*; menciona diez principios presupuestarios fundamentales del Presupuesto Público:

- **Equilibrio:** Debe existir igualdad en los estimados y los gastos previstos
- **Periodicidad:** El presupuesto debe fijarse por un periodo de tiempo determinado para ejercer un adecuado control sobre el mismo.
- **Unidad:** Debe haber sólo un fondo de los ingresos y gastos, evitando así la existencia de presupuestos separados o fondos especiales, ya que ello diluiría el control contable y complicaría la administración presupuestaria.
- **Universalidad:** El presupuesto deba abarcar toda la actividad financiera del gobierno, lo que significa contemplar todos los ingresos y gastos previstos.
- **Especificación:** El presupuesto debe detallarse a través de los diversos conceptos de ingresos y gastos que lo integran y de sus respectivas cuentas, reflejando así los programas a desarrollar, su importancia, sus costos y las fuentes de financiamiento.
- **Claridad y Uniformidad:** El presupuesto debe ser claro y uniforme en su estructura, lo que se logra cuando refleja correctamente los programas de trabajo a desarrollar, cuando existe una uniformidad y se contemplan todos los conceptos de ingreso y gasto.
- **Exclusividad o No Afectación de Recursos:** El presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas y no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades no determinadas previamente, es decir al margen de la programación gubernativa.

- **Acuciosidad:** La preparación del presupuesto debe hacerse con el mayor grado posible de exactitud y sinceridad. El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y primordiales de la población, pero también a la capacidad real de sus recursos.
- **Publicación:** Al presupuesto debe dársele una amplia difusión a efecto que la ciudadanía conozca lo que el gobierno hace y por qué lo hacen; que indique el origen y el destino de los recursos.
- **Programación:** Hoy en día este principio es fuertemente respaldado por la legislación hacendaria sobre la materia. Con base en el presupuesto debe adquirir la forma, el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas. Conforme a este principio el presupuesto constituye el instrumento fundamental de operación de la planificación.

Bajo el marco de los principios presupuestarios señalados por Ayala, en México se desarrollaron dos técnicas de presupuestación; la primera fue el presupuesto tradicional y la segunda la presupuestación por programas. El *presupuesto tradicional* en México, se puede caracterizar como un documento de claves con su asignación mensual y anual, que es una relación detallada de las adquisiciones del Gobierno Federal. “Por su misma naturaleza no enfatiza lo que el gobierno realiza con los fondos disponibles; en este sentido se puede decir que carece de metas, y por lo tanto es un instrumento que no coadyuva al establecimiento de la planeación y no facilita la coordinación del presupuesto con el plan y los programas de largo y mediano plazo” (Vázquez, 1979; 87).

Es importante mencionar, que la presupuestación tradicional se llevó a cabo al tiempo que el Presidencialismo en México se desarrollaba con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a finales de los años veinte se comenzaba a configurar con el PNR, Partido Nacional Revolucionario. Ante este contexto, la presupuestación tradicional hacía referencia a las características del Presidencialismo en México, donde el Poder Ejecutivo tenía la iniciativa del presupuesto público que al ser llevada a la H. Cámara de Diputados para su aprobación, se discutía, pero no se modificaba (a excepción de algunos años)<sup>21</sup>, para ser aprobada, por la poca

---

<sup>21</sup> Desde 1946 y hasta 1996, la Cámara de Diputados modificó únicamente en siete ocasiones los montos de asignaciones originalmente propuesto por el ejecutivo. [...] En el caso de la LIF, sólo en 1982, 1987 y 1988 el Congreso introdujo modificaciones que implicaron cambios a la estructura impositiva originalmente propuesta (Carpio, 2011; 282).

pluralidad política de la Cámara, que se encontraba constituida mayoritariamente por representantes del partido hegemónico en México de esos años (PRI). Existían los contrapesos legislativos hacia el Ejecutivo, sin embargo no funcionaban; existía la rendición de cuentas en el ejercicio del presupuesto público, pero era poco cuestionable lo que decía y mandaba el Ejecutivo de esos años.

Otra de las grandes limitantes de la presupuestación tradicional es que no permite una evaluación adecuada, ni el establecimiento de medidas correctivas, ya que carece de mecanismos y modos para fijar el control de los resultados; el presupuesto tradicional sólo permite el control contable jurídico. Es evidente que este presupuesto tampoco permite una programación adecuada que refleje eficacia y eficiencia en el manejo y desarrollo de los ingresos programables para los programas de gasto o el ejercicio de los gobiernos en su administración, secretarías y distintas dependencias que los constituyen, además de la generación de bienes y prestación de servicios; que a largo plazo producto de su evaluación, logran reflejar las principales necesidades de la población (Ayala, 2005).

La presupuestación tradicional no es coherente respecto al ingreso y el gasto para configurar los programas sociales, no constituye un proceso adecuado de planificación y operación del gasto y el ingreso. Además no favorece la consecución de la modernización administrativa, ya que diluye la responsabilidad del Gobierno Federal y general del sector público, lo que implica duplicidad de funciones o falta de cumplimiento de ellas. En resumen, puede denotarse que la naturaleza del presupuesto tradicional, radica en un documento contable y jurídico que permite saber aquello en lo que el Gobierno Federal puede gastar, sin importar la programación y evaluación de lo que se gasta.

El presupuesto tradicional venía operando como una técnica presupuestaria que contenía una estructura de corte clásico y convencional, pues se atendía un destino presupuestal administrativo y orgánico. De este modo se facilitaba la elaboración del presupuesto, ya que cada dependencia lo realizaba en relación a sus necesidades específicas. Es a partir de 1977, cuando entró en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que cambia significativamente la técnica de elaboración del presupuesto de egresos en México, que evoluciona progresivamente hacia la estructura programática, es decir la presupuestación por programas.

La *Presupuestación por Programas* representa la estrategia del plan de ejecución del Gobierno Federal, al concretarse en programas sectoriales y programas operativos, más específicamente en el presupuesto por programas y actividades de la administración pública. El presupuesto por programas tiene dos raíces básicas:

Una de ellas es en el gobierno federal, donde los conceptos del presupuesto por programas fueron introducidos como parte de los sistemas de control en tiempo de guerra por el Consejo de Producción Bélica de los Estados Unidos. La otra raíz, más profunda y más antigua, se halla en la industria privada. En efecto existen pruebas en las que las grandes empresas, como Dupont y General Motors, aplicaban procedimientos técnicos-contables, similares a los actuales, desde principio de los años veinte (Espino, 2005: 174).

Actualmente este sistema presupuestario presta especial atención a lo que un Gobierno o Estado se propone hacer y también a lo que adquiere para ese fin, como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc. El presupuesto por programas es un medio para orientar y controlar el cumplimiento de las funciones que debe cumplir un Gobierno.

Para Henry Laufemburger, la presupuestación por programas; “es un plan general previo de ingresos y egresos, donde se fijan entre ellos una relación de fines y medios (gasto programado, contribuciones e ingresos varios), sancionados por el Poder Legislativo” (Citado en Sedas Ortega, 1994; 24). Este presupuesto por programas y actividades públicas, se presenta y desarrolla con base en el trabajo que debe realizarse, atendiendo a objetivos específicos y a los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, sus objetivos y los costos que conlleva, se elaboran de acuerdo con las metas a largo plazo, como las consignadas en los planes de desarrollo económico de algunas naciones (Ayala, 2005).

Además de ser un instrumento administrativo y contable, cumple con uno de los principios que establecía José Ayala Espino en su libro (antes mencionado), permite adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas, a corto y mediano plazo. La asignación de recursos se lleva a cabo de la manera más adecuada, y así se conjuntan y combinan sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación. Este tipo de presupuesto agrupa los gastos según los programas a realizar, y las metas concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos hechos con los resultados que se esperan. La meta primordial del presupuesto por programas es asegurar una base lógica,

coherente, eficaz y eficiente para tomar decisiones. En el Cuadro3 se muestra una comparación entre la presupuestación tradicional y la presupuestación por programas.

**CUADRO.3:** Comparación entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.

<i>Elementos de comparación</i>	<i>Presupuesto tradicional</i>	<i>Presupuesto por programa</i>
Finalidad	Detalla las adquisiciones del gobierno	Enfatiza lo que se realizará con los recursos disponibles
Utilidad para la planificación	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de mediano y largo plazo con las del presupuesto	El proceso de planificación transforma los objetivos generales de los planes y programas en presupuestos operativos anuales
Determinación de objetivos y metas	Los objetivos y metas quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos	Establece metas de corto plazo en acuerdo con los de largo y mediano plazos
Asignación de recursos	Se asignan a unidades administrativas para realizar gastos según su objetivo	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas y demás categorías programáticas
Control de ejecución	Pone énfasis en el control financiero legal	Enfatiza en las realizaciones de las metas de los programas y hace posible el seguimiento físico financiero
Evaluación de grado de eficiencia en la producción de servicios públicos	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración
Determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad formal	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse
Duplicación de funciones	No permite identificar las atribuciones duplicadas	La clasificación combinada funcional, institucional, identifica las atribuciones duplicadas
Eliminación de obstáculos	No coadyuva a la eliminación de obstáculos administrativos	Favorece una administración ágil y moderna
Por la forma de presentación	Inorgánica, anacrónica, voluminosa y carente de elementos de información	Debidamente estructurada con relación a factores e información del gasto

\*Fuente: Tomado de Ayala J. (2005) *Economía del Sector Público Mexicano*, ED. Esfinge, México, Pág. 177.

## 2. Proceso Presupuestario en México

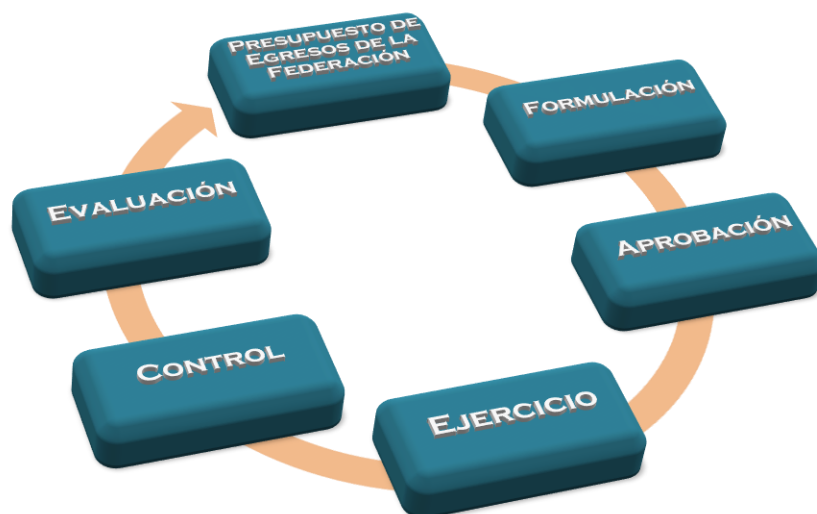
Líneas atrás había mencionado que el presupuesto público en México se sintetizaba en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este presupuesto es mucho más que un documento financiero, pues representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas, al tiempo de echar andar los programas de acción pública, sin dejar a un lado la implementación de controles legislativos, jurídicos y administrativos (Ayala, 2005). Formalmente se podría definir al Presupuesto de Egresos de la Federación como:

El documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el Gobierno Federal para programar y llevar a cabo las políticas, programas y proyectos de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social del país, que a través de sus secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos públicos se habrán de realizar anualmente (Ramos, 1993: 75).

La anterior definición del Presupuesto de Egresos de la Federación remite a un proceso detallado y preciso de programación, redistribución, captación y gasto que la Federación tiene que realizar para su ejercicio y mantenimiento mismo, además de estar sujeto a controles y procedimientos legislativos para su aprobación y accionar.

De esta manera la presupuestación en México, se formula a lo largo de varias etapas; a ello se le denomina ciclo o proceso presupuestario (que consta de cinco etapas): *formulación, aprobación, ejercicio, control y evaluación*. Cabe mencionar que el proceso presupuestario en México, es un proceso cíclico; es decir, que nunca termina y que siempre está en constante evaluación y control para su mejoramiento (Véase Gráfica 2). Así pues, este ciclo presupuestal está previamente delimitado y establecido en la normatividad mexicana, principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta parte la desarrollaré más adelante. Es importante mencionar que los alcances y las limitaciones de todos los países en su gestión económica y gubernamental, depende en gran medida del proceso presupuestario.

**GRÁFICA.2:** Proceso Presupuestario en México.



\*Fuente: Tomado de Ayala J. (2005) *Economía del Sector Público Mexicano*, ED. Esfinge, México, Pág. 158-159.

El origen del presupuesto por programas en México se remonta a mediados de los años sesenta cuando se crea la Comisión de Administración Pública (CAP). En esta época, la presupuestación y, en general, la política económica estaban delegadas por el Presidente de la República en la Secretaría de Hacienda. En 1975, ante la complejidad de los problemas socioeconómicos del país y la mayor diversidad de las relaciones dentro de la administración pública federal, se determinó la implementación de la técnica del presupuesto por programas, iniciándose “un proceso de descentralización y desconcentración” que incidió en todas las fases del ciclo presupuestario. Hasta 1976, el presupuesto público se realizaba con base en técnicas y procedimientos que sólo identificaban aquello en lo cual se gastaba, sin precisar el destino económico del gasto (Ayala, 2005).

Tampoco existía una definición clara de las responsabilidades de las Secretarías de Estado en cuanto al ejercicio del presupuesto de cada una de ellas, además de no tomar en cuenta los objetivos y las metas a alcanzar. Sin embargo, en los setentas se comenzaba a impulsar una reforma administrativa para permitir la planeación presupuestaria. El aspecto más importante de esta reorganización presupuestaria fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que se encargaría de las funciones realizadas con la planeación. En 1992, la de SPP se funcionó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con esto se iniciaría una nueva etapa en la evolución y formulación del proceso presupuestario en nuestro país (Ayala, 2005). Cabe mencionar que esta Secretaría es la actual dependencia que lleva a cabo la presupuestación y programación de los egresos e ingresos de la Federación como iniciativa del Ejecutivo Federal.

La *Formulación* del presupuesto en México se desarrolla dentro de una etapa del proceso de planeación que se denomina “programación-presupuestación”. Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por actividades que van desde la planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año, hasta la formulación propiamente dicha de presupuesto de egresos. “La programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, que formula el Ejecutivo Federal. Directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Criterios Generales de Política Económica, estos últimos como complemento anual del PND [...]. Los trabajos para la elaboración del PND se inician durante el segundo semestre del año” (Ayala, 2005: 180).

El primer paso para la formulación del presupuesto es la preparación del Programa Operativo Anual Macroeconómico (POAM), el cual es una versión preliminar de los Criterios Generales de la Política Económica, que además se complementa con los lineamientos de gasto de las dependencias que deberán observar durante la formulación de su Programa Operativo Anual. Simultáneamente, la SHCP elabora de manera independiente una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar adecuadamente las dependencias, “fundamentando su análisis en el presupuesto anterior, y en las previsiones sobre la evolución futura del entorno económico” (Ayala, 2005: 181). Una vez que todas las dependencias elaboran sus Programas Operativos Anuales Institucionales, proceden a preparar sus proyectos de presupuesto, los cuales se deben desglosar al nivel más detallado de la clave presupuestaria, por lo que la elaboración del presupuesto es sumamente complicado.

Después, las entidades coordinadas de sector verifican que los anteproyectos de presupuesto de las dependencias se apeguen a la cifra definitiva comunicada previamente por la SHCP y, de ser necesario, hacen los ajustes correspondientes a los proyectos. De igual forma, los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y de gasto público federal, formulan sus respectivos proyectos de presupuesto y los envían al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez que la SHCP cuenta con todos los anteproyectos de presupuesto sectoriales, procede a realizar la integración final, y elabora la justificación de motivos e iniciativa de decreto del proyecto de presupuesto de egresos (Véase Ayala, 2005).

El siguiente paso en el proceso presupuestario en México, es *la aprobación* del presupuesto público, que “de acuerdo con el Artículo 74 constitucional, el Secretario de Hacienda en nombre del Ejecutivo Federal, realiza la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, debiendo comparecer a dar cuenta de los mismos una vez que éstos han sido analizados por la H. Cámara de Diputados” (Ayala, 2005: 182). Una vez que la Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y comentarios a las Comisiones de Programación y Presupuesto, además de Hacienda y

Crédito Público.<sup>22</sup> Las comisiones estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones finales, los cuales deben de estar firmados por la mayoría de sus integrantes.

Una vez emitido el juicio y dictamen de las comisiones, se incluye en el orden del día de los asuntos del pleno de la Cámara de Diputados para su votación. El Presupuesto de Egresos de la Federación quedará definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta, procediendo entonces a registrar el presupuesto en el Libro de Leyes de la Cámara de Diputados. Después se envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, adquiriendo, entonces y de manera general su naturaleza y carácter de ley. La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se inicia el 8 de septiembre de cada año, para que a más tardar el 15 de noviembre, quede aprobado el presupuesto público para el ejercicio del siguiente año.

*El ejercicio* del presupuesto público, es una actividad que se conforma por un gran número de actividades y tareas que ponen en movimiento los recursos autorizados en el mismo presupuesto y que se lleva a cabo durante la vigencia del año programado. Es bajo esta etapa donde se realizan el grueso de las tareas que se planearon y programaron, a través de los ingresos asignados a cada actividad. Después se completarán las dos siguientes fases finales del proceso presupuestario; *el control y la evaluación* de los recursos en movimiento. “Las tareas que se realizan van, desde la recepción del documento fuente del ejercicio de gasto; hasta la formulación de reportes y emisión de controles para efectos su evaluación” (Ayala, 2005: 184).

El ejercicio del gasto se realiza durante el periodo para el cual se preparó el Proyecto de Egresos de la Federación, mediante la aplicación de los recursos previstos en la etapa de presupuestación y erogaciones específicas. Para el cumplimiento de esta función o etapa del gasto público, la administración se apoya en los objetivos, metas, costos, y unidades responsables de ejecución, que directa o indirectamente se preveían en el proyecto presupuestario de egresos. Resulta importante resaltar que con el ejercicio del gasto, se busca dar mayor precisión y claridad al manejo de las erogaciones por parte del Gobierno Federal y las otras dependencias, así como facilitar la evaluación de las acciones y de los resultados alcanzados (Ayala, 2005).

Siguiendo esta línea, es posible retroalimentar al proceso de programación-presupuestación para los siguientes proyectos de presupuestación, pues el ejercicio de los

---

<sup>22</sup> **Las Comisiones de Programación y Presupuesto, además de Hacienda y Crédito Público**, se integran por miembros del partido en el Gobierno Federal, y por miembros de la oposición (Véase H. Cámara de Diputados).

recursos públicos representa un factor importante para cumplir las metas y objetivos de los programas previstos en la formulación del presupuesto de egresos. “Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la SHCP,<sup>23</sup> son las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales, una vez que el presupuesto de egresos ha sido aprobado. [...] Durante los siguientes veinte días a la aprobación del presupuesto, la Dirección General de Política Presupuestal” (Ayala, 2005; 184-185), a través de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos de gasto aprobados; mediante estos calendarios la Dirección General de Política Presupuestal informa a la Tesorería de la Federación para que proceda a la apertura de las líneas y sub-líneas de crédito globales de las dependencias (Ayala, 2005).

Otra etapa importantísima del ciclo presupuestario, es *el control* presupuestal; en esta etapa se conjuntan tareas y actividades que se focalizan en la vigilancia y control del gasto ejercido en programas, actividades, metas y objetivos en el ejercicio de las distintas dependencias que emanan del Presupuesto de Egresos de la Federación para determinado año. Los sistemas de vigilancia o control son variables, no se puede hablar de un solo control en general, que aplique por igual a cada etapa o cada sistema de administración del gasto. El control presupuestario dependerá del sistema que se aplique, de los aspectos específicos que se desee vigilar, así como de los reportes que se desea obtener. Para Ayala, los controles presupuestales pueden ir encaminados a verificar que:

- a) Las aplicaciones presupuestales no rebasen o excedan los montos presupuestales asignados previamente en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, b) que los recursos se estén realmente empleando en los aspectos para los que fueron programados y presupuestados, y c) aplicación y generación de instrumentos intermedios de control y vigilancia (2005: 185).

En suma, el control y la vigilancia presupuestal se orienta fundamentalmente a evitar o si se puede a prevenir desviaciones de los recursos y, en caso de detectarlas, a implementar las medidas adecuadas para corregirlas.

---

<sup>23</sup> Actualmente existen tres direcciones generales sectoriales: Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral, y Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura (Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014; Anexo 1).

El proceso de control y vigilancia del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, se lleva a cabo por distintas instituciones y dependencias en diferentes niveles de gobierno. La diversidad de las instituciones que verifican la correcta aplicación del presupuesto, es el reflejo, de los heterogéneos objetivos que se persiguen con dicho control (Ayala, 2005). Entre estos controles destacan los ejercicios del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El primero está regido por la Secretaría de la Función Pública (SFP), misma que establece a través de una normatividad, los estándares para el control interno de las dependencias y las entidades. Estos estándares buscan promover tres aspectos preventivos fundamentales:

- ❖ Que los contratos y las erogaciones que se realicen cumplan con la normatividad aplicable.
- ❖ Que los fondos, la propiedad y demás activos de la dependencias o entidades estén adecuadamente protegidos contra deterioro, mal uso y cualquier otra causa que pudiera afectarlos.
- ❖ Que mantengan un registro de los ingresos y los gastos.

La Secretaría de la Función Pública se apoya en Órganos Internos de Control (OIC) de las entidades o dependencias,<sup>24</sup> quienes verifican la correcta instrumentación de las normas de regulación, control, fiscalización y evaluación gubernamental que previamente definió la SFP. Los OIC se encargan de realizar auditorías internas y operacionales sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos de las unidades administrativas. Así mismo, presentan recomendaciones con la finalidad de mejorar el funcionamiento operativo de las unidades administrativas, las cuales deben implementarse. “En caso de faltas graves se procede entonces a deslindar responsabilidades correspondientes imponiendo, en su caso, las sanciones que estipule la normatividad” (Porraz, 1996: 73).

El control presupuestario ejercido por el Poder Legislativo, atiende a una de las principales demandas de la sociedad, representada en los diputados y senadores, como un principio de los gobiernos democráticos, además de la rendición de cuentas de nuestros representantes políticos. Este tipo de control puede percibirse como una revisión que tiene por

---

<sup>24</sup> El titular del OIC es nombrado por el Titular de la dependencia o entidad a la que audita, lo que puede generar conflictos de interés y cooptación política del contralor interno (Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

objeto responsabilizar ante la sociedad a las dependencias sobre la forma en que ejercen el presupuesto público. “La Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la encargada de llevar a cabo la revisión de la glosa de la cuenta pública” (Espino, 2005: 187). Además es la encargada de emitir observaciones sobre el ejercicio presupuestal de las entidades correspondientes. Entre los objetivos que plantea se destacan:

- ❖ Cumplimiento estricto del presupuesto tal y como fue aprobado por el Congreso, o si existen variaciones que éstas hayan sido documentadas.
- ❖ Que los movimientos contables hayan sido registrados adecuadamente, que hayan sido efectuados de acuerdo con la normatividad vigente.
- ❖ Que no rebase los techos presupuestales autorizados.
- ❖ Que se respete la calendarización del gasto público.

Una vez que la ASF realiza las revisiones y controles correspondientes de su marco normativo, emite un juicio de opiniones y observaciones presupuestales a las entidades correspondientes. Las entidades observadas deben revisar sus procedimientos y presentar los comentarios correspondientes a las observaciones, con el objeto de solventarlas y corregirlas. Si a consideración de la ASF las observaciones y correcciones no son solventadas adecuadamente entonces incluyen las observaciones en su informe anual sobre la Cuenta Pública. El informe que emite la ASF se turna a la SFP para que finque responsabilidades y, en su defecto, presente las denuncias correspondientes cuando se configuren delitos (Ayala, 2005).

*La evaluación* corresponde a la última etapa del proceso presupuestario, en ella se definen de manera general el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativamente y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público de un año dado. A diferencia del control, la evaluación se lleva a cabo después del año de aplicación del gasto, o en periodos del ejercicio que así se determina. “Es una actividad que parte del análisis del gasto para un periodo pasado, y suele realizarse a través de medidas, marcas de diferencia o indicadores de desempeño presupuestario” (Ayala, 2005: 188-189). La evaluación centra la atención en fijar un marco de referencia que indique el grado en que se cumplió con los programas y las metas, y si los recursos fueron utilizados de manera adecuada y oportunamente.

En esta sección del proceso presupuestario se podría realizar un análisis de medios-fines, donde se exponga si los recursos destinados a determinados fines, cumplieron con las expectativas esperadas, o si llegaron a las metas deseadas. De este modo se pueden fijar parámetros de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos de las dependencias para su accionar y la ejecución de sus distintos programas, actividades, bienes, servicios, etc. En resumen, la evaluación sirve para justificar el ejercicio del gasto en un periodo determinado. Anualmente el Poder Ejecutivo debe presentar al Poder Legislativo tres documentos que evalúan la actividad del Sector Público y, en particular, el ejercicio del gasto (Ayala, 2005). Estos documentos son los siguientes:

- Cuenta de la Hacienda Pública.
- Informe de Gobierno.
- Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Cabe mencionar también que la evaluación tiene por objeto determinar si los recursos se ejercieron conforme a lo autorizado, si las metas y los fines se cumplieron de acuerdo con lo programado; en suma, la evaluación nos deberá decir si justifica los resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación para un año dado. Para reflejar lo anterior se cuenta con documentos como; “la Cuenta Pública, que es un documento que expone de manera exhaustiva la gestión financiera del sector público mexicano en un año determinado y permite comprobar si las dependencias y entidades se sujetaron a sus lineamientos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)” (Ayala 2005: 189-190). Sin duda alguna, la evaluación es una herramienta que en general, nos puede indicar si las cosas que realizamos, las hacemos adecuadamente.

### **1.1 Normatividad Presupuestaria**

El proceso presupuestario en México tiene su fundamentación en leyes que norman la acción del Gobierno en la economía. El principal instrumento jurídico de nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella la formulación y ejecución del presupuesto público están fundamentadas en los artículos 25, 26, 73, 74 y 75 constitucional, que facultan que el Ejecutivo Federal tenga la iniciativa para preparar y presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente y en fechas precisas. Otros instrumentos normativos importantes a nivel federal que instrumentan el accionar del proceso presupuestal en

México son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación; además de otras leyes que se relacionan con la presupuestación en México.

De manera general, menciono cada uno de los artículos referentes a los instrumentos jurídicos comentados anteriormente, que se relacionan con el proceso presupuestario en México. Expongo lo que cada artículo establece respectivamente sobre el presupuesto público y su desarrollo en nuestro país. El **artículo 25** de nuestra constitución establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional que garantice su integridad, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que fomente el crecimiento económico y el empleo, además de promover una justa distribución del ingreso y la riqueza. De igual forma, el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

En el **artículo 26** constitucional, se menciona que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la incidencia de la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en ésta Constitución determinan los objetivos de la planeación. Hay un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En este sentido el **artículo 73** en su fracción VII establece la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En los **artículos 74 y 75** constitucional se menciona que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- **Fracción II.** Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la funciones de la Auditoría Superior de la Federación
- **Fracción IV.** Examinar, discutir, y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal debe mandar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 08 del mes de septiembre o hasta

el día 15 de noviembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 donde debe comparecer el secretario del despacho correspondiente para dar cuenta de los mismos. Sólo se podrá ampliar el plazo de la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Proyecto de Presupuestación de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública, cuando se mande una solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, compareciendo en todo caso el Secretario del despacho correspondiente para informar de las razones que lo motiven.

Para el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su *artículo 32* faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en las fracciones **XIV, XV, XVI** y **XVII** a realizar las siguientes funciones:


- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Formular el programa público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, a la consideración del Presidente de la República.
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
- Verificar que se efectuó en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados, municipios, instituciones o particulares.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos y formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

En el *artículo 37* de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública, en sus fracciones **I, II, V, VI** y **IX**; se establece que corresponde a la Secretaría de la Función Pública:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP.

Respecto a la normatividad de la Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público y su Reglamento, en su *artículo 4* se señala que la contabilidad del gobierno federal debe ser controlada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Establece que la SHCP emite y autoriza los catálogos de cuentas de la Administración Pública Federal, y los modifica en la creación de un nuevo sistema, por requerimientos específicos, por adecuación de reformas técnico-administrativas y para la actualización de la técnica contable. Respecto a la Ley Orgánica de la ASF se faculta a esta entidad del Poder Legislativo revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría, mediante la práctica de auditorías, visitas e inspección, verificando si las entidades ejercieron sus presupuestos y ejecutaron los programas conforme fueron aprobados. En el siguiente esquema, se presenta un listado de Leyes que se relacionan con la presupuestación en México:

**Normatividad  
Presupuestaria  
Federal 2014**

- 
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
  - Ley Federal de Entidades Paraestatales.
  - Ley de Planeación.
  - Ley General de Deuda Pública.
  - Ley General de Bienes Públicos Nacionales.
  - Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma.
  - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público.
  - Ley Federal de Responsabilidades de Servicios Públicos.

### **Normatividad Presupuestaria Federal 2014**

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Comisión Intersecretarial de Gasto, Financiamiento y desincorporación.
- Revisión de la Cuenta Pública.
- Plan de Desarrollo Nacional.

\*Fuente: Tomado y modificado de Ayala J. (2005) *La Economía del Sector Público Mexicano*,

### **3. El Gasto Público**

Anteriormente mencionaba que el presupuesto público en México está constituido por dos elementos importantes de la economía del Sector Público Mexicano. Uno de estos elementos es el *gasto* público, el instrumento más poderoso a disposición del Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos y, en general, de la estabilización o desestabilización de la economía. Para Ayala “la economía mexicana no sería lo que es sin el importante papel del gasto público en el crecimiento y desarrollo. No existe individuo, empresa, organización social, sindicato, partido político, escuela pública o universidad que no reconozca la importancia de recibir más o menos recursos públicos” (Ayala, 2005; 141). El gasto público para cualquier gobierno, resulta indispensable para el funcionamiento gubernamental, pues debe programar todo aquello que va a gastar para el cumplimiento de sus objetivos administrativos.

La definición más aceptada de gasto público es la que refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un período productivo. Es decir, es el gasto del sector público que incluye gastos de inversión y de consumo (Véase Gráfica.3). Otra definición del gasto público, define que es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados (Véase Gráfica.4). No hay una única definición de gasto público y frecuentemente varía de acuerdo con los propósitos o intenciones de los individuos (Ayala, 2005). La conservación y la regulación del orden social, tareas primordiales del Estado, suponen ya una serie de decisiones sobre el uso de los recursos públicos. Sobre la definición más general, se puede decir que el gasto público se define y consiste generalmente en:

1. El Gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios.

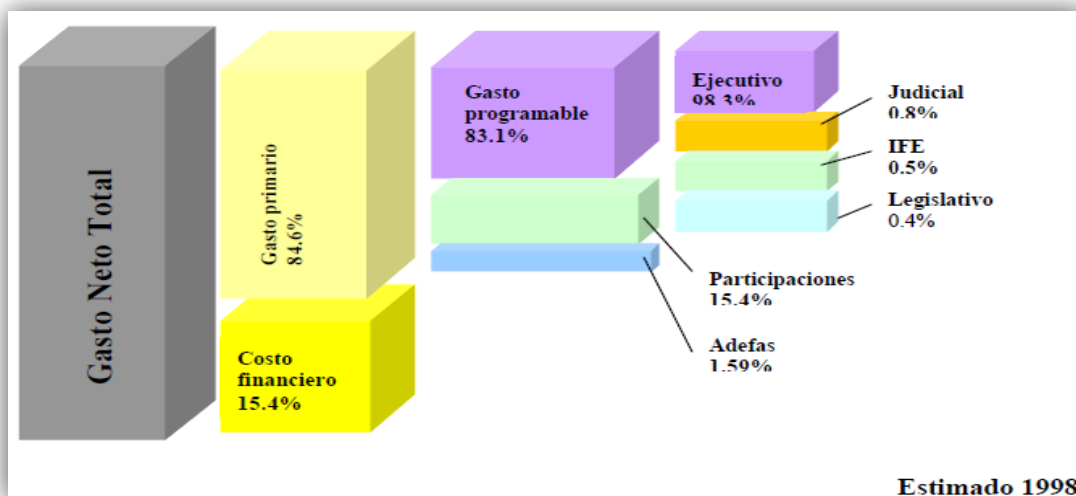
2. Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros de transferencia.
3. Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

**GRÁFICA.3:** El Gasto Público Nacional e Individual.



\*Fuente: Casar, A. y Trillo, F. (2005) “¿Qué es el presupuesto Federal?, en Programa de Presupuesto y Gasto Público1 Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, pág. 2

**GRÁFICA.4:** El Gasto Neto Total.



\*Fuente: Casar, A. y Trillo, F. (2005) “¿Qué es el presupuesto Federal?, en Programa de Presupuesto y Gasto Público1 Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, pág. 4

En la anterior grafica se ejemplifica el porcentaje, de aquello en lo que la administración federal puede gastar. El gasto neto total en esta gráfica, se subdivide en dos grandes rubros: el gasto primario y el costo financiero. Este último, se refiere al costo que tienen que cubrir los gobiernos por haberse endeudado en el pasado. Los gobiernos se endeudan para cubrir el déficit, financiar proyectos, asumir costos financieros de compromisos contingentes, entre otras cosas. El resto del gasto está conformado por tres elementos.

- 1) **El Gasto Programable:** Este gasto es todo aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal, en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.). En su ejercicio participan los gobiernos estatales y municipales, pues una buena parte del gasto programable está desconcentrado (particularmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública).
- 2) **Las participaciones federales a los estados y municipios:** Este rubro representa el dinero que el gobierno transfiere a estados y municipios. El monto significa alrededor del 15% del gasto primario. A estos fondos se agregan otras transferencias (aportaciones) para sumar cerca del 25% de la recaudación federal.
- 3) **Las Adefas:** son adeudos del ejercicio fiscal anterior. Cuando el gobierno hace una compra en noviembre y recibe el producto en febrero del siguiente año, se paga con recursos del año corriente.

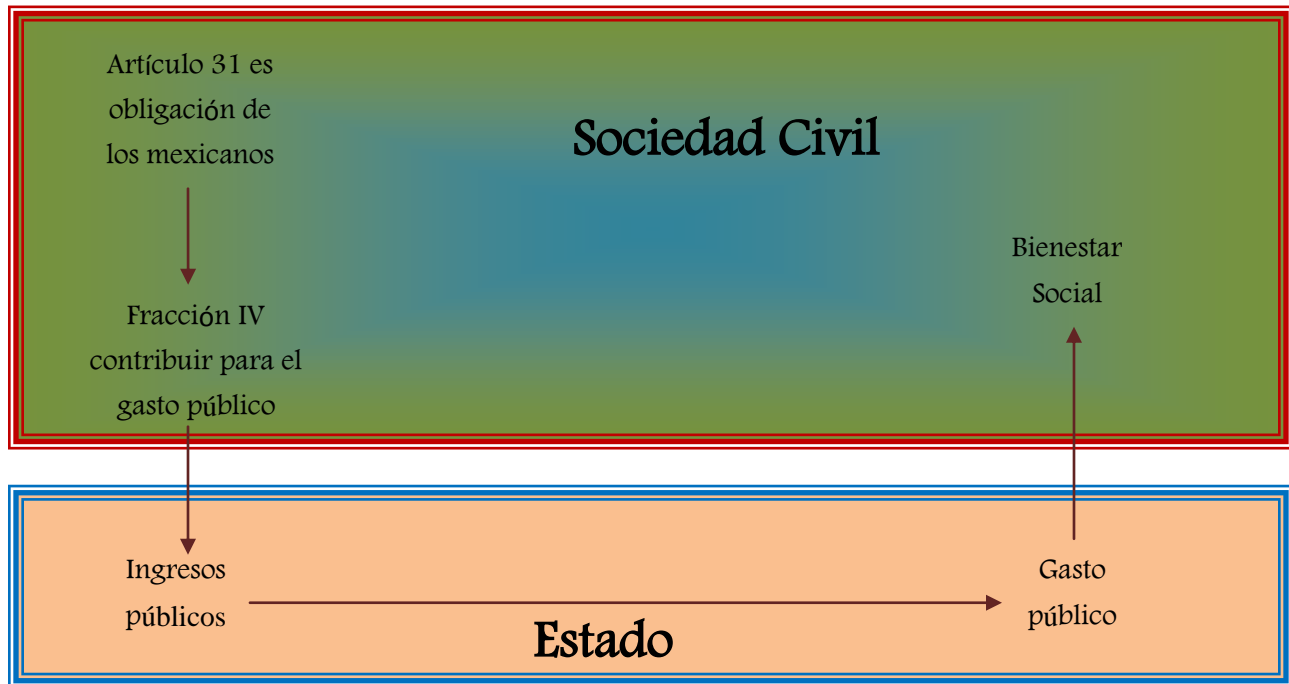
Cualquier gobierno tiene funciones y necesidades de gasto que le han sido encomendadas por los ciudadanos; en nuestro caso, se encuentran especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas funciones tienen que ser financiadas con los ingresos que recibe el Gobierno Federal. Como ya hemos visto, el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene el Gasto Neto Total, que describe cómo se gastará el dinero durante el año fiscal (enero-diciembre), además de establecer el porcentaje del Ingreso Neto Total destinado a las participaciones federales de los estados y municipios. Las prioridades del gobierno se traducen en el gasto programable que financia las funciones del Estado. Las distintas funciones de la acción gubernamental en materia de gasto y desde una visión clásica están dadas por Musgrave (1984: 79), quien clasifica dicha acción en tres funciones: a) *asignativa*, b) *redistributiva*, y c) de *estabilización*.

La función asignativa del gobierno es la que se haya ligada a “la provisión de bienes públicos, mismos que con frecuencia están geográficamente limitados, por lo que las decisiones gubernamentales en relación con el suministro de estos bienes pueden tener efectos importantes en la asignación de recursos” (Musgrave, 1984: 82). Es decir, los efectos en el bienestar de la población serán distintos dependiendo de si es el Gobierno federal o el Estatal quien se encarga de ejercerlo; ejemplo de ello, es el gasto en educación y salud. Además, cabe mencionar, que es en esta función donde la interacción entre los ámbitos de gobierno es más relevante e importante. Las funciones de redistribución y estabilización son generalmente aceptadas como responsabilidad del gobierno central. En estas dos últimas funciones “se ubican actividades como la política monetaria, así como acciones regulatorias y de redistribución del ingreso” (Sempere y Sobarzo, 1998: 158-159).

Las anteriores actividades están más allá de la influencia de las políticas estatales o municipales, ya que su impacto no se restringe geográficamente a tales jurisdicciones, sino que las rebasa. Una de las ventajas de estas funciones de carácter federal es que, en una situación de crisis, las economías de los diversos estados no tienen por qué verse afectadas de igual forma, ya que la federación actúa como un medio de seguro ante el riesgo macroeconómico (Véase Persson y Tabellini, 1995). Un ejemplo de ello es cuando la moneda nacional se devalúa. En este caso, los estados exportadores se benefician, en tanto que los estados importadores resultan perjudicados. En un sistema federal se podría, en principio, establecer transferencias entre estados, mediante la movilización de recursos de los estados más beneficiados hacia los más perjudicados, reduciendo de esta forma el riesgo económico.

La definición convencional de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: pues “el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. La hacienda clásica definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo principalmente a que las erogaciones del Estado, o de cualquiera de sus instituciones u organismos, provenían de entes con personalidad jurídica que corresponde a personas morales de derecho público” (Ayala, 2005; 142). Esto refiere a que los ciudadanos en su derecho público orientado al bienestar social, deben de contribuir en el gasto público. Para explicar y ejemplificar de mejor manera lo dicho anteriormente, véase la siguiente gráfica.

**GRÁFICA.5:** Finalidad del Gasto Público.



\*Fuente: Tomado de Ayala J. (2005) *Economía del Sector Público Mexicano*, ED. Esfinge, México, Pág. 143.

