



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

TESIS:

**GASTO FEDERALIZADO EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN EL
DESARROLLO SOCIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS
PARTICIPACIONES (**RAMO 28**) Y APORTACIONES (**RAMO 33**),
EN EL ESTADO DE MÉXICO Y EL ESTADO DE GUERRERO,
2006-2014.**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

VIRGINIA LÓPEZ MARTÍNEZ

ASESOR:

LIC. ÁNGEL ÁVILA MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX., MAYO 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Los filósofos se han limitado a interpretar el mundo de distintos modos;
de lo que se trata es de transformarlo.
Karl Marx.*

**Agradezco a Dios, y a mi familia que son el pilar de mi existencia:
Mi padre Raymundo López que nos dio un gran ejemplo de vida.
Mi madre Eva Martínez guerrera victoriosa,
Raymundo Alberto López y Beatriz López Hermanos queridos.**

**Alejandro Angeles esta aventura no ha sido fácil pero nos ha dado grandes enseñanzas,
a mis dos amores Jessica Monserrat Angeles y Alejandro Angeles no se rindan la vida es
una gran oportunidad que hay que disfrutar.**

**Este trabajo, conto con la asesoría de mi muy estimado
Profesor Ángel Ávila al cual agradezco profundamente, su dedicación.**

**A los sinodales: La profesora María Luisa Muñoz, al Profesor Raymundo Morales,
Profesor José Agustín Moreno; y al Profesor Oscar Miguel por su colaboración.**

De manera especial dedico este trabajo al Lic. Enrique Pineda, por ser un líder nato.

Familiares, profesores y amigos que me han acompañado a lo largo de esta experiencia.

**Gracias a mi casa de estudios UNAM, a la Facultad de Economía y a nuestro país México,
por esta gran oportunidad de desarrollo.**



INDICE

INTRODUCCIÓN	4
---------------------------	---

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO NORMATIVO

1.1 El Estado y su papel económico.....	9
1.2 Institucionalismo.....	10
1.3 Sector Público.....	11
1.4 Marco Normativo del Federalismo Fiscal en México.....	12
1.5 Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.....	13
1.6 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).....	14
1.7 Auditoria Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización superior de las legislaturas locales.....	16
1.8 Administración Tributaria.....	18
1.9 Gasto Público.....	19
1.10 Deuda Pública.....	20
1.11 Clasificación de la Deuda Pública.....	22
1.12 El ajuste Fiscal.....	22
1.13 Retos en materia de gasto, al inicio de la Administración 2006 - 2012	24

CAPITULO 2. POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL.

2.1 Estructura de los recursos para el Desarrollo Social.....	25
2.2 Ley General de Desarrollo Social.	26
2.3 El Gasto Público en Desarrollo Social y combate a la Pobreza.....	29
2.4 La Política Social en México a través de los Programas Federales...	31
2.5 Cambio de modelo y Reforma del Estado en México.....	34
2.6 Descentralización y Política Social en México.....	36
2.7 Evaluación de las Políticas Sociales.....	39

CAPÍTULO 3. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

3.1 Federalismo.	40
3.2 El Municipio.	44
3.3 El Federalismo Fiscal.	44
3.4 Centralización, Descentralización y Federalismo Fiscal.	45
3.5 Crisis y ruptura.....	46

3.6	Ley de Coordinación Fiscal.....	47
3.7	Avances en la Coordinación Fiscal.....	48

CAPÍTULO 4. PARTICIPACIONES RAMO 28 Y LAS APORTACIONES RAMO 33 EN EL SISTEMA DE FEDERALIZACIÓN MEXICANO

4.1	El Sistema de Transferencias Federales en México.....	50
4.2	Participaciones Federales Ramo 28.....	54
4.3	Aportaciones Federales Ramo 33.....	56
4.4	Distribución del Gasto Federalizado a los Municipios.....	60

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES EN EL ESTADO DE MÉXICO Y EL ESTADO DE GUERRERO, 2006-2014.

5.1	Contexto Socioeconómico	61
5.2	Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional, en Entidades Federativas seleccionadas de 2006 - 2014.....	73
5.3	Ramo 28 Participaciones pagadas a las Entidades Federativas por Entidad y por fondo.....	75
5.4	Ramo 33 Aportaciones pagadas a las Entidades Federativas por Entidad y por fondo.....	83
	CONCLUSIONES.....	91
	BIBLIOGRAFIA.....	96

INTRODUCCIÓN

El tema que se analiza tiene como contexto un periodo de crecimiento ininterrumpido por un par de crisis económicas en el 2008-2009.

El programa impulsado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari contenía cuatro componentes básicos¹:

- La apertura de la economía mexicana a la competencia internacional.
- Un proceso de privatización y desregulación.
- Un programa de estabilización económica centrado alrededor de un tipo de cambio predeterminado, políticas monetarias fiscales muy restrictivas y,
- Un acuerdo social y económico entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos.

Principalmente en 1994, el último año de la administración de Salinas, gran número de reformas fueron implementadas, destacando entre ellas la aprobación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte².

Asimismo, en dicha administración se dispuso de recursos para financiar programas y proyectos económicos y sociales los cuales significaron una gran masa de capitales foráneos. Ello trajo como resultado déficit en la cuenta corriente, que en 1994 había alcanzado casi el 8% del Producto Interno Bruto, fue financiado con flujos de capital altamente volátiles que hicieron muy vulnerable la economía.

Además, la apertura comercial, materializada en el Tratado de Libre Comercio, provocó la destrucción de gran parte de la planta productiva (empresas medianas y pequeñas). Por tanto el país se encontraba en una frágil situación económica,

¹ Documentos de Trabajo DECON: Ffrench: Macro-employment ILR 27/10/2014 pp.197-198.

fruto de diversas causas, entre ellas el levantamiento de Chiapas, el asesinato del principal candidato presidencial y el proceso electoral en curso.

La grave situación general pudo ser sostenida por poco tiempo por el nuevo Presidente, Ernesto Zedillo. Para diciembre de 1994 la moneda se devaluó en 90.1%, detonó el crecimiento de la inflación, el PIB cayó en 6.2%. El país y el sistema financiero estuvieron a punto de caer en una insolvencia financiera absoluta.

Es notable que en los últimos 20 años, en nuestro país la riqueza generada se ha concentrado, en muy pocos lo que ha agudizado la desigualdad en México ubicándolo entre unos de los países más pobres de América Latina con los mayores niveles de desigualdad. Los factores que explican el crecimiento de la pobreza se vieron acompañados de recorte de empleos en el sector gubernamental, congelamiento de salarios y reducción del gasto social.

Los trabajadores perdieron las prestaciones marcadas en las leyes Federal del Trabajo y del Seguro Social el ingreso ya no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas para él y su familia.

En las últimas tres décadas se registra una caída del ingreso real en casi toda la población. Se calcula, por ejemplo, que la capacidad de compra del salario ha descendido hasta 60% elevando el nivel de la deuda pública producto de las últimas administraciones desde la crisis de 1982.

En México, la política de gasto está contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en cada ejercicio fiscal. El Ejecutivo Federal elabora anualmente el Proyecto de PEF y lo somete a la consideración de la Cámara de Diputados³.

² TLCAN o NAFTA (sigla en inglés): Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue un acuerdo trilateral entre Canadá, Estados Unidos y México puesto en funcionamiento a partir del 1 de enero de 1994.

³ A diferencia de la Ley de Ingresos de la Federación, que debe ser aprobada por ambas cámaras. Corresponde exclusivamente a la de diputados conocer y aprobar el PEF.

En el PEF se establecen con detalle el monto y el destino de los recursos públicos que las dependencias de los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial), los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y los órganos autónomos aplicarán en el año, buscando mantener el equilibrio entre ingresos y gastos para preservar la estabilidad económica del país.

El gasto público tiene un gran impacto para la realización de los programas en el gobierno local la cantidad del monto de recursos que se le asignen desde el PEF en cada ejercicio y su capacidad de operación permitirá un mayor impacto económicos y sociales en beneficio de la población.

Existen dos grandes rubros dentro del PEF que canalizan recursos a las entidades federativas y municipios Transferencias Federales destinados a atender las necesidades económicas y sociales de a través de dos Ramos de gasto; las Participaciones o **Ramo 28**, con una finalidad resarcitoria; y las Aportaciones o **Ramo 33**, con objetivos compensatorios. Sin embargo, hasta el año 2007 las fórmulas a partir de las cuales se distribuía a las entidades federativas, y consecuentemente a los Municipios, consideraban criterios ambiguos para su asignación, lo que introdujo distorsiones en el sistema de transferencias que, por un lado, desincentivó el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y Municipios, situación que provocó una baja recaudación de ingresos propios por parte de dichos órdenes de gobierno, posicionando a México como uno de los países con menor recaudación local.

El presente estudio está constituido por cuatro capítulos donde se aborda desde la normatividad de las Instituciones encargadas de la ejecución del gasto federalizado a nivel nacional y se realiza un análisis comparativo de dicho gasto en dos entidades: el Estado de México y el Estado de Guerrero, los cuales presentan diferencias notorias en cuanto a sus recursos transferidos y el impacto social en la vida de su población.

El primer capítulo presenta el marco Normativo que rige al federalismo en México y las instituciones que ayudan a fortalecer la ejecución de las leyes se explica la función del gasto público y la deuda pública porque en ellos se centra la importancia de las transferencias.

En el capítulo segundo se presenta un panorama de la política social en México con el objetivo de mostrar la distribución de las transferencias federales y el impacto en la población a través del período de estudio.

En el capítulo tres se analiza el Federalismo Fiscal en nuestro país destacando la importancia del municipio y los fundamentos de la Ley de Coordinación Fiscal su operación para la distribución del Ramo 28 y Ramo 33.

En el capítulo cuarto se presentan cada uno de los fondos que integran las Aportaciones del Ramo 28 y los elementos de las Participaciones del Ramo 33, así como la distribución del gasto federalizado a los municipios.

En el capítulo quinto se describe y analiza el gasto federalizado a partir de la Participación y Aportación registrada Estado de México y el Estado de Guerrero, mediante un análisis comparativo de las transferencias federalizadas durante el periodo 2006-2014 para la realización de proyectos y programas económicos y sociales en beneficio de la población y de los gobiernos locales mencionados.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones generales derivadas de la investigación y realizan algunas consideraciones sobre el tema abordado.

JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN

México es un país de gran riqueza, que se extiende a lo largo de su territorio el cual se divide en Estados, Municipios y localidades, de tal manera que los recursos asignados a cada uno suelen ser distribuidos y los recursos otorgados por el Ramo 28 y las Aportaciones del Ramo 33. Esto, a su vez, tiene como probables consecuencias una asignación ineficiente de recursos, provocando problemas reflejados en el desarrollo social.

El artículo 25 de la Ley de Coordinación fiscal (LCF) determina que: “Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto a la participación de los Estados, Municipios y Distrito Federal, se establecen las Aportaciones, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, y el 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 LCF. Actualmente existen ocho Fondos de Aportaciones encaminados a una distribución veraz y oportuna a través de cada Estado.

Las reformas de descentralización y la transición democrática mexicana no sólo han permitido a las autoridades municipales un creciente protagonismo sino que han conferido una nueva vitalidad a la dinámica local.

Los Municipios son el entorno en donde las personas disfrutan sus derechos, toman decisiones, se relacionan social y políticamente. Allí se encuentran sus seres queridos, su trabajo y su patrimonio.

OBJETIVO

El objetivo principal de esta investigación es examinar los resultados obtenidos, en términos de los recursos asignados en Participaciones del Ramo 28 y la distribución de los recursos de los fondos del Ramo 33 en educación, salud, seguridad e infraestructura social, con el propósito de conocer los avances en política pública derivadas de la asignación de los recursos públicos hacia los Estados y Municipios del país; en particular de los recursos asignados para el Estado de México y el Estado de Guerrero en el período de 2006 al 2014 y su impacto en el desarrollo social.

HIPÓTESIS

“En los últimos años se han canalizado mayores recursos desde la federación hacia los Estados y Municipios; que no necesariamente se ve reflejado en una mejoría en las condiciones de vida de la población local; provocando además una mayor dependencia de las entidades federativas y municipales respecto del gasto federal”.

El sistema fiscal mexicano se rige bajo un principio de federalización de los recursos públicos canalizados hacia los Estados y Municipios a través del Ramo 28 y el Ramo 33 indicados en el presupuesto de egresos de la federación de cada ejercicio fiscal. La actual Ley de Coordinación Fiscal establece la participación de las haciendas públicas de los Estados y Municipios en los ingresos federales; distribuye entre ellos dichas Participaciones; fija regla de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituye los organismos en materia de coordinación fiscal y da las bases de su organización y funcionamiento.

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO NORMATIVO.

1.1. EL ESTADO Y SU PAPEL ECONÓMICO.

Para entender la importancia del Estado en la evolución económica y social es necesario iniciar con la definición de dicho concepto de acuerdo a José Ayala⁴:

***El Estado:** Es una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que /os individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad. En este sentido el Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos en el intercambio económico [...].*

El poder del Estado esta originado en las funciones que le demanda la sociedad o que el Estado impone a la misma; las funciones difícilmente se podrían realizar sobre la única base de cooperación voluntaria de las partes involucradas, ya que se necesitan mecanismos de presión que garanticen su cumplimiento.

Stiglitz⁵, nos dice que los mercantilistas en el siglo XVIII definían el papel del Estado fomentando activamente el comercio y la industria, es decir, el Estado fungía como el motor y el estímulo para fortalecer las actividades comerciales e industriales. En 1776, Adam Smith escribió su obra “La Riqueza de las Naciones” precisando que el Estado debía desempeñar un papel limitado, ya que defendía que la competencia y el ánimo de lucro llevaban a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a servir al interés público, dando por resultado que los agentes económicos llegaran a competir entre sí, dando así la oferta de bienes que la sociedad requería, es así que solo sobrevivían las empresas que producían lo que se deseaba y al precio más bajo.

El cambio estructural en México se observa a través de una serie de medidas del ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1982-1985). La primera generación de reformas (1986-1994); la profundización del cambio estructural (1995-2000) y, a partir de 2001, el agotamiento del impulso inicial de las reformas⁶.

⁴ Ayala Espino José. Economía del Sector Público mexicano. México, D.F. Esfinge, 2001

⁵ Joseph E. Stiglitz , 2000, "Economía del Sector Público", Barcelona pág. 13

⁶ Codera Campos, Rolando y Lomelí Venegas, Leonardo, El cambio estructural en México (1982-2004); elementos para una

Con el triunfo del pensamiento neoliberal y el calor de la deuda externa, se ponen en práctica en América Latina (y en otros muchos otros países del mundo) una serie de reformas recomendadas por el FMI, el Banco Mundial, la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, instituciones radicadas en Washington D.C., Capital de los Estados Unidos de Norteamérica.