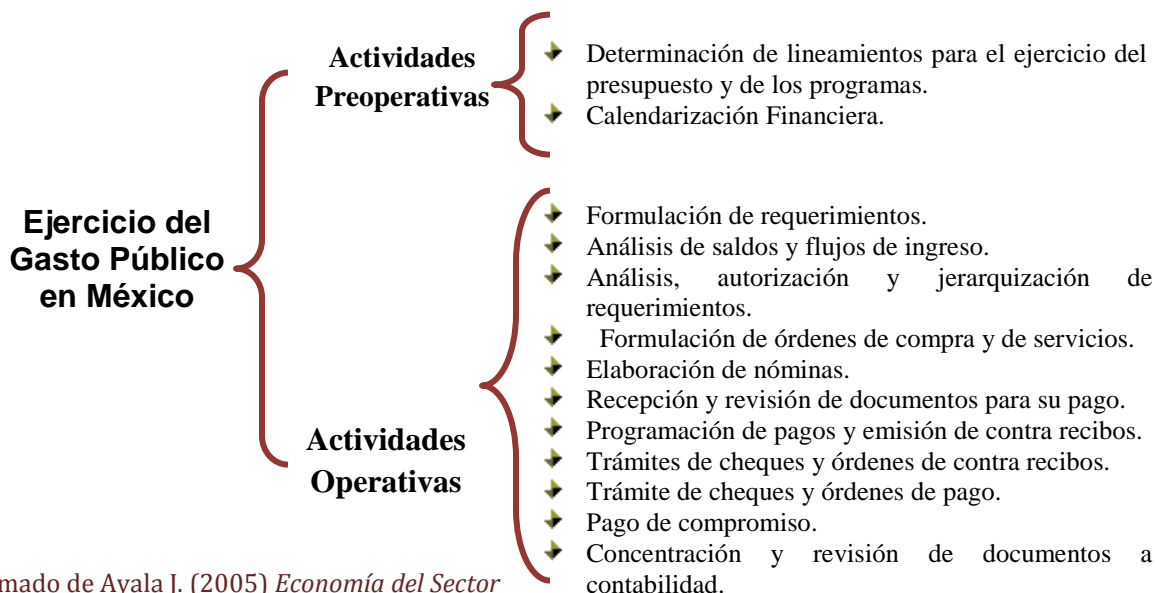
Una de las partes fundamentales del gasto público, es su ejercicio. En ella se destacan tres aspectos fundamentales: “*primero*, lo concerniente a todas las actividades generales que implica el gasto público, las políticas, las negociaciones, la preparación del presupuesto de gastos, etc. En *segundo*, los procedimientos de la administración utilizados para dar un seguimiento adecuado a las diversas tareas y acciones que implica la función del gasto público, y en *tercero*, la mayor parte del ejercicio del gasto público comprende actividades preoperativas y operativas respectivamente” (Ayala, 2005; 144-145). Las actividades preoperativas del ejercicio del gasto público constituyen tareas previas a la operación de dicha función, su objetivo es el de establecer un marco normativo administrativo de acuerdo a los siguientes criterios:

- Posibilidades reales de financiamiento.
- Cumplimiento de los montos.
- Objetivos del presupuesto aprobado, y respecto a las normas que lo rige.
- Acatar los lineamientos de carácter administrativo y contable que determinen las leyes y los reglamentos existentes.

Las actividades operativas del ejercicio del gasto público constituyen un “proceso administrativo” que culmina con la erogación de recursos destinados al pago de bienes y servicios adquiridos, así

como de remuneraciones personales, conceptos contemplados en los programas de presupuesto autorizado. En el Cuadro 4 se ilustran estos aspectos.

**CUADRO.4:** Actividades Preoperativas y Operativas del Presupuesto.



\*Fuente: Tomado de Ayala J. (2005) *Economía del Sector Público Mexicano*, ED. Esfinge, México, Pág. 147.

Los procedimientos administrativos que se sugieren para un mejor desarrollo de las actividades preoperativas pretenden facilitar la identificación y registro del gasto en atención a su objeto, al área administrativa que lo realiza y al programa afectado. Aplicar de manera conjunta las clasificaciones presupuestales correspondientes, hacer diferentes tipos de análisis del ejercicio del presupuesto coadyuvando de este modo a una mejor evaluación del mismo. Los expertos en administración del gasto público han señalado que en los siguientes años se irán desarrollando nuevos esquemas de administración del gasto público para enfrentar problemas de burocratismo, corrupción, ineficiencia, costos de información muy altos, inercias administrativas tradicionales, esquemas de contabilidad obsoletos, políticas de ajustes fiscal convencionales, entre otras (Ayala, 2005).

### 3.1 Clasificación por Objeto de Gasto

Para el estudio del presupuesto público y en particular del gasto público, los criterios para clasificarlos son los siguientes: *orgánico, administrativo, económico y funcional*. “El **“criterio orgánico”**, clasifica los gastos públicos según la unidad u organismo administrativo que realiza el gasto corriente: administración central, entes locales, empresas públicas, organismos públicos o

fondos independientes del presupuesto general del Estado” (Ayala, 2005; 147). Esta clasificación u administración del gasto público depende de la organización del sector público vigente en cada país como el mexicano. El criterio de la “*clasificación económica*” se realiza desde un doble punto de vista:

- a) Gastos corrientes o de inversión.
- b) Desembolsos unilaterales, transferencias (el Estado no exige nada a cambio del gasto) y/o bilaterales (la corriente del gasto público tiene como contraprestación un determinado bien o servicio). Esta doble clasificación económica permite, a su vez diferenciar cuatro grandes grupos de gastos públicos:
  - Gastos públicos reales (bilaterales) de consumo.
  - Gastos públicos corrientes de transferencia.
  - Gastos públicos reales (bilaterales) de inversión.
  - Gastos públicos de transferencia de capital.

Esta clasificación económica del gasto público cumple con la presentación del gasto por la naturaleza de la transacción realizada por el sector público, es decir para fines de corrientes o de capital, tipos de bienes o servicios obtenidos y de los sectores y subsectores que reciben las transferencias. Para Ayala, “La finalidad de esta clasificación es brindar una amplia referencia del impacto y la influencia del sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, proporcionar un fundamento analítico y funcional para averiguar a qué sectores contribuye y en qué escala; asimismo, posibilita un análisis y evaluación de las posibles rendimientos que se producen estructuralmente (de seguridad social, formación de capital humano, producción y provisión pública)” (Ayala, 2005; 148). La clasificación económica más utilizada en diversos ámbitos profesionales y académicos, es la que realiza la ONU y la que tome del libro, *Economía del sector público mexicano*, de José Ayala Espino:

- a) ***Gastos corrientes.*** Aquellos gastos que realiza el Estado para cubrir su funcionamiento normal. En general cubren los gastos para la administración pública, tales como: administrativos, de mantenimiento, para guardar los órdenes internos y externos, medidos por los gastos que ocasiona la administración de justicia, la policía, la defensa y la marina nacional. De igual forma, se observan los pagos al factor trabajo, al factor capital y por la adquisición de bienes y servicios generales. A su vez, dentro de este rubro se encuentran las siguientes subdivisiones:
  - I. ***Gastos bilaterales.*** Se refiere a la compra de bienes y servicios proporcionados por otros agentes económicos. Comprende los créditos destinados a adquirir bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la administración y para la adecuada provisión y distribución de los servicios públicos, distinguiéndose, a

través de las divisiones en artículos y conceptos, las distintas clases de bienes y servicios a adquirir.

**II. Gastos unilaterales.** Son aquellos que realiza el gobierno internamente, agregando las obligaciones, este es, transferencias de recursos que se llevan a cabo entre las mismas instancias o dependencias del sector y para cumplir compromisos.

**b) Gastos de capital.** Son aquellos gastos que el sector público realiza para cubrir algunos tipos de inversión que el sector público, no lleva a cabo por corresponder a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para el fomento de la actividad privada. La inversión pública se realiza con rubros relativos a comunicaciones y transporte, energía e irrigación, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social entre otros. “Algunos autores la clasifican como gastos reales en la medida que comprenden los egresos cuya contrapartida es la redistribución a factores destinados a la producción pública” (Espino, 2005; 149). En este rubro se encuentran las siguientes subdivisiones:

**I. Gastos de capital.** La formación bruta de capital fijo, que agrupa las dotaciones necesarias para la realización de obras de infraestructura, de adquisición de máquinas y equipo, y demás gastos que contribuyen a la formación de capital, además de la variación de existencia, donde se incluyen créditos destinados a la adquisición de títulos, valores, concesiones de préstamos y depósitos.

**II. Transferencias de capital.** Engloban los créditos para financiar operaciones de capital, es decir, productivos, sin contrapartida directa por parte de algunos receptores, ya sean individuos o haciendas locales, subvenciones indirectas o préstamos y adelantos a otras entidades gubernamentales. También incluye las aportaciones a instituciones de seguridad social y subvenciones a otros niveles de gobierno, así como anticipos, préstamos y devoluciones, las compras de muebles e inmuebles, aceptadas como pagos financieros pero que no contribuyen una nueva aportación a los activos existentes.

Otro gran criterio de la administración y clasificación del gasto público, es el “**criterio funcional**”, en los gastos públicos se clasifican según el fin para el cual se realizó el gasto

concreto. Por su parte la clasificación funcional del gasto público identifica al gasto por grupos homogéneos de actividades estatales, para efectos de análisis económico. La ONU desglosa estos grupos de la siguiente manera:

**a) Servicios Generales:**

- Administración general
- Gastos de defensa
- Gastos de justicia y política

**b) Servicios Comunes:**

- Gastos en carreteras y vías de comunicación
- Gastos de abastecimiento de aguas, saneamiento e incendios
- Otros servicios

**c) Servicios Sociales:**

- Gastos de educación
- Gastos en sanidad
- Gastos en seguridad social
- Otros servicios

**d) Servicios Económicos:**

- Gastos en agricultura y recursos no minerales
- Gastos realizados en combustibles y energía
- Gastos realizados en minería, industria y construcción
- Gastos en transporte, almacenes y telecomunicaciones

**e) Gastos no Clasificables**

Esta clasificación del gasto público, la cual tomé de Ayala; evidencia la clara administración del gasto según al sector que esté destinado, como en educación, salud, agricultura, vías de comunicación, defensa nacional, y demás; dejando clara una especificación del gasto público en rubros específicos. Esta categorización del gasto público, es la más óptima para el análisis y comparación de gasto público de otros países hacia el nuestro, porque cuenta con una organización macro-específica del gasto en rubros precisos. Lo anterior no permite un ordenamiento y estructuración del gasto, en distintas y micro-variables clasificaciones del gasto (como las mencionadas anteriormente) que dificultan y entorpecen el análisis u estudio del gasto público en el gobierno.

El otro criterio de la clasificación del gasto público, es la “*clasificación administrativa*”, en ella se busca responder la pregunta ¿Quién gasta los recursos públicos? Para responder a esta

pregunta hay que identificar al ejecutor del gasto, quién lo utiliza para adquirir los insumos y factores, y qué bienes y servicios se producen con ellos. Para Ayala, teórico del gasto público; “esta clasificación refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del gobierno federal y de los organismos y empresas, por esta razón también se le conoce como clasificación institucional” (2005; 151). Los ramos y rubros que comprende son los siguientes:

- Ramo Central.
- Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos.
- Ramos Generales.
- Organismos Paraestatales.

El ramo central incluye las dependencias o secretarías, y los ramos generales, los recursos transferidos a los gobiernos de los estados. El ramo de organismos paraestatales incluye a las empresas y entidades. Estas se identifican con una clave de cinco dígitos, de las cuales, los dos primeros corresponden a la entidad que coordina presupuestalmente y se denomina cabeza de sector.<sup>25</sup>

El gasto público también puede ser clasificado por “*objeto del gasto*”, ante esto se divide y clasifica al gasto público en capítulos teniendo como finalidad, dar a conocer los gastos globales de la demanda que realiza el sector público en bienes y servicios, indispensables para el funcionamiento de la administración. Asimismo, “El gasto puede clasificarse por programas y actividades con el objeto de agrupar los gastos según los programas y actividades con el objeto de agrupar los gastos según los programas a realizar y a las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar íntegramente los programas” (Ayala, 2005; 151). El objetivo de la anterior categorización es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas esperadas, además otra justificación es clasificar al gasto público según los distintos sectores de la economía, al tiempo de evidenciar los programas que se encuadran en cada uno de los sectores. Los capítulos que clasifican el gasto por su objeto son los siguientes según Ayala (2005; 152-153):

---

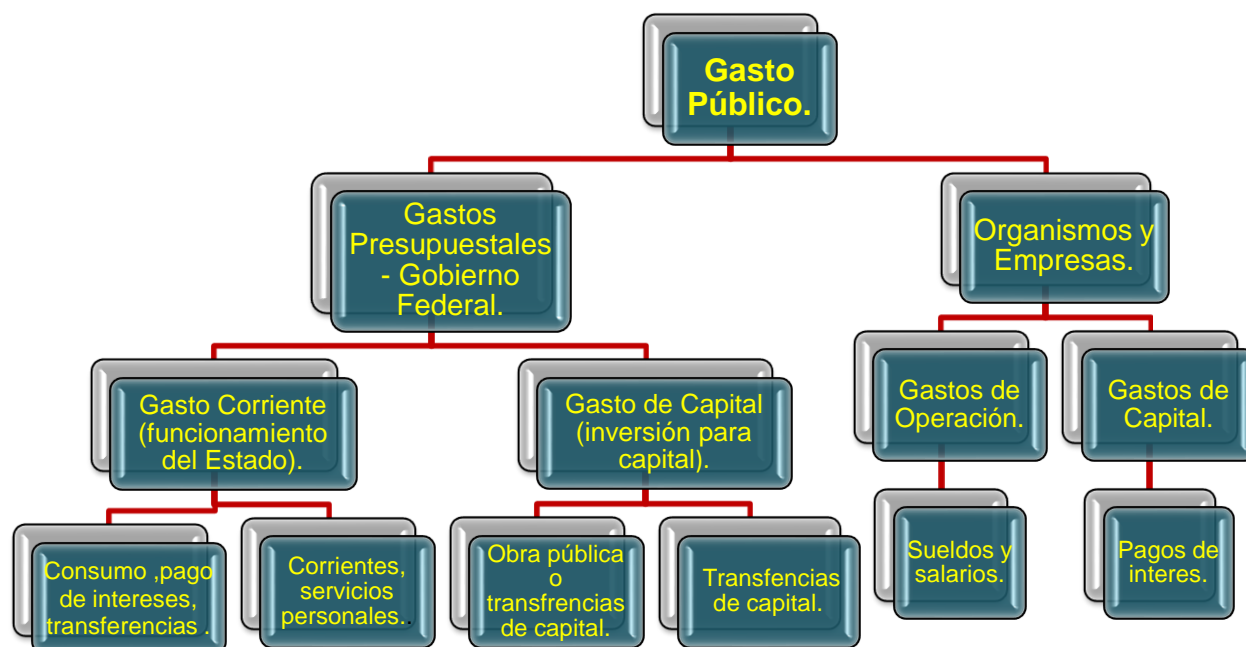
<sup>25</sup> Véase Ramírez, S. “El proceso de planeación, programación, y presupuestación del gasto público federal”, en revista de *IDETEC*, núm. 97, noviembre-diciembre de 1995.

- ***Servicios personales.*** Agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social. Incluye los pagos por otras prestaciones sociales.
- ***Materiales y suministros.*** Agrupa las acciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.
- ***Servicios generales.*** Incluye las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraen con particulares o instituciones del propio sector público, para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.
- ***Ayudas, subsidios, y transferencias.*** Agrupa las asignaciones que la administración pública centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y con las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo con las estrategias y prioridades nacionales.
- ***Bienes muebles e inmuebles.*** Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridas en el desempeño de las actividades de la administración pública federal.
- ***Obras públicas.*** Incluye las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyen a la formación bruta de capital del país.
- ***Inversión financiera y otras erogaciones.*** Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el gobierno federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.
- ***Participaciones de ingresos federales.*** Agrupa las acciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deben entregarse a los gobiernos de los estados, sus municipios y organismos descentralizados, así como el Distrito Federal, derivados de los convenios de coordinación fiscal suscritos con el gobierno federal.
- ***Deuda pública.*** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir las obligaciones del gobierno federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la

contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión. Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), por conceptos distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

Para la economía del sector público mexicano, la mejor y convencional clasificación del gasto público mexicano, es la tenida en el siguiente cuadro:

**CUADRO.5:** Estructura Convencional del Gasto Público.



\*Tomado de Ayala J. (2005) *Economía del Sector Público Mexicano*, ED. Esfinge, México, Pág. 153.

Conviene tener presente los principales conceptos que se ilustran en el esquema anterior. Uno de estos conceptos para nuestra línea de investigación, es el concepto de *gasto corriente*; “aquel realizado para la compra de factores de la producción que se consumirán en el ejercicio presupuestal, es decir, cuya proyección económica no sobrepasará el periodo contable en el que se adquieran” (Ayala, 2005; 153). También puede definirse como el gasto que realiza el Estado para funcionar normalmente, y que por tanto no se destina a la inversión. Es importante en este renglón considerar los gastos bilaterales y unilaterales; los primeros comprenden la compra de bienes y servicios; y los segundos comprenden los intereses de la deuda pública, los subsidios y las transferencias.

El *gasto de capital*, se realiza para cubrir las necesidades de inversión pública, es decir, aquellos gastos no realizados por el sector privado, por corresponder a actividades de carácter social y comunitario, necesarias para el desarrollo equilibrado de la nación. El *gasto de inversión* refiere a la parte del gasto público que se programa a la infraestructura básica, educación, salud, bienestar social, etc., y que a largo plazo ayuda a incrementar la producción de bienes y servicios de la economía. Este tipo de gasto lo aplican los gobiernos para suplir las insuficiencias del mercado o el sector privado, o bien como una política deliberada para promover el desarrollo económico (Ayala, 2005).

Otro concepto importante en la conceptualización de esta clasificación del gasto público, pero que no es empleada en el cuadro anterior, es el *gasto corriente*. Este refiere a los recursos corrientes y de capital que no se destinarán para el año siguiente, “derivado de las transferencias de plazas, eliminación de subsidios, cancelación de obras no prioritarias, restructuración del gasto corriente o de operación, terminación de obras, liquidación, fusión o transferencias de alguna unidad administrativa, etc., [...] así como de las medidas que se apliquen en materia de racionalidad y austeridad (Ayala, 2005; 154).

Por ultimo encontramos el *gasto exhaustivo*<sup>26</sup>, y pagos de transferencia que refleja las compras de bienes y servicios que realiza el gobierno. Los pagos de transferencia redistribuyen poder de compra entre diferentes miembros de la sociedad, para un nivel dado de gasto total. La división entre gasto exhaustivo y pagos de transferencias “afecta a la extensión real de los recursos que absorbe el sector público, y para muchos, es esta extensión la que provee el indicador más significativo del impacto del gasto público en la economía. Este gasto constituye una demanda directa a la capacidad productiva de un país al utilizar mercancías como el acero, microcomputadoras y trabajo, y las transferencias, en cambio, aumentan el ingreso de la población y le permiten comprar bienes y servicios, pero no reducen directamente la cantidad de bienes y servicios disponibles para consumo e inversión privada.

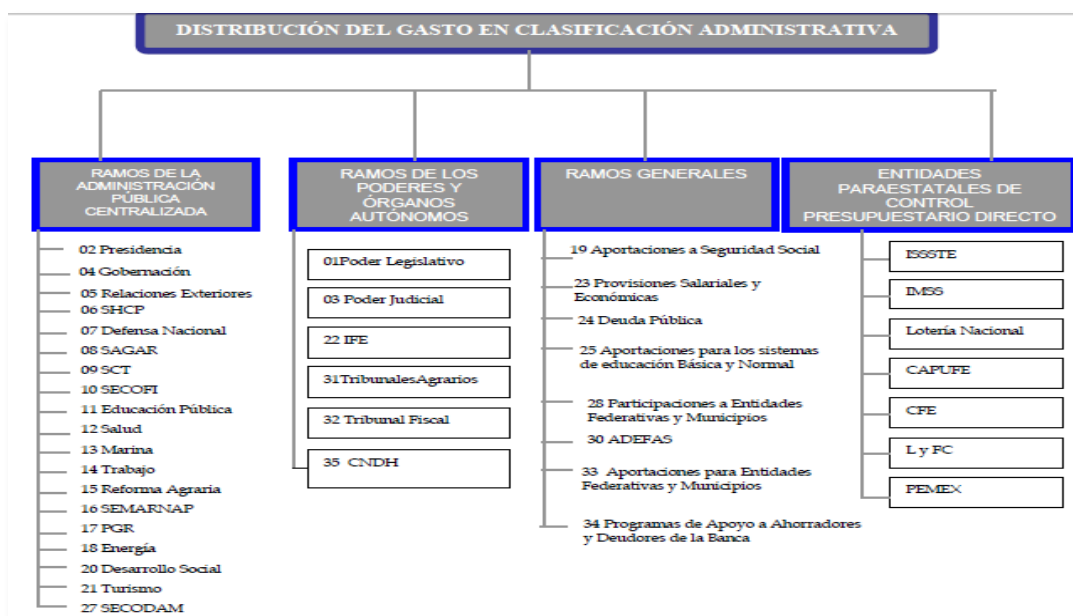
---

<sup>26</sup> Los gastos exhaustivos son toda clase de bienes que compra el gobierno (aviones, autobuses, pago a médicos, y maestros), y las transferencias o gastos no exhaustivos, se refieren a la seguridad social y el pago de interés sobre la deuda (Ayala, 2005; 155).

### 3.2 Gasto Federalizado, Ramo 28: Participaciones Federales y Ramo 33: Aportaciones Federales

En este cuarto inciso del segundo capítulo de mi trabajo de investigación, he ido mencionando en detalle las distintas clasificaciones del gasto público. Para efectos de mi objeto de estudio, me centraré en un tipo específico de gasto; el *gasto federalizado*. En el primer capítulo, definía que el gasto público federalizado era definido como la integración de los recursos públicos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios del país para que estos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros. En la clasificación de gasto corriente hallamos este tipo de gasto, con las transferencias de recursos en diferentes fondos que realiza el Gobierno Federal hacia las entidades federativas (los Estados de la República y el Distrito Federal) y sus municipios.

**CUADRO.6:** Clasificación Administrativa del Gasto Público en México para el año 2000.



\*Guerrero, J. y Patrón, F. (2001) "Manual sobre clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México", en *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, A.C. (CIDE), México.

De igual forma, en la clasificación administrativa del gasto público encontramos el gasto federalizado. Esta clasificación y tomando en consideración el ordenamiento actual del gasto

público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), divide al gasto público por ramos presupuestarios. Los criterios de asignación de recursos en esta clasificación de gasto están dados a partir de la centralidad o descentralidad y autonomía de las dependencias, entidades y poderes. El cuadro 6) se muestra la distribución del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, de los ramos a los que se les asignan recursos y la manera como están organizados. Si bien es cierto que esta categorización de gasto cambia constantemente en cada presentación del presupuesto de egresos<sup>27</sup>, no deja de ser una forma útil de analizar las diferentes asignaciones de recursos y las direcciones que anualmente toma el presupuesto.

Es claro que esta clasificación define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Esta clasificación es ideal para identificar a todos los ejecutores de gasto, ello facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal. El gasto federalizado se inserta en los ramos generales, que comprenden los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios. Asimismo, contemplan los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyos financieros. Se llaman ramos generales porque no hay un sólo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de estos ramos (Guerrero y Patrón, 2001).

El control presupuestario y el ejercicio de los ramos generales corren a cargo de la Secretaría de Hacienda, con excepción de los ramos 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, que corresponden a la Secretaría de Educación Pública; y el ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (hasta el Presupuesto de Egresos de 1999), que correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social. Los recursos destinados al costo financiero de la deuda pública que se concentra en los ramos 24, 29, 30 y 34. Los ramos 28, 33 y 25 concentran los recursos destinados a las entidades federativas y municipios. Cabe mencionar que los ramos 33 y 25 son fondos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y municipios de la República para objetivos y actividades específicas.

---

<sup>27</sup> Un ejemplo de esta afirmación podría tomarse del Presupuesto de Egresos del año 2000. Donde se crea un ramo nuevo "Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ramo 35". Asimismo si revisamos las entidades paraestatales de control directo, encontramos que de las 11 entidades que se presupuestaban en 1994, para el año 2000 sólo se asignan recursos a 6 (Guerrero y Patrón, 2001; 26).

Las *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28)*, provienen de una distribución intergubernamental de los recursos e ingresos entre la federación, las entidades federativas (Estados) y los municipios que se distribuyen la recaudación de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El carácter intergubernamental de estos recursos implica que cada nivel de gobierno está facultado para ejercer los recursos y supervisar el ejercicio de los mismos exclusivamente por la legislatura correspondiente. De esta manera, las participaciones significan la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales. El monto de los recursos por participaciones proviene de la Recaudación Federal Participable que está constituida por una parte de los impuestos que se recaudan a nivel federal (contribuciones participables).

Las participaciones federales a entidades federativas están constituidas por dos fondos principales: el *Fondo General de Participaciones (FGP)* y el *Fondo de Fomento Municipal*. Del primer fondo, se le destinan a los municipios al menos el 20% de los recursos transferidos a los estados; el segundo fondo se conforma con el 1 por ciento de la recaudación federal participable y se distribuye a los municipios a través de los estados garantizando que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por impuesto predial y por derechos. Las participaciones federales, a su vez, están o se integran por varios fondos que a continuación menciono:

- ✓ Fondo General de Participaciones (FGP). (Significa el 20% de la Recaudación Federal Participable).
- ✓ Fondo de Fomento Municipal. (Se constituye con el 1% de la Recaudación Federal Participable).
- ✓ Fondo por coordinación en Derechos. (0.44% de la Recaudación Federal Participable).
- ✓ Reserva de contingencia. (0.25% del Recaudación Federal Participable).
- ✓ Fondo para Municipios Fronterizos o con Litoral. (0.136% de la Recaudación Federal participable).
- ✓ Participaciones por Impuestos Especiales sobre Producción o Servicios. (20% de la recaudación sobre bebidas alcohólicas y refrescantes, y el 8% por la recaudación sobre tabacos labrados).
- ✓ Participaciones por la recaudación de la Tenencia o Uso de Vehículos. (100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto).

- ✓ Participaciones por la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. (100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto).
- ✓ Participaciones a Municipios Fronterizos o con Litoral por el Derecho de Extracción de Petróleo. (3.17% de la recaudación del derecho adicional sobre extracción de petróleo).
- ✓ Participaciones a Municipios con Puentes de Peaje. (25% del monto total de ingresos que se obtenga por la operación del puente de peaje).
- ✓ Participaciones por la Recaudación a Pequeños Contribuyentes.

Para esta investigación, pondré especial atención al Fondo General de Participaciones (FGP), pues constituye el 90% del gasto federalizado en México. Además, este fondo presta mayor atención a las transferencias realizadas hacia las entidades federativas, como Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal, que son las principales unidades de análisis. Los demás fondos y participaciones federales centran fundamentalmente su atención en los municipios, destacando la importancia local que responde a sectores y funciones específicas. Sin embargo, esto no significa que sólo se relacione a los municipios, sino también a todos los estados de la República, además del Distrito Federal en su caso especial.

### **3.2.1 Fondo General de Participaciones (FGP)**

En el primer capítulo, había definido que el *Fondo General de Participaciones (FGP)* en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal determina que este fondo se constituye por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). El Fondo General de Participaciones (FGP), se distribuye en cada Estado con una fórmula que les garantiza recibir las mismas participaciones nominales que en 2010 para cada año a partir de 2011 y establece que la diferencia del FGP del año de cálculo con el FGP de 2010 se distribuiría de forma ponderada de acuerdo a los siguientes criterios:

- a)* El 60% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento del PIB estatal para el año más reciente publicado por INEGI ponderado por la población.
- b)* El 30% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento en la recaudación local por concepto de impuestos y derechos, medido como el promedio del crecimiento para los últimos tres años, ponderado por la población.

c) El 10% se reparte de acuerdo a la participación en el nivel de recaudación local del último año, ponderada por la población.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus ingresos e impuestos (que desarrollo en el quinto inciso de este segundo capítulo), así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni el impuesto sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.A de esta Ley, ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes, ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.A y 4o.B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (para mayor especificación, Véase LCF).

El **Fondo General de Participaciones (FGP)** se distribuye conforme a la fórmula que se establece en la *Ley de Coordinación Fiscal* en su artículo primer:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3 C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1} n_i}{PIB_{i,t-2}}}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1} n_i}{PIB_{i,t-2}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

- $C1i,t$ ,  $C2i,t$ , y  $C3i,t$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$  en el año en que se efectúa el cálculo.
- $Pi,t$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ .
- $Pi,07$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en 2007 o para el año deseado.
- $\Delta FGP07,t$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año  $t$ .
- $PIBi,t-1$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .
- $PIBi,t-2$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .
- $IEi,t$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$  contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.
- $\Delta IEi,t$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad  $i$ , referidos en la variable anterior.
- $ni$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

Las entidades deberán rendir cuenta comprobada de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales. La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año anterior. En dicho supuesto, la distribución se realiza en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año anterior. La Secretaría de Hacienda y

Crédito Público podrá pedir a las entidades la información que estime necesaria y verifique las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades.

También se adiciona al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualiza en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectuó la distribución. Este monto se divide entre doce y se distribuye mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

### **3.2.2 Aportaciones Federales (Ramo 33)**

Otro de los ramos del gasto federalizado en México, son las aportaciones que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y municipios de la República Mexicana. Según la Ley de Coordinación Fiscal, en su *artículo 25*• se establece que:

“Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su

caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley...”

Las aportaciones federales están reguladas en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y a comparación de las participaciones federales, están se encuentran reguladas. De acuerdo con el artículo 25 de esta Ley, actualmente existen ochos Fondos de Aportaciones que buscan los siguientes objetivos:

**I. Para la Educación Básica y Normal (FAEBN):** Su objetivo es garantizar el acceso generalizado a la educación básica. Los recursos de este fondo se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos;

**II. Para los Servicios de Salud (FASSA):** Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los Estados; así como pagar los servicios del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica;

**III. Para la Infraestructura Social (FAIS):** Tiene como objetivo incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM);

**IV. Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN):** Tiene como objetivo contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública, incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

**V. Múltiples (FAM):** Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas;

**VI. Para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):** Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y las

Entidades Federativas. Se divide en el Fondo Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAET) y Fondo de Aportaciones para la Educación de los Adultos (FAEA);

**VII. Para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP):** Tiene como objetivo crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social; y

**VIII. Para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas:** Tiene como objetivo fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman.

Los artículos 26 al 47 de la Ley de Coordinación Fiscal definen los criterios para integrar los fondos de aportaciones federales que integran el ramo 33 del PEF y el uso que las autoridades estatales, y en su caso, las municipales deben darle a estos recursos. En resumen, las aportaciones federales para entidades federativas y municipios o Ramo 33; es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- ✓ Educación
- ✓ Salud
- ✓ Infraestructura básica
- ✓ Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- ✓ Programas alimenticios y de asistencia social
- ✓ Infraestructura educativa

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman. Estas aportaciones federales se distribuyen a los Estados en los fondos antes mencionados con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51.

#### **4. El Ingreso Público**

Comúnmente para gastar se requiere de fondos o recursos, individualmente las personas obtienen esos recursos de su salario, por la venta de productos, servicios. Para el caso del Sector Público Mexicano, ante su necesidad de gasto para el funcionamiento y accionar del Estado requiere recursos que le permitan cubrir sus gastos. Un Estado cuenta con un sinnúmero de mecanismos y formas de captación de ingresos y recursos, estos últimos son obtenidos de las

exportaciones de productos o materias primas, el cobro de impuestos, venta de petróleo (de países que cuenten con este recurso como el mexicano), venta de bienes y servicios, entre otros. Los recursos públicos resultan esenciales pues son medios de financiamiento que permiten solventar las actividades propias de los entes públicos, atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno.

En este sentido, la adecuada clasificación de los recursos públicos resulta sumamente importante, su trascendencia en materia de la obtención de las cuentas nacionales, en especial en lo referente al análisis de la generación, distribución y redistribución del ingreso público. Su captación y disposición no sólo depende de la existencia de los entes públicos y sus actividades, sino que además resulta necesario conocer los efectos y reacciones que provocan en el resto de la economía mexicana las distintas formas que asume esa captación, por lo que resulta relevante, conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permite su obtención. Así, “el objetivo principal es expedir un nuevo ordenamiento que integre un orden presupuestario con elementos de certidumbre jurídica, económicos y de transparencia en todo el proceso, así como incorporar un nuevo concepto; el de responsabilidad hacendaria” (Hinojosa, 2006; 8).

A fin de obtener esa información, resulta necesario clasificar y sistematizar al ingreso público según su naturaleza y transacciones en categorías homogéneas. En consecuencia, “las clasificaciones de los recursos e ingresos públicos, identifican las características distintivas de los medios de financiamiento, agrupándolos a fin de medirlos y analizar sus efectos” (CONAC)<sup>28</sup>. Unos de los muchos objetivos que presenta la clasificación del ingreso son los siguientes:

- Identificar los ingresos que los entes públicos captan en función de la actividad que desarrollan.
- Realizar el análisis económico-financiero y facilitar la toma de decisiones de los entes públicos.
- Contribuir a la política presupuestaria de un periodo determinado.
- Procurar la medición del efecto de la recaudación de los entes públicos en los distintos sectores de la actividad económica.

---

<sup>28</sup> **Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC):** Bajo el marco de la de la Ley de Contabilidad, el CONAC tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario técnico.

- Determinar la elasticidad de los ingresos tributarios con relación a variables que constituyen su base imponible.
- Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del sector público.
- Identificar los medios de financiamiento originados en variación de saldos de cuentas del activo y pasivo.

Bajo este marco, la mayoría de las clasificaciones de los ingresos y recursos públicos, se focalizan en conceptualizar clasificaciones que ordenan, agrupan y presentan a los ingresos públicos en función de su naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen.

Así pues se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos. Estos ingresos provienen de los ciudadanos a través del pago de impuestos y de los productos y servicios que les vende el gobierno. La forma de recolectar impuestos es diferente en cada país y va cambiando con el tiempo. En general, la estructura tributaria afecta el nivel de ingreso de las personas, pues están obligados a pagar un tipo de impuesto, para que el Estado distribuya y redistribuya ese ingreso, a través de bienes y servicios que provee el mismo Estado. Para el caso de México las dos principales fuentes tributarias son:

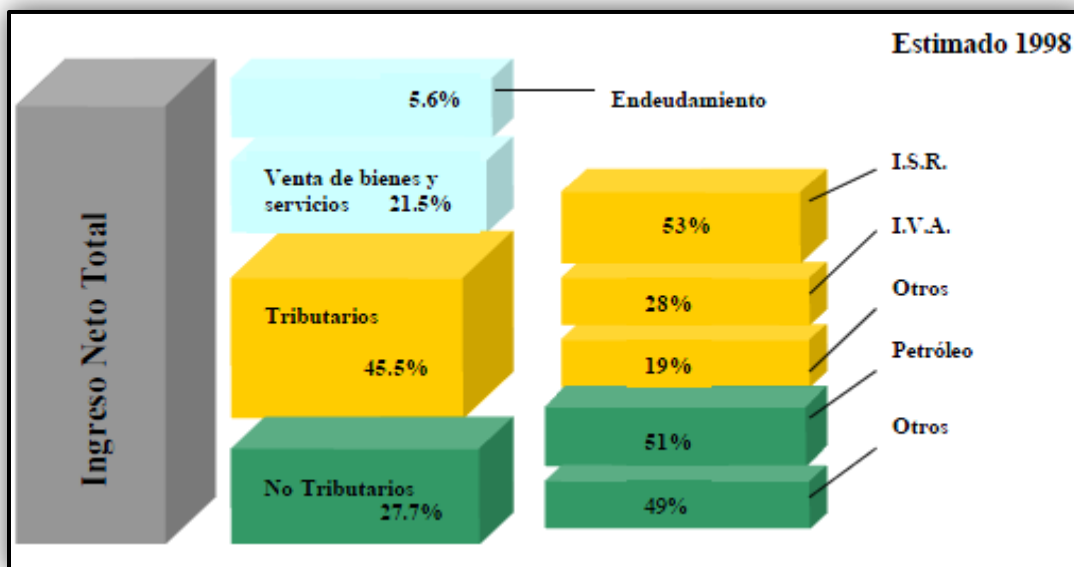
- a)* El impuesto sobre la renta (ISR). Es el impuesto que pagamos tanto las empresas como las personas por concepto de nuestros ingresos.
- b)* El impuesto al valor agregado (IVA). Es el impuesto que pagamos cada vez que compramos algún producto (con varias excepciones, como los alimentos no procesados, las medicinas la educación) y grava todo el valor que se le agrega a una mercancía en su proceso de producción.

En México del total de los ingresos por concepto de impuestos, el 80% proviene de la recaudación del IVA y del ISR.

También podemos identificar los recursos obtenidos a través de los bienes y servicios que genera el Estado. La principal fuente no tributaria proviene de la venta del petróleo, aunque una buena parte proviene también de los derechos, como las tarifas que pagamos por el uso de carreteras o los permisos que adquirimos por alguna concesión. Dado que los recursos provienen de la sociedad y que el petróleo también es nuestro patrimonio, tenemos todo el derecho a exigir

al Gobierno Federal que el dinero público se distribuya y gaste bien, en el marco de la eficiencia y eficacia presupuestal. Para saber cómo se gasta ese dinero, hay que revisar el Presupuesto de Egresos, de ahí la importancia de conocer y saber cuánto dinero se gasta. En la siguiente gráfica (Gráfica.6) se ejemplifica de manera general una clasificación del ingreso público en México, estimado para 1998:

**GRÁFICA.6:** El Ingreso Neto Total, estimado de 1998.



\*Fuente: Casar, A. y Trillo, F. (2005) “¿Qué es el presupuesto Federal?”, en *Programa de Presupuesto y Gasto Público* Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, pág. 5.

En síntesis el ingreso público puede ser sistematizado y clasificado según sea su *rubro* o *tipo*. Para el primero, se presenta un ordenamiento de los principales grupos de los ingresos públicos en función de su diferente naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen. En esta clasificación encontramos los rubros de ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios; los ingresos corrientes, que refieren a aquellos recursos que significan un aumento del efectivo del sector público, como resultado de sus operaciones normales. También encontramos en esta clasificación, los ingresos derivados de productos y aprovechamientos, principalmente se presentan ingresos de capital, que son aquellos recursos provenientes de la venta de activos fijos (Ayala, 2005).

La clasificación del ingreso público por tipo delimita, al conjunto de recursos públicos que integran cada rubro, cuyo nivel de agregación es intermedio (segundo nivel). “Las unidades administrativas o instancias competentes de cada orden y nivel de gobierno, podrán desagregar de acuerdo a sus necesidades este clasificador, en *clase* (tercer nivel) y *concepto* (cuarto nivel), a partir de la estructura básica que se está presentando” (CONAC). Esta clasificación se encuentra definida en la Ley de Ingresos Federales para el ejercicio fiscal de un año dado. En su artículo 1, se postulan y delimitan los diferentes recursos públicos que percibirá la Federación por concepto de ingreso, en estimaciones según el anterior año fiscal. Más adelante expongo y ejemplifico esta clasificación del ingreso público.

#### **4.1 Clasificación por concepto de Ingresos**

El *Ingreso* público, parte de la concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno, que además tiene su explicación y fundamentación en el SNCF, cuyo estado actual se originó en 1980<sup>29</sup>. “Mediante este sistema el Gobierno Federal recauda los impuestos con las bases más amplias, como son los impuestos sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además de algunas otras bases impositivas” (Sobarzo, 2005: 109). Así pues, como consecuencia del arreglo fiscal de los estados y municipios con el Gobierno Federal en el SNCF, los gobiernos locales delegaron su capacidad recaudatoria al Gobierno Federal, a cambio de recibir participaciones federales.

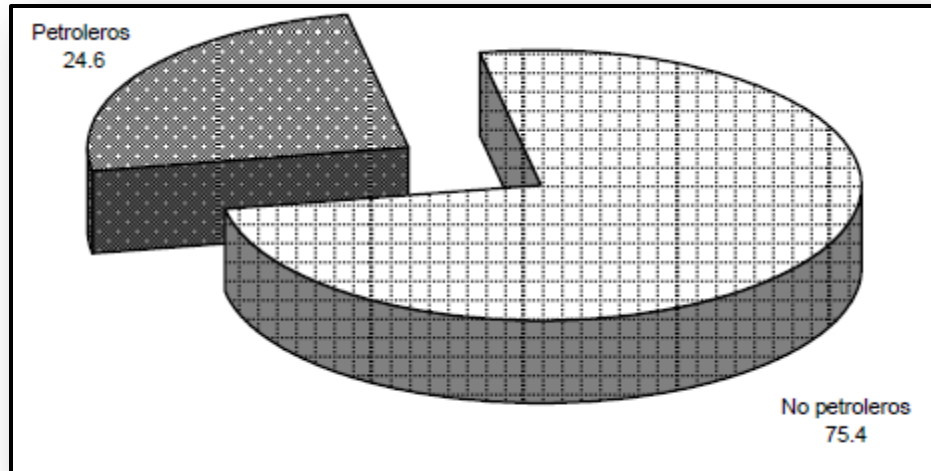
Por otra parte, los ingresos Federales en México además del mecanismo de recaudación de impuestos, se obtiene de la venta de petróleo, de los productos derivados de este último y de los no petroleros (Véase Gráfica.7). Según la clasificación del INEGI, los ingresos no petroleros son ingresos tributarios y no tributarios. Entre los tributarios encontramos el ISR, el IVA, producción y servicios, importaciones, accesorios, exportaciones, tenencia, bienes y servicios, entre otros. En los ingresos no tributarios encontramos los productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Si bien es cierto que en México la principal

---

<sup>29</sup> El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Antes de 1980, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con un 40% y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor (Janetti, 1989: 769).

fuente de ingresos es el petróleo, nuestro país obtiene más recursos monetarios de los ingresos tributarios (Véase Cuadro 7).

**GRÁFICA.7:** Porcentaje de Ingresos Petroleros y no Petroleros en 2009,



\*Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2010). *El Ingreso y el Gasto en México 2010*, Serie Estadísticas Sectoriales, México, pág. 59.

**CUADRO.7:** Ingresos Fiscales del Gobierno Federal por tipo de Ingresos.

Ingresos fiscales del Gobierno Federal por tipo de ingresos						Cuadro 2.1.1.1
Serie anual de 2004 a 2009						2a. parte y última
(Millones de pesos)						
Tipo de ingresos	2007	Participación %	2008	Participación %	2009	Participación %
<b>Total</b>	<b>1 711 220.6</b>	<b>100.0</b>	<b>2 049 936.3</b>	<b>100.0</b>	<b>2 000 448.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Petroleros</b>	<b>505 858.3</b>	<b>29.6</b>	<b>692 095.5</b>	<b>33.8</b>	<b>492 210.7</b>	<b>24.6</b>
Derechos y aprovechamientos <sup>a</sup>	554 182.3	32.4	909 704.6	44.4	489 007.6	24.4
IEPS-gasolinas y diesel	- 48 324.0	-2.8	- 217 609.1	-10.6	3 203.1	0.2
<b>No petroleros</b>	<b>1 205 362.3</b>	<b>70.4</b>	<b>1 357 840.8</b>	<b>66.2</b>	<b>1 508 237.3</b>	<b>75.4</b>
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>1 047 255.7</b>	<b>61.2</b>	<b>1 207 720.6</b>	<b>58.9</b>	<b>1 125 428.8</b>	<b>56.3</b>
Renta <sup>b</sup>	527 183.6	30.8	608 808.3	29.7	578 908.4	28.9
Valor agregado	409 012.5	23.9	457 248.3	22.4	407 795.1	20.4
Producción y servicios	41 532.2	2.5	49 283.9	2.4	47 364.3	2.4
Importación	32 188.0	1.9	35 783.1	1.7	30 196.4	1.5
Accesorios	12 403.4	0.7	13 744.1	0.7	21 709.9	1.1
Exportación	2.6	NS	1.1	NS	0.7	NS
Automóviles nuevos	5 476.2	0.3	5 071.2	0.2	4 062.5	0.2
Tenencia o uso de vehículos	19 235.0	1.1	20 022.7	1.0	19 496.6	1.0
Sustitutivo del crédito al salario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bienes y servicios suntuarios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto a los depósitos en efectivo <sup>c</sup>	0.0	0.0	17 700.3	0.8	15 887.7	0.8
Otros	222.2	NS	57.6	NS	7.2	NS
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>158 106.6</b>	<b>9.2</b>	<b>150 120.2</b>	<b>7.3</b>	<b>382 808.5</b>	<b>19.1</b>
Derechos	24 830.4	1.4	29 261.1	1.4	29 729.5	1.5
Productos	6 751.9	0.4	6 865.9	0.3	6 660.5	0.3
Aprovechamientos	126 490.8	7.4	113 958.1	5.6	346 381.4	17.3
Contribuciones de mejoras	33.5	NS	35.1	NS	37.1	0.0

<sup>a</sup> Incluye el Impuesto a los rendimientos petroleros.  
<sup>b</sup> Incluye el Impuesto de 2% al activo de las empresas.  
<sup>c</sup> No descuenta los acreditados que realizaron los contribuyentes a quienes las instituciones financieras les retuvieron este impuesto. Dichos acreditamientos están descontados, en especial, del ISR.

Fuente: SHCP. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* (varios años).

\*Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2010). *El Ingreso y el Gasto en México 2010*, Serie Estadísticas Sectoriales, México, Pág. 57.

El caso mexicano, a comparación con otras naciones basan su sistema de obtención y fuente de ingresos públicos, de la captación de recursos a través de los diferentes impuestos; de ahí la justificación en el arreglo fiscal y la erogación del Gobierno Federal hacia las entidades federativas y los gobiernos locales, de las potestades tributarias, según sea su naturaleza tributaria. En la Ley Federal de Ingresos se establece la clasificación del ingreso público que México adopta, pues en ella resalta que los ingresos del Gobierno Federal están mayormente constituidos por los diferentes tipos de impuestos.

Para efectos de mi investigación sólo me concentraré en los ingresos fiscales del Gobierno Federal, que por concepto de ingresos, corresponden a los ingresos petroleros, a los tributarios y no tributarios. La justificación es porque la amplia y compleja clasificación de ingresos que ofrece la Ley Federal de Ingresos, no me permite realizar un análisis correcto y minucioso de los distintos recursos que destina el Gobierno Federal hacia las entidades federativas. Por ello me concentraré en los ingresos y gastos federales específicos, en especial a los ingresos fiscales y al gasto federalizado. Sin embargo menciono de manera general los distintos rubros y subtipos de ingresos que existen en México. Según la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y rubros que a continuación se enumeran<sup>30</sup>:

## **A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

### **I. Impuestos:**

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto empresarial a tasa única.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:
  - a. Gasolinas, diésel para combustión automotriz:
    - i) Artículo 2o.-A, fracción I.
    - ii) Artículo 2o.-A, fracción II.
  - b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
    - i) Bebidas alcohólicas.
    - ii) Cervezas y bebidas refrescantes.
  - c. Tabacos labrados.
  - d. Juegos con apuestas y sorteos.
  - e. Redes públicas de telecomunicaciones.
  - f. Bebidas energizantes.
5. Impuesto sobre automóviles nuevos.
6. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

---

<sup>30</sup> Por cuestiones de amplitud y extensión sólo se mencionan los rubros que resultan importantes para el objeto de estudio de esta investigación. Para consultar y revisar los demás rubros que lo constituyen; véase Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año deseado.

7. Impuesto a los rendimientos petroleros.

8. Impuestos al comercio exterior:

a. A la importación.

b. A la exportación.

9. Impuesto a los depósitos en efectivo.

10. Accesorios.

## **II. Contribuciones de mejoras:**

1. Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

## **III. Derechos: 789,105.9**

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:

a. Secretaría de Gobernación.

b. Secretaría de Relaciones Exteriores.

c. Secretaría de la Defensa Nacional.

d. Secretaría de Marina.

e. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

f. Secretaría de la Función Pública.

g. Secretaría de Energía.

h. Secretaría de Economía.

i. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

j. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

k. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

l. Secretaría de Educación Pública.

m. Secretaría de Salud.

n. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ñ. Secretaría de la Reforma Agraria.

o. Secretaría de Turismo.

p. Secretaría de Seguridad Pública.

2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:

a. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b. Secretaría de la Función Pública.

c. Secretaría de Economía.

d. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

e. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

f. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

g. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 0.0

3. Derechos a los hidrocarburos:

a. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.

b. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.

c. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.

d. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.

e. Derecho para la fiscalización petrolera.

f. Derecho sobre extracción de hidrocarburos.

g. Derecho especial sobre hidrocarburos.

h. Derecho adicional sobre hidrocarburos.

i. Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos.

## **IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.**

## **V. Productos:**

1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.

2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:

a. Explotación de tierras y aguas.

b. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.

c. Enajenación de bienes:

i) Muebles.

- ii) Inmuebles.
- d. Intereses de valores, créditos y bonos.
- e. Utilidades:
  - i) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
  - ii) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
  - iii) De Pronósticos para la Asistencia Pública.
  - iv) Otras.
- f. Otros.

**VI. Aprovechamientos:**

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros:
  - a. Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.
  - b. Servicio de Vigilancia Forestal.
  - c. Otros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:
  - a. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
  - b. De las reservas nacionales forestales.
  - c. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
  - d. Otros conceptos.
16. Cuotas Compensatorias.
17. Hospitales Militares.
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.
19. Recuperaciones de capital:
  - a. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de Entidades Federativas y empresas públicas.
  - b. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.
  - c. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
  - d. Desincorporaciones.
  - e. Otros.
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
21. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.

22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.

23. Otros:

- a. Remanente de operación del Banco de México.
- b. Utilidades por Recompra de Deuda.
- c. Rendimiento mínimo garantizado.
- d. Otros.

## **B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS**

### **I. Ingresos de organismos y empresas:**

1. Ingresos propios de organismos y empresas:

- a. Petróleos Mexicanos.
- b. Comisión Federal de Electricidad.
- c. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- d. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

2. Otros ingresos de empresas de participación estatal

### **4.1.2 Ingresos Tributarios Estatales y Municipales**

En varias partes de esta investigación, se ha resaltado la importancia de la vida federativa y de la descentralización fiscal que se dio en los ochenta del siglo pasado en México. En la Constitución de 1917 se establecía la autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de su hacienda y la suficiencia económica, así como la atribución de personalidad jurídica como elementos integradores de los estados y municipios de nuestro país. Con el paso de los años, se ha ido modificando según las administraciones en curso, precisando las competencias tributarias de los estados y municipios, por ejemplo la exclusividad impositiva en la tributación predial.

Además se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales. En este sentido, resalta la importancia de los municipios en la política fiscal mexicana, pues “los municipios pueden adecuar sus ingresos previstos, para que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan y garanticen una honrada gestión administrativa municipal a través de la aprobación de su Ley de Ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su Cuenta Pública Anual” (Espino, 2005; 360). Lo anterior establece un ámbito de competencia mínimo de los municipios en relación con el gobierno central y los gobiernos estatales, donde se precisan las facultades a cargo de los gobiernos locales para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias como protección ecológica y regulación de la tenencia de la tierra y el crecimiento urbano.

La descentralización política, económica y administrativa, supone que es posible mejorar la eficiencia y equidad de las relaciones intergubernamentales. Donde cada nivel de gobierno

tiene establecido y definido sus competencias y obligaciones dentro del pacto federativo. Esta política de descentralización fiscal, representa la búsqueda de una adecuada localización (por nivel de gobierno) de los impuestos y del ejercicio del gasto público. A últimas fechas, y como parte de un ejercicio sobre el fortalecimiento del federalismo y modernización del Estado, el Gobierno Federal ha estado instrumentando una estrategia de descentralización que tiene como fin promover el desarrollo equilibrado y evitar la concentración de las actividades públicas, económicas en la capital del país.

Los municipios y los estados de la república, dependen en buena medida de las transferencias federales, como fuente de ingresos para cubrir sus necesidades de gasto. Cabe mencionar que en el federalismo fiscal mexicano actual, no cabe la correspondencia de los diferentes ámbitos de gobierno, pues la mayoría de las haciendas públicas locales y algunas estatales, no han tenido una modernización y actualización en sus sistemas de recaudación fiscal, aparejada a la descentralización fiscal que ha ido desarrollando el Gobierno Federal en sus distintas administraciones.

Esta nueva delegación de responsabilidades fiscales, conlleva la exigencia por parte de ciudadanos y contribuyentes, para demandar administraciones estatales y municipales eficientes, ya que el pago de impuestos y derechos se deberá reflejar en más y mejores servicios y bienes públicos. En las dos últimas administraciones federales (administraciones panistas), las entidades federativas han recibido mayores ingresos como resultado de los incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales. Impuestos que muchas veces, resultan esenciales para la administración federal y el desarrollo de su política presupuestaria. Este sistema es la institución fundamental para el desarrollo democrático del país, así como para la justa canalización de recursos y municipios.

“El municipio es la base de la división territorial, constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados en una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida que conforman las bases de organización de los estados (Cabreró; 1997; 89). Los gobiernos locales y en especial, las haciendas públicas municipales y estatales deben cumplir con su accionar gubernamental y administrativo; para esto deben cubrir ciertos objetivos, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la hacienda municipal, organismo administrativo

o la institución encargada del cobro, recepción y administración de sus ingresos. Dicha hacienda está compuesta por:

- Los ingresos ordinarios.
- Los ingresos extraordinarios
- Los empréstitos públicos.
- El gasto municipal.
- La deuda municipal.
- La administración tributaria.

En materia tributaria, la Constitución no separa las fuentes de ingresos tributarios de la Federación, estados y municipios, lo cual ha generado que los gobiernos acudan a las mismas fuentes para obtener recursos necesarios para financiar los gastos públicos. A ello se le conoce como concurrencia impositiva, la cual exige una inmediata coordinación y respeto de la soberanía tributaria. Dado que los municipios no tienen un Poder Legislativo propio, sus impuestos son establecidos por las legislaturas de los estados. Si bien la coordinación fiscal propicia ventajas a los estados, a través de sus participaciones, también señala las restricciones que imponen a su poder tributario las diversas leyes federales o los convenios.

Es importante diferenciar los recursos estatales y municipales vía participaciones y los recursos desconcentrados. Los primeros están incluidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) por ser de carácter tributario y son transferencias no condicionadas, ya que estos recursos son fiscalizados por las contralorías y los congresos locales. Los segundos, los recursos desconcentrados (Ramo 33), son transferencias federales condicionadas a rubros específicos (salud, educación, infraestructura social, seguridad pública etc.), y por no ser de carácter tributario, son recursos que están inadecuadamente incluidos en dicha ley. Con base a esto hay quienes proponen la creación de un Sistema de Coordinación para el desarrollo social y su ley respectiva para incluir adecuadamente los recursos del Ramo 33, lo que mejoraría su regulación, seguimiento y evaluación. A continuación, presento algunos de los ingresos estatales y municipales tributarios:

- Impuestos:
  - Predial.
  - Sobre adquisiciones de inmuebles.

- Sobre fraccionamientos.
- Sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales.
- Sobre anuncios en la vía pública.
- Sobre juego permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecanismos acondicionados por monedas o fichas.
- Derechos
  - Licencia para giros comerciales e industriales.
  - Agua potable y drenaje.
  - Registro civil.
  - Obras públicas.
  - Certificaciones.
  - Licencias.
  - Servicios de vigilancia (varios).
  - Rastros.
  - Mercados.
  - Panteones.
  - Estacionamientos en vía pública.
  - Otros consignados en las leyes respectivas.
- Contribuciones Especiales.
  - Introducción de agua potable.
  - Alcantarillado.
  - Ampliación de calles y avenidas,
  - Pavimentación.
  - Alumbrado.
- Productos
  - Venta de fórmulas valoradas.
  - Venta de lotes en el panteón municipal.
  - Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal.
  - Consensos, rentas, y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento.
  - Bosques municipales.
  - Utilidades de otras inversiones en créditos y/o valores.
  - Venta de bienes mostrencos.
- Aprovechamientos
  - Recargos.
  - Multas.
  - Rezagos.
  - Reintegros.
  - Indemnizaciones.
  - Donaciones.
  - Cesiones.

## 5. Ingresos Estatales por Excedentes Petroleros

Otra importante fuente de ingresos públicos de los estados, y en particular, del Distrito Federal, son los Excedentes Petroleros. A partir del 2003 se destinan a las entidades federativas el 50% de estos excedentes, a través del llamado Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), en tanto que el restante 50% se destinó a gastos de inversión de PEMEX<sup>31</sup>. Estos excedentes petroleros son definidos por Petróleos Mexicanos como; “Todos los años, el Congreso de la Unión establece un precio de referencia para el precio del petróleo, que sirve para calcular los ingresos petroleros, que a su vez, se suman al total de ingresos con los que contará la Federación para gastar. Los excedentes petroleros se generan en caso de que el precio real observado durante el año y el precio de referencia establecido por el Congreso con fines presupuestales, sea mayor” (Gonzales, 2008; 10).

Es importante señalar que en los últimos años, específicamente a partir del año 2000, se ha registrado un crecimiento importante en los excedentes petroleros, propiciado por un crecimiento muy fuerte de su precio en el mercado mundial. En la Grafica 2.4, puede observarse que, a partir de 1998 en que el precio promedio del barril de la mezcla mexicana registrara su nivel más bajo, por debajo de los diez dólares, se ha registrado un aumento permanente y significativo durante los siguientes años<sup>32</sup>. La Gráfica 8 muestra cómo, la correlación entre ingresos totales de los estados y el precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo se hizo particularmente fuerte en el período 1999-2004. De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 19, fracción 1, se señala que los excedentes de ingresos deberán destinarse, en primer término, a:

- A compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones;
- A costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;
- A adeudos de ejercicios fiscales anteriores...;
- A atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.

---

<sup>31</sup> Para el año de 1995 se definió como excedentes petroleros los recursos generados cuando el precio de la mezcla mexicana del petróleo supere los 27 dólares por barril (Valdivia y Chacón, 2008; 8-9).

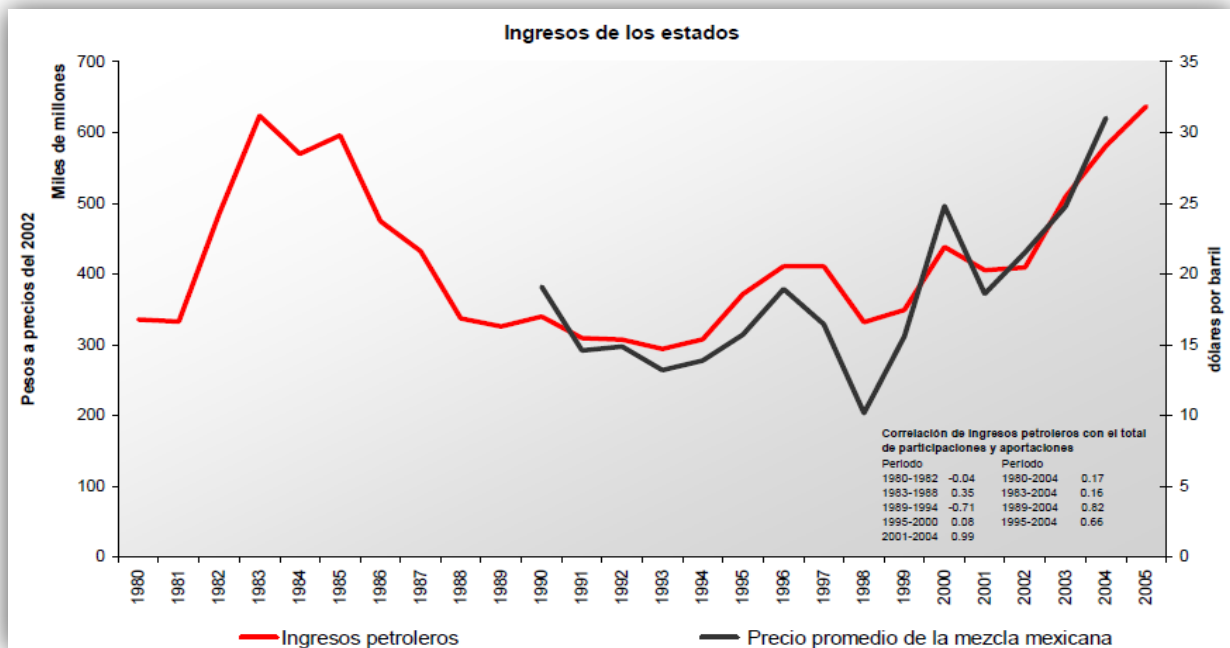
<sup>32</sup> Para el mes de agosto del 2006 el precio del barril mexicano llegó a estar por encima de los sesenta dólares (*Ídem*).

El remanente de los ingresos excedentes se destinará en los términos de la fracción IV de este artículo a:

- En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF);
- En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX);
- En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)
- En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Cabe mencionar que los ingresos de los excedentes petroleros, se destinan a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos (Véase Sitio Oficial de PEMEX).

**GRÁFICA.8:** Precio Promedio del Barril de la Mezcla Mexicana.



\* **Fuente:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI (2007) *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, Sistema de información energética Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, XAB21 - Ingresos Petroleros. México, Pág. 14.

Este proceso si bien puede ser visto como positivo porque ha significado más recursos a las entidades federativas, tiene el problema de que la transparencia y rendición de cuentas en materia de gasto a nivel estatal no ha avanzado, con la misma rapidez que en el ámbito federal y, de hecho, entre las propias entidades federativas existe una gran heterogeneidad. Aunado a esto los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, bajo el amparo de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), deciden cómo se gastan los recursos provenientes de los excedentes petroleros y, además, cuánto se le destina a cada entidad federativa. Lo anterior refleja la incapacidad de instrumentación y reglamentación de los modos y formas que garanticen la adecuada distribución y asignación de los ingresos provenientes de los excedentes para las entidades federativas.

Si bien es cierto que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, es el encargado de la distribución del gasto e ingreso público, partiendo siempre de una normatividad y regulación constitucional, que apela a una planeación y estudio de las condiciones presupuestales de toda la economía del sector público. Los mecanismos y sistemas deberán ser precisos, concretos y eficaces para la redistribución de la riqueza y la asignación del gasto corriente, esto para cumplir los objetivos planteados. En el Congreso se discute y decide el destino de los ingresos provenientes de los excedentes, donde se propicia el mal manejo y redistribución de los recursos. La justificación, podría ser; que los partidos políticos responden a intereses políticos propios, donde la cooptación y el arreglo político deciden el destino de estos recursos.

### **5.1 Criterios de distribución de los Excedentes Petroleros hacia los Estados**

Desde el ejercicio fiscal de 2003, como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se instituyeron diversos mecanismos para canalizar a las entidades federativas los recursos derivados de los ingresos excedentes por la venta de crudo que obtuviera el Gobierno Federal. En el ejercicio fiscal anotado, los estados recibieron la mitad de los ingresos que excedieran las estimaciones de la Ley de Ingresos de la Federación correspondientes a ingresos tributarios y petroleros del Gobierno Federal incluidos en un apartado del PEF de ese año. Para el año 2004, este criterio tuvo una ligera modificación; los lineamientos fueron casi los mismos, excepto que se excluyó de los ingresos petroleros del Gobierno Federal considerados en el año anterior el llamado Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE).

Para 2005 nuevamente se modificó el mecanismo de distribución y en ese ejercicio se asignó a los estados la mitad de la recaudación del ARE “calculado en una tasa del 39.2% sobre el valor de las exportaciones de petróleo que se genera por el precio excedente al mercado en la Ley de Ingresos de la Federación” (González, 2008; 6). En 2006 el criterio anterior se modifica y se establece que se entregará a las Entidades Federativas la totalidad de la recaudación por el ARE, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Ingresos de la Federación de entonces y por el Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), de acuerdo con la Ley Federal de Derechos en vigor en esa fecha.

En el periodo dicho, tales recursos “tenían como destino programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, de acuerdo a la estructura porcentual que se derivaba de la distribución del Fondo General de Participaciones, con la característica que tales cantidades podían ser utilizadas inmediatamente por las Entidades Federativas” (González, 2008; 8). Para 2007 y ya bajo las disposiciones de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (LFPRH) los recursos por ingresos excedentes destinados a las entidades federativas se determinaron de la siguiente manera, según lo señala la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>33</sup> (SHCP):

- La totalidad de la recaudación del Derecho Extraordinario de Exportación de Petróleo (DEEP) (tasa de 13.1% sobre el valor de las exportaciones de petróleo que se genera por el precio excedente al mercado en la Ley de Ingresos de la Federación) se canalizará a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- De los ingresos excedentes del Gobierno Federal, distintos de los que tengan un destino específico, y netos del incremento en el gasto no programable (participaciones a las entidades federativas, costo financiero y adeudos de ejercicios fiscales anteriores), de la atención de desastres naturales y de la compensación del incremento en costos de combustibles de CFE, el 25% se canalizará a través del FEIEF y el 10% se entregará a las Entidades Federativas para programas y proyectos de inversión en

---

<sup>33</sup> Anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), formula los llamados Criterios Generales de Política Económica, documento que es enviado al Congreso de la Unión con el objeto de facilitar un análisis integral de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en los diferentes ejercicios fiscales.

infraestructura y equipamiento. La asignación de excedentes a través del FEIEF se hará hasta alcanzar una reserva adecuada para enfrentar una caída de la Recaudación Federal Participable.

- Una vez que el FEIEF alcance el monto determinado de la reserva, de los excedentes de ingresos, el 25% se destinará a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas. La disponibilidad de estos recursos tendrá las siguientes características:

*a)* Los recursos canalizados a través del FEIEF sólo se podrán utilizar, antes de alcanzar el monto de la reserva determinado, para compensar una reducción en la RFP. La otra parte de los recursos destinados a las Entidades Federativas con la LFPRH sí podrá destinarse inmediatamente en inversión pública.

*b)* Asimismo, una vez que cualquiera de los fondos establecidos en la Ley alcance su reserva determinada, el 25% de los ingresos excedentes destinados a las Entidades Federativas también se podrá gastar inmediatamente en proyectos de inversión.

La actual legislación establece los mismos parámetros de distribución de los excedentes petroleros, con algunas modificaciones que prestan poca atención. Con lo que respecta al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados a manera de fideicomiso por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, (BANOBRAS), en calidad de fideicomiso<sup>34</sup> (Véase SHCP).

Como ya se había mencionado, las entidades federativas perciben el 50% de los ingresos provenientes de los excedentes. Un 25% del total se destinará a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas. El otro 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH], 2012).

---

<sup>34</sup> Dicho fideicomiso deberá contar con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

Es de importancia tener presente que al no poder establecer una relación de simbiosis entre distribución de excedentes petroleros y desarrollo regional debido a la ausencia de estudios y formas concretas de asignación que, de manera sistemática aborden este vínculo, quedan poco claros los efectos en el crecimiento económico y en el aumento de los índices de desarrollo social en las regiones. Las posiciones de los actores involucrados en el contexto, los gobernadores de los Estados y de los geográficamente situados en zonas petroleras, los procedimientos administrativos a implementarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para la entrega de las partidas financieras adicionales (González, 2008).

Las controversias sobre los criterios para fijar en el paquete financiero los precios del crudo mexicano de exportación, la discusión de una eventual reforma legislativa en materia del petróleo, el contexto internacional y la geopolítica en materia de hidrocarburos, así como las asimetrías de crecimiento y rezago existentes entre las diferentes entidades federativas, entorpecen el desarrollo y accionar de las entidades regionales que constituyen nuestra República, tanto estados como municipios, además vician los mecanismos y formas de distribución de la riqueza, pasando a formas informales de asignación de las potestades federales y de los recursos emanados del crudo mexicano a las entidades federativas.

Los mecanismos de integración regional, la planeación del desarrollo nacional y el papel del Estado en todo este contexto constituyen, entre otros temas, los factores a tomar en cuenta en el examen del vínculo entre excedentes petroleros y desarrollo regional, siendo por ello esa relación una categoría de análisis poco explorada aún, pero caracterizada por la incertidumbre debido a los factores impredecibles que la conforman. Además, se deben que crear organismos que se encarguen del desarrollo y gestionamiento en esta materia, que puedan normar y regular a través de los manuales, procedimientos y operaciones de las subvenciones petroleras para cada una de las 36 entidades federativas que constituyen la República Mexicana.

### **Capítulo III. Entre la Política y el Federalismo Fiscal en México**

En este último capítulo realizo un análisis de todos aquellos elementos que he ido revisando y que son esenciales en el estudio de caso que me ayudará a plasmar mi hipótesis y responder mi pregunta de investigación. Particularmente analizo el federalismo fiscal en México (en algunas de sus vertientes), a través de la revisión de la información presupuestal del Estado de México, Guanajuato y el Distrito Federal. Una de las preguntas que se plantean los estudiosos del federalismo fiscal en México, es si puede verse afectado en sus procesos presupuestales por la cooptación y juego político en el Congreso de la Unión.

En sintonía con lo anterior, la primera parte de este último capítulo se dedica a exponer la composición política del Congreso de la Unión desde el año 2000 hasta el 2012. La intención de esta idea es exponer de manera clara qué partido político tenía mayoría en el Congreso. La hipótesis, es que aquel partido político que tuviera mayoría en el Congreso (respectivamente en cada cámara y cada legislatura), tendría de alguna manera el poder de decidir los mecanismos y formas de asignación presupuestal, además de condicionar cuánto se le otorgaría presupuestalmente a cada entidad federativa de la República Mexicana para cada año fiscal. Sin embargo, es importante mencionar que el control de la agenda legislativa es un tema más complejo, que necesariamente tendría que dedicarse una investigación completa para poder entenderla. El control legislativo no se resuelve solo si hay mayoría o no (parafraseando al Dr. Enrique Carpio), necesita de otros elementos<sup>35</sup> que ahora no, nos ocupan pero que no dejan de ser importantes.

En el segundo inciso de este capítulo, realizo el estudio y comparación de mis tres unidades de análisis a partir de tres elementos observables y que constituyen algunas de las subvenciones que otorga el Gobierno Federal a las Entidades Federativas y municipios. Esta parte pretende ser el cierre de mi análisis y la pieza que me permita corroborar mi hipótesis, o en su defecto refutarla, pero siempre con una reflexión que ayude a enriquecer la discusión y el tema del Federalismo Fiscal.

---

<sup>35</sup> Hay también restricciones legales que se han ido estableciendo en los últimos años, de manera tal que los márgenes de discrecionalidad quedan acotados (en palabras del Dr. Enrique Carpio), sin embargo, es posible que la condición mayoritaria en los recintos legislativos puede afectar de manera clara la actividad legislativa en el diseño presupuestal de los congresos.

## **1. El Presupuesto Federal se ve afectado por la composición política del Congreso**

Nuestro país es una República Federal, la cual está sustentada en un Sistema de Gobierno Presidencial, donde existen tres poderes con distintas funciones, pero siempre desplegando contrapesos entre ellos. Uno de estos tres poderes lo representa el Congreso de la Unión, que a su vez, está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Estas dos cámaras están integradas por diputados y senadores que se postulan para ser electos por el pueblo mexicano, y que de ser favorecidos cumplan la función de legislar y representarnos en el Congreso. En la Cámara de Diputados se tienen legislaturas de un periodo de tres años, por lo cual se tienen elecciones de diputados cada mismo periodo, al contrario de la Cámara de Senadores, que consta con legislaturas y elecciones de senadores cada seis años, el mismo tiempo de un periodo presidencial.

El Congreso tiene la vital función de legislar en todos los ámbitos que se envuelven la sociedad y el país. Bajo esto, podría suponerse que aquellas fuerzas políticas que controlen e intervengan en la actividad legislativa del Congreso, podrían modificar u controlar las decisiones que se tomen ahí. Tener el control del Congreso de la Unión, refiere tener varios elementos, uno de ellos la mayoría de diputados y senadores del mismo partido político en el recinto legislativo. Un claro ejemplo de este argumento es lo que ocurrió el siglo pasado con el presidencialismo en México y el PRI, donde este ultimo contaba con una mayoría en el Congreso, pero además; con un Presidente de la República que por varios sexenios salió del PRI. En todo este tiempo y desde los años treinta, el PRI decidió la vida legislativa del país; sin embargo, actualmente el cambio constitucional, la distribución del poder a los estados, algunas restricciones coyunturales y el cambio político, han desatendido y acotado los controles presidenciales y legislativos.

En 1988, Carlos Salinas de Gortari ganó las elecciones presidenciales con el hasta entonces porcentaje más bajo (50.79%) en la historia del PRI. La oposición alcanzó el 48% de los asientos en el Congreso, representando por primera vez una oposición real en el Poder Legislativo. En este período presidencial, el Partido Acción Nacional (PAN), con tendencia a ideologías políticas de derecha, gana por primera vez la gubernatura del estado de Baja California en 1989. Desde entonces el PAN ha ganado más posiciones políticas en ciudades y estados importantes en comparación al Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Rabell, 2010: 95).

En sintonía a lo anterior, destaca la elección del Congreso en México (1997), donde la Cámara de Diputados queda dividida en proporciones cercanas entre el PRI, PAN y PRD (no se tenía mayoría de ningún partido). El presidente Carlos Salinas de Gortari, fue el primer presidente en los últimos 60 años que necesitó la aprobación de uno de los partidos de oposición en el Congreso para aprobar sus políticas nacionales (Rabell, 2010: 95). Los partidos de oposición empezaron a ganar de manera más frecuente elecciones estatales y municipales, con diputaciones y curules en la Cámara de Senadores. Era evidente que el PRI ya no tenía la libertad de ejercicio en el Congreso, ni mucho menos el apoyo del Ejecutivo en las políticas nacionales.

El Presidente Vicente Fox Quesada, primer opositor en llegar a la presidencia por el PAN en 2000, tiene la misma situación de un Congreso dividido en forma equitativa entre las tres primeras fuerzas políticas del recinto legislativo. Además, el gobierno de la Ciudad de México permaneció en las manos del PRD por segunda vez y casi la mitad de las entidades federativas se encontraban gobernadas por PAN y PRD (Rabell, 2010: 96). La nueva realidad ejecutiva y legislativa pondría nuevos retos para el desarrollo democrático en México, donde se abandonaría el viejo modelo legislativo, y la nueva actualidad legislativa tendría que desarrollar un juego político que acordara entre todos los partidos políticos, la toma de decisiones en el Congreso, acotándose cada vez la hipótesis de que el partido político que tenga mayoría en el Congreso, controlará las asignaciones presupuestales a las entidades federativas. Este argumento señalaría que tendríamos un retroceso democrático, fiscal y legislativo.

Párrafos atrás mencionaba que una de las facultades y responsabilidades del Ejecutivo es diseñar y proponer el plan presupuestal de la Federación, estableciendo las formas y los montos en la asignación de recursos. En un segundo paso del proceso presupuestal, el Congreso puede rechazar, modificar y aprobar la propuesta del Ejecutivo sobre la materia, donde los intereses políticos podrían afectar el rumbo de las asignaciones presupuestales.

### **1.1 Composición política en la Cámara de Diputados durante las Legislaturas LVIII, LIX, LX y LXI**



Una parte fundamental para este estudio es la composición política de la Cámara de Diputados del año 2000 al 2012. Como antecedente y durante estos 12 años hubo Presidentes de la República panistas. Las legislaturas en la Cámara de Diputados son de tres años, de modo que

estudio las legislaturas de 2000 a 2003 (LVIII), la de 2003 a 2006 (LIX), la de 2006 a 2009 (LX) y la de 2009 a 2012 (LXI). La Cámara de Diputados está compuesta por 500 legisladores electos, no reelegibles para el periodo inmediato posterior. 300 Diputados son electos mediante voto directo en cada uno de los distritos electorales del país, y los otros 200 mediante un sistema de listas votadas en cada una de las circunscripciones electorales<sup>36</sup>.

En la LVIII (2000-2003) Legislatura de la Cámara de Diputados igual que en el Senado, ningún partido político tuvo mayoría absoluta. Esta Legislatura estuvo compuesta por 208 diputados del PRI (43%), 207 del PAN (41%), 53 del PRD (11%) y 32 de otros<sup>37</sup> (5%). En la Gráfica 9, puede observarse la conformación política de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en donde el PRI tuvo el grupo parlamentario mayor, sin embargo sólo supera al PAN por un diputado.

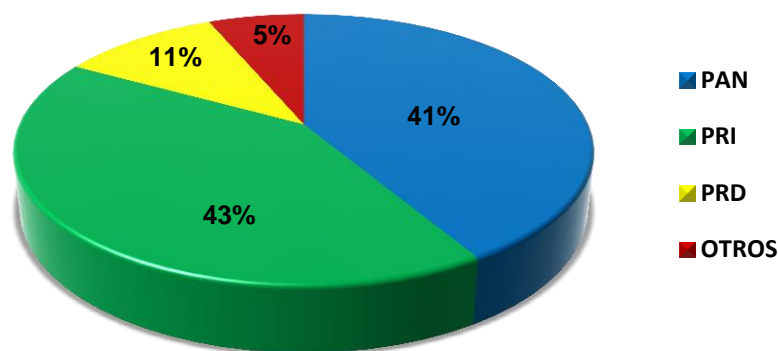
En esta LVIII Legislatura los grupos parlamentarios tienen que realizar alianzas políticas que les permita alcanzar mayoría en la cámara de diputados. Esta Legislatura, el PRI y el PAN tendrían que haberse aliado con el PRD para obtener esa mayoría absoluta en el recinto legislativo, lo que era fundamental para el Partido Acción Nacional (PAN), con Vicente Fox Quesada en la Presidencia de la República, que requería la aprobación de la cámara baja para que se llevaran a cabo sus iniciativas o reformas.

**GRÁFICA.9:** Porcentaje de Integrantes por Partido Político de la LVIII Legislatura (2000-2003) H. Diputados.

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>NO. DE INTEGRANTES</b>
 PAN	207
 PRI	208
 PRD	53
 PVEM	16
 PT	8
 Convergencia	1
<b>Partido de la Sociedad Nacionalista</b>	3
<b>Partido de la Alianza Social</b>	2
<b>Independientes</b>	2
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>

<sup>36</sup> Para más información, véase <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>.

<sup>37</sup> Como Partido Verde Ecologista de México, Convergencia, Partido del Trabajo (PT), Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, etc.



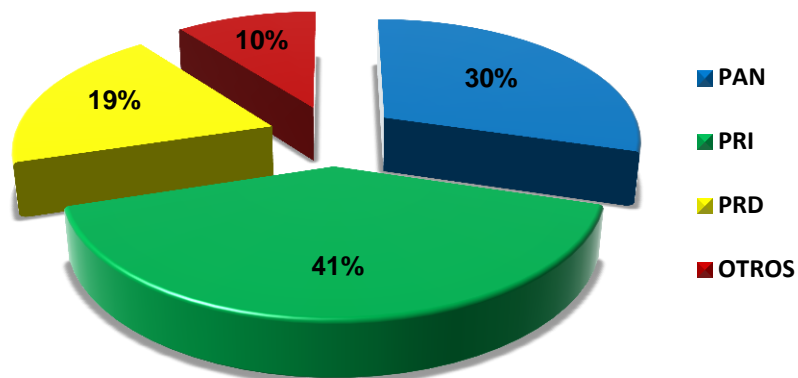
\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>

En resumen, en esta Legislatura de la H. Cámara de diputados, no hubo una mayoría notable por parte del PRI o del PAN. Se puede resaltar que una minoría notable fue el PRD, pudiendo ser un actor importante en la formación de la mayoría absoluta de la cámara. Ejemplificando que los demás partidos políticos como Convergencia, Partido del Trabajo, Partido Verde y demás, se aliaran con los principales partidos políticos que mejor respondiera a sus necesidades y que buscan tener la mayoría absoluta y control político de la cámara.

Para la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006), los diputados fueron electos en 2003, concluyendo su mandato en 2006. Durante este periodo legislativo, ningún partido político logró mayoría absoluta en el recinto legislativo. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se presenta como una importante minoría del Congreso, con 97 curules en la Cámara de Diputados (19%). El PRI contó con 203 diputados (41%), mientras que el PAN disminuyó a 148 diputados (30%) durante esta legislatura, otros partidos contaron solamente con 52 diputados (10%). A simple vista y conforme a la Gráfica.10, el PRI fue quien tuvo una aparente mayoría en esta Legislatura.

**GRÁFICA.10:** Porcentaje de Integrantes por Partido Político de la LIX Legislatura (2003 - 2006) H. Diputados.

PARTIDO POLÍTICO		NO. DE INTEGRANTES
 PAN		148
 PRI		203
 PRD		97
 PVEM		16
 PT		8
 Convergencia		6
Independientes		22
<b>TOTAL</b>		<b>500</b>



\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>


El PAN y PRI como las principales fuerzas políticas de esta legislatura, podrían haber controlado la cámara baja del Congreso, si alguno de los dos lograba construir una alianza con el PRD, quien contaba con un grupo parlamentario importante. Desde la Presidencia, el PAN tuvo que encontrar los medios que permitieran coadyuvar políticamente con el PRI, quien representó la mayoría legislativa en la cámara durante el 2003 al 2006. A no ser que el PAN, encontrara lazos políticos con la izquierda mexicana y el verde ecologista que le permitieran contrarrestar esta condición legislativa.

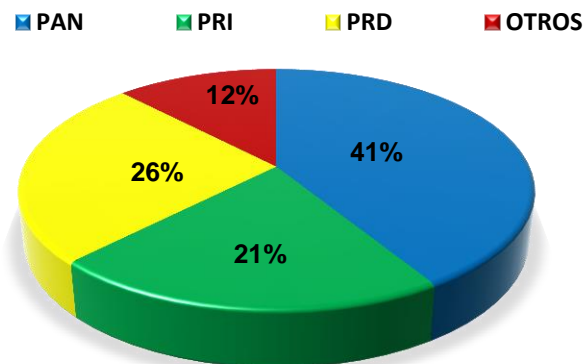
Para la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009), el PAN fue el partido político con mayor representación en este periodo legislativo, siguiéndole el PRD con el segundo y el PRI se constituye en la tercera fuerza política; sin embargo ninguna fuerza legislativa contó con una mayoría absoluta por sí misma en la cámara baja del Congreso. El PAN tuvo 206 diputados en la cámara (41%), el PRD fue representado en esta legislatura con 127 diputados (26%), el PRI solamente contaría con 106 curules en el recinto legislativo. Otros partidos políticos, como Convergencia, Nueva Alianza y Partido Verde; sólo contaron con 61 diputados (12%) en el periodo legislativo de 2006 a 2009.