Esta etapa se caracteriza por un conjunto de reformas, destinadas a alterar la estructura de la economía, que cubren muchas áreas relacionadas entre sí y todas tienen el propósito de manejar eficientar el sistema económico.

El Estado mexicano nada hizo para incrementar en el mercado mundial los precios del petróleo. Con sus políticas económicas, el gobierno expulsó a los trabajadores obligándolos a migrar.

El aumento de las transferencias gubernamentales a las familias pobres del país (la ampliación de la cobertura del programa Oportunidades, que vino a sustituir Progresá) y, en alguna medida más bien modesta y marginal, las remesas de dinero de los migrantes a sus familias en México (recibidas a todos los deciles y sólo benefician a cerca del 33% de la población pobre del país), para el gobierno más que una compensación, resultó la caída general de ingresos y el desempleo, resultado del desplome de la economía entre 2000 y 2003.

Entre el 2001- 2006, la economía mexicana dispuso de cuantiosas divisas. Más de 300 mil millones de dólares entraron al país, por concepto de exportación petrolera, remesas de los trabajos mexicanos residentes en el extranjero (principalmente en Estados Unidos), inversión extranjera directa y turismo. Tan sólo durante el primer trimestre de 2006, entraron más de 32 mil millones de dólares por dicho concepto.

1.2. INSTITUCIONALISMO.

Las instituciones influyen en la vida cotidiana de la sociedad demandando beneficios que intervienen en la distribución, generando un problema de asignación. Las instituciones tienen distintas teorías mismas que se diferencian en dos grupos; las primeras hablan de los beneficios colectivos, mientras que las segundas enfatizan en los problemas sociales y distributivos que estas provocan, ya que los agentes con mayor poder en las instituciones tendrán más capacidad de manipular estas a su favor.

La economía neoclásica nos dice que las instituciones son el resultado del proceso de intercambio en el mercado, en este mercado incluyen al Estado, y es así como se seleccionan de acuerdo con los criterios de eficiencia económica⁷.

Las instituciones son el resultado de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (elección pública, partidos políticos, etc.) subrayando que no es necesario que intervenga el mercado, más bien puntúan la intervención de los que están localizados fuera del mercado (organismos legislativos).

Las instituciones se mantienen dada la competencia del mercado y entre las mismas instituciones. Siendo así las más fuertes y eficientes las que sobreviven, las nuevas formaciones institucionales pueden emerger gradualmente mientras desaparecen las antiguas.

Las instituciones se dan conforme a los cambios en la asignación de recursos, capital, tecnología y fuerza de trabajo son importantes, pero lo crucial son las reglas y las convenciones diseñadas por los individuos para convivir en la sociedad.

1.3. SECTOR PÚBLICO.

El sector público en México se puede analizar desde las siguientes perspectivas:

Por su institucionalidad o marco normativo: Es la estructura constitucional y las leyes reglamentarias que establecen el marco jurídico en el cual se desenvuelven las actividades del sector público.

Su estructura orgánica o tipo de organización: El sector público se organiza de acuerdo con el marco legal existente. Este determina la estructura del gobierno central, de los gobiernos estatales y los Municipios.

El proceso político de toma de decisiones públicas: A través de este proceso se relacionan a los distintos grupos de la sociedad con el Estado, pero también sus distintos niveles de gobierno y sus distintos órganos y agencias.

Por su tamaño: el tamaño el sector público refleja la importancia que le dan los distintos grupos sociales; las necesidades sociales y económicas acumuladas o futuras y finalmente la ideología política en un régimen o sistema.

⁷ Ayala Espino, Instituciones y Economía: Una Introducción al neoinstitucionalismo económico 2000.

El Sector Público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública, los recursos están organizados y sometidos a un orden institucional y legal prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias.

Así el sector Público es la autoridad formal para tomar decisiones que trasciendan a los grupos privados y al mercado, lo cual le otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales disponen la economía y la sociedad en su conjunto.

Desde el punto de vista de Stiglitz⁸ para un economista, la economía del sector público centra su atención en las elecciones entre el sector público y el privado y en las elecciones dentro del propio sector público,

Uno de los principales objetivos de la economía del sector público, **es evaluar las distintas propuestas que se formulan para modificar, la intervención económica del gobierno, la función de los economistas.**

1.4. MARCO NORMATIVO DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

La distribución de recursos pertenecientes a los Estados y los Municipios se sustenta en un marco legal establecido en la Constitución Política Mexicana⁹ los artículos 74, 79 115, 116, y 134 a través de los cuales se regula por los siguientes criterios: eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y algo muy importante en nuestro estudio, la Coordinación dichos artículos señalan los siguientes:

- **Artículo 74, fracción VI.-** Revisar la cuenta pública del año anterior, para evaluar los resultados de la gestión financiera y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas.
- **Artículo 79.-** Establece la función de fiscalización conforme a lo principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, Manual de Transferencias Federales para Municipios y confiabilidad. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos.

Artículo 115. La estructura institucional y administrativa de los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

⁸ E. Stiglitz , 2000, "Economía del Sector Público", Baelona,756 pág. 117

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

- **Artículo 116.-** Las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.
- **Artículo 134.-** Establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, habrán de administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados¹⁰.

1.5. LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN.

En materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, esta ley se sustenta en el Artículo 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución. En los artículos 1, 4, 37 y 15, Comprenden la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las Participaciones federales, así como la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática.

Fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los Municipios y los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las Participaciones federales.

La ASF podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

1.6. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPRH).

La ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contiene aspectos importantes para las finanzas públicas de las entidades federativas. Se dictaminó por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y fue publicada en DOF el 30 de marzo del 2006.

Artículo 1. La presente ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar el Artículo 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reglamenta la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios. En materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED y la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la observancia de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 10.- de la Ley se regula el otorgamiento de subsidios o donativos por parte de las dependencias y entidades a entidades federativas o particulares, estableciendo que estos mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, y que el otorgamiento de dichos recursos se realizará a través de los fideicomisos que constituyan las entidades federativas o los particulares.

En los **Artículos 19, 20 y 21** de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se considera el tratamiento de los ingresos excedentes que resulten en un ejercicio fiscal respecto a los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades.

Artículo 74- La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley.

Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen.

Artículo 76.- Informar a la Secretaría previamente a la realización de cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, políticas de precios, adquisiciones, arrendamientos, garantías de compra o de venta, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los subsidios y las transferencias. Si las modificaciones implican una adecuación

presupuestaria o una modificación en los alcances de los programas, se requerirá autorización de la Secretaría conforme a lo establecido en el art 58 y 59 de esta Ley.

Artículo 82.- Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. En la suscripción de convenios: Deberán asegurar una negociación equitativa.

Artículo 83.- Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos.

Artículo 117.- Los ejecutores de gasto informarán a la autoridad competente cuando las infracciones a esta Ley impliquen la comisión de una conducta sancionada en los términos de la legislación penal.

1.7 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.

La ASF¹¹ es una institución técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas. Como órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión, y se rige por un marco jurídico, técnico y ético.

En el marco de las disposiciones del Artículo 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y con el fin de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y Municipios, la Auditoría Superior de la Federación suscribió con cada

¹¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

una de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas locales (EFSL) un convenio de coordinación y colaboración a principios de 2010, sustituyendo los acuerdos que se habían llevado a cabo en la década anterior.

Al amparo de esos convenios, la ASF y las EFSL coordinan acciones para fiscalizar los recursos federales que la Federación transfiere a las entidades federativas y Municipios. Esta estrategia ha permitido fortalecer el alcance de la acción fiscalizadora y representa una base relevante de impulso en el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización.

Con el fin de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos federales, y en el marco de la reforma hacendaria integral propuesta por el Ejecutivo Federal, se modificó la ley para establecer disposiciones específicas que están contenidas en su Título Cuarto, “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas”, Capítulo III, “De la Transparencia e Información Sobre el Ejercicio del Gasto Federalizado”. También se hicieron modificaciones en el mismo sentido a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

El Artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que las entidades federativas deberán remitir al Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, un informe trimestral sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del Ramo General 33 transferidos.

Se establece también que la información que entreguen las entidades federales deberá incluir la que corresponda a los fondos municipales de Aportaciones federales (FAISM y FORTAMUNDF), que tendrá que proporcionarse a más tardar 20 días naturales después de terminado cada trimestre.

La SHCP la entregará al H. Congreso de la Unión y, adicionalmente, la publicará en su página de internet. A su vez, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán publicarla en sus órganos locales oficiales, páginas de internet y en otros medios de difusión.

La SHCP emitió los Lineamientos Generales de Operación para la entrega de los recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008. Asimismo, el 25 de febrero de 2008 publicó los Lineamientos para informar sobre el ejercicio destino y resultados de los recursos federales transferidos a las Entidades Federativas.

Finalmente, para la entrega de los recursos del Ramo general 33 Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios, rinden cuentas de los recursos transferidos por la Federación, serán definidos de común acuerdo entre la SHCP, de acuerdo y el **Artículo 33, fracciones I y III**, de la Ley de Coordinación Fiscal los gobiernos estatales y las dependencias coordinadoras de los fondos, difundirán entre su población, mediante la publicación en los medios oficiales de difusión de los Municipios, en sus páginas de internet o en otros medios locales. Para el caso del FAISM es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en el del FORTAMUNDF es la propia SHCP.

Artículo 134.- Establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, habrán de administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En los hechos, los Municipios no han realizado estas evaluaciones, ya que no se ha desarrollado esta práctica en las administraciones municipales, ni parece disponerse de las capacidades para ello. En tal sentido, esta desatención a la norma también representa un vacío importante en el proceso de rendición de cuentas, puesto que limita a los ciudadanos el conocimiento de los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos transferidos.

1.8. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

La administración tributaria recauda los ingresos que la Ley ha dispuesto otorgar al Estado para solventar el gasto público y promover determinados efectos extra-fiscales.

El 1º de julio de 2008, se introduce el Impuesto a los Depósitos en Efectivo IDE como contribución complementaria ISR y auxiliar en el control de la elusión fiscal. El IDE permite identificar la entrada de efectivo en el sistema financiero, lo que es esencial para el combate a la informalidad.

Esto ha servido para fortalecer las labores de fiscalización, pues el SAT puede comparar las cantidades de efectivo depositadas por los contribuyentes con sus declaraciones de ingresos a la SHCP.

El gasto público permite que el gobierno proporcione servicios como educación y salud, realice obras públicas como carreteras y puentes, y otorgue servicios básicos como agua y electricidad; también hace posible la operación de

programas sociales de combate a la pobreza, seguridad pública y desarrollo económico, así como el funcionamiento del Congreso de la Unión, el sistema electoral, el federalismo y la procuración e impartición de justicia.

1.9. GASTO PÚBLICO.

La expansión del gasto público en México dentro del esquema del intervencionismo estatal tenía como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico del país y efectivamente logró propiciar un vigoroso proceso de crecimiento económico a lo largo de más de cuarenta años con tasas promedio anual del 6%. Es notorio que a partir de la década de los ochenta, el ritmo de crecimiento económico se vuelve más lento, mostrándose tasas de incremento inferiores a las del período anterior e incluso negativas en algunos años.

A partir de la gran crisis de 1982 se observa una diferencia entre el comportamiento del gasto público con el PIB, sobre todo a partir de 1986 en que la recuperación del crecimiento del PIB no va acompañada del crecimiento del gasto el cual se mantiene en tasas de crecimiento negativas hasta 1993, esto significa que el gasto como propulsor del crecimiento ha sido sustituido por otros factores, los que, sin embargo, no logran propiciar el amplio y permanente crecimiento que logró el primero.

Sin embargo, a partir de 1985 deja de existir una conexión entre el comportamiento del gasto paraestatal y el PIB ya que mientras el gasto inicia una profunda caída que se prolonga hasta 1999, el PIB muestra una trayectoria distinta, con un ascenso importante sobre todo a partir de 1989. De igual modo a partir de 1987, el gasto público inicia un proceso de contracción acumulada que se extiende hasta 1996 y que lo separa de la trayectoria que muestra el PIB.

El descenso del gasto público se reflejó en una contracción muy amplia del gasto paraestatal que, expresado como proporción del PIB, descendió de un 20% en 1981 a un 6.6% en 1999, es decir, se redujo un 67%.

Las reformas económicas que se implementaron en México desde 1983, se basaron en una profunda reorganización económica del Estado, es decir, en la reformulación de la forma y la magnitud de su intervención en la economía, en particular en cuanto a:

- a) La determinación del destino y montos del gasto público y
- b) La existencia del Sector Paraestatal, es decir, su participación como propietario

de empresas y productor de bienes y servicios con capacidad para dirigir el rumbo y ritmo del desarrollo nacional¹².

Estos dos aspectos constituyeron el eje del proceso de reformas, porque se consideraba que la participación directa del Estado limita e inhibe el funcionamiento adecuado del mercado al reducir los espacios de acción y expansión empresarial privada, mientras que el volumen y destino del gasto público es identificado como el origen de la crisis fiscal y de la crisis económica nacional. Es decir, el núcleo del modelo intervencionista era, precisamente, el gasto público y el sector paraestatal, en ellos se puede observar con mayor énfasis y notoriedad la gran transformación económica del país.

En materia de gasto público, la reforma hacendaria buscó mejorar la eficacia y la transparencia mediante medidas novedosas y la reorientación de los egresos, destinando más a la inversión y menos al gasto corriente. A partir de 2006, se introdujeron cambios sustantivos en el país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las Entidades Federativas y los municipios con recursos federales. Desde entonces, y a la fecha, se ha trabajado intensamente para que el PBR se convierta en una realidad en la Administración Pública Federal (APF). A fin de retroalimentar el esquema presupuestario con indicadores de desempeño y evaluaciones de las políticas públicas; se fortalecieron los mecanismos de fiscalización para hacer más ágil, oportuna y transparente la revisión del gasto público en los tres órdenes de gobierno.

1.10. DEUDA PÚBLICA.

Como lo menciona José Ayala, “la deuda pública es una obligación que adquiere el gobierno de pagar un rendimiento monetario a los retienen legalmente los documentos de deuda (bonos del gobierno) en un momento dado”. Un aspecto importante es la existencia de un retopago, es decir las personas que pagaran la deuda existen en el futuro, después de las que reciben el préstamo, estableciendo una relación intertemporal entre los contribuyentes fiscales, los prestamistas y los beneficiarios; por lo tanto es necesario que la deuda contratada en el presente sea empleada para financiar bienes de consumo durables que se traducirán en beneficios futuros (inversiones en infraestructura, en empresas productoras de bienes y servicios mejor educación y salud un mejor gobierno etc.).

¹² Aspe Armella, Pedro, El camino Mexicano de la Transformación económica, F.C.E., México, 1993. y Clavijo, Fernando, (comp.) Reformas económicas en México 1982-1999, F.C.E. México, 2000. Gasto Público y Sector Paraestatal en México Hilario Barcelata Chávez.