Bajo este escenario, puede resaltarse que la tendencia donde el PRI y el PAN eran las principales fuerzas políticas que integraban la Cámara de Diputados las dos anteriores Legislaturas, se cambiaría en el periodo de 2006 a 2009, pues el PRD con toda su corriente de izquierda retomarí fuerza por el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la Republica por el PRD en la elecciones del 2006. Aunado a eso, con todo el

trabajo que desarrolló López Obrador en el Gobierno del Distrito Federal durante 2000 a 2006, se formaría una nueva fuerza política en el Congreso, por el impacto de la contienda electoral para elegir Presidente de la República en 2006.

**GRÁFICA.11:** Porcentaje de Integrantes por Partido Político de la LX Legislatura (2006 - 2009) de la H. Diputados.

PARTIDO POLÍTICO		NO. DE INTEGRANTES
 PAN		206
 PRI		106
 PRD		127
 PVEM		17
 PT		11
 Convergencia		18
 Nueva Alianza		9
<b>Partido Socialdemocrata</b>		5
<b>Independientes</b>		1
<b>TOTAL</b>		<b>500</b>



\* Fuente: Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>

En el siguiente periodo legislativo, la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012), el partido político con mayor representación política en la cámara fue el PRI, siguiéndolo el PAN en segundo lugar y el tercero lo representaría el PRD. En la anterior legislatura (LX) el PRI y el PRD se presentaban como dos partidos políticos en relativa paridad de fuerzas y diputaciones. Lo anterior se revertiría para esta legislatura, donde el PRI retomaría fuerza y lograría una mayoría relativa sobre el PAN y el PRD en la Cámara de Diputados. El PRI como principal fuerza política para esta legislatura, contaría con 242 diputados (48%) en la Cámara, el PAN fue representado por 142 diputados, mientras que el PRD sólo contó con 63 curules en el

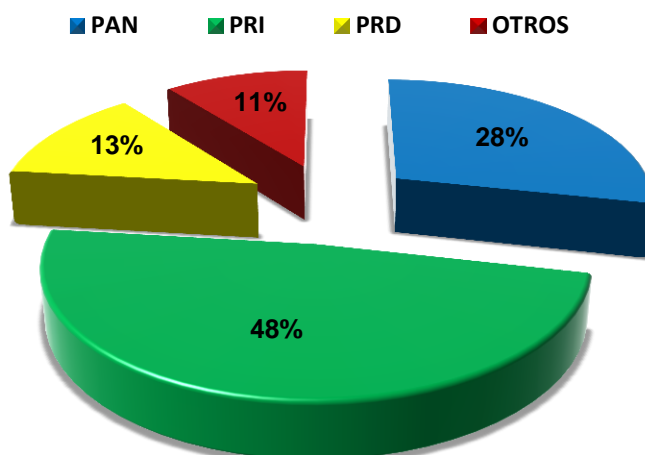
recinto legislativo. Otros partidos como el Partido Verde Ecologista, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano sólo contaron con 53 diputaciones.

Para este ejercicio legislativo, el PAN fue el principal partido político en ocupar el mayor número de curules del recinto legislativo del Congreso. Beneficiando políticamente a la derecha mexicana y la Presidencia de la República. Sin embargo el PRI y PRD a través de alianzas políticas podrían establecer igualdad de condiciones en representación política de la Cámara de Diputados durante el periodo legislativo de 2006 a 2009. Más aún, si logran construir lazos políticos con los demás partidos, PRI y PRD lograrían tener el control absoluto sobre la cámara y lo que se decide en ella como el paquete presupuestario.

Para la legislatura de 2009 al 2012 (LXI), la composición política de la Cámara de Diputados durante cuatro legislaturas en un periodo de 12 años, no existió la fuerza política, llámese PRI, PAN y PRD, que logre una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, pues estamos en presencia de gobiernos divididos, con las implicaciones que esta situación conlleva. Afirmar que el juego e intercambio político en el Congreso de la Unión no existe, es una afirmación que va en dirección contraria a la composición política del Congreso durante estos doce años. Donde ningún partido político de México cuenta con el control absoluto en ambos palacios legislativos, y que están obligados a la cooperación y regateo político que permita desarrollar los objetivos que cada partido político busca en el Congreso.

**GRÁFICA.12:** Porcentaje de Integrantes por Partido Político de la LXI Legislatura (2009 - 2012) H. Diputados.

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>		<b>NO. DE INTEGRANTES</b>
	<b>PAN</b>	<b>142</b>
	<b>PRI</b>	<b>242</b>
	<b>PRD</b>	<b>63</b>
	<b>PVEM</b>	<b>22</b>
	<b>PT</b>	<b>14</b>
	<b>Movimiento Ciudadano</b>	<b>6</b>
	<b>Nueva Alianza</b>	<b>8</b>
	<b>Independientes</b>	<b>3</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>500</b>



\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>





Para este periodo legislativo, el PRI contó con una gran proporción parlamentaria en la Cámara de Diputados. El PAN, fue la segunda fuerza política de esta legislatura, pues a comparación de la anterior, la derecha mexicana sólo contó con el 28% de curules en el recinto legislativo. Para el PRD, sólo se tuvo una representación legislativa del 13%, siendo así la principal fuerza política que pudiera ayudar a alcanzar al PRI o PAN para obtener una mayoría absoluta sobre la Cámara baja del Congreso.

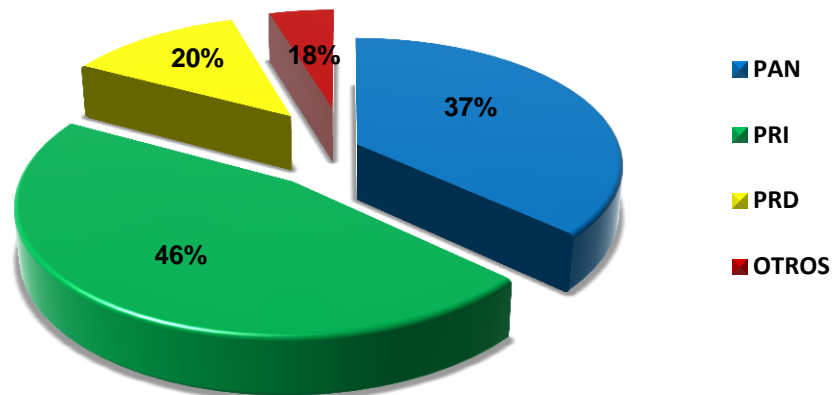
## 1.2 Composición Política en el Senado durante las Legislaturas LVIII y LX

En el inciso anterior describía de manera general la composición política de la Cámara de Diputados durante cuatro legislaturas, en un periodo de doce años. En la descripción logré identificar las tendencias y dominios que iban desarrollando las principales fuerzas políticas de la cámara en cada una de sus legislaturas, que cabe mencionarlo en algunas de ellas el PRI (para la LVIII, LIX y LXI) y el PAN (en la LX) tuvieron mayor presencia política. En este inciso, realizo el mismo análisis, solo que ahora en la Cámara de Senadores. Esto no justifica la importancia de la función legislativa del Senado de la Republica en la tarea presupuestal, quien en última instancia solo revisa las propuestas legislativas de la Cámara de Diputados. Lo sustancial de este análisis, revela la importancia del Senado al arbitrar y revisar el funcionamiento de las relaciones entre los distintos estados del país, sobre todo, al suponerse un conflicto de poderes dentro de uno de ellos (Alvarado, 2012; 126).

Como ya es bien sabido, los miembros del Senado de la República son electos para un período de seis años, tres senadores por cada uno de los estados y el Distrito Federal, y 32 más por una lista nacional, dando un total de 128 Senadores<sup>38</sup>. En la LVIII-LIX Legislatura de la Cámara de Senadores, el PRI tuvo el grupo parlamentario mayor de la Cámara alta del Congreso, contando con 59 senadores (46%). Le siguen el PAN con 47 senadores (37%) y el PRD con 16 curules en la cámara alta (20%); además de otros partidos como el Partido Verde Ecologista con una participación política de seis senadores en el recinto legislativo.

**GRÁFICA.13: Porcentaje de Integrantes por Partido Político de la LVIII-LIX Legislaturas (2000-2006)**  
H. Senadores.

PARTIDO POLÍTICO	NO. DE INTEGRANTES
 PAN	47
 PRI	59
 PRD	16
 PVEM	5
Independientes	1
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>



\* Fuente: Elaboración propia con base en H. Cámara de Senadores, <http://www.senado.gob.mx/>

Según el Gráfico 13, puede apreciarse la superioridad política del PRI sobre el PAN y el PRD en el Senado durante la LVIII Legislatura. Esta situación significaría que el Senado funcionaría en función del PRI. Sin embargo, el PRD y PAN pudiesen unir fuerzas para contrarrestar la mayoría del PRI en esta legislatura de la cámara alta. Cabe resaltar que el acuerdo entre poderes








<sup>38</sup> Para mayor información, véase <http://www.senado.gob.mx/>.

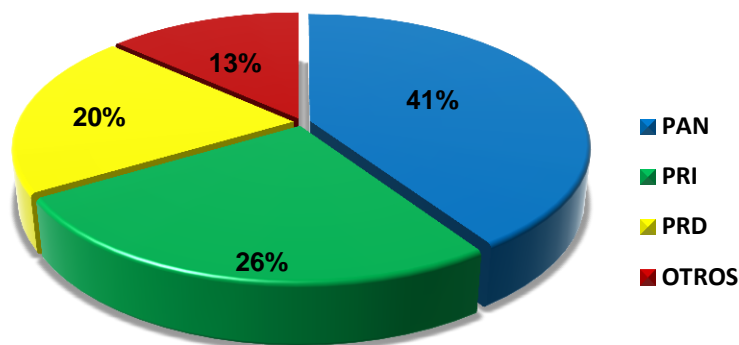
parlamentarios resultaría fundamental por el control político del país, donde el PAN bajo el mando de Vicente Fox Quesada tendría que tener una relación cordial con la principal minoría en el Senado (PRD y PVEM). La derecha mexicana tendría que alinearse políticamente para equilibrar el juego legislativo del Congreso de la Unión, y una mejor relación con el Presidente de la República.

Para la siguiente Legislatura en el Senado, la composición política del recinto legislativo cambiaría notablemente, pues el PAN tendría una mayoría importante sobre el PRI y el PRD durante 2006 a 2012; además de ganar nuevamente en las elecciones de 2006 para Presidente de la República. En esta LX-LXI Legislatura del Senado, el PAN tuvo mayor presencia política con 52 senadores en la cámara (41%), en segundo lugar lo siguió el PRI con 33 senadores (26%) y por último el PRD con 26 curules en el recinto (20%). El Partido Verde Ecologista contó con 6 senadores, el Partido del Trabajo con 5, Convergencia igualmente con 5 y Nueva Alianza con un solo senador. En su conjunto, estos partidos políticos tuvieron 17 curules (13%) en la Cámara de Senadores. Evidentemente este periodo legislativo es dominado por la derecha mexicana, además que controlaría la Cámara de Diputados en su LX Legislatura y la Presidencia de la República.

En la Gráfica 14 puede apreciarse de manera clara la mayor representación política del Partido Acción Nacional (PAN) en el Senado de la Republica durante este periodo legislativo:

**GRÁFICA.14:** Porcentaje de Integrantes por Partido Político de la LX-LXI Legislatura (2006-2012) H. Senadores.

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>NO. DE INTEGRANTES</b>
 PAN	52
 PRI	33
 PRD	26
 PVEM	6
 PT	5
 Nueva Alianza	1
 Convergencia	5
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>



\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Senadores, <http://www.senado.gob.mx/>

A manera de resumen, podría destacar que ningún partido político tuvo un control total sobre ambas cámaras, o más aun sobre el Congreso de la Unión. En cada una de las legislaturas de ambas cámaras, como he ido mencionando, PRI y PAN han tenido la primera minoría para diferentes casos, sin embargo y como pasaba desde 1997 ningún partido político tuvo un control total sobre el Congreso. Esto significaría que partidos políticos, y niveles de gobierno tendrían de coadyuvar conjuntamente para desarrollar y construir el destino de nuestro país, tratando de nivelar las ideologías y visiones de cada actor político. Además PRI, PAN y PRD tendrían que encontrar una nueva forma de cooperación legislativa, que fungiera como mediadora en la construcción del paquete presupuestario en México.

Tomando en cuenta el marco constitutivo político del Congreso y de ambos parlamentos; el Estado de México, Guanajuato y Distrito Federal, fueron representados en ambas cámaras por distintos partidos políticos en diferentes contextos. Así pues nunca se reflejó la tendencia que desde mi apreciación tendría que haber existido en el Congreso Mexicano. Estos dos análisis reflejan la pluralidad política en el espacio legislativo durante estos 12 años, donde no se establecen tendencias y dominios claros de ningún partido político. Al contrario de esto, se comienza a evidenciar la pluralidad política y los contrapesos legislativos que ayudan al desarrollo óptimo de la democracia en México, donde la disparidad de ideologías y objetivos no permiten las mayorías absolutas.

### 1.2.1 ¿Está composición Política altera las asignaciones presupuestales?

¿Podría determinada composición política del Congreso de la Unión modificar las participaciones federales de cada entidad federativa en determinado ejercicio fiscal? Para

responder a esta pregunta se requiere de un análisis presupuestal, por ejemplo, las transferencias federales otorgadas a cada entidad conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año. Esta comparación presupuestal es importante para el análisis de mi objeto de estudio, pues puede responder lo que busca esta investigación, donde el Ejecutivo ofrece un plan de asignaciones presupuestales para cada año, y el Legislativo decide la forma, orden y cantidad de estas asignaciones.

La composición política del congreso mexicano puede afectar de manera directa las decisiones que se tomen en el recinto legislativo. En los incisos anteriores dediqué un análisis a este tema, donde el PRI y PAN tuvieron un aparente control representativo en ambas cámaras en diferentes legislaturas. Así pues el arreglo y establecimiento de mayorías en el Congreso, podrían decidir el orden y rumbo de los decretos que emanan de este poder político. Ante esto, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, inicialmente es propuesto y construido a partir del Ejecutivo, para que consecuentemente, el Congreso decida modificarlo y aprobarlo.

En la bibliografía sobre el proceso presupuestal, no se afirma que sea un asunto libre de política y de intereses particulares, ni mucho menos se establece que sea necesariamente un tema con reglas claras y fijas, sino todo lo contrario: “el proceso de formulación, asignación, aprobación y ejecución del presupuesto es, por definición, un proceso político en el que participa una diversidad de actores con intereses heterogéneos y en el que los resultados dependen de una gran cantidad de reglas formales y prácticas reales. Estas reglas determinan los incentivos y restricciones que cada jugador trae a la mesa en la que se toman las decisiones presupuestales” (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2006; 1). Decisiones que son construidas por los actores legislativos en turno, y desarrolladas bajo los intereses que ellos mismos establecen en el proceso.

En el siguiente inciso de mi investigación, analizo y estudio las asignaciones presupuestales a 3 entidades federativas de México. Principalmente reviso las concesiones presupuestales en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del 2000 hasta el 2012. El objeto es, revelar comportamientos presupuestales en las asignaciones de recursos hacia los estados durante doce años, además de compararlo con el presupuesto total de la Federación. En su conjunto podré saber el comportamiento presupuestal de la Federación y sus estados, si hay cambios notables en sus asignaciones, tendencias claras en el proceso, o favoritismos del

Gobierno Federal y el Congreso hacia estados de la república que responden a intereses políticos y económicos de los actores políticos del proceso presupuestal en México.

### **1.2.1.1 Asignaciones Presupuestales del Distrito Federal, el Estado de México, y Guanajuato, con respecto al PEF del 2000 al 2012**

Antes de revisar las asignaciones presupuestales a estas tres entidades federativas durante doce años, es necesario definir qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Según la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal entre el 1 ° de enero y el 31 de diciembre de cada año. Esto significa que el PEF sólo establece los recursos que el Gobierno ejercerá durante un año fiscal. Este decreto se construye y detalla a partir de la orientación, destino y tipo de gasto que requiere la población y el Gobierno de nuestro país (Véase <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>).

En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación entrelaza varios elementos, principalmente: el gasto (lo que necesitamos). La principal función y razón de ser del PEF es establecer las erogaciones presupuestales para el siguiente año fiscal, además de:

- proporcionar servicios educativos y de salud;
- construir carreteras y vivienda;
- apoyar el desarrollo del campo;
- generar y distribuir electricidad;
- garantizar la soberanía y seguridad nacional;
- procurar e impartir justicia;
- desarrollar actividades legislativas;
- transferir recursos a los estados y municipios;
- sostener relaciones con otros países
- atender el costo financiero de la deuda, entre otros.

Es importante señalar que la principal fuente de financiamiento del presupuesto es la contribución ciudadana por concepto de impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos; y que la diferencia entre estos ingresos y el Gasto Público, que señalé en el segundo capítulo de este trabajo, se cubre con

deuda pública, esto es, con los préstamos que el Gobierno adquiere. Así, el ingreso anual es igual al monto de Gasto Público (Véase <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>).

Después de elucidar el significado del Presupuesto de Egresos de la Federación en México y las connotaciones que su concepto puede denotar, vayamos al análisis de las asignaciones presupuestales para el Distrito Federal, el Estado de México y Guanajuato en el PEF desde el 2000 hasta el 2012, comparándolos a su vez con el Presupuesto de Egresos de la Federación total respecto de cada entidad durante estos doce años. Al final de este apartado se ofrece una tabla que compara el presupuesto ejercido por cada entidad respecto al presupuesto ejercido total.

### **I) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2000**

El gasto neto total previsto en el presupuesto de egresos del 2000, importó un billón 187,819.1 millones de pesos y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se asigna conforme a lo que establece en este decreto:

#### **CUADRO.8: Asignación Presupuestal por Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000.**

<b>Erogaciones por Ramo</b>	<b>Cantidad (millones de pesos)</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
Poder Legislativo	\$ 4,040.4	0.34 %
Poder Judicial	\$ 9,225.8	0.78 %
Instituto Federal Electoral (IFE)	\$ 8,453.7	0.71 %
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	\$ 283,000.0	0.02 %
Ramos Administrativos	\$ 246,904.1	20.79 %
Ramos Generales	\$ 555,360.3	46.75 %
Entidades a que se refiere el artículo 11 de este Decreto.	\$ 363,551.1	30.61 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,187,819.1</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados, (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000*, México en <http://www.diputados.gob.mx/>.

En el Ramo General se encuentran las Aportaciones y Participaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con el mayor porcentaje de asignación de recursos para este año fiscal, con \$555,350.3 millones de pesos, el 47% del PEF total del 2000. Las erogaciones previstas para los Ramos Generales, se distribuyen de la siguiente manera:

**CUADRO 9: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000.**

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 81,644.1	6.87 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 6,256.3	0.52 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 22,550.8	1.89 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 168,768.9	14.20 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 135,578.1	11.41 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 160,883.4	13.54 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 15,750.6	1.32 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 40,418.1	3.40 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000</b>			53.19 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 1,187,819.1</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Las Aportaciones y Participaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es el concepto dentro del Gasto Programable y el No Programable con mayores porcentajes de asignación presupuestal, pues ambos suman \$328,652.2 millones de pesos, el 27.75% del Presupuesto Total de la Federación en el ejercicio fiscal del 2000.

En los Ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2000, al Distrito Federal se le destinó en este decreto un presupuesto de \$40,030.5 millones de pesos, el 3.370% del presupuesto total para ese año fiscal. Para el caso del Estado de México se le otorgó un presupuesto de \$40,145.3 millones de pesos, que en el porcentaje total del PEF de 2000 era ligeramente superior al del Distrito Federal; el 3.379%. Para el Gobierno panista en el estado Guanajuato se erogaron recursos que alcanzaron los \$15,207.4 millones de pesos, el 1.280% del Presupuesto total destinado para el ejercicio fiscal del 2000.

**CUADRO.10: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 40,030.5	3.370 %
Estado de México	\$ 40,145.3	3.379 %
Guanajuato	\$ 15,207.4	1.280 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$1,187,819.1</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépath, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

**II) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2001**

Para el ejercicio y control del gasto público federal del año 2001, se presentó una iniciativa de gasto neto total previsto por la cantidad de un billón 339,601.8 millones de pesos. Conforme a lo dispuesto en el decreto de Presupuesto de Egresos para este año fiscal, en su artículo 2 se menciona que el gasto neto total se distribuye de la manera siguiente:

**CUADRO.11: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
RAMO 01: Poder Legislativo	\$ 4,298.8	0.32 %
RAMO 03: Poder Judicial	\$ 15,303.5	1.14 %
Entes Públicos Federales	\$ 6,204.2	0.46 %
Ramos Administrativos	\$ 291,643.7	21.77%
Ramos Generales	\$ 711,326.4	53.09 %
Entidades	\$ 415,239.5	30.99 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,339,601.8</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2000) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Según las asignaciones presupuestales de este decreto, la mayor erogación de recursos fue destinado a los Ramos Generales, que constituyó el 54% de los recursos totales para este año fiscal, directriz que desde el año anterior se venía constatando. Como hemos señalado, en los Ramos Generales se ubican las Aportaciones y Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, a las cuales se destinó \$396,989.7 millones de pesos, que en el Decreto de

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, constituyeron el 29.62% de los recursos totales.

**CUADRO.12: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001.**

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 91,523.7	6.83 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 7,312.9	0.54 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 15,332.5	1.14 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 204,498.9	15.26 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 147,204.1	10.98 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 192,490.9	14.36 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 13,785.1	1.02 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 39,177.1	2.92 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001</b>			<b>53.09 %</b>
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 1,339,601.8</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Cabe destacar que en comparación con el año anterior y referente al gasto federalizado de ambas asignaciones presupuestales, hubo un crecimiento del 1.88% en las asignaciones del Gobierno Federal a los estados y municipios. Este importante crecimiento presupuestal puede evidenciarse de igual manera en el gasto neto total aprobado en ambos decretos presupuestales, pues en 2001 se tuvo un crecimiento del 0.4%, respecto al gasto neto total previsto para el año 2000. Ante este escenario resultaría evidente que las erogaciones federales para el Distrito Federal, el Estado de México y Guanajuato, deberían ser mayores en relación a las del año pasado o, de acuerdo a las hipótesis de mi trabajo, mayores para Guanajuato, quien

pretendidamente contaba con el apoyo del PAN desde la Presidencia en su primer año de Gobierno.

Así pues, al gasto federalizado para 2001 y particularmente en el Distrito Federal, se le otorgó \$45,993.00 millones de pesos, sólo el 3.433% de los recursos totales. Para el caso del Estado de México se le otorgaron \$45,133.70 millones de pesos, el 3.369% del gasto neto total y para el Estado de Guanajuato se le asignarían \$17,205.10 millones de pesos, que del Presupuesto total de Egresos sólo constituye el 1.284%. De esta manera, para cada entidad federativa se tuvo un crecimiento (aunque no tan notable como la del gasto federalizado total), en la asignación de recursos para cada una respecto al año anterior. Para este ejercicio fiscal, de las tres entidades federativas quien recibió mayores asignaciones federales fue el Distrito Federal, y en comparación con el año anterior, quien tuvo el mayor crecimiento porcentual de recursos fue el Estado de México.

**CUADRO.13:** Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2001.

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 44,993.00	3.433 %
Estado de México	\$ 45,133.70	3.369 %
Guanajuato	\$ 17,205.10	1.284 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,339,601.8</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépach, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

### III) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2002

El ejercicio, control y evaluación del gasto público federal para 2002, fue de un billón 463,334.3, millones de pesos, previéndose un déficit público presupuestario de 0.65 como porcentaje del Producto Interno Bruto<sup>39</sup>. El gasto neto total se asigna de la siguiente manera:

**CUADRO.14:** Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002.

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de	Porcentaje
----------------------	-----------------------	------------

<sup>39</sup> H. Cámara de Diputados (2001) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002*, México.

	pesos)	(%)
RAMO 01: Poder Legislativo	\$ 4,896.9	0.33 %
RAMO 03: Poder Judicial	\$ 15,363.6	1.04 %
Entes Públicos Federales	\$ 6,251.6	0.42 %
Ramos Administrativos	\$ 333,564.0	22.79%
Ramos Generales	\$ 770,104.6	52.62 %
Entidades	\$ 445,367.3	30.43 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,463,334.3</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2001) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Ante el déficit presupuestario para este año fiscal, se redujeron asignaciones presupuestarias en diferentes ramos; por ejemplo el Poder Judicial tuvo un déficit del 0.1% para este año, los entes Públicos Federales del 0.4%, y los Ramos Generales tuvieron una reducción presupuestaria del 1.47%. Sólo el Poder Legislativo, los Ramos Administrativos y las Entidades tuvieron un crecimiento porcentual en sus asignaciones presupuestarias, que no rebasa el 0.5% de crecimiento.

Pasando a los Ramos Generales, particularmente las Aportaciones y Participaciones Federales hacia las Entidades y Municipios, conjuntamente se les destinaron recursos en este ejercicio, por \$437,865.9 millones de pesos, solo el 29.92% del presupuesto total. Respecto al año anterior, el gasto federalizado total tuvo un crecimiento del 0.29%, resaltando que no se tuvo una afectación por el déficit público presupuestario. Para el caso de mis unidades de análisis, referidamente al Distrito Federal se le otorgaron \$49,403.10 millones de pesos, el 3.369% del presupuesto total federal, al Estado de México se le confirieron \$49,715.20 millones de pesos, solamente el 3.379% del gasto neto total, para Guanajuato se destinaron \$18,643.40 millones de pesos, el 1.274% de todas las erogaciones presupuestarias establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002.

**CUADRO.15:** Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002.

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 100,670.4	6.87 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 22,102.8	1.51 %

25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 21,807.1	1.49 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 218,673.1	14.94 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 131,100.4	8.95 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 219,192.1	14.97 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 11,179.4	0.76 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 45,378.2	3.10 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2002</b>			52.62 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 1,463,334.4</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Es importante destacar que estas tres entidades federativas, respecto al ejercicio fiscal anterior del 2001, tuvieron un crecimiento porcentual no tan notable; que en promedio alcanzaría el 1% de incremento. Dentro del nuevo marco de la administración federal panista, la directriz presupuestal del gasto federalizado marcada desde los años ochenta<sup>40</sup>, se evidenciaría una tendencia clara en la asignación de recursos para estos casos. El Distrito Federal y el Estado de México comparten más o menos el mismo porcentaje en asignación de recursos para cada ejercicio fiscal hasta el 2002; Guanajuato por su parte y con menos asignaciones presupuestales en comparación con los otros dos, siempre refleja un crecimiento presupuestal para cada ejercicio fiscal.

**CUADRO.16: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2002.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Presupuesto Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 49'403.10	3.369 %
Estado de México	\$ 49'715.20	3.397 %

<sup>40</sup> El gasto federalizado se obtiene de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Específicamente del Informa del Cuarto Trimestre del año que se desea estudiar, <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/2013%204toTrimestre.aspx>.

Guanajuato	\$ 18'643.40	1.274 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,463,334.3</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépach, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

#### **IV) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2003**

El gasto neto total previsto en este Presupuesto importa la cantidad de un billón 524,845.7 millones de pesos. Las erogaciones del gasto neto total se distribuye de la siguiente manera:

#### **CUADRO.17: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2003.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 34,978.9	2.29 %
Ramos Administrativos	\$ 346,200.7	22.70 %
Ramos Generales	\$ 785,385.1	51.50 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 492,603.5	32.30 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,524,845.7</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2002) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Para este año fiscal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2003, se tuvo un déficit público presupuestario de \$32,867.5 millones de pesos, el 2.6 % respecto al gasto bruto total. Referido a la erogación de recursos por ramos y entidades, los Ramos Generales tuvieron nuevamente la mayor asignación presupuestaria con el 51.50% del presupuesto total, le siguen las entidades sujetas a control presupuestario directo como IMSS, Luz y Fuerza del Centro, PEMEX, etc., con el 32.30% del gasto bruto total para 2003.

En cuanto al gasto federalizado de este año, específicamente de las aportaciones y participaciones federales hacia los estados y municipios; se le confirieron \$461,295.7 millones de pesos, que constituyeron el 30.25% del gasto neto total. Esto refleja la tendencia presupuestal del gasto federalizado de los últimos años (desde 1989) hasta 2003, donde el gasto estatal y municipal no ha tenido crecimientos promedio del 1% por cada año fiscal hasta las asignaciones presupuestales de 2003. Lo anterior no refleja el contexto político y social que en 2002 se vivía,

pues podría pensarse que el PAN desde la Presidencia de la República beneficiaria Guanajuato en sus asignaciones presupuestales, sin embargo este análisis presupuestal prueba lo contrario.

**CUADRO.18: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2003.**

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 114,365.4	7.50 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 3,297.2	0.21 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 23,915.8	1.56 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 234,618.9	15.38 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 128,235.5	8.40 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 226,676.9	14.86 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 7,037.3	0.46 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 30,238.7	1.98 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003</b>			50.39 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 1,524,845.8</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Al mencionar al Distrito Federal en este ejercicio fiscal, sobresale que se le asignaron recursos por \$ 52,667.10 millones de pesos, representando el 3.453% del presupuesto de egresos total y con un incremento presupuestario del 0.09% respecto del ejercicio fiscal de 2002. Para el caso del Estado de México, se le otorgaron \$ 55,708.66 millones de pesos, que en el gasto bruto total sólo representaba el 3.653% y que de las tres entidades federativas recibió la mayor asignación presupuestal. Para Guanajuato, sólo hubo un aumento presupuestal del 0.08%, que del presupuesto total de 2003, significó el 1.350% traducido en \$ 20,586.30 millones de pesos para este año.

**CUADRO.19: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2003.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 52,667.10	3.453 %
Estado de México	\$ 55,708.66	3.653 %
Guanajuato	\$ 20,586.30	1.350 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,524,845.7</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépach, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

**V) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2004**

El gasto neto total previsto en este Presupuesto, importa la cantidad de un billón 637,055.4 millones de pesos y se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y de la siguiente manera:

**CUADRO.20: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 37,367.4	2.28 %
Ramos Administrativos	\$ 342,344.4	20.91 %
Ramos Generales	\$ 862,375.7	53.00 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 543,785.4	33.41 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,637,055.4</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2003) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Retomando las tendencias y directrices presupuestales en las erogaciones por ramo, nuevamente y conforme a los años anteriores (desde 1989), las participaciones y aportaciones federales hacia los estados y municipios dentro de los Ramos Generales, son el gasto programable y no programable con mayores recursos económicos asignados para este ejercicio fiscal, que porcentualmente representó el 53% del gasto neto total de 2013. Lo anterior resalta que el Federalismo en México es en lo que se gasta más durante los últimos años, esto para promover el desarrollo estatal y municipal de nuestro país.

**CUADRO.21: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004.**

Ramo General	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje
<b>Gasto Programable</b>		
19 Aportaciones a Seguridad Social	\$ 127,553.5	7.79 %
23 Provisiones Salariales y Económicas	\$ 5,976.7	0.36 %
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 27,050.6	1.65 %
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 250,562.8	15.30 %
<b>Gasto No Programable</b>		
24 Deuda Pública	\$ 145,860.2	8.90 %
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 239,830.5	14.65 %
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 14,511.9	0.88 %
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 41,030.2	2.50 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004</b>		
<b>PEF (Total)</b>	\$ 1,637,055.5	52.06 %

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

El gasto federalizado para 2004 fue de \$490,393.2 millones pesos, que porcentualmente constituyó el 29.95% y tuvo un crecimiento del 0.29 respecto al gasto bruto total del año anterior. Para el caso del Distrito Federal, se le destinaron \$55,816.10 millones de pesos, el 3.45% del gasto total, con un crecimiento del 0.05% en su asignación presupuestal. Al Estado de México se le designaron el 3.72% del gasto neto total, que traducido monetariamente fueron \$60,965.50 millones de pesos, y que a comparación de las otras dos entidades federativas estudiadas, fue la entidad con mayores asignaciones presupuestarias para este año fiscal. Por último, Guanajuato contó con recursos que alcanzaron \$22,496.70 millones de pesos, el 1.37% del presupuesto total para este año.

**CUADRO.22: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2004.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 55,816.10	3.409 %
Estado de México	\$ 60,965.50	3.724 %
Guanajuato	\$ 22,496.70	1.364 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,637,055.4</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépac, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

Ante este escenario presupuestal y la federalización de responsabilidades presupuestales hasta 2004, puede apreciarse el crecimiento apresurado en las erogaciones del gasto federalizado. A partir de diciembre de 1995, con la implementación de la *Ley de Coordinación Fiscal* en México; “desde 1996 aumenta el porcentaje del Fondo General de Participaciones, de 18.5 a 20.0 por ciento de la Recaudación Federal Participable”. Además los recursos federales canalizados a las entidades federativas y municipios aumentan 46.7 por ciento en términos reales en el periodo de 1994 a 2000, al mismo tiempo que el gasto primario sólo lo hace en 8.1 por ciento<sup>41</sup>. Lo anterior, refleja el resultado de las acciones ejercidas para el desarrollo y fomento de la eficiencia del gasto en sus asignaciones, al igual que el fortalecimiento de la democracia y el equilibrio de los tres niveles de gobierno, al menos hasta 2004.

**VI) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2005**

En el gasto público federal de 2005, y bajo las adecuaciones presupuestarias, los traspasos de recursos y movimientos que se realizan durante el ejercicio fiscal a las estructuras funcional, programática, administrativa, económica, y a los calendarios de presupuesto; el gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de un billón 818,441.7 millones de pesos. Además se establece una meta de déficit público presupuestario de \$ 17,455.7 millones de pesos, que corresponde al 0.9% del Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005. Así pues el gasto neto total se distribuye de la siguiente manera:

<sup>41</sup> Secretaria de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2000) *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 – 2000*, Subsecretaria de Egresos, México, Consultado en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/1995\\_2000/pef19952000.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/1995_2000/pef19952000.pdf).

**CUADRO.23: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 34,499.7	1.89 %
Ramos Administrativos	\$ 432,567.1	23.78 %
Ramos Generales	\$ 949,938.9	52.23 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 570,537.1	31.37 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$1,818,441.7</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2005) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

En una primer apreciación y confirmando lo que ha venido sucediendo en la erogación de recursos desde el 2000, el mayor Ramo en recibir asignaciones presupuestales para 2005; son los Ramos Generales, los cuales crecieron 1.23% respecto al ejercicio fiscal anterior. Le siguen las Entidades Sujetas a Control Presupuestario, con el 2.04%.

Pasando a las asignaciones presupuestales para entidades federativas y municipios, en 2005 se le destinaron recursos por \$543,554.5 millones de pesos, los cuales representaron el 29.89 por ciento respecto del gasto neto total para este año. Así pues este gasto federalizado total, tuvo un decrecimiento porcentual del 0.06, rompiendo con la tendencia presupuestal que desde 1995 se ha ido reproduciendo cada año. En este sentido y hablando de la democratización del país, en el rubro de las potestades presupuestales hacia estados y municipios, la tarea se ha ido efectuando conforme a los principios y conductas que el Federalismo Fiscal establece. Sin embargo las relaciones y formas de comunicación entre los tres niveles de Gobierno, aún quedan insatisfechas; dejando un espacio de incertidumbre que si no se cubre, puede limitar y ensuciar las acciones presupuestales del Federalismo Fiscal en México.

**CUADRO.24: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005.**

Ramo General	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>		
19 Aportaciones a Seguridad Social	\$ 147,679.4	8.12 %
23 Provisiones Salariales y Económicas	\$ 5,130.1	0.28 %
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de	\$ 36,085.7	1.98 %

	Educación Básica y Normal		
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 271,082.9	14.90 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 158,079.7	8.69 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 272,471.7	14.98 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 7,250.1	0.39 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 31,773.8	1.74 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005</b>			51.11 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 1,818,441.8</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Retomando el análisis del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, particularmente de las asignaciones presupuestales para el Distrito Federal, el Estado de México y Guanajuato; se destinaron recursos de la siguiente manera:

**CUADRO.25: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2005.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 63,584.50	3.496 %
Estado de México	\$ 67,914.40	3.734 %
Guanajuato	\$ 24,866.20	1.377 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 1,818,441.7</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépach, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

Se confirman las directrices presupuestales de estas tres entidades federativas, que desde los noventas y para este año fiscal han reflejados crecimientos presupuestales. El Estado de México recibió \$ 67,914.40 millones de pesos, que porcentualmente significó el 3.734 % del gasto neto total previsto para este año fiscal. Lo anterior, desde el ejercicio fiscal de 2002 confirma que el

Estado de México, es la primer entidad federativa respecto de las otras dos, en recibir mayores recursos presupuestales.

Para el caso del Distrito Federal se asignaron \$ 63,584.50 millones de pesos, el 3.496 por ciento del presupuesto total de 2005. En comparación al anterior año fiscal, la capital del país tuvo un crecimiento presupuestal del 0.087 %, y para los casos de Gobiernos priistas con el Estado de México, se tuvo un incremento del 0.01 por ciento en sus designaciones presupuestales. Para el caso de Guanajuato, se le destinaron subvenciones presupuestales que alcanzaron los \$ 24,866.20 millones de pesos; que en términos porcentuales del gasto neto total para este ejercicio fiscal, sólo representó el 1.377 %, siendo la primer entidad federativa de las tres, con menores asignaciones presupuestales en sus haciendas fiscales, al menos desde el 2000. Así pues, Guanajuato tuvo un crecimiento presupuestario del 0.013 por ciento respecto del ejercicio fiscal del 2004.

#### **VII) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2006**

El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de dos billones 000´072.4, se establece como meta el equilibrio público presupuestario, resaltando que no se tiene ningún déficit público presupuestario, además el gasto neto total se distribuye de la siguiente manera:

**CUADRO.26:** Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006.

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 42,938.7	2.14 %
Ramos Administrativos	\$ 460,598.2	23.02 %
Ramos Generales	\$ 1,032,831.5	52.63 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 570,537.1	31.56 %
<b>SUMA:</b>	<b>\$ 2,000,072.4</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2002) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Ratificando los comportamientos presupuestarios ejercidas desde el 2000, para el 2006 los Ramos Generales son el concepto con mayores asignaciones presupuestales, pues se le entregaron

más de la mitad de los recursos totales previstos para este año fiscal, con el 52.63% y con un crecimiento presupuestario del 0.4 por ciento respecto a lo ejercido en 2005.

Hablando específicamente del gasto federalizado para 2006, los recursos llegaron a alcanzar el 29.14 por ciento del gasto neto total, que traducido monetariamente alcanzó los \$582,989.7 millones de pesos. Además y para este año fiscal, las subvenciones federalizadas alcanzaron el -0.07 % de reducción presupuestal respecto del 2005. Es importante destacar que desde al año 2000, en los Ramos Generales del Gasto Programable y el No Programable, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (a su vez estas aportaciones son constituidas por fondos condicionados), así como las Participaciones a Entidades Federativas y municipios; son los conceptos con mayores asignaciones presupuestales de los Ramos Generales, alcanzando en promedio siempre en cada ejercicio fiscal más del 50 por ciento de las potestades presupuestarias destinadas a estos ramos.

**CUADRO.27: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006.**

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 150,549.2	7.52 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 10,748.8	0.53 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 33,151.6	1.65 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 292,071.9	14.60 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 182,042.7	9.10 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 290,917.1	14.54 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 13,876.9	0.69 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 36,972.8	1.84 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006</b>			
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 2,000,072.4</b>	<b>50.51 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Retomando el Decreto de Presupuesto de Egresos del 2006, al Estado de México se le destinaron recursos por \$ 78,940.90 millones de pesos, alcanzando el 3.767 por ciento del gasto total para este año. Para el Distrito Federal, se le erogaron recursos que alcanzaron el 3.946 por ciento, lo cual significó \$75,347.40 millones de pesos, y alcanzaría un crecimiento presupuestario del 0.27 por ciento para este año respecto del anterior. Regresando al Estado de México, este también poseyó un incremento presupuestal en sus asignaciones presupuestarias que alcanzaron el 0.21 por ciento; inferior respecto al aumento presupuestal de la Capital del País para 2006. Así pues y hablando de gobiernos panistas, el Estado de Guanajuato recibió \$27,862.40 millones de pesos de las subvenciones federales, que porcentualmente alcanzaron el 1.393 por ciento del gasto neto total previsto para 2006.

**CUADRO.28:** Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2006.

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje del Gasto Federalizado respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 75,347.40	3.767 %
Estado de México	\$ 78,940.90	3.946%
Guanajuato	\$ 27,862.40	1.393 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 2,000,072.4</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépatch, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

### **VIII) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2007**

La asignación del gasto público federal para el año 2007, importa la cantidad de dos billones 260,412.5 millones. En este sentido y para el presente ejercicio fiscal, se establece como meta el equilibrio presupuestario, entendiéndose que el gasto neto total se distribuirá de la siguiente manera:

**CUADRO.29:** Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007.

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (2007)
Ramos Autónomos	\$ 40,923.5	1.81 %
Ramos Administrativos	\$ 544,550.7	24.09 %
Ramos Generales	\$ 1,164,468.4	53.51 %

Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 719,571.8	31.83 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 2,260,412.5</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2006) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Bajo este escenario presupuestario puede mencionarse que conforme a lo ejercido desde el año 2000 en las asignaciones presupuestales, los Ramos Generales son el concepto con mayores asignaciones presupuestarias de los Decretos de Egresos de la Federación, pues de 2006 a 2007 los Ramos Generales tuvieron un crecimiento presupuestario del 0.88 por ciento respecto del gasto total para este año.

Pese al nuevo orden Presidencial, y la confirmación de la derecha en el Gobierno Federal, la tendencia marcada del gasto federalizado del 2000 sigue ejerciéndose en 2007. Pues se le otorgaron recursos que alcanzaron \$ 656,579.2 millones de pesos, representando así el 29.04 por ciento del gasto neto total para 2007. En este año las subvenciones federales alcanzaron un decrecimiento presupuestaria del 0.10 por ciento, rompiendo la directriz marcada desde mediados de los noventas, donde el gasto federalizado y el equilibrio entre los tres niveles de gobierno tomaron mayor impulso para el desarrollo democrático del país y relación de los tres niveles de gobierno en la política del gasto público durante este periodo.

**CUADRO.30: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007.**

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 191,994.5	8.49 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 51,612.4	2.28 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 39,922.7	1.76 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 332,298.1	14.70 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 185,185.7	8.19 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 324,281.1	14.34 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %

30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 12,000.1	0.53 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 27,174.4	1.20 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007</b>			51.51 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 2,260,412.5</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Bajo este nuevo contexto político, y partiendo de las subvenciones monetarias que otorga el Gobierno Federal hacia los estados, municipios y el Distrito Federal, a este último se le asignaron recursos por \$ 90,394.80 millones de pesos, que representarían del gasto neto total de 2007, el 3.999 por ciento. Para el PRI en el Estado de México se le otorgó un presupuesto por \$78,803.70 millones de pesos, el 3.486 por ciento del gasto neto total. Para los panistas en el Estado de Guanajuato se le erogaron recursos por \$ 25,476.80 millones de pesos, sólo el 1.127 por ciento de los recursos totales de 2007. Para estas tres entidades, sólo el Distrito Federal tuvo un crecimiento presupuestario positivo del 0.23 por ciento; para el caso del Estado de México y el Estado de Guanajuato tuvieron un crecimiento negativo, del 0.46 por ciento y 0.12 por ciento respectivamente.

**CUADRO.31: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2007.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 90,394.80	3.999 %
Estado de México	\$ 78,803.70	3.486%
Guanajuato	\$ 25,476.80	1.127 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 2,260,412.5</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en Tépach, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

Es importante destacar que para el ejercicio fiscal de 2007, específicamente de las subvenciones que otorga el Gobierno Federal hacia el Estado de México, el Estado de Guanajuato, el Distrito Federal y la mayoría de las entidades federativas de la república; las tendencias presupuestales que se venían estableciendo desde el 2000 hasta el 2006; para 2007 se removerían para dar paso a otros escenarios presupuestales. Principalmente para el Estado de México y de Guanajuato que tuvieron un déficit presupuestario en sus asignaciones

presupuestarias. Resaltando por otra parte, que en este decreto de presupuesto el Distrito Federal fue la principal entidad federativa en recibir mayores erogaciones federales a comparación de las otras dos anteriores que tuvieron un crecimiento negativo respecto a los anteriores ejercicios fiscales.

**IX) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2008**

Para el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008, el gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de dos billones 569´450.2 millones de pesos. Las erogaciones de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como los capítulos específicos que incorporan los flujos de efectivo de las entidades, se distribuyen siguiente manera:

**CUADRO.32: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2008.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 47,774.8	1.85 %
Ramos Administrativos	\$ 656,514.1	25.55 %
Ramos Generales	\$ 1,288,067.2	54.13 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 795,942.6	32.18 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 2,569,450.2</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2007) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Bajo las directrices presupuestales marcadas desde los noventas, para el ejercicio fiscal de 2008, nuevamente los Ramos Generales son los conceptos con mayores asignaciones presupuestales, pues de 2007 a 2008 tuvieron un crecimiento presupuestal del 0.62 por ciento respecto de la asignación presupuestal total. Para el gasto federalizado total de este año, se le otorgaron recursos que constituyeron \$ 769,729.7 millones de pesos, reflejando el 29.95 por ciento del gasto neto total. Lo anterior refleja un crecimiento presupuestario del gasto federalizado del 0.9 por ciento respecto del ejercicio fiscal de 2007 al de 2008.

**CUADRO.33: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2008.**

Ramo General	Cantidad (millones de	Porcentaje
--------------	-----------------------	------------

		pesos)	
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 190,178.8	7.40 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 51,737.1	2.01 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 42,183.5	1.64 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 369,569.1	14.38 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 199,970.8	7.78 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 400,160.1	15.57 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 4,278.1	0.16 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 29,989.8	1.16 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008</b>			50.13 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 2,569,450.2</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Particularmente en mis unidades de análisis, y para este Decreto de Presupuesto de Egresos, al Distrito Federal se le destinaron recursos por \$ 90,175.30 millones de pesos, sólo el 3.509 por ciento del presupuesto total. Para el caso del Estado México, se le asignaron recursos que correspondieron a \$ 100,396.90 millones de pesos, que porcentualmente significaron el 3.907 por ciento del gasto total. Para el caso del Estado de Guanajuato, sólo se contó con el 1.423 por ciento de los recursos totales; que monetariamente alcanzaron el monto de \$ 36,566.20 millones de pesos.

Es importante destacar que referente al anterior ejercicio fiscal de 2007, de las tres entidades federativas estudiadas en esta investigación, la que recibió mayores recursos fue el Distrito Federal; sin embargo y para este año fiscal, el de 2008 esta tendencia se revertiría a la promovida desde el 2000. En donde el Estado de México sería la primera entidad federativa en recibir mayores recursos de las erogaciones federales, siguiéndole en segundo lugar el Distrito Federal, y por último el estado de Guanajuato, que sería la primera de las otras dos entidades en recibir menos subvenciones federales en cada decreto de presupuesto desde el 2000 hasta el 2008.

Además cabe mencionar que el Estado de México y el Estado de Guanajuato tuvieron para 2008, un crecimiento presupuestario en promedio del 0.50 por ciento; y destacando que el Distrito Federal adquirió un déficit presupuestario del 0.49 por ciento respecto al ejercicio fiscal de 2007.

**CUADRO.34: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2008.**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 90,175.30	3.509 %
Estado de México	\$ 100,396.90	3.907%
Guanajuato	\$ 36,566.20	1.423 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 2,569,450.2</b>	<b>100 %</b>

\*Elaboración propia con base en Tépac, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

**IX) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2009**

Este Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene previsto la cantidad de tres billones 045,478.6 millones. Así pues, El gasto neto total se distribuye de la siguiente manera:

**CUADRO.35: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2009.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 54,938.1	1.80 %
Ramos Administrativos	\$ 792,536.4	26.02 %
Ramos Generales	\$ 1,434,591.5	54.62%
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 1,014,411.4	40.30 %
<b>SUMA:</b>	<b>\$ 3,045,478.6</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2008) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Es importante destacar, que en las erogaciones de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como los capítulos específicos que incorporan los flujos de efectivo de las entidades, estas últimas tuvieron un crecimiento presupuestal notable del 8.12 por ciento. Referente a estos primeros, los ramos generales tuvieron un crecimiento del 0.49 por ciento, sin embargo es sustancial mencionar que para este ejercicio fiscal los ramos generales y las entidades

de control presupuestario directo se han ido aparejando en sus asignaciones presupuestales<sup>42</sup> al paso de los años.

Concerniente al gasto federalizado en el ejercicio fiscal de 2009, se le erogaron recursos por la cantidad de \$ 826,444.5 millones de pesos, que constituyeron el 27.13 por ciento del gasto neto total para este año fiscal. Lo anterior constituyó una disminución del 2.82 por ciento respecto del 2008 al 2009, esto sin duda refuta la tendencia de la federalización de responsabilidades donde el gasto federalizado ha crecido acorde a la progresión del gasto neto total y de las erogaciones de los Ramos Generales durante estos nueve años estudiados. Lo anterior implicaría que las subvenciones del Federal cada vez son menores para los estados y el Distrito Federal, lo cual disminuiría la dependencia presupuestal de recursos de algunos estados y municipios que no tienen bien desarrollados sus haciendas y sistemas de ingresos.

**CUADRO.36: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2009.**

Ramo General		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 226,142.5	7.42 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 82,935.3	2.72 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 49,036.4	1.61 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 396,262.4	13.01 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 214,040.5	7.02 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 430,182.1	14.12 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 5,000.1	0.16 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 30,992.6	1.01 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009</b>			<b>47.10 %</b>

<sup>42</sup> Esto no quiere decir que sus asignaciones presupuestales sean iguales en el ejercicio fiscal de 2009, sino que en los últimos años, las entidades de control presupuestario directo han ido alcanzando a los ramos generales en su asignación de recursos.

<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 3,045,478.6</b>	<b>100 %</b>
--------------------	-----------------------	--------------

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Referente a las asignaciones presupuestales de 2009 hacia las entidades federativas analizadas, el Estado de México nuevamente y para este año fiscal fue el primer estado en recibir mayores asignaciones presupuestales, pues se le otorgaron recursos por \$93,446.40 millones de pesos, captando el 3.068 por ciento del gasto total previsto para 2009. En el Caso de la Capital del País, se le otorgaron \$ 87,222.40 millones de pesos, que porcentualmente constituyeron el 2.864 % del total del presupuesto, siendo así la segunda entidad federativa en recibir mayores recursos para este año. Finalmente para el Estado de Guanajuato, solo se captó el 1.161 por ciento de los recursos totales, y el cual se percibió monetariamente por \$ 35,378.30 millones de pesos.

Ante este escenario presupuestal, específicamente desde 2008 y para el caso del Distrito Federal, puede resaltarse que la capital del país presentó un decrecimiento en sus asignaciones presupuestales, pues tuvo déficit presupuestario del 0.64 por ciento. Para los casos del Estado de México y el Estado de Guanajuato se presentaría la misma situación, pues presentarían un decrecimiento en sus erogaciones presupuestales que en promedio alcanzarían el 0.96 por ciento. La anterior situación rompe con la directriz marcada desde 2000, donde las asignaciones presupuestarias para estas tres entidades federativas crecía a la par (pero no igual monetariamente) que el gasto federalizado total y el gasto neto previsto para cada año fiscal.

**CUADRO.37: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2009-**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 87,222.40	2.864 %
Estado de México	\$ 93,446.40	3.068 %
Guanajuato	\$ 35,378.30	1.161 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 3,045,478.6</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2009) y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, IV Trimestre de 2009.

## IX) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2010

Para el ejercicio fiscal de 2010, el gasto neto total previsto importó la cantidad de tres billones 176'332.1 millones de pesos. Además, en términos del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para este ejercicio fiscal se previó un déficit público presupuestario de \$ 90,000.1 millones de pesos, y representó el 2.8 % del presupuesto público total. El gasto neto total se distribuyen conforme a lo previsto en el siguiente cuadro:

**CUADRO.38:** Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2010.

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 53,094.8	1.67 %
Ramos Administrativos	\$ 787,505.7	24.79 %
Ramos Generales	\$ 1,527,548.7	54.91 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 1,063,041.7	40.46 %
<b>SUMA:</b>	<b>\$ 3,176,332.1</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2009) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Como primera interpretación de esta asignación presupuestal, sobresale que los ramos autónomos y administrativos tuvieron recortes en sus asignaciones presupuestales respecto al año anterior, reflejado en un decrecimiento en promedio del 0.68 por ciento. Así pues, los ramos generales como las entidades sujetas a control directo, tuvieron la mayor asignación de recursos del gasto primario federal, con el 40 y 50 por ciento respectivamente; tendencia que desde el 2000 no ha ido cambiado.

**CUADRO.39:** Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2010.

Ramo General	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje
<b>Gasto Programable</b>		
19 Aportaciones a Seguridad Social	\$ 296,997.7	9.35 %
23 Provisiones Salariales y Económicas	\$ 65,822.8	2.07 %
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 43,844.1	1.38 %

<b>33</b>	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 419,308.1	13.20 %
<b>Gasto No Programable</b>			
<b>24</b>	Deuda Pública	\$ 232,910,980,862	7.33 %
<b>28</b>	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 441,579.2	13.90 %
<b>29</b>	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
<b>30</b>	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 13,323.7	0.41 %
<b>34</b>	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 13,762.5	0.43 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2010</b>			
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 3,176,332.1</b>	<b>48.09 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Para el caso del gasto federalizado de 2010, correspondió a los ramos 28 y 33 conjuntamente la cantidad de \$ 860,887.2 millones de pesos, la cual correspondió al 27.10 por ciento del gasto neto total previsto para este año. Esta federalización de responsabilidades respecto a la del año anterior tuvo una disminución porcentual del 0.03%; resaltando que del gasto federalizado total, el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios fue el concepto con mayores asignaciones presupuestales<sup>43</sup> para este año fiscal. Es importante resaltar que el Ramo 33 no se encuentra condicionado por el Gobierno Federal en la ejecución u ejercicio de estos recursos otorgados por la Federación.

Regresando al gasto federalizado en México para 2010, específicamente de mis tres unidades de análisis; al Estado de México se le asignaron recursos por \$ 107,206.60 millones de pesos, sólo el 3.375 por ciento del gasto total previsto para 2010. En segundo lugar de asignaciones presupuestales para este año; se encuentra el Distrito Federal, al cual se le otorgaron \$ 93,467.10 millones de pesos, los cuales sólo representaron el 2.942 por ciento del presupuesto total. Por último, le siguió el Estado de Guanajuato; al cual se le asignaron recursos presupuestales que ascendieron a la cantidad de \$ 39,263.00 millones de pesos, y que significaron del monto total de gasto del 2010, sólo el 1.236 por ciento.

<sup>43</sup> Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) *Resumen Ejecutivo de la Consultoría para Realizar Evaluaciones del Ramo 33*, Instituto Nacional de Administración Pública A., C., BID, México.

**CUADRO.40: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2010-**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 93,467.10	2.942 %
Estado de México	\$ 107,206.60	3.375 %
Guanajuato	\$ 39,263.00	1.236 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 3,176,332.1</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2010) y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, IV Trimestre de 2010.

Para este ejercicio fiscal, cabe mencionar nuevamente que el Estado de México se presentó como la primer entidad federativa de las otras dos en recibir mayores erogaciones monetarias del Gobierno Federal; siguiéndole el Distrito Federal, como la segunda entidad en recibir mayores recursos en sus asignaciones presupuestarias. Y en último lugar, le acompañó el Estado de Guanajuato siendo la última en recibir mayores reparticiones presupuestales. Aunado a lo anterior, el Estado de México presentó en este ejercicio presupuestal un crecimiento presupuestario del 0.30 por ciento; mientras que el gobierno capitalino, sólo presentó un aumento porcentual del 0.07 por ciento. Por último, el Estado de Guanajuato sólo exhibió un aumento erogatorio presupuestal del 1.236 %.

**XI) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2011**

Para este ejercicio fiscal se previó un déficit público presupuestario de \$70,176.1 millones de pesos; que en metodologías porcentuales representa el 2.04 %. Así el gasto neto total previsto en este Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de tres billones 438,895.5 millones de pesos, y se distribuyen conforme a lo previsto en el siguiente cuadro:

**CUADRO.41: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2011.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Ramos Autónomos	\$ 59,846.7	1.74 %
Ramos Administrativos	\$ 862,063.2	25.06 %
Ramos Generales	\$ 1,633,768.8	55.02%
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 1,160,231.5	40.63 %

<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 3,438,895.5</b>	<b>100 %</b>
--------------------	-----------------------	--------------

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2010) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Al igual que en otros ejercicios presupuestales, específicamente desde el 2000, los ramos autónomos y administrativos son los que reciben menores recursos del gasto total primario. En contraposición a lo anterior, los ramos generales y las entidades de control directo son los dos conceptos que cuentan con mayores recursos para sus ejercicios fiscales.

En este sentido, el gasto federalizado representó con una asignación de recursos que alcanzó los \$ 944,832.4 millones de pesos, representando el 27.47 por ciento para 2011 respecto del gasto neto total. Además y para este ejercicio fiscal se alcanzó un crecimiento presupuestario de las erogaciones federalizadas del 0.37 por ciento respecto a 2010, manifestando nuevamente que el Ramo 33, fue el concepto dentro del gasto federalizado con mayores recursos asignados para el ejercicio fiscal de 2011. Es importante resaltar que con el paso de los años de 2000 a 2012, las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios fueron aumentando al igual que varios estados y municipios padecieron la dependencia de las subvenciones federales, más que de sus propias haciendas públicas.

**CUADRO.42: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2011.**

<b>Ramo General</b>		<b>Cantidad (millones de pesos)</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
<b>Gasto Programable</b>			
<b>19</b>	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 325,045.7	9.45 %
<b>23</b>	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 49,324.8	1.43 %
<b>25</b>	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 44,433.8	1.29 %
<b>33</b>	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 451,167.1	13.11 %
<b>Gasto No Programable</b>			
<b>24</b>	Deuda Pública	\$ 239,835.4	6.97 %
<b>28</b>	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 493,664.5	14.35 %
<b>29</b>	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
<b>30</b>	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 13,632.1	0.39 %

<b>34</b>	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 16,664.9	0.48 %
<b>*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011</b>			47.50 %
<b>PEF (Total)</b>		<b>\$ 3,438,895.5</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>

Referente a las asignaciones presupuestales del Estado de México, el Estado de Guanajuato y el Distrito Federal; este último contó con recursos monetarios para el año fiscal de 2011, que alcanzaron el monto de \$ 100,316.80 millones de pesos, que porcentualmente sólo constituyó el 2.917 por ciento del presupuesto total federal. En el caso de los priistas con el Estado de México, sólo se le destinaron \$ 116,684.90 millones de pesos, lo que significó un crecimiento presupuestario del 0.018 por ciento respecto al año anterior. Para el Estado de Guanajuato sólo se contó con un crecimiento presupuestario del 0.044 por ciento, pues sólo se le asignaron recursos por \$44,027.20 millones de pesos, el 1.280 % del presupuesto de egresos total para 2011.

**CUADRO.43: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2011-**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogada a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 100,316.80	2.917 %
Estado de México	\$ 116,684.90	3.393 %
Guanajuato	\$ 44,027.20	1.280 %
<b>PEF Total (2011)</b>	<b>\$ 3,438,895.5</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2011) y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, IV Trimestre de 2011.

***XII) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2012***

Para el presente ejercicio fiscal se previó un déficit público presupuestario de \$ 67,631.5 millones de pesos, que porcentualmente significó el 1.82 %. El gasto neto total previsto en el presente Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012, importa la cantidad de tres billones 706,922.2 millones y se distribuye de la siguiente manera:

**CUADRO.44: Asignación Presupuestal por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2012.**

Erogaciones por Ramo	Cantidad (millones de	Porcentaje
----------------------	-----------------------	------------

	pesos)	(%)
Ramos Autónomos	\$ 69,804.1	1.88 %
Ramos Administrativos	\$ 932,139.4	24.14 %
Ramos Generales	\$ 1,746,439.5	55.30 %
Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	\$ 1,280,234.2	34.86 %
<b>SUMA:</b>	<b>\$ 3,706,922.2</b>	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2011) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Ante este escenario presupuestario, se confirma lo que al menos desde 2000 venía ocurriendo, donde el gasto primario de los ramos autónomos y administrativos es menor, en comparación a los ramos generales y las entidades de control presupuestario directo. Así pues, los ramos generales tuvieron un crecimiento presupuestal del 0.28 por ciento. Dentro de estos ramos generales y para el ejercicio fiscal de 2012, el gasto federalizado contó con un presupuesto asignado por \$ 987,023.2 millones de pesos, el cual significó del PEF, sólo el 26.62 por ciento. Así pues las subvenciones presupuestales hacia las entidades y municipios mantuvieron una disminución presupuestal del 0.84 %, mayor a la del 2011.

**CUADRO.45: Asignación Presupuestal por Gasto Programable y No Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2012.**

Ramo General (2012)		Cantidad (millones de pesos)	Porcentaje (%)
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 368,687.8	9.94 %
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 63,322.1	1.70 %
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$ 42,918.3	1.15 %
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 482,155.5	13.00 %
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	\$ 257,799.9	6.95 %
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 504,867.8	13.61 %
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	0.00 %
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 14,389.3	0.38 %
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 12,298.5	0.33 %

*Porcentaje Total del Ramo General respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011	47.11 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 3,706,922.3</b>
	<b>100 %</b>

\* **Fuente:** Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (1999) *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, México, en <http://www.diputados.gob.mx/>.

Para el caso de los estados de México y Guanajuato, además de la Capital del País, este último tuvo una asignación de recursos por \$ 109,882.30 millones de pesos, sólo el 2.964 por ciento del total de todas las asignaciones presupuestales para 2012, además presento un crecimiento presupuestario respecto de 2011 del 0.044 %. Para el Estado de México las subvenciones federales alcanzaron el monto de \$ 128,865.20 millones de pesos, sólo el 3.476 por ciento de los montos totales para este ejercicio fiscal. Para el PAN con el Estado de Guanajuato, sólo se contó con recursos que alcanzaron los \$ 46,129.60 millones de pesos, que porcentualmente merecieron solo el 1.244 por ciento del gasto público federal.

**CUADRO.46: Gasto Federalizado por Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2012-**

Entidad Federativa	Presupuesto Erogado a la Entidad (millones de pesos)	Porcentaje Erogado a la Entidad respectó del PEF Total (%)
Distrito Federal	\$ 109,882.30	2.964 %
Estado de México	\$ 128,865.20	3.476 %
Guanajuato	\$ 46,129.60	1.244 %
<b>PEF (Total)</b>	<b>\$ 3,706,922.2</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2012) y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, IV Trimestre de 2012.

Es preciso considerar que las subvenciones federales hacia los entidades federativas desde el 2000 hasta la fecha, han estado sujetas a tendencias presupuestarias presentes desde los noventa. Pues para el caso del Estado de México, Guanajuato y el Distrito Federal, siempre se desarrollo una inclinación presupuestaria que no daba cabida a cambios presupuestarios notables, o más aún a crecimientos y déficits presupuestarios importantes. Al contrario de esto, siempre se logró observar crecimientos públicos presupuestarios conocidos igualmente para las tres entidades federativas.

**CUADRO.47: Gasto Federalizado del Estado de México, el Distrito Federal y Guanajuato: respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000 hasta el 2012 (millones de pesos).**

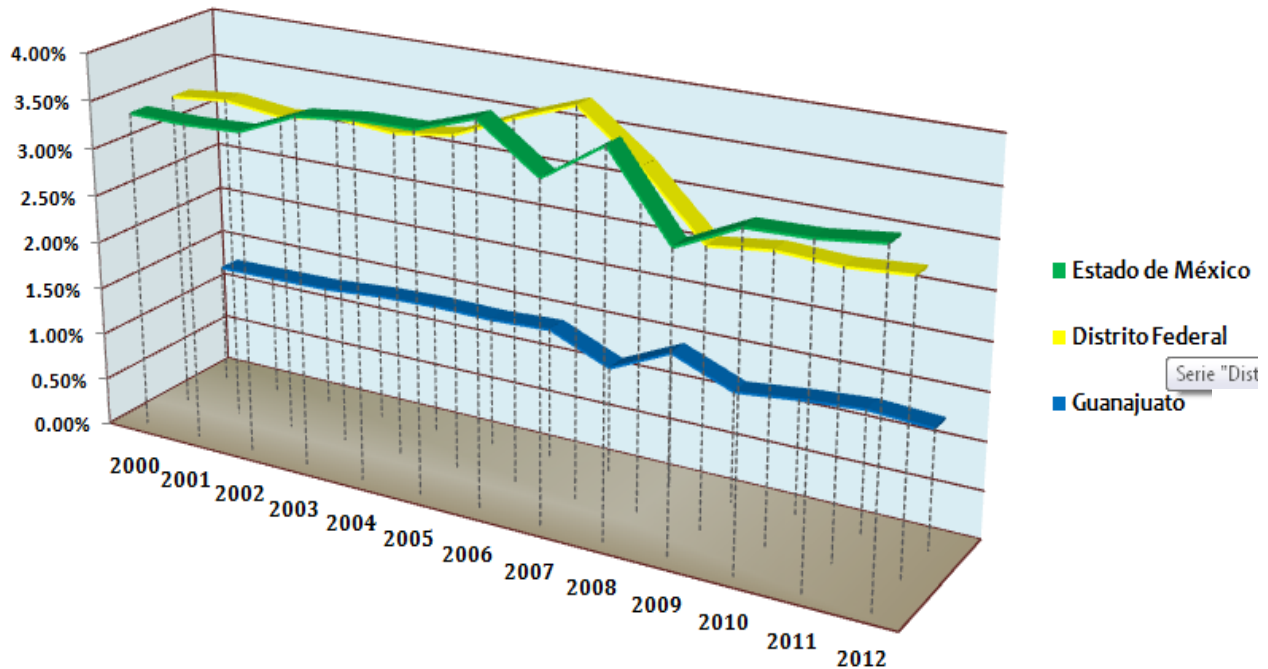
	Estado de México	Distrito Federal	Guanajuato	PEF (Gasto Neto Total)
<b>2000</b>	\$ 40,145.32	\$ 40,030.50	\$ 15,207.40	\$ 1,187,819,100.00
<b>2001</b>	\$ 45,133.70	\$ 45,993.00	\$ 17,205.10	\$ 1,339,601,700.00
<b>2002</b>	\$ 49,715.20	\$ 49,303.10	\$ 18,643.40	\$ 1,463,334,300.00
<b>2003</b>	\$ 55,708.60	\$ 52,667.10	\$ 20,586.30	\$ 1,524,845,700.00
<b>2004</b>	\$ 60,965.50	\$ 55,816.10	\$ 22,496.70	\$ 1,637,055,400.00
<b>2005</b>	\$ 67,914.40	\$ 63,584.50	\$ 24,866.20	\$ 1,818,441,700.00
<b>2006</b>	\$ 78,940.90	\$ 75,347.40	\$ 27,862.40	\$ 2,000,072,400.00
<b>2007</b>	\$ 78,803.70	\$ 90,394.80	\$ 25,476.80	\$ 2,260,412,500.00
<b>2008<sup>1</sup></b>	\$ 100,396.90	\$ 90,175.30	\$ 36,566.20	\$ 2,569,450,200.00
<b>2009</b>	\$ 93,446.40	\$ 87,222.40	\$ 35,378.30	\$ 3,045,478,600.00
<b>2010</b>	\$ 107,206.60	\$ 93,467.10	\$ 39,263.00	\$ 3,176,332,000.00
<b>2011</b>	\$ 116,684.90	\$ 100,316.80	\$ 44,027.20	\$ 3,438,895,500.00
<b>2012<sup>2</sup></b>	\$ 128,865.20	\$ 109,882.30	\$ 46,129.60	\$ 3,706,922,200.00

\* <sup>1</sup>/Elaboración propia con base en Tépach, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

\* <sup>2</sup>/Elaboración propia con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2008-2012) y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, IV Trimestre de 2008 a 2012.

A modo de resumen y bajo lo expuesto en el Cuadro.47, en una primera apreciación puede denotarse que desde el año 2000, el gasto federalizado hacia estas tres entidades federativas tuvo un crecimiento constante y nivelado respecto del gasto neto total para cada ejercicio fiscal. A excepción del año 2007, donde el Estado de México tuvo un decrecimiento en sus asignaciones presupuestales, además que en este mismo año fiscal, el Distrito Federal recibe mayores transferencias y aportaciones federales. Así pues y para el siguiente ejercicio fiscal de 2008, la tendencia marcada desde el 2000 se produciría nuevamente; donde las tres entidades tienen un crecimiento constante y aparejado, además el Estado de México es la primer entidad respecto de las otras dos en recibir mayores asignaciones presupuestales, siguiéndole el Distrito Federal y por último el Estado de Guanajuato.

**GRÁFICA.15:** Gasto Federalizado del Estado de México, el Estado Guanajuato y el Distrito Federal, respecto del Gasto Neto Total de 2000 a 2012 (%).



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estado de México	3.37%	3.36%	3.39%	3.65%	3.72%	3.73%	3.94%	3.48%	3.90%	3.06%	3.37%	3.39%	3.47%
Distrito Federal	3.37%	3.43%	3.36%	3.45%	3.40%	3.49%	3.76%	3.99%	3.50%	2.86%	2.94%	2.91%	2.96%
Guanajuato	1.28%	1.29%	1.30%	1.35%	1.37%	1.36%	1.39%	1.12%	1.42%	1.16%	1.23%	1.28%	1.24%

\* <sup>1</sup>/Elaboración propia con base en Tépatch, M. (2008) *La asignación presupuestaria del GASTO FEDERALIZADO en México, por entidad federativa y por ramos, 2000-2008*, H. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

\* <sup>2</sup>/Elaboración propia con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2008-2012) y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, IV Trimestre de 2008 a 2012.

### 1.2.2 Proclividad al Federalismo del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato; durante el año 2000 al 2012 (PEnt/PEF).

Ante el estudio presupuestario de una parte del gasto federalizado de 2000 a 2012, particularmente del Estado de México, Guanajuato y el Distrito Federal. Otra gran variable presupuestaria importante en mi investigación; es la propensión de estas tres entidades federativas al Federalismo mexicano durante estos doce años. Con lo anterior, me refiero en cómo y cuánto aportaron estas entidades federativas, en los ingresos totales de la Federación durante cada año fiscal. Dicho esto, intento comparar y contrastar las asignaciones federales de estas entidades respecto de sus aportaciones en el Ingreso Neto Total (ya sean tributarios, no tributarios, bienes y

servicios, productos, etc.). Este análisis además de arrojar una comparación y balanceo presupuestario, también exhibe qué tanto depende cada una de estas tres entidades federativas; de las participaciones y aportaciones federales.

Así pues y partiendo primeramente de la definición de federalismo, en esta parte de mi investigación planteo además, encontrar el grado de centralismo que presenta cada una de estas tres entidades federativas respecto de sus funciones y responsabilidades presupuestarias. Pues de acuerdo con la implementación de las reformas conservadoras o neoliberales en los Estados Unidos durante el mandato de Richard Nixon; el gobierno nacional reduciría su papel y sus acciones en algunos rubros para devolver algunas facultades y responsabilidades a los gobiernos estatales<sup>44</sup>. Durante la última década, específicamente es el caso mexicano, se ha presentado un centralismo de las finanzas estatales, pues la mayoría de los estados de la república mexicana sólo dependen de las subvenciones presupuestarias que el federal les otorga (Véase Estado de Arte del Federalismo Fiscal).

El federalismo, como doctrina y sistema de organización jurídica, tiene su base en la asociación voluntaria de las partes que integran el pacto federal, además de la delegación de funciones, facultades y responsabilidades que comienzan de la periferia hacia al centro. Un ejemplo de lo anterior, se percibe en la delegación del cobro de algunos impuestos por parte de los estados, con el objetivo de que estos últimos tengan otra fuente de ingresos. Ante la delegación de estas facultades hacendarias, también se tienen responsabilidades presupuestarias, donde los estados están obligados en desarrollar y percibir fuentes de ingresos que participen además, en el ingreso total de la federación.

Así pues, y bajo la conceptualización del federalismo, este último no puede ser interpretado en clave de relaciones jerárquicas o estratificadas<sup>45</sup>, sino todo lo contrario, dando cabida a las tendencias particularistas, donde los estados y municipios deben exaltar y retomar su importancia en el pacto republicano. Dejando de lado los procesos estáticos para dar paso a procesos dinámicos con competencias y jurisdicciones claras e igualitarias. Para el caso presupuestal, los

---

<sup>44</sup> Véase Ornelas, Carlos. *Las bases del Federalismo y la descentralización*. Revista Electrónica de Investigación Educativa. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Departamento de Educación y Comunicación. Vol. 5, No. 1, 2003. Pág. 3-5.

<sup>45</sup> Con “estratificadas” me refiero en no ver y entender al federalismo en estratos o en capaz, como una cebolla analógicamente.

estados y municipios en México, deben pasar de depender del Gobierno Federal en sus finanzas estatales a crear y desarrollar nuevas maneras y fuentes de financiamiento para sus gobiernos, para así promover una propensión al federalismo articulado desde las finanzas públicas nacionales.

Esta propensión o proclividad al federalismo de los estados de la república mexicana, además del Distrito Federal; puede ser medida y observable a partir de las participaciones que cada uno de ellos declara en el ingreso total federal para cada año fiscal. Específicamente de los egresos de cada entidad federativa, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>46</sup>. Por cuestiones de espacio, el siguiente subcapítulo pretende ser más corto que el anterior, pues sólo pongo especial atención al presupuesto de egresos total de cada entidad federativa respecto del presupuesto de ingresos de la federación. Con esto logro observar si estas entidades federativas aportan o no al pacto federal, si sólo dependen de las subvenciones federales o si sus participaciones son mayores que sus asignaciones presupuestales.

### 2.2.1 Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México, y Guanajuato en el PEF Total para 2000 al 2012 (Proclividad al Federalismo).

Bajo lo dispuesto en el marco anterior y para el año 2000, con la transición a la democracia y el nuevo mandato del PAN en el Gobierno Federal, las participaciones de egresos del Distrito Federal, el Estado de México y el estado de Guanajuato para el 2000, quedaron de la siguiente manera:

**CUADRO.48:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2000.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación respectó al Ingreso Total Federal (%)	Porcentaje de la Participación respectó al Ingreso Total Federal (%) / 1999
Distrito Federal	\$ 56,676.1	4.74 %	3.69 %
Estado de México	\$ 41,977.3	3.51 %	2.83 %
Guanajuato	\$ 15,484.1	1.29 %	1.04 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,187,819.1</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

<sup>46</sup>Véase://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288&proy=efipem\_fest.

Cabe destacar que de las anteriores participaciones de estas tres entidades federativas, al igual que en sus asignaciones presupuestales y para el año del 2000; el Distrito Federal es la entidad federativa con mayores asignaciones y aportaciones presupuestales para este año, siguiéndole el Estado de México y al final el estado de Guanajuato. La anterior tendencia demuestra que para el ejercicio fiscal del 2000, el Distrito Federal a comparación de las otros dos estados, es la entidad con mayor propensión al federalismo por sus contribuciones participables presupuestales para el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2000.

Para el siguiente año fiscal, esta directriz presupuestal seguiría marcada en las aportaciones estatales y del Distrito Federal en el presupuesto total de egresos de la federación para el ejercicio fiscal del 2001. Ante el primer año de ejercicio panista desde la Presidencia de la Republica, las contribuciones presupuestales a la ley de ingresos quedaron de la siguiente manera:

**CUADRO.49: Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2001.**

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 62,171.1	4.56 %
Estado de México	\$ 49,772.5	3.65 %
Guanajuato	\$ 19,624.1	1.44 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,339,601.7</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Para dos de las tres entidades federativas se tendría un crecimiento positivo en las aportaciones presupuestales para el ingreso federal, pues a comparación del ejercicio fiscal del 2000 y para el caso del Estado México se contaría con un crecimiento del 0.51 %, un crecimiento mayor respecto al decrecimiento de la Capital del país. Para Guanajuato se contó con un crecimiento porcentual en sus aportaciones del 0.11 respecto de los ingresos totales. Para el Distrito Federal y por primera vez en estos doce años estudiados, se tendría para 2001 un decrecimiento del 0.18% respecto del total de los ingresos de la federación, tendencia que para 2002 se repetiría con Guanajuato.

Para el año 2002, la tendencia presupuestal de las participaciones y aportaciones estatales, además del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año, seguirían de la misma manera que en los dos anteriores ejercicios fiscales. Pues para este año, también se tendrían mayores aportaciones y crecimientos presupuestales positivos en los ingresos federales. Así pues, la proclividad al federalismo de estas tres entidades federativas quedarían de la siguiente manera:

**CUADRO.50:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2002.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 68,486.2	4.68 %
Estado de México	\$ 60,740.7	4.15 %
Guanajuato	\$ 18,849.9	1.28 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,463,334.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Es evidente mencionar que ante el crecimiento constante del presupuesto de egresos de la federación desde los noventas, se tenga de la misma manera un crecimiento regular en las asignaciones que otorga el gobierno federal a los municipios y estados, además de las participaciones que ofrecen las entidades en los ingresos totales de la federación. En este sentido y para este año fiscal el Distrito Federal tuvo un crecimiento en sus participaciones del 0.12 %, menor a la del 2001. Para el Estado de México, se tuvo un crecimiento porcentual del 0.51, mientras que Guanajuato manifestó un decrecimiento del 0.16 %.

Claramente puede apreciarse que en 2002 el Distrito Federal y el Estado de México cumplieron con los propósitos y las propensiones al pacto federal durante este año. Pues así como sus asignaciones federales habían aumentado, sus participaciones y aportaciones presupuestales en los ingresos totales de la federación también lo harían. En el caso de los panistas, en Guanajuato esta directriz no ocurriría; pues si tendrían mayores asignaciones federales en sus haciendas fiscales, pero no así mayores participaciones en el decreto de presupuesto y la ley de ingresos para el ejercicio fiscal de 2002. Lo anterior sólo resume que para este año, el estado de

Guanajuato sólo depende de las bondades que el Gobierno Federal le otorga, y no de las fuentes de financiamiento e ingresos propios que el estado pueda generar. Tal vez este padecimiento financiero se vea causado por relaciones y cooperación partidista, donde el PAN tendría control en la silla presidencial y el gobierno del estado.

Para el ejercicio fiscal del año 2003 la directriz que se marcó desde el 2000, donde las aportaciones y participaciones de los estados en el ingreso bruto total de la federación eran positivas. Volvieron a desarrollarse para los casos del Estado México y de Guanajuato para este año fiscal, mientras que para la Capital del país con el PRD, serían víctimas del padecimiento que en 2002 afectó al estado de Guanajuato.

**CUADRO.51:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2003.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 69,945.7	4.58 %
Estado de México	\$ 65,397.4	4.28 %
Guanajuato	\$ 21,204.7	1.39 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,524,845.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y Año, Distrito Federal, 2014.

Establecido lo anterior, el Distrito Federal tuvo un decrecimiento del 0.10 % respecto de los ingresos totales para el presupuesto de egresos de la federación de 2003. A diferencia de la Ciudad de México y para el caso del Estado México, este tuvo crecimiento porcentual en sus participaciones federales del 0.13%, mientras que Guanajuato tuvo un incremento presupuestal del 0.11 por ciento.

Bajo lo acontecido en 2001 y 2003 donde el Distrito Federal tuviera decrecimientos presupuestales en sus aportaciones y participaciones federales para los ingresos federales totales. En 2004 nuevamente la capital del país tendría mayores ingresos de las subvenciones federales que de los ingresos que la propia capital generaría. En los casos del PRI y el PAN con el Estado de México y el estado de Guanajuato respectivamente, tendría crecimientos no tan notables pero si positivos en sus participaciones:

**CUADRO.52:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2004.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 73,148.5	4.43 %
Estado de México	\$ 70,908.0	4.29 %
Guanajuato	\$ 23,395.1	1.41 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,650,505.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Bajo este escenario de asignaciones y participaciones federales en los ingresos totales de la nación, el Estado de México tendría un crecimiento porcentual del 0.01 %, muy bajo respecto ejercicio fiscal de 2003. En el caso de Guanajuato se tendría un crecimiento del 0.02 por ciento respecto del total de los ingresos para el 2004. Regresando al Distrito Federal, este tuvo un decrecimiento del 0.15 %, reflejando la incapacidad de la capital en la propensión y proclividad del pacto republicano.

Para 2005, el Distrito Federal tendría nuevamente cifras negativas y participaciones bajas en el pacto federal, pues para este ejercicio fiscal el Estado de México rebasaría en contribuciones y cooperaciones para los ingresos totales de la república a la capital del país. Así pues los panistas y perredistas reflejarían un crecimiento porcentual positivo en sus reciprocidades presupuestales para los ingresos federales. Este crecimiento constaría de 0.14% y 0.59 % para los estados de Guanajuato y México respectivamente. Mientras que el Distrito Federal tuvo un déficit presupuestario en la propensión del federalismo en México del 0.06 por ciento. Esta directriz presupuestal negativa de la Ciudad de México, pudiera verse promovida por el clímax político y por los futuros acontecimientos electorales; donde la izquierda de México se mostraba acentuada y fuerte para pelearle al PAN la silla presidencial en las elecciones de 2006.