La deuda permitirá aprovechar el ahorro del sector privado o el ahorro externo para llevar a cabo proyectos de inversión rentables que incrementen el bienestar de la sociedad; también representa un instrumento útil en el manejo de la política monetaria de un país, debido a que mediante la política de emisión de deuda pública el gobierno establece el nivel y las tasas de interés, mientras que a través de las operaciones de mercado abierto, es decir, la compra y venta de títulos de deuda pública interviene variado el volumen de liquidez existente en la economía.

Las principales razones para recurrir a la deuda pública son las siguientes:

Situaciones de emergencia: Se refiere a circunstancias difíciles de prever, como son guerras o destres naturales.

Construcción de obras públicas: Establecida de antemano por la política de aplicación de servicios públicos, que por su carácter permanente y de gran cuantía no pueden ser cubiertos por ingresos ordinarios, o bien con el fin de combatir en una recesión.

Hacer frente al déficit presupuestal: Como consecuencia de la aparición de una emergencia de grandes proporciones (como en el caso de devaluaciones, fugas de capital) y de ciertas limitaciones gubernamentales de corto plazo, o que en el largo plazo sea difícil de superar.

Para pagar deuda: En algunas ocasiones se recurre a la deuda pública cuando es necesario cubrir deuda vieja o pagar el servicio de la misma.

La deuda pública se considera como un ingreso extraordinario, es decir es una parte de aquellos recursos financieros que percibe el sector público de manera irregular o complementaria, aunque en el caso de México, y de otros países en vías de desarrollo, a partir de los años setenta se convirtió en un tipo normal de cobertura de gasto público, sobre todo en los grandes programas de inversión.

Las funciones de la deuda pública son:

- Canalizar recursos para usos productivos de aquellas áreas que tienen excedentes hacia aquellos que no los tienen.
- Proporcionar valores libres de riesgo y de gran liquidez atrayendo así diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales diversos.
- Incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos

financieros de ahorro e inversión.

- Expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos.
- Manejo de la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

En general se considera que la deuda pública tiene como función la de compensar la insuficiencia de ingresos gubernamentales, es decir solventar las situaciones en que los ingresos efectivos ordinarios resulten insuficientes para sufragar los gastos a las que se enfrentan las entidades federativas por lo que estas se ven obligadas a la práctica del endeudamiento con particulares o con instituciones públicas o privadas¹³.

1.11. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.

La deuda pública se puede clasificar dependiendo de su origen, su plazo de amortización (proceso de cancelación paulatina de un empréstito) o el tipo de acreedor externo el origen de la deuda está compuesta por:

Deuda pública interna: Está constituida por los recursos provenientes de los particulares nacionales. Su recaudación se da a través de instrumentos financieros, en México podemos mencionar a los certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), bonos ajustables del gobierno Federal, entre otros.

Deuda pública externa: Es la que se contrata con los diversos externos como son: bancos privados transnacionales y organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁴.

1.12. EL AJUSTE FISCAL EN EL SIGLO XXI.

El profundo ajuste en la política de gasto público respondía a dos objetivos concretos:

- a) Alcanzar el equilibrio presupuestal porque ello brindaría estabilidad a la economía, bajo la consideración de que la causa de la inflación y las distorsiones en los mercados tenían su origen en el déficit público.

¹³ José Ayala Espino, Economía del Sector Público Mexicano. Capítulo 12 1997 pp 308.-316

¹⁴ INEGI, EL ABC., 1994 P. 11

-
- b) Reorganizar las prioridades presupuestales del Estado a la luz del reconocimiento de la necesidad de renunciar a sus tareas productivas y sociales.

El primer objetivo se deriva del deterioro financiero que experimentó el Estado, debido a los desajustes presupuestales de las finanzas paraestatales. Para 1983, después de 10 años de superávit constantes, el balance total del sector público muestra un déficit que alcanza un 11.5% en proporción del PIB.

En cambio el sector paraestatal obtiene un superávit, después de 14 años de déficit constantes, debido por una parte a la reducción del gasto paraestatal y al incremento de las transferencias que permiten aliviar la situación financiera del sector paraestatal deteriorando la del sector público.

Se observó, en los años siguientes que el déficit público persiste a pesar de que el volumen de transferencias disminuye dramáticamente, al igual que el gasto paraestatal.

El segundo objetivo se deriva de la nueva concepción sobre las funciones del Estado y se manifiesta en la reorganización de la estructura interna del gasto público. Proporción igual a la que tuvo en 1934, año en que, todavía a la distribución del gasto se realizó bajo criterios financieros liberales y que, además, no volvió a ser tan baja durante toda la etapa de vigencia del Estado Intervencionista.

Del mismo modo, la renuncia a las tareas sociales del Estado canceló la vía de las reformas sociales, manifestando una reducción de la participación del gasto social, que en 1985 representó apenas el 6.8% del total, mientras que durante los setentas tuvo valores hasta del 25% como en 1972 y en ningún año de esa década participó con menos del 16.4%. Sin embargo, a partir de 1988, este rubro recupera su participación, de manera que hacia 1996, representaba un 25% del total. Esto no significa, que el Estado haya recuperado sus funciones sociales, en realidad lo que sucedió es que, ante el deterioro del nivel de bienestar, resultado de las reformas económicas, se vio obligado a implementar una política social que amortiguara el impacto de los ajustes, denominado reformas sociales¹⁵.

Los cambios en la participación del gasto administrativo, particularmente a partir de 1984, cuyos valores contrastan con los de la etapa intervencionista, denotan la

¹⁵ Para una discusión teórica sobre los contenidos de la política social véase Barcelata Chávez, Hilario, "Política y gasto social" en Revista Urna No. 2, CEE, Xalapa, Ver, 1996.

renuncia del Estado a su papel impulsor del crecimiento y del mejoramiento del bienestar social y la recuperación de los principios del Estado Administrador.

1.13. RETOS EN MATERIA DE GASTO, AL INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN 2006-2012.

A pesar de los avances logrados, el equipo que llegó a la SHCP en diciembre de 2006 halló una serie de asuntos que requerían atención decidida e inmediata para poner en marcha, con éxito, el programa económico del nuevo gobierno.

Algunos de los mayores retos tenían que ver con mejorar la calidad del gasto, particularmente del gasto corriente. El problema no era simplemente recortarlo, sino lograr una composición más eficiente y razonable que privilegiara la atención a las necesidades de la población por encima de los recursos necesarios para la operación del gobierno. “Hacer más con menos” era la instrucción inequívoca del presidente Calderón, y el equipo hacendario se dio a la tarea de adoptar las medidas oportunas para cumplirla.

Mejorar la calidad del gasto implicó asimismo adoptar el modelo de Presupuesto Basado en Resultados (PBR), para eliminar las inercias que favorecían desmedidamente las asignaciones presupuestales a varios programas que, lejos de servir a la población, alentaban el clientelismo y, en algunos casos, la extracción de rentas.

Recomponer el gasto y medir sus resultados para decidir las asignaciones presupuestales subsecuentes requirió el acompañamiento de una ambiciosa política de transparencia y rendición de cuentas, en cuyos fundamentos legales se había avanzado en la administración anterior, a sabiendas de que, para ponerse en práctica, éstos necesitarían mucho esfuerzo y recursos elevados.

El equipo que arribó a la SHCP en diciembre de 2006 identificó además que los problemas ocasionados por la incompatibilidad y los desfases existentes entre los distintos sistemas contables que llevaban los Estados, los Municipios y las propias dependencias de la Federación tenían que solucionarse inmediatamente y de manera coordinada, para asegurar una homologación tersa y resistente en el largo plazo.

CAPITULO 2.

POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL.

2.1. ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL.

En este capítulo se desarrolla la operación de los recursos federales destinados a los Estados y Municipios para atender de manera oportuna las necesidades prioritarias en beneficio de la sociedad local.

En México, la pobreza se ha convertido en un fenómeno persistente a partir de los últimos 20 años. Las cifras oficiales reflejan que una cuarta parte de la población vive en pobreza extrema convirtiendo esto en el reto más importante de gobierno. Desde la época de los 80 se han venido implementando programas sociales, orientados a combatir la pobreza lo que ha originado la creación de instituciones, que ejecutan programas orientados a atender a los grupos más vulnerables.

En la operación de Progres¹⁶ Programa de Educación, Salud y Alimentación participaron, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como también el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas eran los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como de la operación de los componentes respectivos de progres. Y con el apoyo de las autoridades municipales, los Estados más fueron: Chiapas, Guerrero Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz en su período de operación 1998-2000.

Cuadro 1. (Progres) Gasto ejercido por entidad federativa seleccionada, 1998-2000 millones de pesos

	1998	%	1999	%	2000	%
Total nacional	3,399.0	100	6,890.0	100	9,587.0	100
Chiapas	117.3	3.5	592.9	8.6	930.5	9.7
Guerrero	246.2	7.2	495.3	7.2	685.5	7.2
México	171	5	424.5	6.2	616.9	6.4
Michoacán	125	3.7	382.9	5.6	534	5.6
Oaxaca	205.5	6	443.4	6.4	759.9	7.9
Puebla	290.6	8.6	542.4	7.9	768.7	8
Veracruz	372.2	11	656.4	9.5	1,050.50	11

Fuente: Elaboración propia información de la Secretaría de Desarrollo Social.

¹⁶ La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la Coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de Progres (Conprogres) Órgano creado con el objetivo de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progres.

2.2. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

En la Administración de Vicente Fox el 20 de enero de 2004 fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual representa el primer ordenamiento legal en México que regula los programas y las acciones públicas orientados a la atención de los derechos sociales de la población, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; precisa cuales son las instituciones públicas responsables del Desarrollo Social y define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; además busca evitar la subordinación de esta política a los vaivenes de la política económica al establecer que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público por lo que no podrán sufrir disminuciones, en términos reales, en sus montos presupuestales, y establece que estos se incrementarán en la proporción en la que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de la Política Económica y que el gasto social per cápita no podrá ser menor al asignado en el año anterior.

La LGDS se sustenta en los siguientes nueve principios.

- *Libertad*
- *Justicia distributiva*
- *Solidaridad*
- *Integridad*
- *Participación social*
- *Sustentabilidad*
- *Respeto a la diversidad*
- *Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades,*
- *Transparencia.*

Y considera como derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social.

En ella se definen los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social y se establece que ésta deberá propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; buscará promover un desarrollo económico con sentido social, el cual se entiende como aquel que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución. La política nacional tendrá como vertientes la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleos, el autoempleo y la capacitación, la seguridad social y programas asistenciales, el desarrollo

regional, la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

Asimismo en la ley se prevé la definición de Zonas de Atención Prioritaria, áreas o regiones de carácter rural o urbano, cuya población registre índices de pobreza o marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Se establece que el Ejecutivo Federal revisará anualmente esas zonas y la Cámara de Diputados hará la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria con el efecto de asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población; establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas y realizar obras de infraestructura social.

También considera el fomento del sector social de la economía, para lo cual los tres niveles de gobierno impulsarán actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos. Asimismo, estimulará la organización de personas y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos, identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación y asistencia técnica para la realización de estas actividades.

En materia de planeación, establece que el desarrollo social se deberá incluir en los programas municipales, estatales, institucionales y regionales, así como el Plan Nacional de Desarrollo. En esta vertiente incorpora los principios del federalismo, al establecer que los tres órdenes de gobierno harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, y precisa que los Municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, y precisar que los Municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social.

Con el propósito de garantizar la coordinación, concertación y colaboración de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional, se establece instituir el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

El 20 de julio del 2007 se creó una Comisión Nacional de Desarrollo Social que serviría como instrumento de coordinación de los programas acciones o inversiones acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional.

Se estipula la creación del consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana y conformación plural. Su objetivo es analizar y proponer acciones y programas que inciden en el cumplimiento de la política Nacional. Se considera, asimismo, la creación de la Contraloría Social como mecanismo de los beneficiarios para que de manera organizada puedan verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Se incorporan mecanismos de evaluación a través del artículo 36¹⁷ de la Ley General de Desarrollo. En el que se menciona: Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso Corriente Per Cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

La incorporación de estos indicadores permite que los trabajos orientados a dimensionar la pobreza, presenten una visión más completa de las condiciones de vida de la población, al mismo tiempo proporcionarán mayor exactitud que la ofrecida por la metodología anterior, la cual se sustentaba principalmente en niveles de ingreso y en el costo de una canasta de bienes básicos. Además, los estudios del Consejo deberán hacerse con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

¹⁷ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf

Aunque se reconoce que la LGDS ha tenido avances, no se puede exigir desde el punto de vista jurídico los derechos sociales que se manifiestan en varios artículos de la Constitución como el Artículo 3 sobre educación, el Artículo 4° los derechos de los pueblos indígenas, la igualdad de género, o un medio ambiente adecuado, y a la vivienda digna, el Artículo 25 de la rectoría del Estado en el fomento del desarrollo económico del empleo y una más justa repartición del ingreso y la riqueza, o el Artículo 123 que establece el derecho al trabajo digno, sin que tengan expresión concreta y satisfactoria en la realidad social del país.

Como antecedente cabe señalar que en el sexenio de Ernesto Zedillo, producto de los programas aplicados, hubo un descenso significativo de la población en situación de pobreza alimentaria que pasó de 35.3 millones a 23.7 millones entre 1996 y 2000, lo que significó que 11.6 millones, pudieron acceder a niveles alimenticios básicos.

Por su parte, durante el gobierno del Vicente Fox, 4.7 millones de personas consiguieron rebasar el umbral de pobreza alimentaria en que se encontraban. Cabe destacar que la población en esta situación de pobreza se redujo a nivel de 17.9 millones durante los primeros cuatro años de la administración, sin embargo, esta tendencia se revertió en el año 2005 cuando 1.1 millones de personas más no pudieron satisfacer sus necesidades alimenticias básica, con lo que en 2005 la pobreza extrema alcanzó a 19 millones de habitantes.

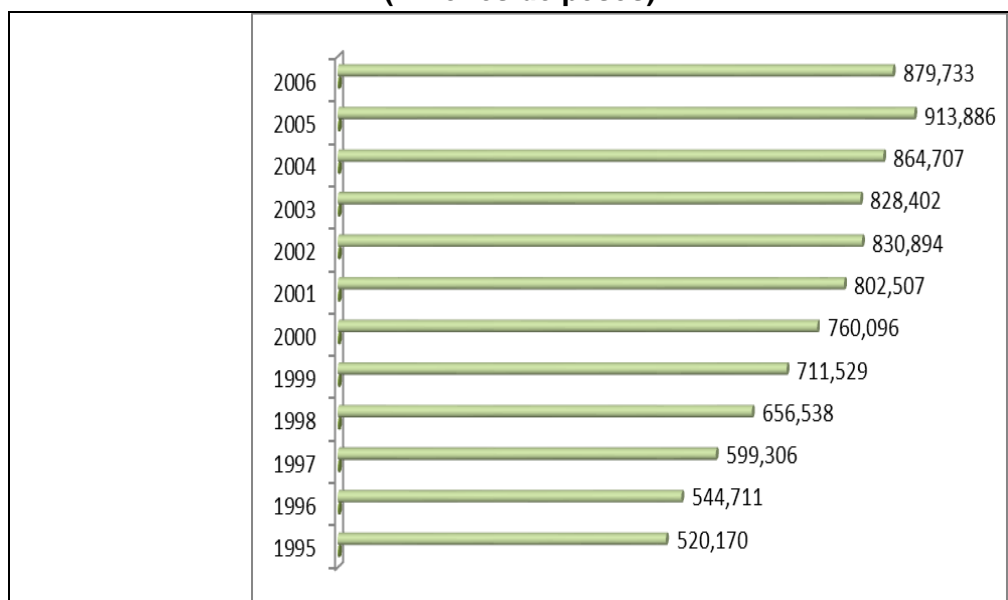
2.3 EL GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA.

En el periodo 2001-2006 se canalizaron poco más de 714 mil millones de pesos, para reducir la pobreza. El gasto en este rubro en 2006 fue, en términos reales, superior en 52.8% al que se ejerció en 2001, y con porcentaje del PIB estos recursos pasaron de 1.2% a 1.6%, respectivamente. Lo anterior se reflejó en el gasto per cápita realizado, de 961 mil millones de pesos en 2001 a 1,396 mil millones de pesos lo que significó un crecimiento promedio anual de 7.5%¹⁸.

El comportamiento del gasto público muestra que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo significativo por aumentar los recursos presupuestales destinados a desarrollo social y a la superación de la pobreza. Pero también pone de relieve que no basta con el sólo aumento de los presupuestos para combatir la

pobreza. Ya que como se puede observar, en el periodo de 1995-2000 con recursos presupuestales menores en términos absolutos, como porcentaje del PIB y como proporción del gasto programable, el combate a la pobreza tuvo mejores resultados que en el periodo de 2001–2006. La diferencia se encuentra en el desempeño económico de cada uno de los periodos. Mientras que en el primero el PIB creció en promedio anual 3.5%, en el segundo apenas lo hizo a una tasa promedio anual 2.1%.

**Cuadro 2. México: Gasto en Desarrollo Social 1995-2006
(Millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con información de la SEDESOL.

El gasto destinado a desarrollo social aumentó 9.6% en términos reales entre 2001 a 2006, al pasar de 520,170 millones a 879 733 millones de pesos. No hay duda que en los últimos años se han realizado esfuerzos importantes para destinar mayores recursos para satisfacer necesidades sociales, pero también se debe reconocer que el monto de esos recursos se encuentra muy lejos de lo que países con mayor compromiso con el bienestar destinan a las necesidades de su población. En una comparación internacional de lo que los distintos países destinan a esta problemática mostraría la escasez de los recursos que México asigna al desarrollo social.

¹⁸ Citado en Cabrero, E. (2003), "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (Coord.). Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

2.4. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS FEDERALES.

La descentralización, la focalización y el re direccionamiento del gasto han sido una constante en las principales acciones del sector público para atender a la población más vulnerable. En México el proceso de incorporar este tipo de características en las acciones de gobierno se ha dado a partir de la denominada reforma del Estado, iniciada en los años ochentas.

Asimismo, es importante considerar la relación entre el número de habitantes, en México existen 2,456 Municipios, de los cuales, el 7% tienen más de 50,000 habitantes, entre los recursos de la administración municipal; los Municipios con mayor población tienen un promedio de 1,600 trabajadores y un plan de desarrollo, mientras que los de menor población tienen en promedio 60 empleados (en algunos casos menos de 20 empleados) y sólo una quinta parte cuenta con un plan de desarrollo. El grado de autonomía de los gobiernos municipales difiere según el número de habitantes, dado que los de mayor población obtienen casi la mitad de sus ingresos de impuestos y derechos locales, mientras los demás provienen de transferencias del gobierno federal¹⁹.

La tendencia a la descentralización²⁰ de funciones, ha ocasionado que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios.

Por otra parte, en los Municipios convergen acciones de programas diseñados por entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Las actividades derivadas son regularmente sostenidas con recursos gubernamentales que provienen de algunos Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del Ramo 33 y del Ramo 28, en los que se considera a los Ayuntamientos para efectuar algunas acciones en las reglas de operación de tales programas o mecanismos de transferencias de recursos, pudiéndose reducir la eficacia gubernamental cuando las operaciones no son transmitidas adecuadamente o suficientemente supervisadas.

Los Municipios, frecuentemente muestran dificultades derivadas de la administración de los recursos humanos, misma que tiene que ver con las

¹⁹ Citado en Cabrero, E. (2003).

²⁰ (Rondinelli, 1989. citado en Finot, 2001: 34). Se entiende por descentralización: la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales

capacidades operativas y humanas para operar acciones de manera autónoma, ya que su impacto está directamente vinculado con la eficiencia de las acciones que se emprenden desde lo local para atender a la población asentada en su territorio.

Los programas federales son instrumentos del Gobierno Federal para atender problemáticas específicas que tienen prioridad nacional y que en general deberán contener lo siguiente:

Objetivo	Fin que se quiere alcanzar.
Cobertura	Extensión territorial atendida.
Beneficiarios	Personas u organizaciones favorecidas.
Descripción	Explicación del funcionamiento.
Características de los Apoyos	Particularidades de los beneficios que otorga el programa.
Proceso Básico	Diagrama simplificado de operación.

Los recursos de los programas federales no son partidas regulares que el Gobierno Federal tiene que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (no son obligatorios), y por lo tanto esos recursos se distribuyen de acuerdo a los criterios que definen las propias dependencias.

Esto significa que los programas impactan de diferente manera a los Estados y Municipios, los principales programas se relacionan en el anexo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 (PEF), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 27 de diciembre de 2012.

Su forma de operar puede ser de distintas maneras, ya que algunos requieren que el Gobierno Federal establezca acuerdos con los Estados, otros distribuyen recursos directamente a los beneficiarios, unos exigen que los recursos federales sean complementados y otros subsidian las acciones totalmente.

Al revisar en el Catálogo de Programas Federales para los Municipios 2014 del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), se tienen registrados los programas siguientes:

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

1. Programa 3x1 para migrantes.
2. Programa de desarrollo de zonas prioritarias.
3. Programa de atención a jornaleros agrícolas.
4. Fondo nacional para el fomento de las artesanías.
5. Programa de instancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
6. Programa de opciones productivas.
7. Programa de apoyo a Estancias de la mujer en las entidades federativas.

-
8. Programa de coinversión social.
 9. Pensión para adultos mayores.
 10. Seguro para jefas de familia.
 11. Programa empleo temporal.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI)

1. Programa de infraestructura indígena.
2. Programa de apoyo a la educación indígena
3. Programa para el mejoramiento de la producción indígena.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)

1. Programa de Fomento a la Urbanización Rural
2. Programa Hábitat
3. Programa Rescate de Espacios Públicos
4. Programa Vivienda Digna
5. Programa Vivienda Rural
6. Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)
7. Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humano
8. Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
9. Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales

SECRETARÍA DE SALUD

1. Programa entorno y comunidades saludables.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

1. Programa de Atención A Familias y Población Vulnerable,
 - Subprograma Apoyo para Proyectos de Asistencia Social
2. Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y las Familias
3. Programa de Atención a Personas con Discapacidad
4. Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
5. Subprograma "Comunidad Diferente"

COMISIÓN NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE (CONADE)

1. Programa Cultura Física, Centros del Deporte Escolar y Municipal
2. Programa Cultura Física, activación física y recreación

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

1. Programa Agua Limpia (PAL).
2. Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS).
3. Programa de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).
4. Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR).

SECRETARÍA DE TURISMO

1. Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS).

FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

2. Programa de asistencia técnica a Estados y Municipios

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

1. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

1. Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
2. Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)
3. Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)
4. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)
5. Fondo Nacional Emprendedor

FIDEICOMISO PARA EL AHORRO DE ENERGÍA

1. Programa de Educación para el Ahorro y Uso Racional de la Energía Eléctrica (EDUCAREE)

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

1. Servicios financieros
2. Proyecto nacional de eficiencia energética para el alumbrado público municipal.

2.5. CAMBIO DE MODELO Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.

Se plantea que a partir de la crisis del modelo corporativista implementado por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los 70 años que estuvo en el poder federal (1930-2000), se privilegió la implementación de políticas de corte proteccionista dirigidas al sector industrial, lo que castigó significativamente las actividades derivadas del sector primario²¹. Este escenario contribuyó a incrementar la desigualdad entre ambos sectores.

En el plano de la política social, los objetivos se dirigieron hacia los sectores poblacionales urbanos que se incorporaban al empleo formal, principalmente a través de políticas públicas pensadas para la mejora de la educación y la salud, abandonando las consideraciones hacia los grupos campesinos y rurales²².

Por otra parte, fue necesario crear un sistema donde quedara de manifiesto la dependencia de otros órdenes gubernamentales hacia el central, y esto se logró mediante el control estricto de los ingresos presupuestales, entre otras medidas, generando una fuerte dependencia no sólo política sino económica.

Por tal razón, y para citar un ejemplo, más del 90% de los ingresos de las entidades federativas provenían del gobierno federal, situación que condicionó la independencia de los gobiernos locales y subnacionales para actuar en sus propios espacios territoriales, a fin de atender sus responsabilidades²³.

²¹ Aguilar, G. (2000), Desigualdad y pobreza en México. ¿Son inevitables? México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.-UNAM-IPN.

²² Villarespe, V. (2001), La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México. México, Ed. UNAM-IIES

²³ Ayala, J. (2003), Instituciones para mejorar el desarrollo. México, Ed. FCE

La política social fue encaminada hacia el fortalecimiento de dos sectores: la educación y la salud, cuyos beneficios se canalizaron hacia los centros urbanos, prototipos del desarrollo industrial de la época, situación que agravó significativamente los niveles de desigualdad social.

En los años 80, el modelo dio muestras de agotamiento de acuerdo a Miguel De La Madrid (1995), presidente de México durante el período (1982-1988) menciona: *“La crisis dentro de la cual tomé posesión era entonces la más grave de la historia contemporánea de nuestra nación. El legado que recibí en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo estaba prácticamente paralizado; el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado el 100% y la deuda externa había sumado 85 mil millones de dólares (de la cual una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético”,* de tal forma que a partir de 1982, se ponen en marcha una serie de acciones en el plano político y económico: en el primero, la tendencia a la *“democratización”* de la vida nacional a través de modificaciones a las reglas de competencia electoral; mientras que en materia económica, los ajustes se orientaron al adelgazamiento del sector gubernamental con el objetivo de hacer más eficientes las funciones del Estado, además de lograr una disciplina fiscal a través de la reducción del gasto público (principalmente social); la privatización de empresas paraestatales y, desde luego, la apertura comercial.

En el caso de México, el proceso se ha vivido a través de mecanismos en los que se han transferido funciones y atribuciones a los gobiernos intermedios (principalmente en los sectores de la salud y la educación), centrándose más en los ámbitos administrativos y operativos que en la materia presupuestaria. En relación a los grupos vulnerables y la atención de la pobreza, el gobierno central se ha reservado la tarea de diseñar las principales acciones que recaen en los espacios locales, la operación de los programas, en el mejor de los casos.

En materia de generación de recursos financieros, se ha marcado como pauta la fuerte dependencia de recursos fiscales manejados desde la federación hacia los Estados y Municipios del país para la atención a la pobreza; situación que se hizo evidente a partir de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuya base presupuestal estuvo en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

2.6. DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

El punto medular que se plantea es la descentralización como proceso, donde el Estado transfiere atribuciones y responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales. Este proceso tiene dos dimensiones fundamentales: una relativa a la mejor administración del aparato público y otra, de carácter político, asociada a la redistribución del poder). Sin embargo, autores como Ziccardi y Boisier (2004)²⁴, entre otros, distinguen tres tipos diferentes de descentralización: la descentralización económica, la política y la administrativa.

La descentralización económica se refiere a las acciones del gobierno en la búsqueda de la eficiencia, a través de adecuar y compartir el presupuesto de ingresos (descentralización fiscal) así como del presupuesto de egresos (descentralización del gasto) entre los distintos órdenes de gobierno.

Algunas responsabilidades del gobierno son transferidas al ámbito de la competencia del mercado para que la iniciativa privada ofrezca a través de empresas, algunos servicios públicos.

Por otra parte, la **descentralización política** se relaciona con la participación ciudadana y el proceso de toma de decisiones sobre asuntos colectivos, lo que tiene que ver con el ámbito democrático, la distribución y el ejercicio del poder público, así como el empoderamiento para la toma de decisiones desde lo local.

Finalmente la **descentralización administrativa**, está enfocada a los arreglos institucionales al interior del aparato gubernamental, atañe al orden burocrático y los servicios proporcionados a la comunidad, (educación, salud e infraestructura básica), involucrando la capacidad humana, material, tecnológica y financiera de los gobiernos locales para la instrumentación de sus planes y programas²⁵.

En este sentido, los tipos y formas de descentralización han diferido respecto los sectores a los que se han dirigido, tal como ha sucedido en las políticas sectoriales en materia de educación y salud. En el primer caso, con la publicación de la Ley General de Educación a partir de 1993 y en el segundo a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en

²⁴ Boisier, S. (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente" en Eure. Vol. XXX, Nº 90 Septiembre, p. 27-40.

²⁵ Según Jordana (2002), la complejidad de las relaciones intergubernamentales radica en el tipo y naturaleza del Estado que las aplique, (unitarios o federales), en el caso de los primeros, las relaciones sólo obedecen a dos niveles de gobierno, central y subnacional, en tanto en los federados se registran mayores niveles de interrelación: gobierno local-gobierno intermedio; gobierno local-gobierno nacional; gobierno intermedio-gobierno nacional.

1996; en ambos casos el Estado central ha transferido a las entidades federativas facultades suficientes para incidir en las políticas de desarrollo sectorial, lo que ha fortalecido el desarrollo regional de cada espacio geográfico, así como las condiciones políticas a través de la participación ciudadana.

En lo que se refiere a la política social de atención a la pobreza, en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral, por el contrario, la postura imperativa del gobierno central evidencia ciertos retrocesos hacia la centralización y la concentración de las decisiones hacia la Federación -por ejemplo-, la desaparición del enlace municipal en las Reglas de Operación 2007, cuando éste se había constituido en uno de los principales actores locales para realizar acciones derivadas de la implementación del programa en el plano local. Lo que ha imperado en la atención de la pobreza ha sido un proceso de descentralización parcial donde el gobierno central diseña, ejecuta y financia toda la operación del programa y sólo transfiere a algunos actores locales, funciones parciales con poca o nula relevancia.