**CUADRO.53:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2005.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
--------------------	--	--

Distrito Federal	\$ 79,623.6	4.37 %
Estado de México	\$ 88,875.7	4.88 %
Guanajuato	\$ 28,192.3	1.55 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,818,441.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Para el ejercicio fiscal de 2006, y con el contexto político de la lucha del PAN en contra del PRD por la Presidencia de la República. Para efectos de las finanzas públicas estatales y municipales; el Distrito Federal, el Estado de México y Guanajuato, presentaron para este año fiscal un crecimiento presupuestal en sus contribuciones federales positivo, y que se asignó de la siguiente manera:

**CUADRO.54: Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2006.**

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 94,753.2	4.80 %
Estado de México	\$ 104,683.2	5.30 %
Guanajuato	\$ 30,850.4	1.56 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 1,973,500.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Cabe mencionar que las tres entidades federativas tuvieron en promedio crecimientos porcentuales del 0.50%, en donde el Estado de México presentó mayores participaciones en los ingresos totales de la federación, siguiéndole la Ciudad de México con el 4.80 % de los ingresos totales del PEF para 2006. Finalmente el estado de Guanajuato, y retomando lo sucedido en las participaciones estatales para el ingreso total del estado panista desde 1999, siempre presentó un crecimiento constante pero no tan notable, a excepción de 2002 que tuvo un decrecimiento presupuestal del 0.16%.

Para el ejercicio fiscal de 2007 y con el primer año de mandato panista nuevamente desde la presidencia, el Distrito Federal presentó la tendencia presupuestal que desde el 2002 venía arrastrando y que hasta 2006 aparentemente retomaría. Así pues los perredistas serían víctimas

nuevamente de participaciones y aportaciones federales para los ingresos totales perceptibles bajos y decrecientes:

**CUADRO.55:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2007.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 101,176.8	4.47%
Estado de México	\$ 116,530.2	5.15 %
Guanajuato	\$ 32,565.8	1.44 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 2,260,412.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

En los casos del Estado de México y Guanajuato, también se tendrían decrecimientos presupuestales en sus aportaciones federales para el PEF de 2007. Pues el Estado México y para esta año fiscal tendría un déficit presupuestal evidente del 0.15 % respecto del ingresos total para este año. En el caso del estado de Guanajuato, este contó con una disminución porcentual del 0.12% respecto al ejercicio fiscal de 2006. Estas propensiones presupuestales podrían ser engendradas a partir de lo que sucedió en 2006, con la contienda electoral cerrada, aunque lo sustancial de esto, es que también afectó las haciendas fiscales de los panistas con Guanajuato, pensando que sólo afectaría al Distrito Federal y al Estado de México.

Para el siguiente año fiscal, el de 2008, la conducta presupuestal que se había generado en el año anterior, se revertiría para dar paso a participaciones y cooperaciones presupuestales positivas y crecientes. De esta manera el Distrito Federal contó con el 4.53 % respecto del presupuesto de egresos de la federación para 2008, produciendo un crecimiento porcentual del 0.06 % conforme a lo registrado en 2007. Para el Estado de México se tuvo una participación del 5.75 % reflejando un crecimiento igual que al de la capital del país. Finalmente, el estado de Guanajuato mantuvo un crecimiento porcentual del 0.40 %, el mayor registrado desde el 2000 y para las participaciones y aportaciones federales para los ingresos totales de la federación.

**CUADRO.56:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2008.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 116,511.0	4.53%
Estado de México	\$ 147.992.5	5.75 %
Guanajuato	\$ 47,314.4	1.84 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 2,569,450.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Para 2009, y ante la crisis económica en México resultaría innegable que para este ejercicio fiscal; el Distrito Federal, el Estado de México y Guanajuato, presentarían déficits presupuestarios en sus participaciones federales para el presupuesto de egresos de la federación de 2009. Así pues y bajo en el contexto de la recesión económica en nuestro país, las contribuciones estatales a los ingresos totales perceptibles quedaron de la siguiente manera:

**CUADRO.57:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2009.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 119,644.4	3.92 %
Estado de México	\$ 152,712.8	5.01 %
Guanajuato	\$ 48,005.9	1.57 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 3,045,478.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Como lo expone la tabla de participaciones presupuestales, el Distrito Federal contó solamente con el 3.90 %, produciendo un déficit de crecimiento del 0.61 % respecto a lo registrado en 2008. En el caso del Estado de México, sólo se tuvo un decrecimiento del 0.74%; el más severo desde 2007. Para el PAN, con el estado de Guanajuato sólo se contaron con participaciones del 1.57%, lo que significaría un déficit presupuestario del 0.27 % según lo registrado en el 2008.

Para el ejercicio fiscal de 2010, con dos mandatos presidenciales de la derecha mexicana, una recesión económica. La tendencia presupuestaria estaría marcada por dos crecimientos porcentuales y un déficit presupuestario en sus participaciones federales para los ingresos totales de la república:

**CUADRO.58:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2010.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 130,541.3	4.10 %
Estado de México	\$ 171,661.0	5.40 %
Guanajuato	\$ 48,464.5	1.52 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 3,176,332.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

En este sentido, el Distrito Federal contaría con el 4.10 % respecto del porcentaje total del presupuesto de egresos de la federación para 2010. Lo anterior exaltaría un crecimiento presupuestario del 0.18 %, según lo establecido el año anterior. Para el caso de los priistas con el Estado de México, estos tendrían participaciones federales por el 5.40 % de los ingresos totales para este ejercicio fiscal. Por último y para el caso de Guanajuato sólo se tendrían participaciones por el 1.51 % de los ingresos federales totales, lo que reflejaría un decrecimiento porcentual del 0.05%.

Para 2011, las tendencias presupuestales de las colaboraciones de estados y municipios en el ingreso total de la federación, estarían sujetas de conductas presupuestales que en otros años ya se habían desarrollado. En comparación al ejercicio fiscal de 2010 en donde el Distrito Federal y el Estado de México habían presentado crecimientos presupuestarios, y Guanajuato había padecido déficits presupuestarios; para 2011 ocurre todo lo contrario:

**CUADRO.59:** Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2011.

Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
--------------------	--	--

Distrito Federal	\$ 140,452.4	4.08 %
Estado de México	\$ 184,527.9	5.36 %
Guanajuato	\$ 54,474.4	1.58 %
<b>Ingreso Total Federal</b>	<b>\$ 3,438,895.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

Pues para el Distrito Federal y el Estado de México, se tuvo participaciones por 4.08 % y 5.36 % respectivamente. En promedio ambas entidades federativas, presentaron un decrecimiento presupuestario en sus participaciones del 0.05%. En el caso del Guanajuato con el gobierno panista se tuvo participación por 1.58 % respecto del presupuesto de egresos de la federación para 2011. Esto se vería reflejado también con un crecimiento presupuestario del 0.06 %, según lo registrado en 2010.

Para el ejercicio fiscal de 2012, y nuevamente la lucha de la izquierda por el banquillo presidencial, pero ahora en contra del PRI quien venía más fuerte con su proceso y candidato presidencial. Las participaciones y reciprocidades federales en los ingresos totales de la federación, estuvieron marcadas por crecimientos y disminuciones presupuestales que serían promovidas por la victoria del PRI en las elecciones presidenciales de 2012:

**CUADRO.60: Participación de Egresos del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato en el Ingreso Total de la Federación para el 2012.**

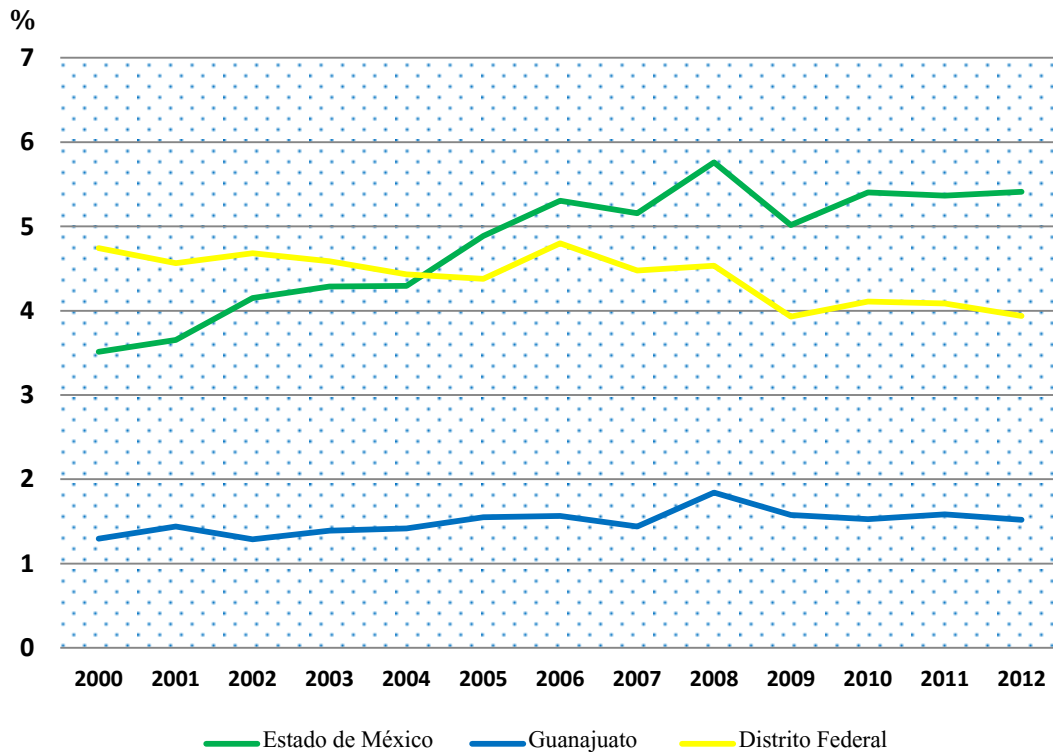
Entidad Federativa	Participación de Egresos por Entidad (millones de pesos)	Porcentaje de la Participación por Entidad respectó al Ingreso Total Federal (%)
Distrito Federal	\$ 146,005.1	3.93 %
Estado de México	\$ 200,597.5	5.41 %
Guanajuato	\$ 56,297.3	1.51 %
<b>PEF (2012)</b>	<b>\$ 3,706,922.0</b>	<b>100 %</b>

\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEG), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

En este sentido, y para el caso del Distrito Federal sólo se tendrían participaciones presupuestales por 3.93 %, exaltando que se poseyó un decrecimiento presupuestal del 0.15 %. En el Estado de México y para el ejercicio fiscal de 2012, sólo se contó con el 5.41% de los ingresos totales de la nación, lo que arrojaría un crecimiento porcentual notable en sus participaciones del 0.05 %. Por

último y para el caso del estado de Guanajuato, sólo se tendrían participaciones por el 1.51 % respecto del porcentaje total del presupuesto de egresos de la federación para 2012. Así pues el gobierno panista al igual que el perredista, presentó un decrecimiento presupuestal del 0.07 % para esta año fiscal.

**GRÁFICA.16:** Proclividad al Federalismo del Estado de México, Guanajuato y el Distrito Federal del año 2000 hasta el año 2012.



\*1/Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Egresos por Entidad Federativa y año, Distrito Federal, 2014.

\*2/Véase, [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem\\_fest](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fest).

\*3 /Ídem, [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem\\_fmund](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fmund).

A manera de conclusión, y después de todo lo estudiado hasta ahora, puede resaltarse que las tres entidades federativas presentaron en cada año fiscal diferentes tendencias presupuestales en sus contribuciones hacia los ingresos totales de la federación. Pues desde el 2000, ninguna directriz presupuestal se marcó como perdurable hasta 2012. Así pues y específicamente hablando del Distrito Federal, presentó desde el 2000 mayores cooperaciones en el ingreso total de la federación, respecto de las otras dos entidades; sin embargo y después de 2006, la capital

presentó decrecimientos importantes en sus participaciones al ingreso, ejemplificando su poca propensión al federalismo desde 2006 a 2012, que cabe mencionarlo fueron mayores a las desarrolladas por el PAN durante los 12 años (Véase Grafica.16).

Para el caso del Estado México, los priistas se presentaron desde el 2000 como los segundos en contribuciones presupuestales para el ingreso federal. Además fueron la entidad federativa con mayores crecimientos presupuestales en este ramo, pues terminaron en el 2012 como la primer entidad federativa respecto de las otras dos con mayores cooperaciones al pacto republicano (*Ídem*). En el caso de los panistas con el estado de Guanajuato, como ya lo había mencionado, desarrollaron a lo largo de los doce años una tendencia participativa presupuestal más o menos análoga, la cual presentaba crecimientos y disminuciones presupuestales no significativos. Estos siempre mantuvieron los mismos estándares presupuestales que se reflejaron en 2000 y hasta 2012 se siguieron presentando.

## **2. Gasto Federalizado de las Entidades Federativas de Guanajuato, Estado México y Distrito Federal, del 2000 al 2013.**

En esta segunda parte del capítulo tres de mi investigación, realizó el estudio de tres entidades federativas de manera específica. Pues pretendo analizarlas desde el gasto federalizado por ramos y conceptos; que específicamente comprenden las participaciones y aportaciones federales a entidades federativas y municipios; además de las erogaciones a entidades federativas de los excedentes petroleros. Así pues, este análisis se centra en doce años específicos, pues la justificación parte primeramente de la explicación del espacio y la extensa información que esto advierte. Además y en segundo lugar, estos doce años comprenden cuatro legislaturas de la Cámara de Diputados y dos de la Cámara de Senadores, las cuales he elegido por el orden político de dos sexenios panistas y uno priista.

En este sentido y además del análisis de los flujos de participaciones y aportaciones federales de mis tres unidades de análisis, también presento una descripción geográfica y política de estas tres entidades federativas (basada en la información del INEGI). Pues resulta necesario describir el contexto político de cada entidad para los fines de mi investigación, ya que la hipótesis de mi investigación plantea que las asignaciones presupuestales para estas tres entidades se encuentran condicionadas según sea el mando partidista del gobierno federal. Lo anterior se manifestaría o podría comprobarse de mejor manera con las participaciones presupuestales que

otorga el federal hacia las entidades federativas y municipios, pues estas no se encuentran condicionadas a comparación de otros conceptos que si lo están para gastos específicos de los gobiernos estatales.

Siguiendo con la idea anterior y de igual manera que las participaciones federales para estados y municipios, las erogaciones a entidades federativas derivadas de los excedentes petroleros podrían estar también condicionadas por el dominio y coqueteo partidista del Congreso de la Unión. Ya que en este recinto legislativo se deciden las asignaciones presupuestales derivadas de la venta del petróleo, aquel partido político que tenga mayoría en el espacio político, podrá decidir los flujos presupuestales de este concepto. En este sentido, este apartado de mi investigación funge como el principal análisis de mi trabajo recepcional, pues es el que podría contestar o no a mi pregunta de investigación; además de que pueda corroborar o refutar mi hipótesis; además de las premisas que acabo de mencionar.

En resumen y a manera de introducción de este último subcapítulo de mi investigación, tiene como objetivo identificar la asignación presupuestaria del gasto federalizado o descentralizado en México de los ejercicios fiscales del 2000 al 2012. Este análisis se integra de dos apartados; en el primero se desarrolla un aspecto descriptivo, donde se expone la situación política y geográfica de cada entidad federativa. La segunda parte está integrada por un banco de información basado en el gasto federalizado de estas tres entidades federativas, que se integra además anexos donde se presentan, respectivamente, la información estadística presupuestaria del gasto federalizado en dos niveles: por entidad federativa y por ramos. Finalmente, en este último apartado se presenta como el último y el que concluye mi investigación, sobresaltando que en mis conclusiones podré mencionar si la respuesta tentativa a mi pregunta de investigación era cierta o no, exponiendo mis notas finales sobre el federalismo fiscal en México y las condiciones democráticas que este presentó en los últimos doce años.

## **2.1 “Estado de Guanajuato”; descripción de la entidad y análisis del gasto federalizado (por Ramos y Convenios):**

Guanajuato es uno de los 31 estados que conforman las 32 entidades federativas de México. En su ubicación limita al oeste con el estado de Jalisco, al norte con Zacatecas y San Luis Potosí, al este con el Estado de Querétaro y al sur con el Estado de Michoacán. Tiene una extensión territorial de 30.491 km<sup>2</sup>, lo cual ocupa el vigésimo segundo lugar entre las entidades

del país. Si se compara su extensión con la de otras entidades, Guanajuato cabe ocho veces en Chihuahua y es siete veces más grande que Tlaxcala<sup>47</sup>.

Además, el estado de Guanajuato cuenta con 46 municipios y cada uno de ellos tiene una localidad o ciudad donde reside el gobierno municipal, que en ocasiones también se le llama ayuntamiento. Así estas ciudades se les conoce con el nombre de cabeceras municipales. Es importante recalcar que el



\* Fuente: INEGI (2010) *Ubicación Territorial del Estado de Guanajuato, México.*

Ayuntamiento gobierna de manera autónoma, y además también administra sus propios recursos<sup>48</sup>. Así pues la capital de este estado es Guanajuato, y la ciudad con mayor población de esta entidad federativa, es el municipio de León. El estado de Guanajuato, por su situación

geográfica, socioeconómica y vocación productiva se agrupan en 6 regiones: la región I Noreste, la región II Norte, la región Centro Oeste III, la región IV Suroeste, la región V Sur, y la región VI Centro. El estado cuenta actualmente con una población de 5'486'372 millones de habitantes (INEGI, 2010).



\* Fuente: INEGI (2010) *Municipios del Estado de Guanajuato, México.*

Actualmente el estado de Guanajuato, cuenta con una gobernatura estatal de filas panistas siendo Gobernador Miguel Márquez Márquez. De igual

<sup>47</sup> Véase, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) *Principales resultados por localidad 2010 (ITER) – Guanajuato*. Información Nacional, por Entidad Federativa y Municipio. México (2010). Consultado el 15 de julio de 2014 en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=11>.

<sup>48</sup> Véase, Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en:

forma, el PAN tiene mayoría en los senadores que representan esta entidad, pues por un lado encontramos a los senadores Fernando Torres Garciano y Juan Carlos Romero Hicks. Y por el otro; al senador Miguel Angel Chino Herrera quien pertenece al PRI<sup>49</sup>. Mencionado esto y bajo la composición política de la entidad desde el 91 con la alternancia política, el PAN ha mantenido un supuesto control político y gubernal sobre el estado. Esto presupondría que Guanajuato desde el 2000 y hasta el 2012 contaría con el apoyo político y presupuestal del Gobierno Federal con Vicente Fox Quesada y Felipe Calderon Hinojosa respectivamente; quienes responderían a las ideologías panistas de la derecha mexicana de esos años<sup>50</sup>.

La anterior premisa sólo podría ser ratificada con el análisis de las asignaciones presupuestales del estado durante estos 12 años; aunque también resultaría enriquecedor estudiar las del 2013 y 2014 donde el estado aparentemente ya no tendría el apoyo de Enrique Peña Nieto con el Gobierno Federal. Con el objeto de observar el comportamiento del Federal hacia los estados y el Congreso de la Unión en diferentes escenarios políticos (en su composición), pero siempre con un estado guanajuatense que respondería a los intereses políticos del Partido Acción Nacional. Expuesto todo lo anterior, y ante una primera respuesta negativa a mi planteamiento<sup>51</sup>, en las asignaciones de recursos fiscales hacia las entidades federativas del país producto de la venta de crudo, lo planteado hasta ahora podría emerger; pues esta redistribución presupuestal de recursos no se gestiona con controles fiscales claros, sino al contrario con asignaciones desarrolladas según lo propuesto en el congreso mexicano.

### **2.1.1 Fondo General de Participaciones asignado al Estado Guanajuato del 2000 al 2012 (Ramo 28).**

Anteriormente había mencionado, que el gasto federalizado o descentralizado en México se integra por los recursos públicos que el Gobierno Federal concede a las entidades federativas y municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto. Así pues, este gasto descentralizado está conformado por ramos y convenios que están concesionados y regulados por

---

<sup>49</sup> Véase, Senado de la República. *Senadores por Entidad Federativa - 2014*. Comunicación Social, México (2014). Consultado el 15 de julio de 2014 en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/en-vivo/3823-senadores-por-entidad.html>.

<sup>50</sup> Véase, Gobierno del Estado de Guanajuato. *Gobernadores del estado de Guanajuato desde el año de 1919, hasta el 2014*. México (2014). Consultado el 15 de julio de 2014 en: <http://www.guanajuato.gob.mx/gobernadores.php>

<sup>51</sup> Con esto me refiero a que si los contrapesos federales no funcionan, las formas y mecanismos de asignaciones presupuestales hacia estados y municipios no son condicionadas por fines políticos, en la asignación presupuestal de recursos hacia los estados derivada de los excedentes petroleros, si lo podrían estar.

la *Ley de Coordinación Fiscal*. Uno de estos ramos son las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28), las cuales constan de los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales<sup>52</sup>.

Así pues y bajo lo estipulado en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal; se establece que el Fondo General de Participaciones: “se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable más la Coordinación en Derechos que se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable” (LCF; 2007). Además, el Fondo General de Participaciones se distribuye en tres partes entre las entidades mediante criterios de población (45.17%), dinámica de crecimiento económico (45.17 %), y de manera inversa para compensación (9.66%). De los tres criterios se obtiene un coeficiente específico de distribución, que sirve también para la distribución de la Coordinación en Derechos (Véase página 78).

Es importante destacar que el Ramo 28 del gasto federalizado en México, no se encuentra condicionado por algún tipo de gasto, sino al contrario de esto los gobiernos estatales, del Distrito Federal y de los municipios del país tienen libertad total en el ejercicio y uso de estos recursos. Así pues y para el caso de Guanajuato, este concepto se maneja de la siguiente manera:

Con base en la Ley de Coordinación Fiscal de esta entidad, se establece que los ingresos participables que el Gobierno del Estado recibe de la Federación y que destina para sus municipios se conforman por el 20% del Fondo General de Participaciones; 20% del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos; 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; 20% del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; 20% del Fondo de Fiscalización; 20% de los recursos derivados de la aplicación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en gasolinas y diesel, 50% de los Derechos por licencias de funcionamiento para almacenamiento, distribución y compra-venta de bebidas alcohólicas y 100% del Fondo de Fomento Municipal. (Tépac, 2014-A; 2).

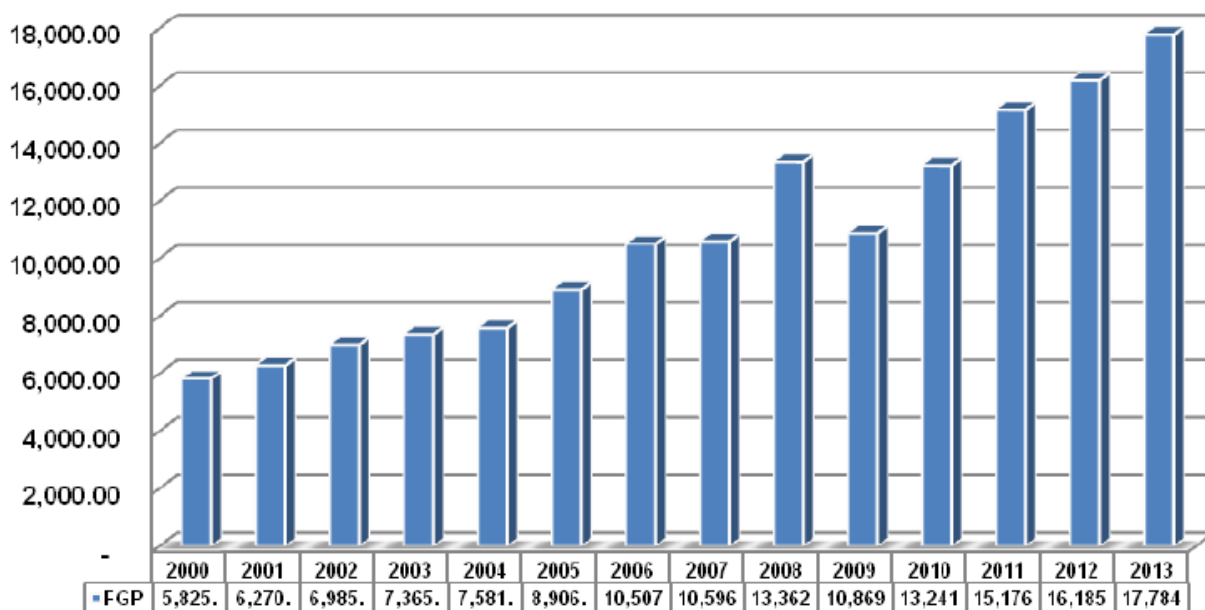
En este sentido y a modo de resumen, la hacienda pública del estado de Guanajuato recibe las transferencias no condicionadas de la Federación, éstas se distribuyen entre el Gobierno del Estado y sus respectivos municipios, de manera autónoma, sin injerencia del gobierno central, a través de los criterios determinados en la Ley de Coordinación Fiscal que aprueba la Legislatura Local.

---

<sup>52</sup> Véase, Ley de Coordinación Fiscal en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/31.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/31.doc)

De esta forma el gasto federalizado dado al estado de Guanajuato, a través de las participaciones federales para estados y municipios del 2000 al 2013 se asignó de la siguiente manera:

**GRÁFICA.17:** Flujo del Fondo General de Participaciones correspondiente al estado de Guanajuato, 2000- 20113. (Millones de Pesos).



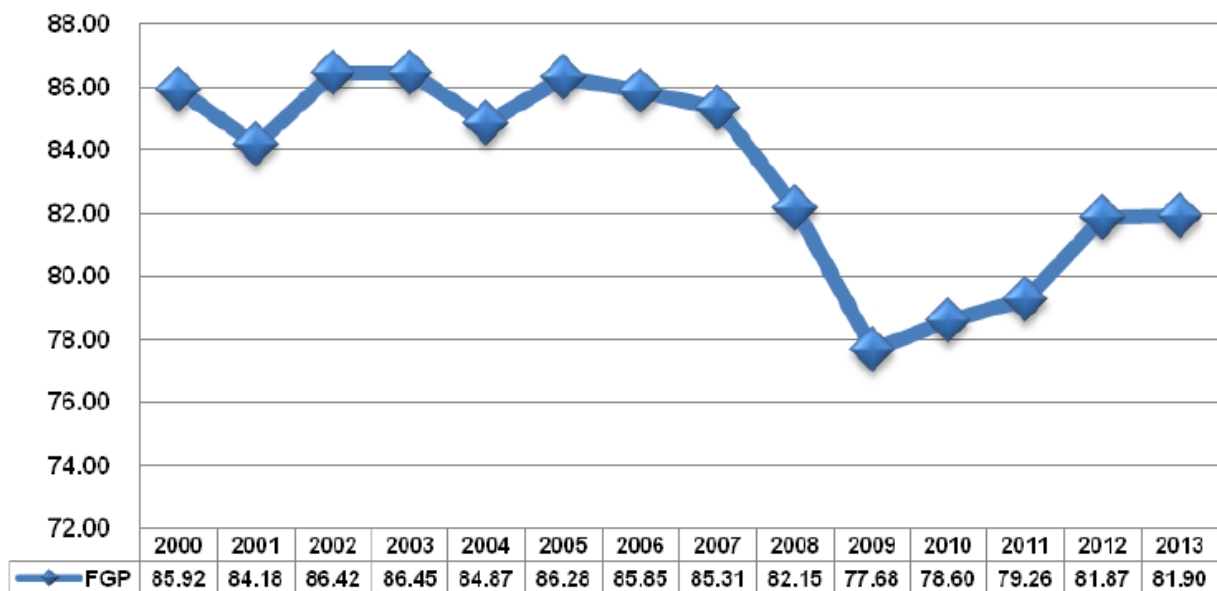
\* Fuente: Tépach, M. (2014-A) *Flujo del Fondo General de Participaciones correspondientes al Estado de Guanajuato, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

Cabe destacar que en el 2000, el Fondo General de Participaciones para el estado de Guanajuato fue de 5 mil 825 millones de pesos, y a lo largo de doce años en el 2013 ascendió a 17 mil 784 millones de pesos. Así pues y para 2009 el Fondo General de Participaciones del estado de Guanajuato tuvo una caída presupuestal de casi 2 mil 500 millones de pesos, y sólo hasta el 2011 logró acrecentar sus participaciones por mil 814 millones de pesos respecto a lo registrado en 2008.

En una segunda interpretación de estas asignaciones presupuestales para el estado de Guanajuato en sus participaciones federales, puede apreciarse que desde el 2000 y hasta 2009; la entidad presentó siempre crecimientos positivos en sus asignaciones. Resultado lógico por el respaldo presupuestal del Gobierno Federal con el PAN. Así pues y para los siguientes años (de 2008 a 2013) sus participaciones presupuestales seguirían manifestando crecimientos

positivos con respecto a los años anteriores (especialmente en 2009), ratificando la premisa que el gobierno federal favorecería a aquellos estados gobernados por el PAN, y desfavoreciendo a los gobiernos estatales y municipales no panistas.

**GRÁFICA.18:** Flujo del Fondo General de Participaciones correspondiente al estado de Guanajuato, 2000- 20113. (% del gasto federalizado total correspondiente a Guanajuato).



\* Fuente: Tépach, M. (2014-A) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Estado de Guanajuato, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

Del gasto federalizado total destinado para Guanajuato desde el 2000 al 2013; en el 2000, el Fondo General de Participaciones representó el 85.92 % y para el 2013 fue del 81.90%, reflejando un déficit presupuestario del 4.02 % respecto a lo registrado en el 2000. Lo anterior presupondría que las participaciones federales para este estado comenzarían a disminuir notablemente desde 2007, sin embargo cabe destacar que estas asignaciones federales representaron más del 80 % del gasto descentralizado pagado a Guanajuato desde el 2000 al 2013. Lo sustancial, sería revisar también el comportamiento presupuestal de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ya que estas últimas se encuentran condicionadas a ejercicios y gastos ya establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta comparación podría confirmar o rebatir, si en los últimos años tanto el gobierno federal, como el Congreso, han ido disminuyendo el gasto federalizado no condicionado, para dar pauta al gasto descentralizado si condicionado en Guanajuato, que permita controlar al estado y

sus municipios en sus necesidades de gasto. Esto para que no puedan despilfarrar los recursos que el federal les transfiere y que son usados a discreción del gobierno estatal y municipal, para así ser ejercidos en cosas sustanciales que la federación y las partes del pacto republicano instauran. En los últimos años, el federalismo fiscal mexicano se ha caracterizado por su centralismo presupuestal, ya que muchos estados y principalmente municipios, dependen de las subvenciones y bondades que el gobierno Federal les otorga. Lo trágico sería el retroceso democrático y autónomo de los entidades y municipios en su accionar de gasto.

### **2.1.2 Aportaciones Federales para el Estado de Guanajuato (Ramos 33)**

Otro de los grandes e importantes ramos y convenios del gasto descentralizado en México, son las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (ramo 33). Estas aportaciones se encuentran condicionadas y establecidas de la siguiente manera:

Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley (Art. 25, LCF; 2007).

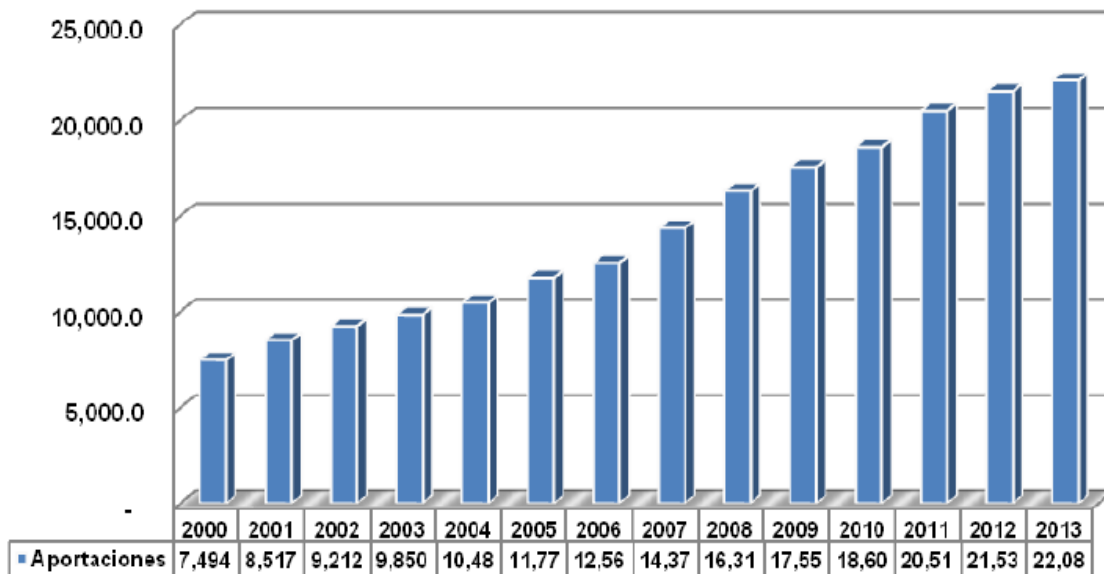
Dichas aportaciones se encuentran condicionadas en rubros de gasto como: educación, salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública de los estados y de la capital del país, fortalecimiento de las entidades federativas, entre otras.

De igual manera, las aportaciones federales están reguladas en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. De acuerdo con el artículo 25 de esta Ley, actualmente existen ocho Fondos de Aportaciones que buscan objetivos específicos<sup>53</sup>. Así pues y para el caso del estado de Guanajuato las aportaciones dadas a esta entidad de 2000 al 2013 quedaron de la siguiente manera:

---

<sup>53</sup> Véase, Ley de Coordinación Fiscal en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/31.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/31.doc)

**GRÁFICA.19:** Flujo Total de la Aportaciones Federales correspondientes al estado de Guanajuato, 2000- 20113. (Millones de Pesos).

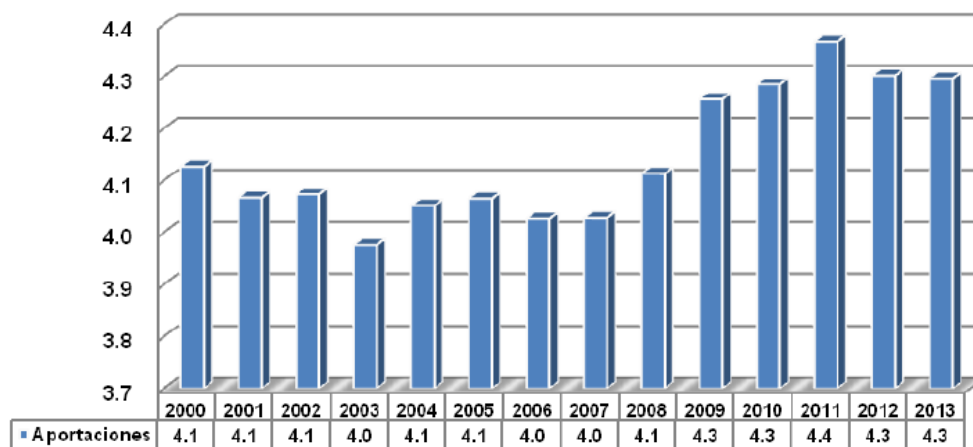


\* Fuente: Tépach, M. (2014-A) *Flujo Total de las Aportaciones Federales para el Estado de Guanajuato, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

En esta asignación presupuestal de las aportaciones federales dadas a Guanajuato de 2000 al 2013; para el 2000 se registraron contribuciones por 7 mil 494 millones de pesos, y para el 2013 ascendió a 22 mil 080 millones de pesos. Resulta inquietante resaltar que para 2009 y bajo el contexto económico de la crisis en México, las aportaciones federales para Guanajuato en este año no cayeron, sino al contrario reflejaron un crecimiento presupuestal por 124 millones de pesos según lo registrado en 2008.

En comparación al Fondo General de Participaciones pagadas a Guanajuato del 2000 al 2013, las Aportaciones Federales siempre mostraron crecimientos positivos que en promedio alcanzaban el 2% de crecimiento para cada año en sus asignaciones de recursos. Así pues no puede apreciarse cambios significativos en sus redistribuciones presupuestales como los hubo en las participaciones federales del estado; principalmente en 2009 con la crisis y en 2012 con el cambio político en la silla presidencial. Es claro que el gasto federalizado condicionado en Guanajuato durante este periodo tuvo mejores desarrollos presupuestales que el gasto federalizado no condicionado, el cual presentaba decrecimientos en sus asignaciones a eventos económicos y políticos importantes.

**GRÁFICA.20:** Flujo Total de las Aportaciones Federales correspondientes al estado de Guanajuato, 2000- 20113. (% del gasto federalizado total correspondiente a Guanajuato).



\* Fuente: Tépatch, M. (2014-A) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Estado de Guanajuato, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

En el año 2000, las aportaciones federales para el estado de Guanajuato representaron el 4.1% del gasto federalizado total pagado a la entidad para cada ejercicio fiscal, mientras que para el 2013 fue del 4.3%. Según lo registrado en la gráfica 3.4, las aportaciones federales son el ramo con menores asignaciones presupuestales del gasto federalizado para Guanajuato, teniendo un crecimiento del 0.2 % durante doce años. Lo anterior significaría que el gasto descentralizado condicionado tiene menor auge en el federalismo fiscal mexicano. Sin embargo y bajo lo estudiado hasta ahora, en los últimos años el gasto federalizado controlado ha retomado mayor fuerza y presencia, con crecimientos presupuestales importantes respecto a lo registrado del gasto condicionado.

En síntesis, podría resaltarse que el estado de Guanajuato presenta diferentes asignaciones presupuestales en ambos gastos descentralizados (ramo 28 y 33). Pues por un lado, las participaciones a entidades federativas y municipios (ramo 28) para el estado desde 2000 al 2013; reflejaron asignaciones presupuestales importantes hasta 2008, ya que para el siguiente año la entidad y toda la república mexicana sería víctima de una recesión económica importante. Por ello las asignaciones presupuestales de las participaciones federales de la entidad decaerían notablemente. Por otro lado, las aportaciones federales (ramo 33) de la entidad durante todo este

ejercicio fiscal, siempre manifestaron crecimientos positivos y constantes durante los dos sexenios panistas y un año de gobierno priista en 2013.

En consecución al párrafo anterior, también puede resumirse que el estado Guanajuatense siempre contó con el apoyo del Gobierno Federal en sus asignaciones, pues no se registraron recesiones presupuestales importantes de ambos ramos durante los trece años, a excepción de las participaciones; que como ya lo había mencionado, fueron producto de la crisis económica que vivió México en ese año. Así pues, el tipo de gasto federalizado condicionado de la entidad tuvo siempre crecimientos presupuestales notorios e invariables, que a comparación del gasto no condicionado, este fue disminuyendo desde 2005 y en 2013 nunca pudo alcanzar el porcentaje máximo registrado durante este primer año (véase gráfica 3.4). En este sentido podría reafirmar que el PAN desde el Gobierno Federal, no desfavorecería a Guanajuato en sus participaciones y aportaciones federales, sin embargo para confirmarlo habría que ver si en los casos del Distrito Federal y del Estado de México sucede lo mismo.

### **2.1.3 Erogación de los Excedentes Petroleros para Guanajuato**

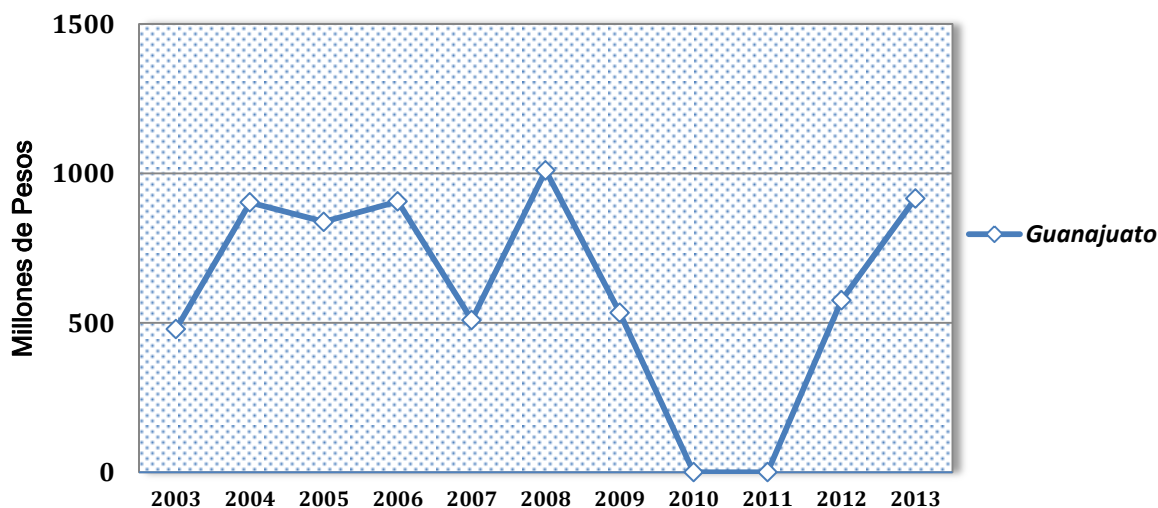
Otro tipo de ingresos que se canaliza a las entidades federativas del país, son los derivados de los excedentes por la venta del petróleo en México. Así pues, había mencionado que estos recursos son asignados a los estados y al Distrito Federal por el Congreso de la Unión mediante mecanismos claramente definidos (Véase página 93). Desde 2003, estos aprovechamientos sobre rendimientos excedentes de la venta de crudo, son incluidos en el Plan de Egresos de la Federación de este año, como un factor detonante de desarrollo regional. Además y hasta el 2007, son víctima de diversas propuestas de modificación legislativa, de negociaciones y acuerdos entre los representantes del Ejecutivo y legisladores de ambas cámaras cuando se examina el paquete presupuestario anual de México.

En este sentido, podría mencionar que aquel partido político que cuente con la mayoría en ambas cámaras, de alguna manera podría controlar las asignaciones presupuestales a entidades federativas derivadas de la venta de crudo. Sin embargo y como ya lo hemos visto, ningún partido político presentaba una mayoría absoluta en ambos recintos legislativos, durante todo este periodo, exaltando que el arreglo y coqueteo político sólo podrían lograr este objetivo. Retomando el caso del estado de Guanajuato, este tendría que tener el apoyo panista en el

Congreso para tener subvenciones favorables de la venta de petróleo. Así pues, en la Cámara de Diputados, el PAN presentó una mayoría relativa de 2000 al 2006 junto con el PRI, y del 2006 al 2012; este mismo partido político tuvo una aparente mayoría relativa sobre el PRI y el PRD. Para el caso del Senado, la derecha mexicana contó con una mayoría relativa de 2006 a 2012, mientras que la legislatura anterior (la de 2000 a 2006), el PRI tuvo un aparente dominio sobre el Senado.

Descrito lo anterior, el estado de Guanajuato contó con los aprovechamientos presupuestales derivados de la venta del crudo del ejercicio fiscal del 2000 al 2013, de la siguiente manera:

**GRÁFICA.21:** Aprovechamientos Presupuestales del Estado de Guanajuato, derivados de los Excedentes Petroleros de 2003-2013.



\* Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIE) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), Egresos>Presupuesto de Egresos de la Federación>FIES-FEIEF. México, (2014).

Cabe destacar que las asignaciones presupuestales a esta entidad devenidas de los excedentes petroleros, no reflejaron tendencias presupuestales claras; sino al contrario de esto, se tuvieron crecimientos y disminuciones presupuestales importantes, resaltando que desde 2003 al 2013 sólo se tuvo un crecimiento presupuestal de 437 millones de pesos derivado de la venta de crudo para el estado de Guanajuato.

Ante estas asignaciones presupuestales y el contexto político del Congreso de 2003 al 2013, el PAN nunca reflejó ninguna preferencia presupuestal por la entidad de Guanajuato en sus asignaciones. Pues desde 2006 hasta 2012 donde la derecha mexicana presentaría una evidente mayoría en ambos congresos y el puesto presidencial, las asignaciones presupuestales de este concepto serían menores a comparación de otras legislaturas donde el PRI tiene una aparente mayoría en ambas cámaras y sus asignaciones serían mayores para el estado. Con lo anterior podría deducirse que los intereses individuales van más allá de los intereses partidistas; donde el PRI, PAN y PRD pueden negociar y cooperar libremente con el sustento del interés personal, sobre el olvido del beneficio general.

## 2.2 “Estado de México”, descripción de la entidad y análisis del gasto federalizado (por ramos y convenios):

El Estado de México (oficialmente Estado Libre y Soberano de México), es otro de los 31 estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de la República



\* Fuente: INEGI (2010) *Ubicación Territorial del Estado de México, México.*

Mexicana. Además, es uno de los estados fundadores de la federación y actualmente es el más poblado, contando con dos de los municipios con más habitantes del país<sup>54</sup>. El nombre del Estado de México se debe a México-Tenochtitlán, antigua capital de los mexicas. Deriva del vocablo náhuatl [*Mēxihco*], que designaba la capital de los

mexicas. De acuerdo con Bernardino de Sahagún, el vocablo significa “En el ombligo de la luna” (véase sitio oficial del estado).

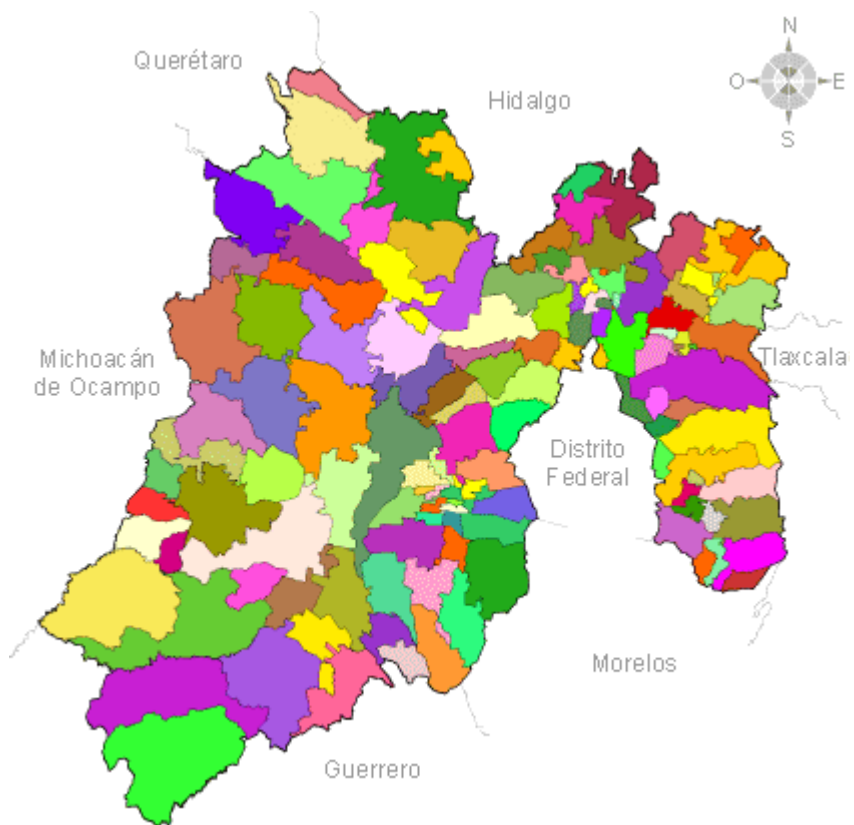
Su ubicación geográfica se encuentra en el centro sur del país, entre los paralelos 18°21' y 20°17' de latitud norte y 98°36' y 100°36' de longitud oeste. Cuenta con una superficie de

<sup>54</sup> Para más información, véase Instituto Nacional de Información Estadística, Geográfica e Informática (INEGI); *Población del Estado de México, 2010*. En: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapatematico/default.aspx>

22,499.95 km<sup>2</sup>, que representa el 1.09% de la superficie total nacional; ocupa el lugar 25 respecto al resto de los estados, por su extensión. La entidad limita al norte con Querétaro e Hidalgo, al sur con Morelos y Guerrero; al oeste con Michoacán, al este con Tlaxcala y Puebla, y rodea al Distrito Federal. El relieve de la entidad se caracteriza por presentar dos grandes regiones: una donde predominan las sierras y lomeríos, que ocupan 76 % del territorio estatal; y otra, en donde se encuentran llanuras, valles y mesetas en 24 % del territorio. Esta heterogeneidad espacial proporciona una variedad de altitudes, tipos de roca, suelos, climas, vegetación, flora, fauna y paisajes característicos del territorio estatal. Actualmente el Estado de México, cuenta con una población de 15'175'862 millones de habitantes (INEGI, 2010).

La división político administrativa corresponde a 125 municipios, donde la capital del estado es la ciudad de Toluca de Lerdo. El municipio de mayor extensión es Luvianos con 703.00 km<sup>2</sup> cuadrados, y el más pequeño es Papalotla con solo 3.53 km<sup>2</sup> cuadrados. El municipio más poblado es Ecatepec con 1'656'107 habitantes y el menos poblado es Zacazonapan con 4'051 habitantes. La ciudades más importantes son: Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Texcoco, Atizapán de Zaragoza, Nezahualcóyotl y Toluca. En el año 2007 se crea un programa denominado "Ciudades Bicentenario" para dar impulso

a 6 municipios y detonar su desarrollo, para crear industria, vivienda y mejorar la infraestructura y así evitar que continúen siendo ciudades dormitorio, los municipios designados son: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango.



\* Fuente: INEGI (2010) *Ubicación Geográfica y Municipios del Estado de México, México.*

Actualmente el Gobierno Estatal de la entidad está representado por el PRI, con el gobernador Eruviel Ávila Villegas. Mientras que las senadurías están representadas por el Partido Verde Ecologista con la Senadora María Elena Barrera Tapia, por el PRD con el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, y finalmente con el PRI la Senadora Ana Lilia Herrera Ansaldo. Es importante mencionar que desde los años veinte y treinta, el PRI siempre ha contado con el gobierno estatal de la entidad, de igual manera la mayoría de las presidencias municipales del estado, pertenecen igualmente al Partido Revolucionario Institucional. La entidad actualmente cuenta con 65 diputaciones federales en el congreso, y la mayoría de ellas son representadas también por el PRI.

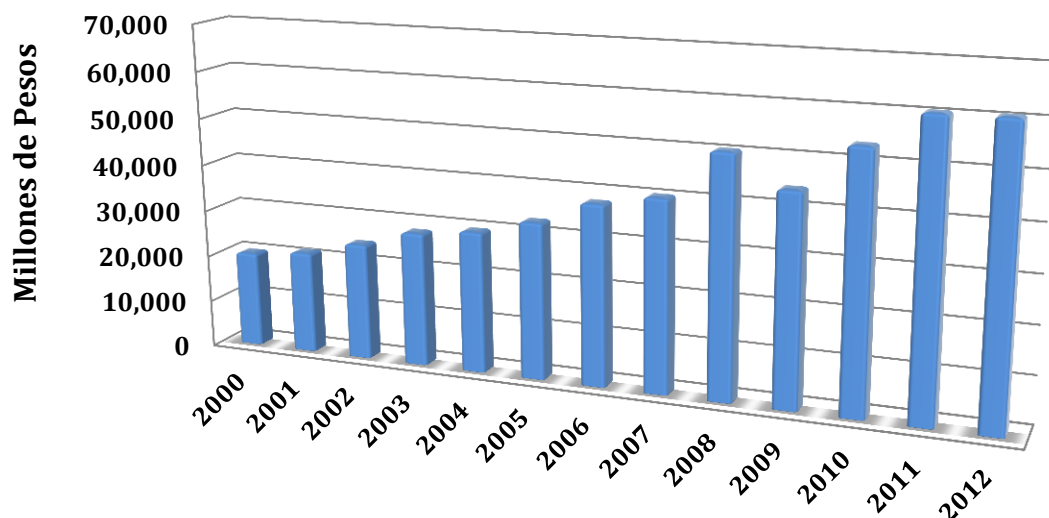
Ante esta composición política del Estado de México, y pasando al gasto descentralizado del mismo; sus asignaciones presupuestales de 2012 a 2013 tendrían que ser mayores respecto a lo registrado en 2000 al 2011; donde el PAN tuvo el control del Gobierno Federal y aparentemente parte del Congreso en legislaturas específicas. En este sentido, lo lógico sería beneficiar en sus subvenciones federales al Estado de México cuando Enrique Peña Nieto gana las elecciones presidenciales de 2012 y el PRI tiene una mayoría relativa en el Congreso, para los excedentes petroleros. En el caso específico del PAN con el Estado de Guanajuato, este beneficio presupuestal no puede observarse claramente, sin embargo para los casos del Estado de México y de la Capital del país, esto puede cambiar.

### **2.2.1 Fondo General de Participaciones asignado al Estado de México (Ramo 28)**

El gasto federalizado del Estado del México para los ejercicios fiscales del 2000 al 2012, específicamente del Fondo General de Participaciones Federales (Ramo 28), debería reflejar a lo largo de doce años asignaciones presupuestales aparentemente perjudiciales, pues se pensaría que el PAN desde el Gobierno Federal no favorecería presupuestalmente a aquellos estados y entidades que no pertenecieran a la derecha mexicana en sus gobiernos estatales. Para el caso del Estado de México con el Congreso de la Unión, la entidad tendría un supuesto apoyo presupuestal y político de los priistas; quienes presentaban una mayoría relativa en ambas cámaras para estos ejercicios fiscales. Sin embargo y pese a todo este contexto político, las asignaciones presupuestales para el Estado de México devenidas del Ramo 28, registrarían otros resultados y directrices presupuestales que no compaginarían con los planteamientos de este trabajo de investigación.

De este modo, y según lo registrado para el estado de México en sus subvenciones federales de 2000 al 2012, el Fondo General de Participaciones Federales quedaron dadas para esta entidad, de la siguiente manera:

**GRÁFICA.22:** Flujo del Fondo General de Participaciones correspondiente al Estado de México, 2000- 2012. (Millones de Pesos).



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estado de México	20,438	21,722	24,839	28,513	29,994	33,200	38,210	40,552	50,733	35,000	44,316	53,802	60,945

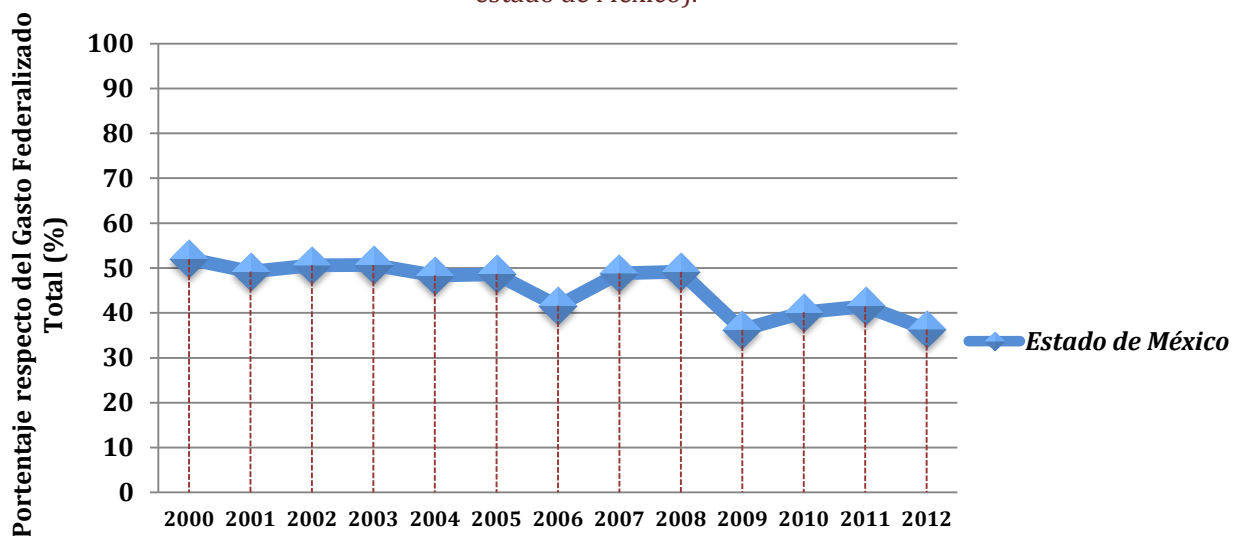
\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Información Estadística, Geográfica e Informática, (INEGI). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, Inicio>Estadística>Registros Administrativos, (2010). Consultado el día 22 de julio del 2014, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.as>

Según lo anterior, para el 2000 el Fondo General de Participaciones para el Estado de México fue de 20 mil 438 millones de pesos, registrando su máximo hasta 2008 con 50 mil 733 millones de pesos. Para el siguiente año, la recesión económica vivida en México tomaría efectos negativos en las asignaciones presupuestales del estado bajo este concepto, teniendo una recesión presupuestal por 6 mil 417 millones de pesos según lo presentado de 2008 a 2009. Así pues y para 2010, el FGP tendría una recuperación presupuestal notable; registrando hasta 2013 60 mil 945 millones de pesos. Lo anterior reflejaría un crecimiento presupuestal en este concepto, de 40 mil 507 millones de pesos según lo desarrollado en estos doce años para el Estado de México.

Retomando las premisas de mi investigación y bajo lo registrado anteriormente, de nuevo puedo subrayar que el gasto federalizado no condicionado en el Estado México del 2000 al 2012,

no presenta disminuciones e incrementos presupuestales producto de la composición política del Gobierno Federal, el Congreso de la Unión y el gobierno del estado. De igual forma puedo mencionar, que las asignaciones presupuestales de este concepto hacia la entidad, presentan directriz erogatorias invariables, con crecimientos constantes pero no considerables, con retrocesos presupuestales ya esperados como el de 2009, y ampliaciones presupuestales que van acompañadas de otras, como las del gasto federalizado a nivel nacional y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

**GRÁFICA.23:** Flujo del Fondo General de Participaciones correspondiente al Estado de México, 2000- 2012. (% del gasto federalizado total correspondiente al estado de México).



\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Información Estadística, Geográfica e Informática, (INEGI). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, Inicio>Estadística>Registros Administrativos, (2010). Consultado el día 22 de julio del 2014, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.ax>

Participaciones Federales en ocasiones representaba más del 50 %. Así pues en el 2000, el ramo 28 percibía el 52.01 % de las participaciones federales totales del estado, y solo hasta este año se registraría el mayor porcentaje de las subvenciones no condicionadas en el gasto descentralizado total de la entidad. Esto decaería en 2006 y 2009 con el 41.56 % y el 36.26% correspondientemente, registrándose en el 2012 el peor porcentaje del FGP del gasto descentralizado del Estado de México durante estos doce años y bajo lo registrado en el 2000. Lo anterior sería producto de la reducción del gasto no condicionado de la entidad, pues de pasar en el 2000 del 52 %, en el 2014 se reduciría a un 30%.

Con lo anterior podría afirmar que el Gobierno Federal, y nuestros representantes políticos en el Congreso de la Unión durante estos dos últimos sexenios, han intentado reducir el gasto descentralizado “no condicionado”. Esta para que los estados, el Distrito Federal y los municipios de México tengan un plan de desarrollo previamente diseñado a partir de las diferentes necesidades y metas que cada región del país necesita. Con esta reducción del gasto no condicionado, específicamente del fondo general de participaciones; se tendría un control de desarrollo regional que proponga dónde, cómo y cuánto hay que invertir en cada sector de los gobiernos estatales y municipales. Esto para evitar claramente el despilfarro discrecional de los recursos federales que se le transfiere a las entidades y municipios del país.

### **2.2.2 Aportaciones Federales para el Estado de México (Ramos 33)**

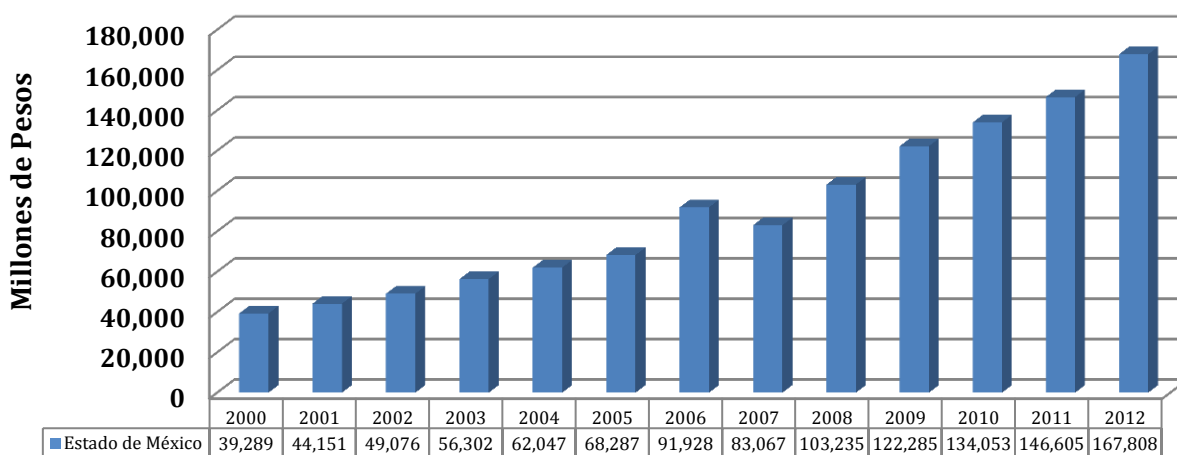
Siguiendo con el Estado de México pero ahora hablando del gasto descentralizado condicionado, específicamente de las Aportaciones Federales destinadas a entidades federativas y municipios del país, el Estado de México, presentó tendencias presupuestales más o menos iguales, a las desarrolladas en el Fondo General de Participaciones. Donde se tuvieron crecimientos y decrecimientos no tan significativos en sus asignaciones, pero si en diferentes años fiscales. Es importante destacar que la naturaleza y razón de ser de este ramo 33, parte de la subvención de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Con esta equidad entre los estados se busca de algún modo, pasar de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones federales (ramo 28) cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluya una cantidad equivalente de recursos federales destinados a la atención de responsabilidades que la Federación necesita desarrollar e impulsar a un nivel local. Con esto la Federación y el Congreso intentan acortar las contribuciones federales indemnizatorias a las entidades y municipios, para ampliar las asignaciones federales compensatorias; donde se transfieran más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional. Con lo anterior y pensando a largo plazo, estas aportaciones federales podrían producir un centralismo, donde los gobiernos estatales y municipales sólo dependan de las bondades que el Federal les transfiere para su desarrollo

regional, y sean incapaces de producir otras formas de ingresos que ayuden al desarrollo regional equitativo del país.

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley. Las aportaciones federales correspondientes al Estado de México del 2000 al 2012, quedaron de la siguiente manera:

**GRÁFICA.24:** Flujo de Aportaciones Federales correspondiente al Estado de México, 2000- 2012. (Millones de Pesos).



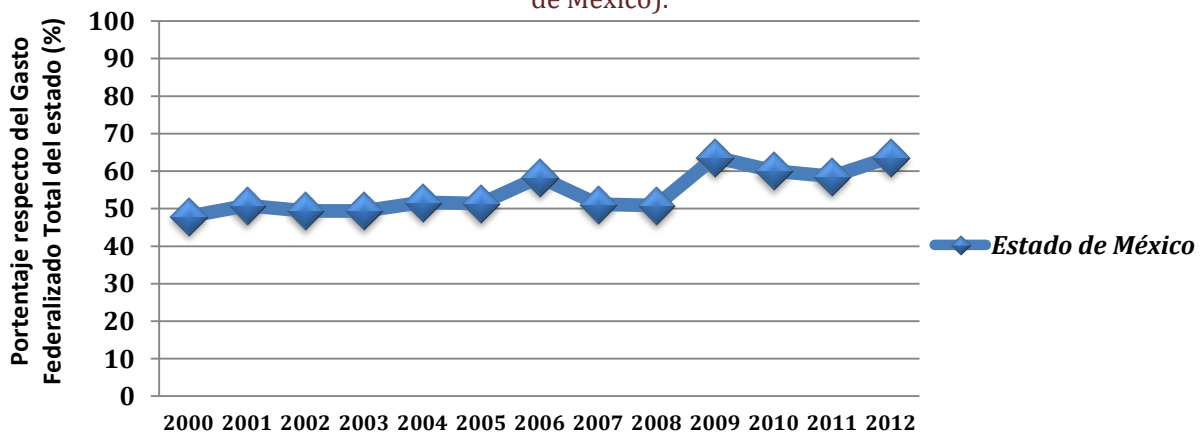
\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Información Estadística, Geográfica e Informática, (INEGI). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, Inicio>Estadística>Registros Administrativos, (2010). Consultado el día 22 de julio del 2014, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.as>

Con lo anterior, puede resaltarse que en el 2000, el Estado de México contó con aportaciones federales por 39 mil 289 millones de pesos; mientras que para el 2012 se registró una asignación presupuestal de 167 mil 808 millones de pesos. A lo largo de estos doce años y según lo registrado durante los mismos, el Estado de México tuvo un crecimiento presupuestal de 128 mil 519 millones de pesos en sus aportaciones federales. Crecimiento que es mayor a comparación del Fondo General de Participaciones, el cual tendría que incrementarse 3.2 veces para alcanzar el crecimiento de las aportaciones federales en el Estado de México registradas del 2000 hasta 2012.

Así pues y para el 2006, la asignación de recursos por concepto de aportaciones federales para el Estado de México registraron un crecimiento de 23 mil 641 millones de pesos, según lo reportado del 2005 a 2006. Para el siguiente año, el de 2007; se registraría un decrecimiento presupuestario importante de 8 mil 861 millones pesos, sin embargo y para el siguiente año las asignaciones presupuestales producto de las aportaciones federales se recuperarían notablemente en 2008, reflejando además; un crecimiento presupuestario constante hasta el 2012. Este déficit presupuestario de 2007, pudo ser motivado por el contexto político de presidencia y los congresos federales, pues en ese año se desarrolla el primer ejercicio presidencial de Felipe Calderón Hinojosa con el PAN, además de que tienen una aparente mayoría en el Senado y en la Cámara de Diputados. Síntomas que promoverían un negativo presupuestal en las asignaciones del ramo en el Estado de México para este año.

Respecto a los porcentajes de las aportaciones federales correspondientes al Estado de México durante el 2000 al 2012, respecto del gasto federalizado total de la entidad, se registró lo siguiente:

**GRÁFICA.25** Flujo de las Aportaciones Federales correspondiente al Estado de México, 2000- 2012. (% del gasto federalizado total correspondiente al estado de México).



\* Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional de Información Estadística, Geográfica e Informática, (INEGI). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, Inicio>Estadística>Registros Administrativos, (2010). Consultado el día 22 de julio del 2014, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>

En el 2000, las aportaciones federales significaron el 49.97 % de las transferencias totales correspondientes al Estado México. Para el 2012, esta mismas aportaciones federales constituyeron el 63.68 % del gasto federalizado total de la entidad. Para 2007 y 2008, se registrarían disminuciones porcentuales en las asignaciones de este concepto respecto al gasto

descentralizado total del estado, pues se registrarían porcentajes del 51.18 % y del 50.85 %. Estos decrecimientos porcentuales pueden ser consecuencia de igual forma por la conformación política de ambos congresos y de la federación; que en esos años, son dominados por la derecha mexicana con el PAN.

Retomando las directrices marcadas en este trabajo recepcional, y a modo de síntesis de este apartado, para el caso del Estado México en sus participaciones y aportaciones federales, no existen las evidencias necesarias que corroboren que los ingresos públicos del estado vía transferencias federales se estén condicionadas por la conformación política del gobierno nacional, los gobiernos subnacionales y el Congreso de la Unión. Así pues puedo resaltar, que al igual que el estado de Guanajuato; el Estado México ve disminuido sus asignaciones presupuestales por concepto del ramo 28, al tiempo que los ingresos del estado producto de las aportaciones federalizado (gasto condicionado) van en aumento en sus asignaciones durante los últimos años, percibiendo casi más del 50 % del gasto descentralizado total de la entidad.

### **2.2.3 Erogación de los Excedentes Petroleros para el Estado de México**

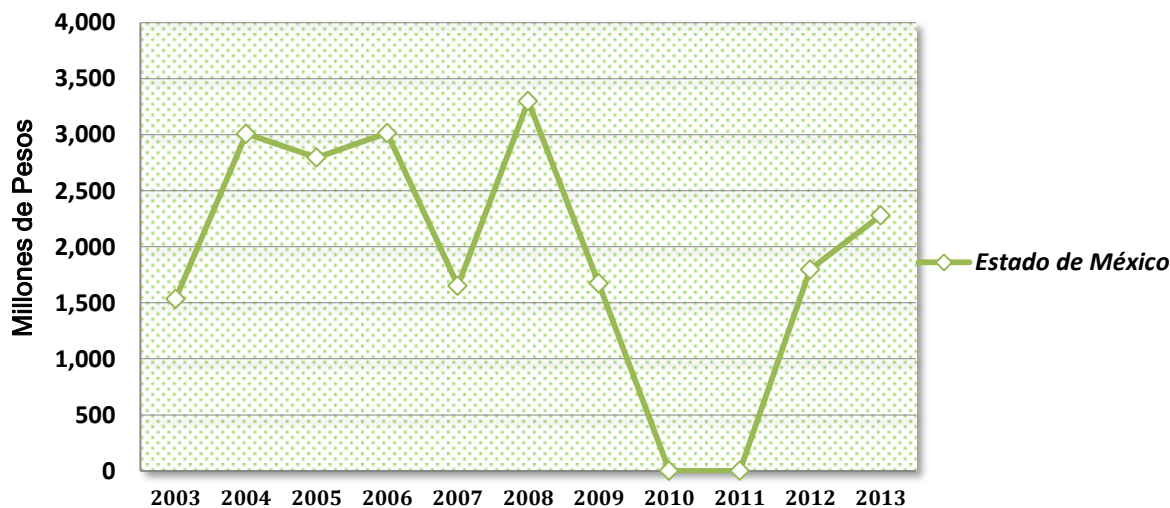
Como cada año y durante el último trimestre, es el tiempo presupuestal de puntualizar los precios del petróleo en el Congreso de la Unión. Además de estimar la magnitud de la contribución petrolera en el financiamiento del gasto gubernamental y de las transferencias federales a las entidades federativas. Así pues y en cada ejercicio fiscal; los senadores y los diputados discuten y establecen legislativamente cuál es el máximo valor monetario que deberá obtenerse de los yacimientos de hidrocarburos nacionales para el año siguiente. Sin embargo, los mismos legisladores no reflexionan sobre los alcances y limitantes del proceso, pues podría pensarse que es lo normal, que ese ejercicio es el que se realiza en cualquier país petrolero. Pero no se tiene en cuenta en las terribles consecuencias sobre el medio ambiente que acarrear los procesos de combustión del petróleo que realizamos cotidianamente.

Además nuestros representantes políticos no legislan claramente sobre el control de la riqueza petrolera, teniendo una visión a corto plazo; que no permita controlar el uso excesivo y la repartición de la extraordinaria riqueza de los hidrocarburos. Un ejemplo de lo anterior se registra, cuando no se tiene información de que los excedentes petroleros se estén utilizando en la construcción de infraestructura física, en la investigación y en la formación de capital humano, o

en alguna otra actividad que permitiera aprovechar adecuadamente los recursos de un sector esencial para el país y que, además, se encuentra en declinación. Por el contrario, la erogación indeterminada de los excedentes petroleros al presupuesto federal y al de los estados indicaría que esos recursos estarían siendo usados en gasto corriente: salarios, gasto burocrático y subsidios para los programas sociales<sup>55</sup>.

Dicho todo esto, y siguiendo en el caso del Estado de México, y referente a los excedentes petroleros que a este mismo estado se le transfieren, la asignación de recursos por este concepto del 2003 al 2013, se desarrollaron de la siguiente manera:

**GRÁFICA.26** Aprovechamientos Presupuestales del Estado de México, derivados de los Excedentes Petroleros de 2003-2013.



\* Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIE) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)*, Egresos>Presupuesto de Egresos de la Federación>FIES-FEIEF. México, (2014).

Si bien los ingresos públicos federales devenidos de la exportación de crudo son versátiles, los aprovechamientos presupuestales para el Estado México derivados de los excedentes petroleros, reflejan la misma situación. Pues según lo expuesto en la Gráfica 3.12, en el 2003 el Estado de México registra asignaciones por mil 535 millones de pesos, y para 2004 se establecieron transferencias por 3 mil 008 millones de pesos; exponiendo un crecimiento presupuestal en sus asignaciones de casi mil 470 millones de pesos. Así pues y para el 2009, se registra la mayor

<sup>55</sup> Véase, Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en: [http://www.opec.org/opec\\_web/en/](http://www.opec.org/opec_web/en/).

asignación de recursos producto de la venta de crudo para el Estado de México, con casi 3 mil 289 millones de pesos.

Es un hecho que las decisiones de la autoridad en materia de producción petrolera se toman en función de las necesidades de financiamiento del gasto público anual. Sin embargo, una mirada a las metas de ingresos petroleros de los últimos años muestra que los objetivos se han superado en exceso, lo que podría sugerir que las necesidades presupuestales se pueden satisfacer con una extracción menor de petróleo<sup>56</sup>. Queda de manifiesto la magnitud del torrente de dólares que aún produce la actividad petrolera, con todo y los defectos de la administración estatal, que en casos del Estado de México, reflejan asignaciones y ejercicios variables a costa de la explotación de un recurso que si no se gestiona en control podría acabarse a corto plazo.

### 2.3 “Distrito Federal”, descripción de la entidad y análisis del gasto federalizado (por ramos y convenios):

El Distrito Federal es un territorio que está bajo soberanía de un Estado Federal sin ser parte de ningún estado o provincia

integrante de la Federación. En los distritos federales tiene jurisdicción directa y exclusiva el Estado Central y están bajo la administración de éste, aunque esto no impide que el Gobierno federal pueda delegar algunas de sus atribuciones en un gobierno local. Es común que en las federaciones se creen distritos federales con el



\* Fuente: INEGI (2010) *Ubicación Territorial del Distrito Federal, México.*

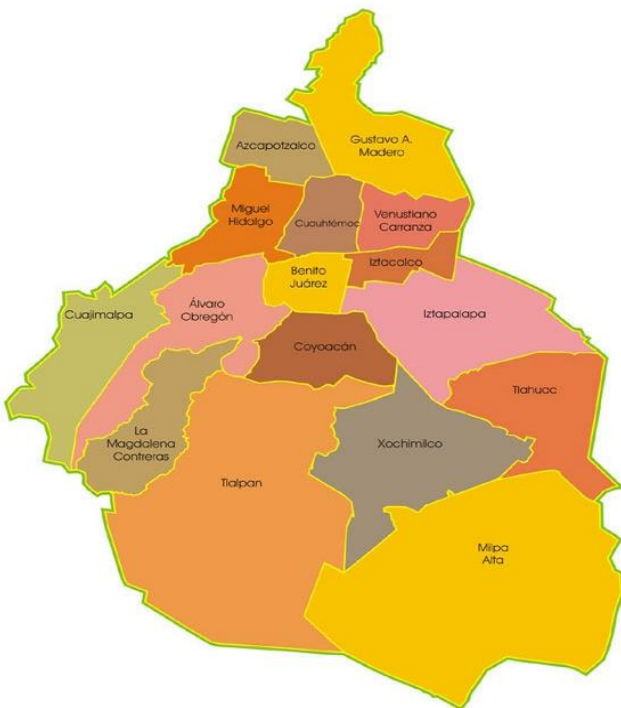
objetivo de evitar la influencia de los intereses particulares de cualquier estado o provincia miembro, siendo este territorio sede de las autoridades del Gobierno federal. En este caso, se le

<sup>56</sup> Véase, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cuarto Trimestre de los años 2006 a 2013, Tercer Trimestre del año 2014. Anexos XIV y XV.

llama generalmente Distrito Federal para distinguirla de otro tipo de capitales (estatales, municipales, provinciales)<sup>57</sup>.

La capital del país fue creada el 18 de noviembre de 1824, con la intención de que fuera una entidad distinta a los demás estados, para albergar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así evitando la influencia excesiva de un estado sobre los demás de la federación. La Constitución mexicana contempla la posibilidad de que los poderes de la Unión puedan trasladarse a otra parte del territorio, en cuyo caso se designaría un nuevo Distrito Federal y la Ciudad de México se instituiría en el estado del Valle de México. La Ciudad de México se encuentra en el Valle de México en la zona sur de la Cuenca de México, una gran cuenca en la alta meseta del centro de México, a una altitud media de 2 240 metros, el Distrito Federal tiene una superficie de 1 495 kilómetros cuadrados, dividida administrativamente en dieciséis

\* Fuente: INEGI (2010) *Delegaciones del Distrito Federal, México.*



delegaciones.

La población del Distrito Federal es de alrededor de 8'851'080 millones de habitantes (INEGI, 2010), de acuerdo con la definición acordada por el gobierno federal y estatal, la capital en conjunto con el área conurbada llamada (Zona Metropolitana del Valle de México) suma una población de más de 21 millones de habitantes, lo que la convierte en la tercera aglomeración urbana más grande del mundo, en la más grande del continente americano y la ciudad hispanohablante más poblada de la tierra.

En 1997 los residentes de la capital recibieron el derecho a elegir por voto directo y popular al Jefe de Gobierno (un cargo que comparte algunas funciones propias de un alcalde y otras de un gobernador estatal) y a los integrantes de la Asamblea Legislativa. Desde entonces, una mayoría

<sup>57</sup> Para más información véase, Sitio Oficial de la Ciudad de México, en: <http://www.df.gob.mx/index.php/sitios-del-gdf>.

de los habitantes del Distrito Federal han decidido elegir jefes de gobierno de la izquierda mexicana con el PRD.

Como ya lo había mencionado, el territorio capitalino se divide en 16 delegaciones. Cada una es encabezada por un jefe delegacional desde el año 2000, elegido por sufragio universal. A diferencia de los municipios, las delegaciones no tienen cabildos. En su lugar, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla la conformación de Comités Ciudadanos por unidades territoriales<sup>58</sup>. Cada delegación está integrada por pueblos, barrios y colonias, todas equivalentes a las localidades que son las poblaciones comunes en los estados. Pueblos y barrios son denominaciones que corresponden a unidades vecinales de gran antigüedad, algunos de ellos datan de la época prehispánica. Las colonias nacieron a partir de la expansión de la zona urbana de la Ciudad de México en los terrenos aledaños.

En el Senado el Distrito Federal es representado por 3 senadores, dos electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría; y en la Cámara de Diputados por el número de distritos acorde a su tamaño poblacional. En este sentido, la capital del país actualmente está representada en la Cámara de Senadores por la Senadora María Alejandra Barrales Magdaleno, y el Senador Mario Delgado Carrillo, ambos del PRD; y por el Senador Pablo Escudero Morales perteneciente al Partido Verde Ecologista. Por otro lado y referente a las diputaciones del Distrito Federal actuales, el PRD tiene una mayoría relativa sobre el PAN, PRI y Nueva Alianza, quienes tienen la minoría relativa en diputaciones de la capital.

Recientemente la ciudad ha experimentado una serie de reformas que tienden a propinarse como liberales pero son más de corte conservador centralista, por las cuales el actual Estatuto de Gobierno sería llamado Constitución, podrían desaparecer las delegaciones políticas actuales, creándose una especie de gran municipio que sería controlado por un gobierno central, que en gran medida sólo cambia el nombre de Distrito Federal por Ciudad de México, centraliza el gobierno y deja sólo facultades de supervisión y consulta a los entes gubernativos delegacionales,

---

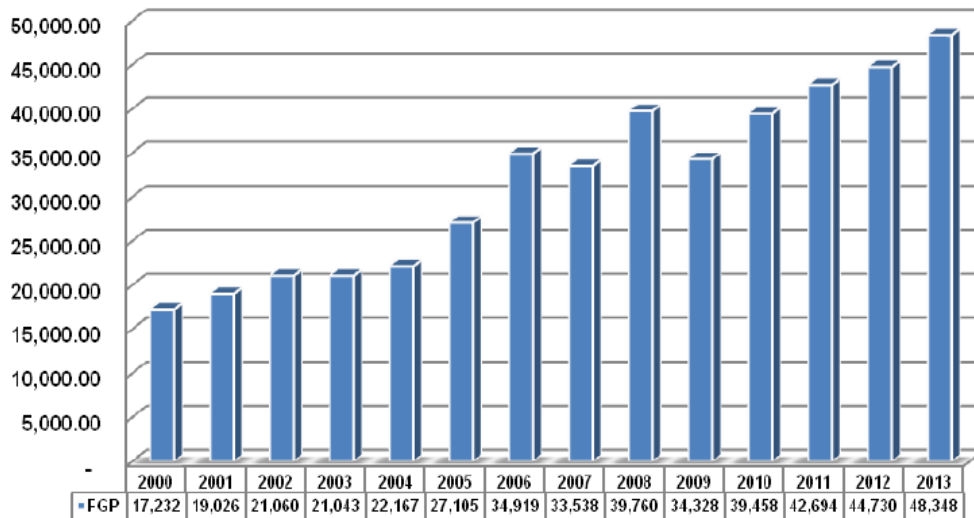
<sup>58</sup> Véase, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, decretada por Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 17 de mayo de 2004.

sin restituir los municipios, tal como lo indica la propuesta del actual jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera, entregada en noviembre del 2013 para su revisión en comisiones<sup>59</sup>.