Lo anterior, permite identificar diferencias en el diseño, diagnóstico e implementación de políticas. En el caso de educación y salud, se verifica un proceso de descentralización en cuya agenda participan los gobiernos de las entidades federativas, cuyo proceso obedece a la lógica de los mecanismos de reforma y modernización del Estado desde una perspectiva macro social. En tanto las políticas de atención a la pobreza no entran en esta lógica, ya que se limitan a ser planteadas desde el plano central como principal actor, dejando a los gobiernos locales con poca participación, aún en sus propios espacios.

Se puede decir que el proceso de descentralización en México tiene varias características que se identifican con las funciones que desarrolla cada nivel de gobierno en cuanto a los compromisos que se establecen para ofrecer el bienestar social a los ciudadanos.

Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas brindan los servicios de educación y salud así como de seguridad pública, los gobiernos locales tienen facultades para diseñar y operar programas de protección social. Sin embargo, éstos regularmente son de poco impacto en las condiciones de vida de la población ya que muchos están encaminados al fortalecimiento de la cultura y el esparcimiento, mientras dejan la exclusividad al gobierno central de las acciones derivadas de programas federales para atender a la pobreza.

Los gobiernos locales dependen de los planes de desarrollo social diseñados e implementados por los gobiernos de las entidades federativas en materia de educación, salud y desarrollo social, lo anterior evidencia la limitada capacidad de atender esta problemática de la población asentada en su territorio.

En cuanto a la transferencia de recursos, como mecanismo a través del cual los gobiernos locales emprenden acciones hacia el desarrollo social, las podemos identificar en condicionadas Ramo 33 estipuladas por la Federación, (principalmente a través del Fondo III en su componente denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal)²⁶, y transferencias de recursos no condicionados, denominadas Participaciones, directamente asociadas a los ingresos petroleros del país y a la forma como la federación los redistribuye hacia los Estados y los Municipios.

Asimismo, el gobierno de Felipe Calderón explica en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, que en *“Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad...”*²⁷.

El Banco Mundial, por su parte, reconoce que el proceso de descentralización ha obtenido logros importantes en los Estados y Municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas además de haber mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores. Sin embargo, el organismo internacional señala que aún existen problemas importantes de diseño, lo cual supone la necesidad de un cambio en el pacto fiscal para dar mayores incentivos a que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y profesionalicen a los servidores municipales (Banco Mundial, 2006). Si los recursos no son suficientes se tendrá que recurrir a los créditos externos para fondear las acciones derivadas de los programas dirigidos a la población más vulnerable en época de crisis.

²⁶ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33 inciso A, establece los rubros a los que se dirigen los recursos del ramo 33 del Presupuesto de egresos de la Federación, estos son: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

²⁷ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 2008. Catálogo de programas federales para los municipios. México.

2.7. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

La Ley General de Desarrollo Social establece la creación del CONEVAL²⁸, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la secretaría de Desarrollo Social.

El CONEVAL tiene por objeto el coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, el diseño, operación y evaluación de las iniciativas públicas de Desarrollo Social en el País.

No obstante, mediante Decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, cambia su naturaleza para ser un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

- **Misión:** Medir la pobreza y evaluar los Programas y la Política de Desarrollo Social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.
- **Visión:** Somos una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico para generar información objetiva y útil que contribuye a la mejora de la Política de Desarrollo Social.

²⁸ <http://www.coneval.gob.mx/>

CAPÍTULO 3.

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

3.1. FEDERALISMO.

El federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias con independencia política entre sí, deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual.

En su vertiente fiscal, el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible. Es preciso mencionar que para lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno, es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el principio de la correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el principio de eficiencia recaudatoria, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones²⁹.

En otras palabras, un sistema de transferencias federales eficiente y solidario es aquel que “a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”³⁰.

La reforma fiscal que se ha planteado como necesaria para el país, en virtud de la urgencia de incrementar los recursos para financiar el gasto público y atender las crecientes necesidades sociales, debe cumplir -para ser completa- los tres siguientes objetivos:

²⁹ Véase Hernández Trillo, Fausto: “Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?”, Documento de trabajo Núm. 85, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

³⁰ Hernández, Fausto e Iturrubarría, Héctor: “Tres trampas del federalismo fiscal mexicano”, Documento de Trabajo Núm. 2 División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

-
1. Hacer más equitativo y justo el pago de impuestos para mejorar la distribución del ingreso, ya que es fundamental mejorar los esquemas de cobro de impuestos para garantizar una justa progresividad en los mismos.
 2. Fomentar el crecimiento económico y el mejoramiento del bienestar de la población de todo el país. La política de recaudación de impuestos no sólo debe estar guiada por principios recaudatorios. También debe servir para estimular la actividad productiva y, por supuesto, cumplir tareas de redistribución del ingreso y la riqueza.
 3. Fortalecer las finanzas públicas federales, estatales y municipales. Es decir, los tres órdenes de gobierno deben contar con los recursos suficientes para atender las demandas sociales propias de sus áreas de competencia.

Para ello se requieren tres acciones concretas:

A) Reorganización del reparto de los recursos federales entre Estados y Municipios, atendiendo a criterios de orden social y económico.

En la actualidad hay ciertos sesgos regresivos en el reparto de las Participaciones federales Ramo 28 y las Aportaciones Federales Ramo 33. Es necesario revisar las fórmulas de reparto con el fin de compensar a los Estados que en los últimos años han sufrido un atraso considerable en materia de crecimiento económico y nivel de bienestar.

B) Reorganizar la estructura existente de impuestos federales para revalorar su pertinencia y progresividad. De este modo se podrá decidir si se elevan, disminuyen, desaparecen o se crean cobros diferenciados, en atención al impacto económico que tienen en el contribuyente. Es necesario identificar los aspectos regresivos del ISR y construir un esquema progresivo del cobro del IVA para incrementar la recaudación y mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, no hay que perder de vista la necesidad de respetar los principios de equidad en la recaudación.

C) Redistribuir las potestades tributarias, atendiendo criterios de orden económico y político. Es necesario valorar qué impuestos deben ser cobrados por cada orden de gobierno, sin que la nueva estructura tributaria atente contra el principio que permite a unos Estados participar de la riqueza producida en otros.

En este sentido hay que considerar los tres principios que plantea el llamado

Teorema de Descentralización de Oates³¹, para llevar a cabo el reparto de facultades recaudatorias:

i) El primero establece que la provisión de un bien es más eficiente si la llevan a cabo los gobiernos locales, debido a la mayor información con que cuentan respecto a las preferencias de sus habitantes.

ii) El segundo afirma que la descentralización fiscal será más completa y eficiente si los gobiernos locales financian (vía impuestos) los gastos asociados a la provisión del bien. Bajo la idea de que entre mayores son las economías de escala que genera un bien público, menor es la necesidad de la descentralización. Y caso contrario, cuando éstas son menores se justifica una mayor descentralización porque el gasto asociado a su provisión no correrá a cargo de una institución central sino al gobierno local, que es el beneficiario directo.

iii) El tercer principio propone, que, en la medida que el costo de proporcionar un mismo bien público no difiere entre regiones, los Estados deben recibir de manera equitativa recursos del centro. Esto hace necesarias las transferencias de recursos y, por ende, un cierto grado de centralización fiscal, que facilite una igual provisión de bienes públicos a todos los Estados.

La necesidad de más recursos fiscales, ha llevado a los Estados a plantear la posibilidad de ampliar su volumen mediante un replanteamiento y redistribución de las potestades tributarias. Es decir, otorgarle a los Estados, el derecho de establecer contribuciones sobre diversas materias que hoy son exclusivas de la Federación. Esto ampliaría la capacidad de los Estados para recaudar y manejar ellos mismos un conjunto de recursos. Se entiende que al obtener la potestad sobre esas fuentes de ingresos, cada Estado retendría para sí el producto de la recaudación sin tener que compartirlo con la federación ni con ningún otro Estado.

Evidentemente con este arreglo fiscal, algunos Estados resolverían de modo muy amplio el problema de la captación de recursos y por tanto podrían ejercer presupuestos mucho más grandes, en la medida en que la dotación de recursos naturales y actividades económicas se encuentran desigualmente repartidas entre Entidades Federativas. Por lo mismo, también sería perjudicial para otros que por la naturaleza de sus actividades económicas y su grado de desarrollo -con esta redistribución de potestades- más bien, disminuirían los recursos que reciben.

³¹ Oates Wallace, E., 1977, Federalismo Fiscal, España

Esto, además, dejaría a la Federación sin algunas de las más importantes fuentes de recursos fiscales y perdería su capacidad para incidir sobre el desarrollo del país, pero, sobre todo, para organizar el reparto de los recursos recaudados con el fin de compensar las desigualdades económicas y sociales existentes entre Estados.

Esto es muy importante y ha sido durante mucho tiempo el motivo de un debate entre los Estados y la Federación, porque algunos no reciben todo lo que recaudan y otros reciben más de lo que recaudan. Es decir, el federalismo fiscal se ha constituido en un *sistema compensatorio* de reparto de recursos y no un *sistema resarcitorio*.

Por esta razón, la devolución de las potestades tributarias a los Estados, disminuiría los recursos mediante los cuales el gobierno federal compensa a las entidades más pobres, con el arreglo fiscal existente. En ese caso, la desigualdad entre Estados crecería, porque los Estados ricos, al obtener más recursos que los pobres, ampliarían la distancia con aquellos y los desequilibrios regionales se profundizarían disminuyendo las posibilidades de desarrollo del país como un todo.

Es decir, independientemente de que el actual arreglo que sustenta el Federalismo Fiscal sea un sistema imperfecto y que haya que replantearlo, lo cierto es que no se puede eliminar, porque dejaría de lado el principio que lo sustenta e implicaría la agudización de las desigualdades regionales, que ya de por sí son muy grandes en nuestro país.

Finalmente hay otro asunto muy delicado que considerar. Si las potestades tributarias³² (Es la facultad de derecho que tiene el sujeto activo de ejecutar los mandatos legales y obligar al contribuyente a pagar y realizar todos los actos instrumentales tendientes al cobro) cambian, las legislaturas locales serían las encargadas de determinar los impuestos y sus tasas sobre materias muy importantes y que hoy son facultad de la legislatura federal. El problema estriba en que los congresos locales no han alcanzado el grado de pluralidad política que se requiere para legislar sobre un aspecto tan delicado como serían este tipo de impuestos.

32 Torres B., R. (2005). Principios de Derecho Tributario e Impuesto sobre la Renta venezolanos. Caracas: Universidad Nacional Abierta.

3.2. EL MUNICIPIO.

En los Estados federales, el municipio constituye el tercer orden de gobierno. En México, constitucionalmente se le define como *“base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación; a la localidad que es la sede administrativa de gobierno se le denomina cabecera municipal”*³³.

La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (Estados o Provincias) se unen para conformar una comunidad superior. Sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente los Municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión. Prueba de ello es que, inicialmente, el federalismo, como forma de organización política, contaba con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos; el Federal y el Estatal³⁴.

Para Hans Kelsen, el municipio “goza de cierta autonomía administrativa”,³⁵ con relación a los gobiernos federal o estatal y lo define más precisamente como una forma de asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio y que se encuentra asentado en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa. Por lo tanto, el municipio constituye la base de la división territorial de los Estados.

3.3. EL FEDERALISMO FISCAL.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

³³ Glosario de términos más usados en la Administración Pública Federal. Op. Cit.

³⁴ La Constitución de los Estados Unidos de América (1987), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual, no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división territorial de los Estados miembros de la Unión. Por el contrario, algunos países latinoamericanos consideran al municipio, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden de gobierno.

³⁵ Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Editado por el Centro Nacional de Estudio Municipales, México. 1985.

El principio que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe de estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y al máximo beneficio del ciudadano.

Las distribuciones de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios³⁶.

En los Estados organizados políticamente como Federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

3.4. CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO FISCAL.

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios, han hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles inferiores. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y local, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a Estados y Municipios, lo

³⁶ Retos y propuestas. Federalismo Fiscal. Editor Rogelio Arellano Cadena. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del PIB ³⁷.

La razón de descentralizar se halla en el supuesto básico, implícito y común en los estudios vigentes sobre federalismo, de que el Sistema Federal implica descentralización total. No obstante, la interpretación apropiada es que la intención es, compatibilizar la descentralización con el centralismo.

En realidad, sin abandonar la noción de que, salvo excepciones, los servicios deberían ser subnacionales³⁸, todos estos problemas pueden ser respondidos con la famosa frase de definición del federalismo de Tocqueville³⁹.

“El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio”. Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes naciones son fuertes pero tienden al despotismo”.

3.5. CRISIS Y RUPTURA.

La crisis de la economía mexicana en 1982 creó los elementos necesarios para que se manifestara una profunda crisis fiscal del Estado. El Estado puede financiar el incremento de su gasto por tres medios: mediante la creación de empresas, públicas que generen ganancia, por medio de la deuda y por último mediante el incremento de las tasas impositivas y la creación de nuevos impuestos. Estas tres vías estuvieron prácticamente canceladas desde 1980 en México. La crisis fue producto de los desequilibrios financieros que se habían acumulado durante la época de los setentas y de una política económica que fue incapaz de crear los mecanismos para reorganizar y darle continuidad al intervencionismo estatal⁴⁰.

El Intervencionismo estatal vigente durante cuarenta años y la autonomía relativa⁴¹ del Estado terminaron por resquebrajarse por dos razones:

³⁷ El gasto Público asignado a Estados y Municipios, vía participaciones directas o indirectas, ha tenido avances considerables durante los últimos años. Sin embargo, es en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000, donde se pueden apreciar con mayor detalle los incrementos en este sentido.

³⁸ El concepto “subnacional” por qué el federalismo fiscal puede practicarse indistintamente en un régimen unitario, federal o confederado.

³⁹ Ver la democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 1957.

⁴⁰ Viviane Brachet-Márquez, El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995), México El Colegio de México, 1996, p.35.

⁴¹ Proceso durante el cual el Estado crea un conjunto de instituciones que refuerzan su autonomía al cumplir con sus tareas de acumulación y legitimidad.

-
- a) El fortalecimiento de las clases empresariales y grupos políticos e intelectuales en favor de la necesidad de reorganizar la economía nacional con base en un esquema de libre mercado.
 - b) El debilitamiento político de las clases populares, resulta del quebranto de la autonomía estatal. La crisis fiscal y económica modificó profundamente el esquema en que estas clases recibían, por parte del Estado, incentivos vía políticas sociales.

3.6. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

En 1980 se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa”,⁴² el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal está conformada en cinco capítulos; el primero establece las Participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en ingresos federales; el segundo corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero sobre las bases para la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; el cuarto reglamenta los organismos en materia de coordinación fiscal y el quinto, adicionado a la ley en diciembre de 1997, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el artículo 10 de la LCF establece que las entidades federativas se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a través de la firma de un convenio con la Secretaría de Hacienda y

⁴² La ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entró en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

Se publicó la última Reforma en el DOF el 11 de agosto de 2014.

Crédito Público, que debe ser autorizado o aprobado por las legislaturas estatales. Dicha adhesión otorga a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales el derecho de participar en el total de impuestos federales y en otros ingresos que la ley señala.

3.7. AVANCES EN LA COORDINACIÓN FISCAL.

Los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a Estados y Municipios y en una fórmula de distribución de Participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal. A partir de 1995 se ha dinamizado, aunque se trata de transferencias condicionadas, en los recursos de educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de Participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los Estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las Entidades Federativas para participar en la definición de la política económica nacional. Aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, se ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los Estados y los Municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los Estados.

Aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las Participaciones, y sumándole las Aportaciones apenas 4% son ingresos propios,

provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extrafiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los Estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero sólo 22 entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los Estados en 1996, la de hospedaje, derechos de bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

CAPÍTULO 4.

PARTICIPACIONES RAMO 28 Y APORTACIONES RAMO 33 EN EL SISTEMA DE FEDERALIZACIÓN MEXICANO.

4.1. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES EN MÉXICO.

En nuestro gobierno el federalismo fiscal establece las funciones, y cómo habrán de financiarse las actividades⁴³. En ocasiones esta asignación genera disparidades entre los ingresos recaudados directamente y las necesidades de gasto, por ejemplo, el ámbito local puede ser más eficiente desempeñando la mayor parte de los servicios públicos, y el ámbito nacional puede ser más eficiente recaudando las contribuciones de mayor magnitud. La existencia de estas brechas o disparidades entre los ingresos y el gasto en un determinado ámbito (local, regional o incluso el nacional), es lo que da origen a las transferencias de recursos entre órdenes de gobierno, permitiendo al nivel receptor financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podría hacer.

En México el gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y Municipios. Cada vertiente puede distinguirse por el sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario.

Cuadro 2. Criterios para la distribución de las transferencias federales.

Participaciones.	Aportaciones.	Excedentes de ingresos federales.	Convenios de regulación
Fondos distribuidos mediante criterios establecidos en las leyes de coordinación fiscal.	Fondos distribuidos mediante criterios establecidos en las leyes de coordinación fiscal.	Recursos distribuidos según lo establecido en la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).	Recursos distribuidos según se establezca en los convenios.
No tienen etiquetas de gasto.	Etiquetas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.	Etiquetas parciales establecidas en la LFPRH	Etiquetas de gasto establecidas en los propios convenios.
Fondos distribuidos en distintas proporciones para estados y municipios.	Seis fondos para estados y dos fondos para municipios.	Recursos Para los estados.	Recursos para estados y municipios.

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de transferencias 2012. SHCP resumen Ejecutivo de la Consultoría, INAP.

⁴³ Cabrero Mendoza, Enrique, (2007), El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra Ediciones.

Cuadro 3. Fórmulas o mecanismos de distribución:



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de transferencias 2012. SHCP resumen Ejecutivo de la Consultoría, INAP.

Los mecanismos de distribución no son puros suelen utilizar una combinación de los criterios mencionados para construir la fórmula o esquema de asignación de las transferencias federales. Incluso pueden hacerse mezclas de criterios en un solo indicador, como cuando se establece una fórmula que considera a la “población en situación de pobreza que vive en Municipios con densidad poblacional baja”; en este caso se trataría de una combinación de criterios distributivos (densidad poblacional) con criterios compensatorios (población en situación de pobreza).

Una forma adicional de clasificar a los fondos de transferencias federales⁴⁴ es por el objetivo de gasto. Entonces tendríamos dos tipos de transferencias federales:

⁴⁴ José Antonio Peña Ahumada.- Manual de Transferencias Federales para Municipios. Secretaría de Gobernación Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México D.F., 2012.

-
- **No condicionadas:** El orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.
 - **Condicionadas**⁴⁵: cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

La problemática de los ingresos es un problema incluso para los gobiernos nacionales en los países industrializados donde existen altos niveles de recaudación, se tiene que recurrir al para atender las demandas de la ciudadanía.

Bajo este esquema, las transferencias federales pueden ser utilizadas para incentivar determinados comportamientos en los gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, utilizando criterios resarcitorios se puede estimular la recaudación de ingresos propios, ya que el gobierno que recaude más, recibe más transferencias. En este caso, se podría tratar de transferencias no condicionadas para “premiar” la mayor recaudación.

En contraste, utilizando criterios compensatorios se pueden generar incentivos para la disminución de la pobreza, si le asignan más recursos al que haya reducido los niveles de pobreza o rezago social en mayor medida, en un periodo dado, para garantizar que los recursos transferidos se gasten en los asuntos que tienen que ver con la pobreza y la marginación.

Resulta cierto, los Municipios más poblados tienen más habitantes que atender, y los Municipios con mayor extensión territorial tienen más dificultades para cumplir con sus competencias constitucionales. Los criterios históricos son casi “inertes”. Ya que las transferencias disponibles se reparten siempre de la misma manera, evitando que algunos Municipios reciban más recursos que otros y cerrando la posibilidad al reclamo sobre tratos injustos o inequitativos son utilizados para fines políticos.

De este modo, se determinó que los recursos excedentes fueran transferidos a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Como estos excedentes son federales (subsidio), y por lo tanto son fiscalizables por el orden de gobierno federal, *tienen que utilizarse para fines*

⁴⁵ José Antonio Peña Ahumada.- Manual de Transferencias Federales para Municipios. México D.F., 2012.

específicos, en este caso, se estipuló que fuera inversión en infraestructura y equipamiento.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece claramente el modo en que se conforman los montos de los excedentes de los ingresos federales –incluyendo petróleo y otros ingresos tributarios y no tributarios– así como los mecanismos de distribución a las entidades federativas.

Los recursos para las entidades federativas se transfieren vía el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un fideicomiso que administra BANOBRAS y del cual pueden financiarse algunas obras, de acuerdo a las reglas de operación del propio Fondo, publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Los recursos de los excedentes petroleros no son transferidos de manera directa a los Municipios, por lo que, de existir excedentes transferibles a los Estados, el monto destinado a cada municipio depende de lo que señale al respecto la legislación local o el gobierno local.

Por su parte, los convenios de descentralización son “los recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal y/o municipal, con base en un acuerdo en el que se establecen los objetivos de la aplicación del recurso, los esquemas de cofinanciamiento, los plazos de aplicación y los mecanismos de evaluación”.

Estos recursos no presentan una lógica histórica ni se encuentran estipulados en la ley como montos o mecanismos de distribución específicos.

Regularmente, los convenios de *descentralización* o de reasignación de recursos cumplen con estas características:

- Se formalizan durante los primeros meses del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y Municipios.
- Señalan el programa del que se desprende el recurso que se transfiere y, por tanto, los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Establecen las Aportaciones financieras de los gobiernos involucrados: federal, estatal y/o municipal.
- Incluyen medidas de transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.

-
- Establecen los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos.
 - Se estipulan las metas a alcanzar con los recursos descentralizados.
 - No comprometen recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas y Municipios.
 - Se fomenta cierta coherencia entre los objetivos de la dependencia y la entidad federal, con las prioridades de las entidades federativas y/o Municipios.
 - Los recursos públicos federales no pierden su naturaleza por ser transferidos y, por tanto, se depositan en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización.

4.2. PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO 28.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crea en 1980 con el objetivo principal de evitar la doble tributación en México y para tal efecto se delimitaron las competencias para los tres órdenes de gobierno. Bajo este esquema, los Estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas, no prohibidas en la Constitución, a cambio de recibir participaciones federales. La Recaudación Federal Participable (RFP) desde su implementación en 1980, ha sido un elemento importante en la distribución de recursos para las Entidades Federativas y Municipios en los casos de los Ramos 28.

Las Participaciones federales del Ramo 28 son parte del gasto ***no programable*** por lo que dependen de la recaudación federal efectivamente realizada en el ejercicio fiscal y por tanto de la actividad económica y petrolera. Este Ramo no está etiquetado, es decir, no tiene un destino específico en el gasto de las entidades federativas. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación; y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las entidades. Se compone de los siguientes fondos e incentivos económicos vinculados a la Recaudación Federal Participable (RFP)⁴⁶.

⁴⁶ La RFP es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades federativas y los municipios. Ésta se constituye del total de recaudación de impuestos, el 83.96 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH), el 83.96 por ciento del Derecho Especial sobre Hidrocarburos (DEH) y el Derecho de Minería.

-
- I. **Fondo General de Participaciones (FGP).** El monto de este fondo es el 20% de la RFP y se distribuye a las entidades federativas de acuerdo al monto del FGP en el año 2007, al crecimiento económico y al esfuerzo recaudatorio y la población, de cada entidad.
 - II. **Fondo de Fomento Municipal (FFM).** Se constituye del 1% de la RFP y se distribuye a las entidades federativas conforme al monto del FFM en el 2007, al crecimiento de la recaudación de impuesto predial y derechos de agua y la población de la entidad.
 - III. **Fondo de Fiscalización (FOFIE).** Se compone del 1.25% de la RFP y se distribuye a las entidades federativas conforme al monto de la reserva de contingencia y la coordinación en derechos del año 2007 y de acuerdo a la evolución de diversos indicadores de fiscalización.
 - IV. **Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (PEIEPS).** Se constituye por el 20% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) de bebidas alcohólicas y cervezas y el 8% de tabacos. Se distribuye de acuerdo a la participación de cada Estado en la recaudación de dichos impuestos.
 - V. **Incentivos por el IEPS sobre ventas de diesel y gasolina (IIEPS).** Se constituye con los nueve onceavos de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diesel y gasolina. Se distribuye conforme a la participación de cada entidad en el consumo de diesel y gasolina.
 - VI. **Fondo de Compensación (FOCOM).** Se calcula como los dos onceavos de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diesel y gasolina. Este fondo se distribuye a los 10 Estados con el Producto Interno Bruto no minero y no petrolero per cápita más bajo.
 - VII. **Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).** Se compone del 0.6% del DOH y se distribuye a las entidades productoras de petróleo conforme a su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos y el valor de la extracción de gas asociado y no asociado.
 - VIII. **Incentivos por el comercio exterior (COMEXT).** Se calcula como el 0.136% de la RFP y se destina sólo a Municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior conforme a la recaudación del impuesto predial y derechos de agua.
 - IX. **3.17% del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEXP).** Se distribuye a los Municipios litorales o fronterizos por donde materialmente se realiza la salida de petróleo del país.

-
- X. **Incentivos por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (Tenencia).** Este impuesto lo recaudan y administran las mismas entidades federativas y sólo tienen la obligación de enterarlo al gobierno federal⁴⁷.
- XI. **Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN).** Este impuesto lo recaudan y administran las mismas entidades federativas y sólo tienen la obligación de enterarlo al gobierno federal.

El monto de estos recursos depende de que los Estados firmen y ejecuten los convenios de colaboración establecidos con la federación.

4.3. APORTACIONES FEDERALES RAMO 33.

A diferencia de las Participaciones federales, los recursos transferidos por concepto de Aportaciones están condicionados o etiquetados para su ejercicio, conforme lo dispone la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 25, al 41, 48, 49 y 50 de la Ley de Coordinación Fiscal; 67, 69, 70, 71 y 75 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998 apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los Estados y Municipios: las Aportaciones⁴⁸. A partir de esta fecha, con la creación del Ramo 33 del PEF, la parte destinada a la infraestructura básica se canalizó a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal; el Ramo 33 se insertó en el marco jurídico de la LCF. Este fondo se integró en parte con los recursos del Ramo 26 (combate a la pobreza); Ramo 25 (educación); Ramo 23 (partida del presidente); Ramo 29 (saneamiento financiero); Ramo 04 (seguridad pública) y Ramo 23 (coordinación hacendaría).

De los montos que integran los fondos del Ramo 33⁴⁹, está integrado por ocho fondos, cinco de ellos son manejados directamente por las entidades federativas y tres por los Municipios. Si se consideran los apoyos a las entidades federativas

⁴⁷ La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos será abrogada a partir del 1 de enero de 2012 por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007. Dejando a las entidades federativas la facultad de establecer, a partir del 1 de enero de 2008, la normatividad local para el cobro de dicho gravamen. Por tal motivo a partir del año 2012 deja de ser un impuesto federal y por lo tanto ya no será participable.

⁴⁸ Las llamadas aportaciones, son fondos federales atados a programas específicos que se transfieren a los estados y de éstos a los municipios para su administración, bajo la directriz del gobierno federal, el cual rinde cuentas al Congreso de la Unión y la Secretaría de la Función Pública.

⁴⁹ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal para 2009, existen ocho 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 de la Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Distrito Federal y VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

desde el gobierno central, en materia de política social, pueden observarse fracturas en un cúmulo de acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno. La diversidad de las políticas sociales depende del interés y las condiciones financieras y operativas de los gobiernos estatales, en tanto los gobiernos municipales sólo se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o nulo impacto en las condiciones de vida de la población.

En este contexto, se deben considerar otras acciones o paradigmas que pongan de manifiesto la necesidad de implementar desde lo local un piso básico de beneficios y subvenciones, que garanticen a la población en general, ciertas condiciones de vida con una base de derechos sociales. Sin embargo, la viabilidad de su implementación, están limitadas a las capacidades de los gobiernos locales para atender ese bienestar social, situación que se agrava aún más ante los nuevos contextos de crisis económica que vive el país, en los que el desempleo y la tendencia a la pauperización de la población son evidentes.

Las Aportaciones federales del Ramo 33 son parte del **gasto programable**, por lo que una vez establecido en el PEF, se garantiza a las entidades su recepción en esa cuantía independientemente del desempeño económico y recaudatorio. Su carácter es compensatorio; por lo que, tiene como fin asignar recursos en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas en materia de salud, educación, infraestructura, desarrollo social entre otros. Sus recursos se canalizan a través de ocho fondos cuyos fines son los siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)⁵⁰: El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos se deben destinar a:

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

El fondo principal del Ramo 33, en cuanto a monto de recursos, es el FAEB que representa el 55.9% de las Aportaciones federales.

⁵⁰ José Antonio Peña Ahumada.- Manual de Transferencias Federales para Municipios. México D.F., 2012.

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA): El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos se deben destinar a: i) Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad; ii) Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud; iii) Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; iv) Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen; v) Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales.

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.50% de la RFP. Estos recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF): El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.56% de la RFP. Estos se destinan exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los Municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal, dando prioridad a los siguientes aspectos: i) Cumplimiento de sus obligaciones financieras; ii) pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua; y iii) atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.84% de la RFP. Estos recursos se destinan exclusivamente a: i) Otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema; ii) apoyos a la población en desamparo; iii) construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA): El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos se deben destinar a la prestación los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman los Estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)⁵¹: El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos se deben destinara: i) reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; ii) percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales o equivalentes; iii) equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes; iv) red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; v) construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores; vi) seguimiento y evaluación de los programas de seguridad pública.