### 3.1.1 Fondo General de Participaciones asignado al Distrito Federal (Ramo 28)

Pasando al gasto descentralizado de la entidad y hablando de la distribución de los flujos de participaciones federales hacia el Distrito Federal, encontramos que las asignaciones presupuestales por concepto del Fondo General de Participaciones del 2000 al 2013, se ejecutaron de la siguiente manera:

**GRÁFICA.27:** Flujo del Fondo General de Participaciones correspondiente al Distrito Federal, 2000- 2012. (Millones de Pesos).



\* Fuente: Tépatch, M. (2014-B) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Distrito Federal, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

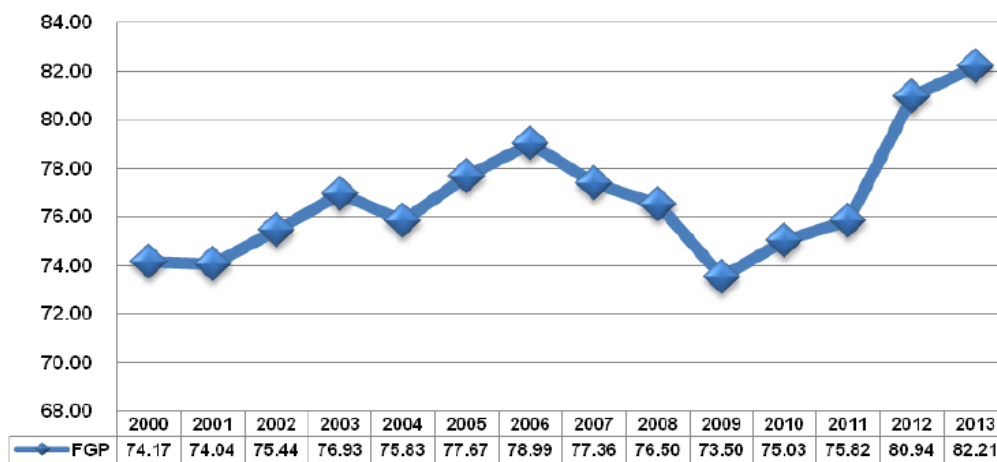
En el 2000, el Fondo General de Participaciones para el Distrito Federal fue de 17 mil 232 millones de pesos, y en el 2013 ascendió a 48 mil 348 millones de pesos, reflejando así un crecimiento presupuestal de casi 31 mil 116 millones de pesos durante trece años. Lo anterior, resultado del también constante crecimiento del presupuesto de egresos de la federación y del gasto federalizado a nivel nacional.

<sup>59</sup> Véase, *Iniciativa de Reforma Política de la Ciudad de México presentada por el Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal - 13 de agosto 2013*, en Gobierno del Distrito Federal, Inicio>Hacia la Reforma Política> Iniciativa de Reforma Política de la Ciudad de México presentada por el Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal - 13 de agosto 2013, (2014). Consultado el 22 de julio del 2014, en: <http://www.reformapolitica.df.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-hacia-la-reforma-politica/893-iniciativa-de-reforma-politica-de-la-ciudad-de-mexico-presentada-por-el-dr-miguel-angel-mancera-espinosa-jefe-de-gobierno-del-distrito-federal-13-de-agosto-2013>.

Para 2006, y bajo lo registrado un año anterior, las asignaciones presupuestales para el Distrito Federal devenidas del ramo 28, desarrollarían un crecimiento presupuestal importante por 7 mil 814 millones de pesos, que a comparación del Estado de México y de Guanajuato; la capital del país presentaría el mayor crecimiento presupuestal durante el periodo estudiado por concepto de participaciones federales. Así pues y en 2007, se registraría una recesión asignativa de recursos para el D.F., recuperándose en 2008 para nuevamente en 2009 tener una disminución en sus retribuciones presupuestales. Para los siguientes ejercicios fiscales, del 2010 al 2013 la Ciudad de México contaría con crecimientos constantes e invariables en sus asignaciones presupuestales por concepto del FGP.

Referido a mis premisas y bajo lo expuesto en la Gráfica 3.13, las asignaciones presupuestales para el Distrito Federal en este rubro pudieron verse afectadas por el contexto político y electoral. Pues en 2006, cuando el PRD contendía por la Presidencia de la República en las elecciones presidenciales de ese año, se vería afectado política y presupuestalmente (con el D.F.) un año más tarde por la dudosa victoria del PAN en la contienda electoral de 2006. Además, la composición política de ambas cámaras en 2007, la derecha mexicana contaba con una mayoría relativa sobre los demás partidos políticos, y bajo la campaña degradante que emprendería el PRD durante los siguientes año en contra del PAN y de Felipe Calderón. La izquierda mexicana con el PRD, se vería perjudicada presupuestalmente en la asignación de recursos para el Distrito Federal.

**GRÁFICA.28:** Flujo del Fondo General de Participaciones correspondiente al Distrito Federal, 2000- 2012. (% del gasto federalizado total correspondiente al Distrito Federal).



\* Fuente: Tépatch, M. (2014-B) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Distrito Federal, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

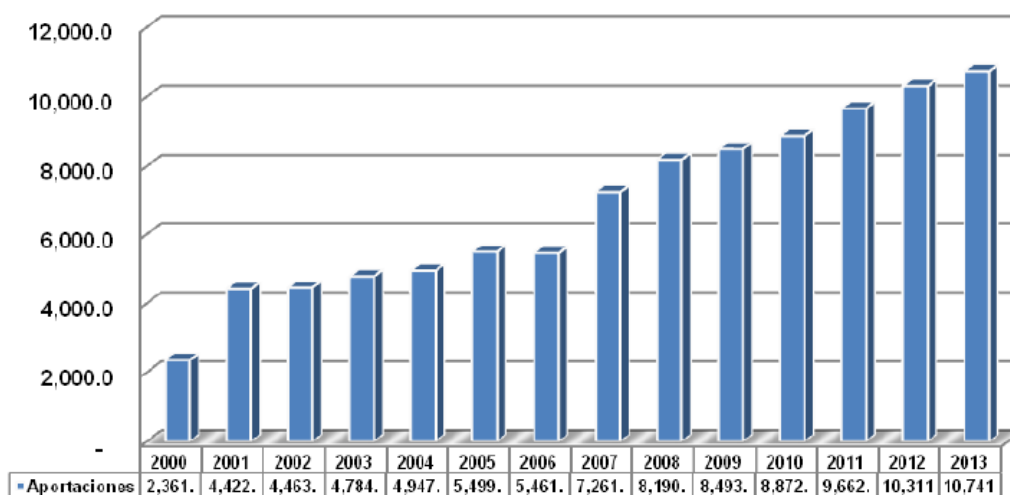
Conforme a lo desarrollado en la Gráfica 3.14, en el 2000 el Fondo General de Participaciones para el Distrito Federal representó el 74.17 % de las participaciones totales que el gobierno federal asigna a esta entidad. Para el 2013, esta asignación de recursos fue del 82.21 %, significando un crecimiento porcentual del 8.04 % respecto a lo registrado en el 2000. Para 2004, 2007, y 2009 se registrarían decaimientos porcentuales que en promedio alcanzarían el 3 % de las asignaciones presupuestales de la entidad. A partir de 2009, estos porcentajes respecto del gasto federalizado total del Distrito Federal, crecerían notablemente en un 10 %, significando al menos hasta el 2013; con más del 80 % de las asignaciones presupuestales para la entidad producto de las transferencias federales.

A comparación de las otras dos entidades federativas estudiadas, el Distrito Federal presenta un crecimiento porcentual por concepto del Fondo General de Participaciones importante. Pues según lo registrado en el Estado de México y el estado Guanajuato, el FGP termina en 2013 con menos del 50 % del gasto federalizado total de las entidades. El Distrito Federal percibió en este mismo año, más de la tercera parte del gasto descentralizado total de la entidad. Lo anterior refiere transferencias federales para el D.F., no condicionadas en incremento, pues ante la naturaleza jurídica y política de esta misma, el Gobierno Federal puede tener más control sobre cómo se ejercen estos recursos, ejemplo de ello los recursos federales que se utilizaron en la construcción de la Línea 12 del metro.

### **3.2 Aportaciones Federales para el Distrito Federal (Ramos 33)**

En otro de los flujos participativos de la federación hacia las entidades federativas y municipios del país, las aportaciones federales destinadas al Distrito Federal durante el 2000 al 2013, quedaron desarrolladas conforme a lo expuesto en la Gráfica 3.15. En esta asignación presupuestaria sobresale, que para el 2000, las aportaciones federales para el Distrito Federal fueron de 2 mil 361 millones de pesos y para el 2013 ascendieron a 10 mil 741 millones de pesos. Esto, en términos de crecimiento presupuestal significó casi 8 mil 380 millones de pesos, inferior respecto a lo registrado en el Fondo General de Participaciones y para el caso del D.F. en este periodo. Así pues del 2000 hasta el 2006, las aportaciones federales manifestaron crecimientos presupuestales constantes e inmutables para sus asignaciones. Sino hasta 2007 que se tiene un pequeño retroceso presupuestal por 38 millones de pesos.

**GRÁFICA.29:** Flujo de Aportaciones Federales correspondientes al Distrito Federal, 2000- 2012. (Millones de Pesos).



\* Fuente: Tépach, M. (2014-B) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Distrito Federal, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

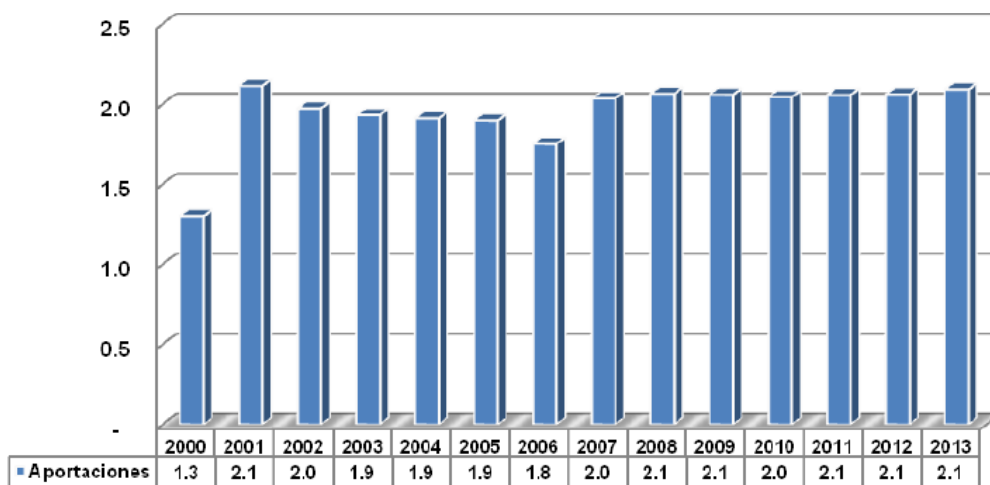
A partir del 2006 en adelante y hasta el 2013, las aportaciones federales para el Distrito Federal reflejaron la misma directriz presupuestal de crecimiento e invariabilidad. Resaltando que en 2006 se tuvo un pequeño déficit presupuestario en las asignaciones, producto del clímax político y electoral que se viviría en ese año. Además y en materia legislativa el PAN no controlaba el congreso federal, exaltando que la derecha mexicana no podría decidir perjudicar o beneficiar a los gobiernos estatales y municipales en sus participaciones federales. En este sentido, y a lo largo de los trece años, el Distrito Federal no se ve perjudicado por las subvenciones que el PAN le podría otorgar desde el Gobierno Federal y a través del legislativo, a excepción de 2006; que como ya lo había mencionado, pudo haberse motivado por el ambiente electoral.

Retomando la hipótesis que este trabajo de investigación plateaba en su introducción, podría mencionar que el Distrito Federal en sus aportaciones y participaciones federales no se ve afectado rotundamente por los intereses políticos que otros partidos políticos podrían establecer en México. Principalmente del PAN con el Gobierno Federal, que debería beneficiar presupuestalmente aquellos gobiernos estatales y municipales que respondan a las ideologías que la derecha mexicana promueve. Sin embargo, pese a lo estudiado y descrito presupuestalmente hasta ahora, las ideologías e intereses particulares son los motores que promueven e impulsan las

asignaciones presupuestales hacia los estados y municipios, sin importar la ideología partidista que se maneje en cada región.

En otro análisis presupuestal, específicamente de las aportaciones federales para el Distrito Federal del 2000 al 2013, se manejan porcentajes en promedio del 2 % respecto de las aportaciones federales a nivel nacional del gasto descentralizado total del país. Estos porcentajes se desarrollan de la siguiente manera:

**GRÁFICA.30:** Flujo total de las Aportaciones Federales correspondiente al Distrito Federal, 2000-2013. (% de participación en las Aportaciones Federales totales a nivel nacional).



\* Fuente: Tépach, M. (2014-B) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Distrito Federal, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.

Según lo descrito en la gráfica anterior, en el 2000; las aportaciones federales para el Distrito Federal representaron el 1.3% de las aportaciones federales a nivel nacional, para el 2013 sólo representaron el 2.1%. Lo anterior evidencia el poco desarrollo presupuestal para el Distrito Federal en el ingreso público condicionado, esto producto del buen desarrollo regional de la capital, pues la Ciudad de México es catalogada actualmente como una ciudad global, pues es uno de los centros financieros y culturales más importantes de América y del mundo. El crecimiento de la ciudad es uno de los más veloces a nivel global, y se espera que su economía se triplique para el año 2020<sup>60</sup>. Además, la Ciudad de México obtuvo un PIB, en 2011, de 470 000

<sup>60</sup> Véase, 12<sup>th</sup> World Congress of Bioethics, *Inspire the Future to move the World*, México, (2014). Consultado el 22 de julio, en: <http://bioethicsmexico.mx/es/ciudad-de-mexico/>.

millones de dólares. Mientras que en 2012 tuvo un crecimiento medio de 3,5 %, y con lo cual incrementó su PIB a 486 450 millones de dólares<sup>61</sup>.

### **3.3 3 Erogación de los Excedentes Petroleros correspondientes al Distrito Federal**

Históricamente en la cámara baja, el presupuesto de egresos de la federación como lo hemos visto, tiene como prioridad la repartición de recursos para estados, y para ello, los gobernadores presionan a sus legisladores para obtener, entre otras fuentes, los excedentes petroleros. En el caso de la capital del país, el Secretario de Finanzas del Distrito Federal es el encargado de exigir los recursos federales de la Ciudad provenientes de la venta del crudo, que cabe destacar, son una de las entidades en recibir mayores subvenciones de este recurso. En el sexenio de Felipe Calderón; los ingresos por la venta de hidrocarburos aumentaron en un 69.8 % con respecto al sexenio de Vicente Fox, solamente en lo que respecta a excedentes petroleros, el gobierno que acaba de concluir, se recibió aproximadamente 737 mil millones de pesos extras, a lo presupuestado, lo que representa el 20% del presupuesto público federal del presente año<sup>62</sup>.

Ante el creciente escenario presupuestario por la exportación de petróleo en México, varias columnas y noticias de periódicos como la Jornada y el Universal, dan aviso del excesivo despilfarro de los recursos petroleros, y del poco control sobre su ejercicio. Legislativamente los excedentes petroleros, sirven para compensar el subsidio a las gasolinas, ya que actualmente, el 40% del consumo que se tiene en el país de los energéticos, son importadas y están sujetos a los precios internacionales, que son más altos que los precios en que se vende al consumidor nacional. Además, estos excedentes también son usados, para la acumulación de reservas internacionales y proteger la moneda de los vaivenes y especulaciones internacionales y también se gastan en otras cosas como en el gasto corriente<sup>63</sup>.

Los reportes de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público son poco claros, en lo que refiere a en qué realmente se gastan los ingresos petroleros y sus excedentes. Lo que sí puede

---

<sup>61</sup> Véase, Mancera: en *Capital Social, toda la fuerza del GDF contra la pobreza*, en La Jornada, INICIO>CAPITAL>MANCERA: EN CAPITAL SOCIAL, TODA LA FUERZA DEL GDF CONTRA LA POBREZA, México, (2014) en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/capital/040n1cap>.

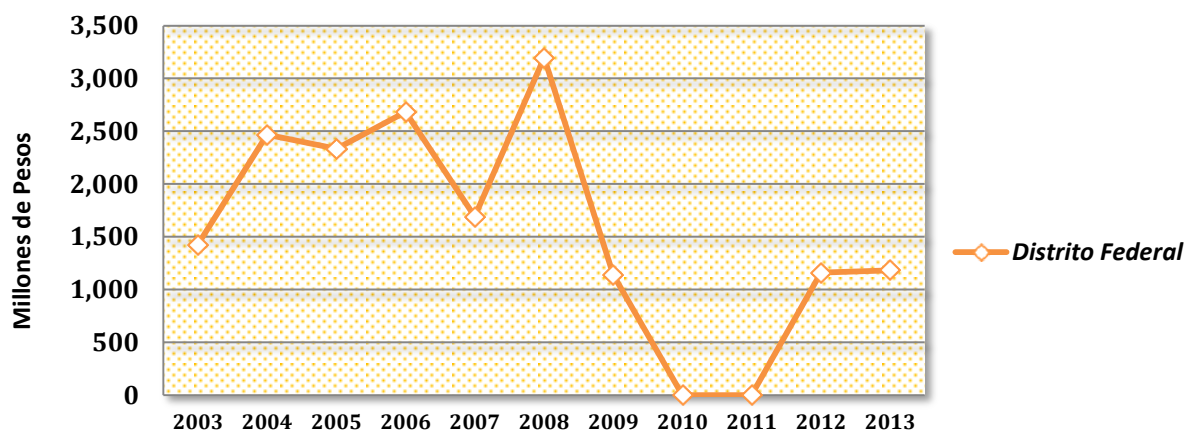
<sup>62</sup> Véase, Esquivel, Eduardo. *Los excedentes petroleros y el despilfarro en el gasto en el sexenio de Calderón*, en SDPnoticias.com, Columnas, Miércoles 30 de julio del 2014, México, (2014). Consultado el 31 de julio de 2014, en: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2012/12/12/los-excedentes-petroleros-y-el-despilfarro-en-el-gasto-en-el-sexenio-de-calderon>.

<sup>63</sup> Véase, Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Artículo 19, Fracción I.

saberse es que en el sexenio 2006-2012, según los reportes de la SHCP, más del 70% fue destinado al pago de recursos humanos y contrataciones de bienes y servicios<sup>64</sup>. Lo que en épocas de abundancia petrolera, el despilfarro de los ingresos petroleros y del dinero, se daba en la esfera de sueldos y salarios de la alta burocracia, dejando de lado la inversión en infraestructura petrolera, tecnología y otros rubros que son más importantes, más que satisfacer las necesidades económicas de la alta burocracia mexicana<sup>65</sup>.

Pasando al ingreso público federal del Distrito Federal producto de los excedentes petroleros, sus asignaciones presupuestales por este concepto del 2003 al 2013; quedaron de la siguiente manera:

**GRÁFICA.31:** Aprovechamientos Presupuestales del Distrito Federal, derivados de los Excedentes Petroleros de 2003-2013.



\* Elaboración propia con base en la información de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIE) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)*, Egresos>Presupuesto de Egresos de la Federación>FIES-FEIEF. México, (2014).

En el 2003, el Distrito Federal contó con ingresos petroleros por casi mil 427 millones de pesos, posteriormente; en el 2013, sólo se le asignaron recursos por mil 182 millones de pesos. Lo anterior expondría un crecimiento presupuestal sólo por 245 millones de pesos durante diez años. Para el 2008, la Capital del País registraría su máximo en erogaciones presupuestales producto de la venta de petróleo por 3 mil 289 millones de pesos, tres veces lo registrado en el 2003. Respecto

<sup>64</sup> Véase, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes*, 2012. México, (2014). En: [www.apartados.hacienda.gob.mx/.../informe.../2012/.../r05d15.doc](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/.../informe.../2012/.../r05d15.doc)

<sup>65</sup> El ejemplo más claro, lo sucedido el 26 de septiembre del 2014 en Ayotzinapa, Iguala.

a las otras dos entidades federativas estudiadas en este trabajo de investigación, el Distrito Federal reflejó durante 2003 a 2013, ser la segunda entidad con mayores recursos públicos devenidos de los excedentes petroleros, exaltando que el Estado de México, fue la entidad con mayores recursos asignados por este concepto.

A manera de síntesis del apartado de los excedentes petroleros de estas tres entidades federativas analizadas, es de resaltarse que frente a la innegable importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación como herramienta primordial en la planeación democrática del desarrollo nacional y en las funciones de rectoría económica del Estado, es que debe considerarse que en el proceso legislativo tendiente a diseñar mecanismos para una evaluación específica del impacto que pueden tener los ingresos petroleros excedentes como componentes del gasto público en el desarrollo regional del país, se hace necesaria una revisión del concepto del federalismo fiscal para efectos de planeación del gasto presupuestario.

Con lo anterior, solo aludo a que en un marco donde la Cámara de Diputados pueda impulsar las partidas presupuestarias derivadas de los recursos adicionales obtenidos por concepto de excedentes petroleros de un sentido preferentemente federalista, atendiendo al diseño constitucional del Estado Mexicano que otorga al Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados como instancia específicamente representativa de la Nación y al Senado de la República como el cuerpo colegiado donde tiende a expresarse el federalismo fiscal mexicano, lo anterior para garantizar que en la asignación de los recursos presupuestarios se tenga una valoración que beneficie el desarrollo regional unido; y no el desarrollo específico fragmentado y particular de unos cuantos.

## Conclusiones

A lo largo de esta investigación he estudiado todo el Federalismo Fiscal, su metodología teórica, su historia en México, su funcionamiento, su institucionalidad jurídica, su relación y desarrollo con el Federalismo, además de su importancia para el impulso democrático, etc. En este sentido, el Federalismo Fiscal en México a grandes rasgos, ha tenido cambios significativos, pues corresponde a un México muy distinto al que teníamos antes, más democrático, más abierto a la economía mundial, con gobiernos locales y estatales asumiendo más funciones a través de procesos de descentralización y de cambio político. Se trata de un sistema fiscal federal diferente, que en muchos casos no responde bien a las nuevas condiciones.

Los cambios mencionados hacen cada vez más necesario una reforma profunda de las relaciones intergubernamentales en los tres niveles de Gobierno. Esta transformación debe tener una visión sistemática y de largo plazo. Con sistemática, me refiero formar parte de una reforma fiscal general, que vincule las potestades e ingresos fiscales, además de las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno, principalmente de los municipales, que promueva políticas fiscales locales que arrojen una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo, mayor rendimiento de cuentas de las autoridades y un sistema de coordinación fiscal más equitativo de todas las partes del pacto federal.

En este contexto, las reformas buscan aumentar el grado de responsabilidad fiscal, proponiendo un mecanismo que haga que una mayor parte del gasto de los estados y municipios dependa de su propio esfuerzo recaudatorio. La solución a este centralismo excesivo en materia fiscal no descansa en aumentar los recursos disponibles a los gobiernos locales y estatales vía transferencias federales, ni en la descentralización indiscriminada de potestades y responsabilidad tributarias. Debe corresponder, a una mayor responsabilidad fiscal a nivel regional, que se sustente en una división de potestades tributarias congruente con la eficiencia económica.

Otra eficaz herramienta para medir las condiciones del federalismo fiscal mexicano, recae en la rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia los ciudadanos, pues es crucial para mejorar la efectividad del gasto público. Para fomentarla, las autoridades encargadas de ejercer el gasto, deben enfrentar los costos de recaudar ingresos, y presentar cuentas detalladas, sobre los ingresos y el gasto. Con lo anterior, se elevarían las condiciones democráticas de nuestro país,

pues la ciudadanía vería procesos evaluatorios constantes en materia presupuestal sobre el ejercicio y la asignación de recursos.

Otro elemento del federalismo fiscal que no está a tono de las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país, es la asignación de responsabilidades claras de cada orden de gobierno en las áreas en que actualmente existe concurrencia. Con esto me refiero a que si las responsabilidades respectivas de cada orden de gobierno dentro de las funciones compartidas no están bien definidas, se reduce el rendimiento de cuentas con el consecuente deterioro en la prestación de los servicios. Esta carencia fiscal federal no requiere de cambios constitucionales, sino de una división clara de responsabilidades que esté desarrollada según las áreas funcionales que requiera.

Un ejemplo de esto sería, si se busca mejorar los servicios de salud en zonas marginadas y se parte del principio que los estados conocen mejor cuáles son dichas zonas y qué tipo de servicios hacen falta, deben ser éstos quienes tengan la responsabilidad de determinar hacia dónde se dirigen los recursos y cuáles son los programas que deben instrumentarse. En cambio, si lo que se busca es asegurar que todos los alumnos de cierto grado cuenten con una serie de conocimientos, la definición de los estándares a aplicar y la evaluación del sistema debe ser realizada por el Gobierno Federal.

Por otro lado, con el reparto de ingresos públicos que está claramente definido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el gasto federalizado ha prevalecido una asignación presupuestal no muy clara entre las entidades federativas del país, pues existen criterios y formulas<sup>66</sup> que podrían interpretarse de diferente manera en contextos regionales diferentes. Aunque la evidencia empírica de este trabajo demuestre que las participaciones federales no están condicionadas por criterios políticos-electorales, puede advertirse que en ocasiones las asignaciones y el uso de las mismas no quedan claras en ramos como el de la comercialización de los hidrocarburos.

Según lo revisado presupuestalmente por doce años, las participaciones federales y, en general de todo el gasto federalizado del país, reflejarían participaciones claras en la redistribución de los recursos hacia los estados, con mayores asignaciones a aquellas entidades

---

<sup>66</sup> Ejemplo de ello, es la establecida para Fondo General de participaciones (FGP), que de no ser un economista o tener conocimientos avanzados en matemáticas, ninguna persona común podría calcular cuánto gasto tiene que ser otorgado por el Gobierno Federal a su Estado.

con mayor población<sup>67</sup> (en los casos del Estado de México y el D.F.), con comportamientos presupuestales que están desarrollados conforme al crecimiento del ingreso total de la federación, y del gasto federalizado total del país, además con decrecimientos presupuestales producto de la recesión económica que vivió el país en 2009. Esto, evidenciaría que mi hipótesis no es correcta, pues las asignaciones presupuestales hacia estados y municipios, no son recursos que son redistribuidos mediante formas informales, ni mucho que están condicionadas por intereses y conformaciones políticas, o por contextos político-electorales.

Debe distinguirse el pasado, el proceso de cambio y el presente del federalismo fiscal, pues en los treinta con el viejo modelo legislativo y el presidencialismo en México. El gasto federalizado puede desarrollarse en términos que se planteó esta investigación; donde las participaciones y aportaciones federales eran otorgadas como mejor le convenía a la fuerza política que predominaba en el espacio político. Existían restricciones legales y contrapesos legislativos que pudiesen cuestionar las otorgaciones de esas participaciones federales por iniciativa del ejecutivo, sin embargo no funcionaban.

Con el cambio político en la cámara baja de nuestro congreso, el agotamiento del presidencialismo y la transición hacia la democracia. Las condiciones políticas y legislativas no serían las mismas que hace 70 años en la elaboración y asignación del federalismo fiscal en México. Donde la condición mayoritaria en la Cámara de Diputados del mismo partido, pudiera afectar y establecer mecanismos informales de discrecionalidad en las participaciones federales hacia estados y municipios. Al contrario de esto, México desde el 2000 y hasta 2012 presentó factores que revertirían la condición antigua del federalismo y su política fiscal en los tres niveles de gobierno, donde el nivel local desarrollaría un rol más importante en el pacto federal y el desarrollo de la democracia en México

Puedo concluir, que el gasto federalizado en México se lleva a cabo conforme al *deber ser*, donde los principios teóricos del federalismo fiscal se interpreta como una guía flexible que ayude a orientar la tarea de asignar las diversas competencias, tanto en materia de gasto como de ingresos, en cada uno de los ámbitos de gobierno. Sin embargo, y en otras investigaciones complementarias a mi estudio, se podrían revisar las asignaciones presupuestales de las otras 29

---

<sup>67</sup> Criterio que es tomado en cuenta, en la fórmula de asignaciones presupuestales para entidades federativas y municipios.

entidades federativas que conforman la República Mexicana, esto para observar su comportamiento presupuestal, y la posible influencia que podría tener por el contexto político y por la CONAGO, en aquellas subvenciones federales que son discutidas y asignadas por diputados y senadores.

Recapitulando mis conclusiones y mis propuestas, en una primera lectura de ellas y desde los principios teóricos expuestos en este trabajo, nos permiten reflexionar sobre las ventajas que en términos de eficiencia y equidad pudiera tener un gobierno centralizado como el mexicano. En otras palabras, no se trata de descalificar el centralismo y promover la descentralización como una solución automática a la compleja problemática del federalismo fiscal mexicano, sino avanzar hacia una descentralización gradual que promueva una mayor transparencia y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, aprovechando su cercanía con los ciudadanos. Es importante recordar que este proceso de descentralización tiene aspectos legales, administrativos y de contenido político que es necesario incorporar con lógica en el diseño inicial, con la finalidad de llevarlo a cabo de manera adecuada y ante escenarios democráticos diferentes, ya que de lo contrario puede ser contraproducente y perjudicial.

Finalmente se puede destacar que la profundización de un proceso de descentralización fiscal en un país tan heterogéneo como el nuestro, puede originar problemas de desigualdad fiscal, debido a las diferencias entre entidades federativas y sus municipios respecto a su capacidad recaudadora, ya que se tiende a favorecer a aquellas entidades con mayor capacidad tributaria. Por ello es importante tomar en consideración el rol que pueden jugar las transferencias federales en la corrección de estos desequilibrios. Como bien señala la teoría, tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas se deben combinar y aplicar de acuerdo con los objetivos redistributivos.

En todo caso, su característica común debe ser la transparencia con base en un procedimiento que establezca de manera precisa los objetivos que se quieren lograr con la aplicación de los recursos transferidos, especialmente de los recursos devenidos de la comercialización de los hidrocarburos, como una riqueza en abundancia (a corto plazo) y de poco control fiscal, ya que no contamos con reportes generales de cómo son y para qué utilizados estos recursos. Además, se necesita una fórmula precisa y clara que todos los involucrados entiendan y pueda reducir considerablemente la duplicidad de estas transferencias o aportaciones federales. El

Federalismo Fiscal Mexicano, hoy por hoy, representa una de las reformas estructurales más importantes del país que posibilitará culminar la transición democrática iniciada en 1997, así como el proceso de descentralización del poder político, sentándose las bases para el desarrollo nacional.

## Bibliografía

- ❖ Aghón, G. (2000) Descentralización fiscal en América Latina: desafíos pendientes. Ponencia presentada en el *Seminario sobre Reforma Fiscal y Redefinición del Federalismo en México*, organizado por el CADE y el CIE-UANL en Monterrey.
- ❖ Aguilar, L. (1996) “Hacia un nuevo federalismo”, en *México: Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Lecturas del Fondo de Cultura Económica No. 83. México págs. 40-85.
- ❖ Alvarado, M. (2012), El Senado de la República (La Cámara de Senadores, Estructura, Organización y Funcionamiento). En *El Congreso Mexicano*. Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México. Págs. 119-157.
- ❖ Albuquerque, F. (2004). Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, Núm. 82, Buenos Aires, págs. 15-60.
- ❖ Amieva, H. (2004) *Finanzas Públicas en México*, Porrúa, INAP. México.
- ❖ Arellano, C. (1996) México hacia un nuevo federalismo fiscal, en *Lecturas del Trimestre Económico*, No.83, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 70-110.
- ❖ Arellano, R. (1994) *Federalismo fiscal: retos y propuestas*. Fundación Luis Donaldo Colosio, México.
- ❖ Astudillo, M. (1999) *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- ❖ Ayala, J. (2005) *La Economía del Sector Público Mexicano*, ED. Esfinge, México.
- ❖ Bird, R. y Wallich, C. (1993) Fiscal Decentralizations and Intergovernmental Relations in Transition Economies, *Toward a System Framework of Analysis*, en Policy Research Working Papers, Country Economics Department, Public Economics Division, The World Bank, WPS 112, USA.
- ❖ Cabrero, E.; *et. al.* (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local, en *Gestión y Política Pública*; Vol. VI, No. 2, CIDE, México, págs. 10-65.
- ❖ Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal?, en *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, Núm. Especial, CIDE, México, págs. 20-62.
- ❖ Calzado, M. (1978) *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)*, Capítulo Cinco, Lecturas del Fondo de Cultura Económico, México.

- ❖ Cárdenas, M., Mejía, C. y Olivera, M. (2007) *La Economía Política del Procesos Presupuestal en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones, Colombia.
- ❖ Carpio, E. (2011) Relaciones entre Ejecutivo y Congreso en México, 1997-2006. La Aprobación de las Finanzas Públicas en dos Gobiernos sin Mayoría. en *Dossier Espacios Fronterizos. Literatura y Ciencias Sociales*. Revista Andamios, Volumen 8, número 5, Universidad Autónoma de México (UACM). Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades. Págs.273-303.
- ❖ Casar, M. A. (2001), *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, CIDE, México.
- ❖ Casar, M. A. y Trillo, F. (2005) ¿Qué es el presupuesto Federal?, en *Programa de Presupuesto y Gasto Público* Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México.
- ❖ Chávez, F. (2009) *Federalismo Fiscal y Desequilibrios Regionales en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, Departamento de Economía, México, Distrito Federal.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 31°, 40°, 73°, 74°, 115°, 117°, 122°, 124° y 131° (Fracciones XXVIII). Última Reforma DOF 29-07-2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2011.
- ❖ Convención Nacional Hacendaria (2004), *Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, SHCP-INDETEC, México.
- ❖ Dahl, R. (1989). *La Democracia y sus criterios*, Paidós, Barcelona.
- ❖ Dresser, D. (2005), México: del predominio del PRI a una democracia dividida, en Domínguez, J. y Shifter, A. *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. FCE. México.
- ❖ Elazar, D. (1987), *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press. USA.
- ❖ Fabbrini, S. (2001) *Nation federalism and democracy: the EU, Italy, and the American federal experience*, Trento, Italy, Publication of Conference, United States.
- ❖ Flores, J. M. (1993) *Presupuesto Público*, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México UNAM, México.

- ❖ Flores, J. L. y Caballero, R. (1996) Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal, en *México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Lecturas del Fondo de Cultura Económico, No. 83. México.
- ❖ Forum of Federation (2005) *Handbook of Federal Countries*. McGill- Queens's University Press. Canadá.
- ❖ Guerrero, J. P. y Patrón, F. (2001) Manual sobre clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México, en *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, A.C. (CIDE), México.
- ❖ González, J. (2008) *Excedentes petroleros y desarrollo regional*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Documento de Trabajo núm. 48. México. Pág. 1-21.
- ❖ González, O. (1995), *El Federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- ❖ González, P. (1965). *La Democracia en México y el Clero Político*, Ediciones ERA, México.
- ❖ Hinojosa, A. V. (2006) Configuración y revisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas, *International Journal of Good Conscience*, ISSN 1870-557X, México.
- ❖ Hueglin, O. y Flanna, A. (2006) *Comparative Federalism*. Broadview Press. USA.
- ❖ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (1998). *El ingreso y el gasto público en México*, México.
- ❖ Huntington, S, (1986). *El Sobrio Significado de la Democracia*, Publicado en *Estudios Públicos* del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, USA.
- ❖ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2010). *El Ingreso y El Gasto en México 2010*, Seria Estadísticas Sectoriales, México.
- ❖ Janetti, D. (1989). La Coordinación Fiscal y los Ingresos Estatales, en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, CIDE, México.
- ❖ Crespo, J. A. (2004). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoria Superior de la Federación, México, D.F.
- ❖ Kincaid, J. (2002) *Handbook of Federal Countries: 2002*, Introduction, Montreal and Kingston: McGill- Queen's University Press, USA.
- ❖ Kretchmar, S. I. (2003) *El Federalismo Fiscal Indigesto*, El Colegio de México, México.
- ❖ Lipjhart, A. (2000) *Modelos de Democracia*, Ariel, Barcelona.

- ❖ Lindahl E. (1919) *Just Taxation a Positive Solution*, Reproducido en Musgrave R. y Peacock A. T., (1958) *Classic in the Teory of Public Finance*, McMillan. London.
- ❖ Ley de Coordinación Fiscal (LFC), Art. 1º, 2º, 3º, 5º y 6º, Última Reforma DOF 21-12-2007, <http://www.diputados.gob.mx/LeydeCorrdinacionFiscal/pdf/6.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2013.
- ❖ Merino G. (2001) *Federalismo Fiscal: Diagnostico y Propuestas*, ITAM-México, D.F.
- ❖ Montesquieu (1748,1985) *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México.
- ❖ Musgrave, Richard (2000), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press.
- ❖ Musgrave, R. (1959) *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid.
- ❖ Musgrave, R. (1984), “Public Finance in Theory and Practice”, McGraw-Hill. United States.
- ❖ North, C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económico. México.
- ❖ Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Inc. New York.
- ❖ Oates, W. (2004), *Environmental Policy and Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, UK.
- ❖ Pérez de León, E. (2009). *El Estado y sus Elementos*, en Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Porrúa, México.
- ❖ Persson, T. y Tabellini, G. (1995), *Federal Fiscal Constitutions. Part II: Risk Sharing and Redistribution*, Centre for Economic Policy Research, Documento de trabajo núm. 1142, USA.
- ❖ Piffanio, H. (2004) *Notas sobre Federalismo Fiscal: Enfoques Positivos y Normativos*, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.
- ❖ Porraz, J. M. (1996) *Planeación Económica, Gasto Público y Control Presupuestal: Una Propuesta Globalizadora para México*, Tesis, ITAM, México.
- ❖ Rabell, E. (2010) *Federalismo Fiscal en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, México.
- ❖ Ramírez, S. (1995) El proceso de planeación, programación, y presupuestación del gasto público federal, en revista de *IDETEC*, núm. 97, México
- ❖ Ramos, J. M. (1993) *Presupuesto Público*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

- ❖ Rowland, A. y Caire, C. (2001), *Federalismo y Federalismo Fiscal en México: una introducción*, documento de trabajo núm. 94, CIDE, México.
- ❖ Sartori, G. (1987). *¿Qué es la Democracia?*, Taurus-Pensamiento, Milán.
- ❖ Sartori, G. (1992). *La Democracia Etimológica*, alianza Universal Textos, Madrid.
- ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014) Manual de Programación y Presupuesto 2014. México. En *Unidad de Política y Control Presupuestario*, Anexo 1, de: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_2014/manual\\_1.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2014/manual_1.pdf)
- ❖ Sedas, Ortega C. (1994) *Legislación en Materia de Presupuesto, Ejercicio y Control del Gasto Público Local*, SHCP-INDETEC, México.
- ❖ Sempere, J. y Sobarzo H. (1998) *Federalismo Fiscal en México*, Centros de Estudios Económicos (CEE), El Colegio de México, Núm.VI-1996, México.
- ❖ Serna, M. (2001). Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, *Capítulo Tercero*, En *Lecturas del Fondo de Cultura Económica*, México.
- ❖ Shahid, B., Guillermo, E., y William, R. (1999) *Más allá del centro: la descentralización del estado*, Banco Mundial. Washington.
- ❖ Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cuarto Trimestre de los años 2006 a 2013, Tercer Trimestre del año 2014. Anexos XIV y XV.
- ❖ Sobarzo, H. (2005) *Federalismo Fiscal en México*, Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, El Colegio Mexiquense, México.
- ❖ Stglitz, J. (2002) *La Economía del Sector Público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona.
- ❖ Tépatch, M. (2010) *El Gasto Federalizado pagado a las Entidades Federativas de México en enero-diciembre del 2000 al 2009*, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.
- ❖ Tépatch, M. (2014-A) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Estado de Guanajuato, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.
- ❖ Tépatch, M. (2014-B) *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales para el Distrito Federal, 2000-2013*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.
- ❖ Tiebout, C. (1956) *A Pure Teory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, United States, pages 10-56.

- ❖ Valdivia, G. y Chacón, S. (2008) *La Crisis del Petróleo en México*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Tecnológico de Monterrey, México.
- ❖ Vázquez, F. (1979) *Presupuestos por Programas para el Sector Público Mexicano*, Universidad Autónoma de México UNAM, México.
- ❖ Villegas, G. (2003) *Manual General para la Construcción de Indicadores*, Contraloría General de Veracruz, Dirección General de Desarrollo Administración, Publicados en gaceta oficial del Estado Núm. Ext. 239, México págs. 10-61.
- ❖ Watts, R. (2002). *International Conferencie On Federalism 2002* en El Foro de las Federaciones (Agosto de 2002). Consultado el 20 de octubre de 2013, de <http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/ICFE0208-int-Watts-g.htm>.