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF): El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.4% de la RFP. Estos recursos se destinan exclusivamente a: i) Inversión en infraestructura física; ii) Saneamiento financiero; iii) Saneamiento del sistema de pensiones; iv) Modernización de registros públicos de la propiedad, del comercio local y de los catastros; v) Modernizar sistemas de recaudación locales, ampliar la base gravable local e incrementar la recaudación; vi) Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; vii) Sistemas de protección civil locales; ix) Apoyar la educación pública; x) Apoyar proyectos de infraestructura concesionada.

⁵¹ José Antonio Peña Ahumada.- Manual de Transferencias Federales para Municipios. México D.F., 2012.

4.4. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO A LOS MUNICIPIOS.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Municipios tienen derecho a recibir recursos del Gasto Federalizado conforme a lo siguiente:

En materia de Participaciones: Cada entidad federativa, conforme a su propia normatividad, distribuye a sus Municipios el 100% del Fondo de Fomento Municipal y por lo menos el 20% de los recursos del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Fondo de Fiscalización, de las Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre productos y servicios (IEPS), de los Incentivos por los nueve onceavos del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina, del Fondo de Compensación, del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, de los Incentivos por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y de los Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

a) Los fondos para el Comercio Exterior (0.136% de la RFP) se distribuye a los Municipios litorales o fronterizos por donde se realiza materialmente la entrada o salida al país de bienes que se importen o exporten (artículo 2°-A frac. I de la LCF).

b) El 3.17% de Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo se distribuye a los Municipios litorales o fronterizos por donde materialmente se realiza la salida de petróleo del país. La Federación, con base en la LCF, determina y asigna el monto que deberá distribuir a los Municipios (artículo 2°-A frac. II de la LCF).

Los recursos se distribuyen conforme a la normatividad de la entidad federativa a la que pertenece cada Municipio, misma que al ser emitida por los poderes locales, se publica en la Gaceta o el Periódico Oficial de cada Entidad Federativa.

En materia de Aportaciones: Se distribuye el 100% de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), en el entendido que deberá destinarse al financiamiento de infraestructura social en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

ii) El 100% de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), mismos que deberán aplicarse a satisfacer diversos

requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de los habitantes.

El Ramo 28 es gasto **no programable** por lo que se encuentra directamente vinculado a la RFP y por lo tanto está sujeto a la recaudación tributaria y petrolera que efectivamente se registre durante el ejercicio fiscal.

Cuadro 4. Fondos de Aportaciones y destino de recursos.

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año	Dependencia Coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de Educación pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de desarrollo (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para Adultos	Fondos de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
		Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad Pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: Desafíos de la economía mexicana, David Colmenares Páramo. Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33 Instituto Nacional de Administración Pública.

Los recursos del Ramo 33 son una variable que incide en la demanda agregada de las entidades federativas, sobre todo por el lado del consumo, aunque existen otras variables macroeconómicas que influyen incluso de manera más determinante en su crecimiento económico. Lo anterior, permite suponer que este proceso se refleja también a nivel municipal.

A nivel de los ocho fondos que integran el Ramo 33 se observa un impacto positivo en las entidades federativas, aunque éste se diferencia tanto por entidad federativa como por tipo de fondo.

Los fondos FAEB y FASSA representan poco más del 70% de los recursos que integran el Ramo 33 y casi en su totalidad se canalizan al pago de nómina, por lo que en el caso del FAEB el impacto sobre la educación primaria es casi nulo.

Cuadro 5. México Estructura del Ingreso millones de pesos 2006-2012.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	805,174.30	894,122.45	1,057,098.52	1,150,380.94	1,235,616.68	1,374,454.52	1,435,499.55
Impuestos	21,560.41	25,979.86	28,861.07	28,861.07	34,064.98	43,525.19	54,390.87
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	1,496.50	1,519.63	3,252	2,156			
Contribuciones de mejoras	426.64	1,780.19	1,333.09	1,063.29	101,214.91	1,344.08	1,446.42
Derechos	18,305.55	20,467.10	22,524.71	21,999.60	26,866.07	30,654.13	32,558.13
Productos	9,661.28	5,662.19	7,527.62	5,309.30	5,154.79	4,643.85	5,767.81
Aprovechamientos	10,970.28	11,727.22	17,439.34	18,205.14	17,861.40	19,910.13	18,259.84
Participaciones federales	282,738.45	292,352.91	368,908.98	339,514.30	382,677.00	424,574.60	444,446.34
Aportaciones federales	407,621.60	440,403.34	529,251.20	612,106.10	603,533.65	658,903.91	723,627.91
Otros ingresos	22,333.15	47,900.73	41,412.00	41,561.79	53,657.95	49,983.06	72,305.35
Financiamiento	15,773.37	23,267.07	13,213.55	45,995.72	85,306.48	117,755.89	69,188.31
Disponibilidad inicial	14,287.05	23,062.20	23,374.87	32,686.61	25,482.21	23,159.70	13,508.57

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En este cuadro se aprecia claramente que la mayor parte de los ingresos que reciben los Estados son las Participaciones Federales que para el año 2006 se destinaron 282,738.45 millones de pesos y para el 2014 aumento a 444,446.34 millones de pesos, las Aportaciones Federales para el 2006 fueron de 407,621.60 millones de pesos y para 2014, 723,627.91 millones de pesos siendo notorio que cada año van aumentando.

CAPÍTULO 5.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES EN EL ESTADO DE MÉXICO Y EL ESTADO DE GUERRERO, 2006-2014.

• 5.1 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.

• NACIONAL

En este capítulo se presentan los resultados del análisis realizado con los datos correspondientes a la población nacional, el Estado de Guerrero y Estado de México; sus condiciones de pobreza las Participaciones y las Aportaciones pagadas a las entidades federativas y a los fondos correspondientes en el periodo de 2006-2014. El total de la población nacional reportada en el censo para 2010 fue de 112,336,538 millones de habitantes de los cuales 54,855,231 millones son hombres y 57,481,307 millones son mujeres.

Cuadro 6. Estructura de la Población 2010 Nacional, Estados de Guerrero y México.

Población Total	2010 b/	Hombres	Mujeres	%
Estados Unidos Mexicanos	112,336,538	54,855,231	57,481,307	100
Guerrero	3,388,768	1,645,561	1,743,207	3.02
México	15,175,862	7,396,986	7,778,876	13.51

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010⁵².

En este caso de estudio se tomaron como muestra dos Estados: Guerrero donde viven el 3.02% de la población equivalente a 3,388,768 millones de habitantes, y el Estado de México con el 13.51% equivalente a 15,175,862 millones de habitantes siendo el Estado con mayor población:

⁵² Resultados definitivos. En: www.inegi.org.mx (4 de marzo de 2011).

• ESTADO DE GUERRERO

Por su densidad de población, el Estado de Guerrero ocupa el lugar 17 a nivel nacional. En el Censo de Población y Vivienda 2010 contaba con 3,388,768 millones de habitantes, su aportación al PIB Nacional era del 1.5%. Los Municipios con mayor población son Acapulco de Juárez con 789,971 mil habitantes y Chilpancingo de los Bravo con 241,717 habitantes.

Coeficiente de Gini⁵³: mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

Los recursos del Ramo 33 destinados al Estado de Guerrero demuestran que las Aportaciones para 2006 fueron de 14,536 millones de pesos aumentando considerablemente a 26,667 millones de pesos en el año 2014. De acuerdo a las cifras el municipio de Técpan de Galeana con una población de 62,071 habitantes un índice de Gini de 0.476 una pobreza alimentaria de 43.9%, pobreza de capacidades de 55.3% y una pobreza patrimonial de 79.5%, seguida del Municipio de Chilpancingo de los Bravo tiene una población de 241,717 habitantes con una índice de Gini de 0.474 es el segundo municipio con mayor pobreza, 40.3% alimentaria, 50.3% capacidades y 74.0% pobreza patrimonial. El tercer municipio más pobre es Cuajinicuilapa con 25,922 habitantes 57.1% corresponde a pobreza alimentaria, 67.5% a la pobreza de capacidades y el 87.9% a la pobreza de patrimonio.

El municipio de Tetipac con 13,128 habitantes presenta un coeficiente de Gini de 0.314, lo cual se traduce en una menor situación de pobreza, seguida del Municipio Atlamajalcingo del Monte con una población de 5,706 habitantes un índice de Gini de 0.321, 72.3% de pobreza alimentaria, 80.8% pobreza de capacidades y el 94.2% de pobreza patrimonial, de un total del 81 municipios que integran el Estado de Guerrero.

⁵³ http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx

Cuadro 7. Guerrero: Evolución de la Pobreza por Ingresos, 2010

	Pobreza Municipio	Población miles personas 2010	LPA Alimentaria % 2010	LPC Capacidades % 2010	LPP Patrimonial % 2010	Coficiente de Gini 2010
1	Acapulco de Juárez	789 971	66.0	75.4	91.6	0.408
2	Ahuacuotzingo	25 027	52.6	62.3	82.6	0.342
3	Ajuchitlán del Progreso	38 203	73.9	81.6	93.8	0.400
4	Alcozauca de Guerrero	18 971	38.9	49.6	74.7	0.367
5	Alpoyeca	6 637	40.2	49.6	71.7	0.374
6	Apaxtla	12 389	36.1	47.0	72.4	0.441
7	Arcelia	32 181	42.0	52.7	76.9	0.426
8	Atenango del Río	8 390	71.8	80.5	94.0	0.400
9	Atlamajalcingo del Monte	5 706	72.3	80.8	94.2	0.321
10	Atlixac	26 341	38.9	49.9	75.1	0.322
11	Atoyac de Álvarez	61 316	72.1	80.3	93.2	0.417
12	Ayutla de los Libres	62 690	44.3	55.1	79.2	0.394
13	Azoyú	14 429	20.2	28.2	52.7	0.368
14	Benito Juárez	15 019	15.2	22.0	45.3	0.415
15	Buenavista de Cuéllar	12 688	64.5	73.9	90.8	0.418
16	Coahuayutla de José María Izazaga	13 025	31.1	40.9	66.5	0.405
17	Cocula	14 707	37.4	47.7	72.3	0.403
18	Copala	13 636	65.4	74.7	91.1	0.390
19	Copalillo	14 456	72.1	80.0	93.1	0.344
20	Copanatoyac	18 855	33.0	42.7	68.2	0.364
21	Coyuca de Benítez	73 460	41.2	50.7	73.2	0.404
22	Coyuca de Catalán	42 069	38.7	48.7	72.1	0.434
23	Cuajinicuilapa	25 922	57.1	67.5	86.9	0.465
24	Cualác	7 007	58.4	68.2	86.8	0.348
25	Cuauhtepic	15 115	48.2	59.5	83.6	0.381
26	Cuetzala del Progreso	9 166	35.1	45.7	72.4	0.339
27	Cutzamala de Pinzón	21 388	57.8	68.2	87.9	0.390
28	Chilapa de Álvarez	120 790	21.9	30.3	54.0	0.364
29	Chilpancingo de los Bravo	241 717	40.3	50.3	74.0	0.474
30	Florencio Villarreal	20 175	59.1	69.4	88.4	0.426
31	General Canuto A. Neri	6 301	72.1	80.0	93.0	0.358
32	General Heliodoro Castillo	36 586	31.1	41.5	68.4	0.362
33	Huamuxtitlán	14 393	28.7	39.0	65.4	0.379
34	Huitzuco de los Figueroa	37 364	19.6	28.5	54.2	0.435
35	Iguala de la Independencia	140 363	49.2	60.6	82.7	0.445
36	Igualapa	10 815	40.3	50.8	75.6	0.350
37	Ixcateopan de Cuauhtémoc	6 603	15.8	24.0	50.2	0.386
38	José Azueta	118 211	37.3	47.5	71.6	0.431
39	Juan R. Escudero	24 364	55.5	66.0	86.1	0.396
40	Leonardo Bravo	24 720	69.0	77.7	92.1	0.376
41	Malinaltepec	29 599	56.6	66.5	85.8	0.356

	Pobreza Municipio	Población miles de personas 2010	LPA Alimentaria % 2010	LPC Capacidades % 2010	LPP Patrimonial % 2010	Coefficiente de Gini 2010
42	Mártir de Cuilapan	17 702	81.4	87.8	96.8	0.361
43	Metlatónoc	18 976	41.8	51.9	74.3	0.332
44	Mochitlán	11 376	59.1	69.1	87.5	0.436
45	Olinalá	24 723	53.5	63.4	83.0	0.369
46	Ometepec	61 306	64.0	74.0	91.4	0.454
47	Pedro Ascencio Alquisiras	6 978	37.3	48.3	74.0	0.325
48	Petatlán	44 979	33.2	43.9	70.7	0.395
49	Pilcaya	11 558	23.6	33.8	61.3	0.429
50	Pungarabato	37 035	56.2	66.2	85.6	0.420
51	Quechultenango	34 728	63.3	71.6	87.1	0.379
52	San Luis Acatlán	42 360	42.1	52.8	76.2	0.415
53	San Marcos	48 501	69.2	77.3	91.3	0.422
54	San Miguel Totolapan	28 009	22.1	30.7	56.9	0.376
55	Taxco de Alarcón	104 053	53.0	63.0	83.5	0.444
56	Tecoanapa	44 079	30.1	39.5	65.2	0.379
57	Técpán de Galeana	62 071	43.9	55.3	79.5	0.476
58	Teloloapan	53 769	27.4	36.9	63.0	0.421
59	Tepecoacuilco de Trujano	30 470	46.3	58.0	82.8	0.405
60	Tetipac	13 128	49.8	60.6	82.2	0.314
61	Tixtla de Guerrero	40 058	71.8	79.1	91.6	0.420
62	Tlacoachistlahuaca	21 306	69.0	77.7	92.4	0.412
63	Tlacoapa	9 967	27.6	37.5	64.5	0.348
64	Tlalchapa	11 495	51.6	62.6	84.5	0.383
65	Tlaxihtaquilla de Maldonado	7 096	55.5	65.8	85.3	0.394
66	Tlapa de Comonfort	81 419	28.7	38.0	63.1	0.430
67	Tlapehuala	21 819	31.8	41.4	66.3	0.426
68	La Unión de Isidoro Montes de Oca	25 712	66.9	76.4	92.3	0.453
69	Xalpatláhuac	12 240	46.1	57.6	82.5	0.329
70	Xochihuehuetlán	7 079	63.5	72.7	89.0	0.324
71	Xochistlahuaca	28 089	68.7	77.9	92.7	0.388
72	Zapotitlán Tablas	10 516	52.1	62.6	83.7	0.337
73	Zirándaro	18 813	62.2	72.4	90.5	0.375
74	Zitlala	22 587	36.3	48.2	75.1	0.328
75	Eduardo Neri	46 158	78.7	85.9	96.2	0.401
76	Acatepec	32 792	32.8	42.2	65.9	0.326
77	Marquelia	12 912	83.3	89.3	97.4	0.453
78	Cochoapa el Grande	18 778	74.6	82.6	94.9	0.330
79	José Joaquín de Herrera	15 678	41.4	51.8	76.0	0.328
80	Juchitán	7 166	62.9	72.4	89.3	0.405
81	Iliatenco	10 522	62.9	72.4	89.3	0.362

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y CONEVAL 2010.

Principales sectores de actividad del Estado de Guerrero

Sector de actividad económica	Porcentaje de aportación al PIB estatal (2014)
Actividades primarias	5.11%
Actividades secundarias	22.71%
Actividades terciarias	72.18%
Total	100%

Estructura Económica Sectorial del Estado de Guerrero en el 2014



FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2008. Participación por actividad económica, en valores corrientes, 2014*

La estructura productiva de los distintos sectores de actividad en el Estado de Guerrero para el 2014, muestra que el sector servicios aporta la mayor parte del PIB estatal con el 72.18%, le sigue las actividades vinculadas al sector industrial con el 22.71% y las actividades agropecuarias, forestales caza y pesca aportan apenas el 5.11% de la producción estatal.

- **ESTADO DE MÉXICO**

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, el Estado de México contaba con 15,175,862 habitantes, distribuidos en sus 125 Municipios en los cuales el municipio de Ecatepec de Morelos presenta la mayor población con más de 1,656,107 habitantes seguido del municipio de Nezahualcóyotl con más de 1,110,565 habitantes.

Para realizar el cálculo de la pobreza extrema se han realizado diversos estudios en donde se define que la Línea de Pobreza adoptadas por Sedesol, es la llamada Línea de Pobreza Patrimonial (LPP). Tanto la LPP como las otras dos líneas adoptadas por el gobierno, las llamadas Línea de pobreza alimentaria (LPA) y Línea de pobreza de capacidades (LPC), son líneas de pobreza explícitamente truncadas. De acuerdo con la Sedesol, la LPP mide la capacidad del hogar para satisfacer sólo seis necesidades: alimentos, vestido, vivienda, transporte público, salud y educación; la LPA mide esta capacidad sólo con respecto a una necesidad (alimentos) y la LPC la capacidad con respecto a 3 necesidades (alimentos, educación y salud). Cada una excluye las demás necesidades no incluidas en estos subconjuntos de necesidades recortadas. La LPE de CEPAL sólo incluye los alimentos crudos. Trunca todas las demás necesidades⁵⁴.

Como podemos observar el municipio de Ixtlahuaca tiene una población de 141,482 habitantes con una índice de Gini de 0.481 de desigualdad de la población siendo el municipio con mayor pobreza, Papalotla con 4,147 habitantes índice de Gini de 0.479, pobreza alimentaria de 6.4% capacidades y patrimonial de 63.4% de igual forma tenemos al Municipio de Tejupilco con 71,077 habitantes índice de Gini de 0.479, pobreza alimentaria de 42.7%, pobreza de capacidades de 52.3%, y pobreza patrimonial de 74.7% al igual que Otzoloapan con 4,864 habitantes, pobreza alimentaria de 44.1%, pobreza de capacidades 55.3%, y pobreza patrimonial de 80.3% comparado con el municipio de Ixtapan del Oro con 6,629 habitantes y un coeficiente de Gini de 0.337 con una pobreza alimentaria de 47.0%, pobreza de capacidades 58.5% y pobreza patrimonial del 82.5% siendo éste el de menor situación de pobreza.

⁵⁴ Boltvinik, Julio 2010 "Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley" (indebidamente titulado "Principios de medición multidimensional de la pobreza"), en La Medición Multidimensional de la Pobreza en México, El Colegio de México-Coneval, México, pp. 43-279

Cuadro 8. Estado de México: Evolución de la Pobreza por Ingresos, 2010.

	Pobreza	Población miles de personas	LPA Alimentaria %	LPC Capacidades %	LPP Patrimonial %	Coefficiente de Gini
	Municipio	2010	2010	2010	2010	2010
1	Acambay	60 918	37.3	47.9	73.2	0.384
2	Acolman	136 558	17.9	26.8	53.8	0.376
3	Aculco	44 823	25.0	34.3	60.4	0.427
4	Almoloya de Alquisiras	14 856	35.1	45.3	70.2	0.444
5	Almoloya de Juárez	147 653	18.1	25.6	49.9	0.479
6	Almoloya del Río	10 886	10.4	16.0	37.7	0.426
7	Amanalco	22 868	36.8	47.9	74.2	0.383
8	Amatepec	26 334	31.7	41.9	67.3	0.451
9	Amecameca	48 421	25.0	34.9	61.6	0.391
10	Apaxco	27 521	6.4	10.8	30.7	0.427
11	Atenco	56 243	15.9	23.4	47.2	0.374
12	Atizapán	10 299	16.3	23.3	47.4	0.412
13	Atizapán de Zaragoza	489 937	10.9	17.4	39.8	0.434
14	Atlacomulco	93 718	19.0	26.7	50.7	0.439
15	Atlautla	27 663	25.2	35.1	62.0	0.375
16	Axapusco	25 559	16.2	24.0	50.2	0.366
17	Ayapango	8 864	11.1	17.2	40.6	0.424
18	Calimaya	47 033	9.7	15.2	38.0	0.389
19	Capulhuac	34 101	17.2	25.3	51.1	0.430
20	Coacalco de Berriozábal	278 064	8.7	14.7	38.1	0.380
21	Coatepec Harinas	36 174	29.9	40.3	67.0	0.390
22	Cocotitlán	12 142	3.4	6.3	21.2	0.425
23	Coyotepec	39 030	33.2	44.8	71.8	0.377
24	Cuautitlán	140 059	8.6	14.6	38.6	0.380
25	Chalco	310 130	27.7	37.7	63.5	0.411
26	Chapa de Mota	27 551	26.9	36.8	64.7	0.370
27	Chapultepec	9 676	6.6	10.9	30.8	0.391
28	Chiautla	26 191	5.6	9.6	27.5	0.415
29	Chicoloapan	175 053	16.8	25.5	53.0	0.371
30	Chiconcuac	22 819	19.5	29.2	57.3	0.383
31	Chimalhuacán	614 453	37.2	49.1	76.1	0.367
32	Donato Guerra	33 455	48.3	59.1	81.9	0.364
36	Hueyoxtla	39 864	17.0	25.1	51.6	0.384
37	Huixquilucan	242 167	8.3	13.4	31.6	0.458
38	Isidro Fabela	10 308	13.4	20.4	45.0	0.404
39	Ixtapaluca	467 361	15.7	24.2	51.9	0.376
40	Ixtapan de la Sal	33 541	29.9	40.2	66.8	0.426
41	Ixtapan del Oro	6 629	47.0	58.5	82.5	0.337
44	Jaltenco	26 328	12.5	19.7	44.5	0.396
45	Jilotepec	83 755	19.0	27.6	55.0	0.389
46	Jilotzingo	17 970	9.2	14.1	35.3	0.392
47	Jiquipilco	69 031	34.7	45.0	70.7	0.383

	Pobreza	Población miles de personas	LPA Alimentaria %	LPC Capacidades %	LPP Patrimonial %	Coefficiente de Gini
	Municipio	2010	2010	2010	2010	2010
48	Jocotitlán	61 204	12.4	18.6	41.9	0.377
49	Joquicingo	12 840	20.5	30.1	58.5	0.346
50	Juchitepec	23 497	34.3	45.0	70.3	0.388
51	Lerma	134 799	14.2	20.8	43.7	0.433
52	Malinalco	25 624	28.7	38.5	64.7	0.398
53	Melchor Ocampo	50 240	19.8	29.0	55.9	0.391
54	Metepec	214 162	9.2	14.7	34.7	0.454
55	Mexicaltzingo	11 712	7.2	11.7	30.7	0.444
56	Morelos	28 426	33.8	44.1	70.4	0.393
57	Naucalpan de Juárez	833 779	13.8	21.2	45.1	0.433
58	Nezahualcóyotl	1110 565	15.1	21.4	44.9	0.440
59	Nextlalpan	34 374	10.9	17.5	41.0	0.391
60	Nicolás Romero	366 602	13.3	20.9	46.5	0.400
61	Nopaltepec	8 895	8.9	14.5	37.2	0.414
62	Ocoyoacac	61 805	12.6	19.6	43.9	0.441
63	Ocuilan	31 803	34.2	44.5	70.2	0.404
64	El Oro	34 446	34.3	44.1	68.5	0.444
65	Otumba	34 232	11.7	17.8	41.1	0.430
66	Otzoloapan	4 864	44.1	55.3	80.3	0.343
67	Otzolotepec	78 146	23.0	31.6	57.2	0.433
68	Ozumba	27 207	30.6	41.7	69.2	0.383
69	Papalotla	4 147	6.4	10.7	28.1	0.479
70	La Paz	253 845	17.6	26.1	52.6	0.388
71	Polotitlán	13 002	11.6	18.0	41.8	0.454
72	Rayón	12 748	8.6	13.9	36.2	0.379
73	San Antonio la Isla	22 152	12.9	19.9	44.4	0.406
74	San Felipe del Progreso	121 396	46.7	57.3	80.3	0.363
75	San Martín de las Pirámides	24 851	7.6	12.5	33.7	0.419
76	San Mateo Atenco	72 579	22.8	32.4	59.2	0.422
77	San Simón de Guerrero	6 272	35.8	45.7	69.9	0.455
78	Santo Tomás	9 111	29.0	38.7	64.3	0.432
79	Soyaniquilpan de Juárez	11 798	17.0	25.0	51.2	0.367
80	Sultepec	25 809	54.4	64.6	84.3	0.415
81	Tecámac	364 579	15.5	24.4	52.2	0.376
82	Tejupilco	71 077	42.7	52.3	74.7	0.479
83	Temamatla	11 206	7.0	11.3	30.5	0.437
84	Temascalapa	35 987	13.2	20.3	45.9	0.393
85	Temascalcingo	62 695	36.4	47.0	72.5	0.373
86	Temascaltepec	32 870	38.6	49.7	74.6	0.406
87	Temoaya	90 010	31.9	41.6	67.5	0.398
88	Tenancingo	90 946	19.6	27.5	52.1	0.475
89	Tenango del Aire	10 578	8.1	13.5	36.2	0.347
90	Tenango del Valle	77 965	20.1	28.6	54.0	0.412

	Pobreza	Población miles de personas	LPA Alimentaria %	LPC Capacidades %	LPP Patrimonial %	Coefficiente de Gini
	Municipio	2010	2010	2010	2010	2010
91	Teoloyucán	63 115	17.6	26.8	54.4	0.378
92	Teotihuacán	53 010	13.9	20.9	44.3	0.415
93	Tepetlaoxtoc	27 944	8.9	14.0	35.0	0.409
94	Tepetlixpa	18 327	15.8	23.6	49.3	0.388
95	Tepetzotlán	88 559	10.4	16.9	41.4	0.409
96	Tequixquiac	33 907	15.3	24.4	53.2	0.365
97	Texcaltitlán	17 390	39.9	50.0	73.6	0.417
98	Texcalyacac	5 111	10.0	15.6	37.6	0.426
99	Texcoco	235 151	12.9	19.7	42.9	0.427
100	Tezoyuca	35 199	18.7	27.2	53.0	0.380
101	Tianguistenco	70 682	18.2	25.9	50.2	0.472
102	Timilpan	15 391	21.2	29.9	57.4	0.349
103	Tlalmanalco	46 130	11.6	18.2	40.2	0.417
104	Tlalnepantla de Baz	664 225	13.1	20.3	44.8	0.413
105	Tlatlaya	32 997	40.9	51.7	76.0	0.423
106	Toluca	819 561	13.5	20.5	43.6	0.443
107	Tonatico	12 099	12.8	19.2	42.3	0.478
108	Tultepec	91 808	19.3	28.1	53.5	0.383
109	Tultitlán	524 074	14.8	22.8	48.5	0.385
110	Valle de Bravo	61 599	28.2	37.9	63.3	0.415
111	Villa de Allende	47 709	46.8	57.6	81.3	0.361
114	Villa Victoria	94 369	38.2	48.1	72.9	0.385
115	Xonacatlán	46 331	19.0	27.7	54.2	0.421
116	Zacazonapan	4 051	21.6	31.0	58.6	0.455
117	Zacualpan	15 121	46.1	56.1	77.8	0.434
118	Zinacantepec	167 759	29.9	40.1	66.5	0.403
119	Zumpahuacán	16 365	51.3	62.1	83.8	0.357
120	Zumpango	159 647	16.5	24.1	48.6	0.405
121	Cuatitlán Izcalli	511 675	12.4	19.1	42.9	0.40z2
122	Valle de Chalco Solidaridad	357 645	26.3	37.1	65.6	0.374
123	Luvianos	27 781	43.8	54.2	77.4	0.422
124	San José del Rincón	91 345	55.5	66.1	86.7	0.354
125	Tonanitla	10 216	6.4	10.2	28.0	0.390

Fuentes: Elaboración propia con información del INEGI y CONEVAL 2010

Principales sectores de actividad en el Estado de México.

Sector de actividad económica	Porcentaje de aportación al PIB estatal 2014
Actividades primarias	1.28%
Actividades secundarias	32.45%
Actividades terciarias	66.27%
Total	100%

Estructura Económica Sectorial del Estado de México en el 2014



FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2008. Participación por actividad económica, en valores corrientes, 2014*

La estructura productiva de los distintos sectores de actividad en el Estado de México para el 2014 muestra que el sector servicios aporta la mayor parte del PIB estatal con el 66.3%, le sigue las actividades vinculadas al sector industrial con el 32.4% y las actividades agropecuarias, forestales caza y pesca aportan apenas el 1.3% de la producción estatal.

5.2 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA NACIONAL, EN ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS, 2006 - 2014.

Las condiciones de pobreza en un país reflejan las carencias y rezagos que padece la población que habita en las regiones y localidades. En el caso de México, los niveles que presenta en sus diferentes entidades federativas en un reflejo de la heterogeneidad que caracteriza el desarrollo diferencial entre regiones:

En el cuadro observamos que entre los tres tipos de pobreza: **Pobreza alimentaria (LPA)**, Insuficiencia para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta. Podemos observar que para el año 1990 la pobreza alimentaria a nivel nacional fue de 23.7%, en el año 2000 aumenta a 24.1% y para el año 2010 disminuye a 18.8%, el comportamiento para los demás Estados se presenta de la misma forma.

La pobreza de capacidades (LPC) es la Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. En 1990 el nivel nacional fue de 31.3% para el año 2000 aumento ligeramente 31.8% y para el año 2010 se presenta con 26.7%.

La pobreza patrimonial (LPP), donde la Insuficiencia del ingreso solo cubre alimentos salud y educación dejando fuera las necesidades de vestido, vivienda, transporte. La media nacional de 51.3%.

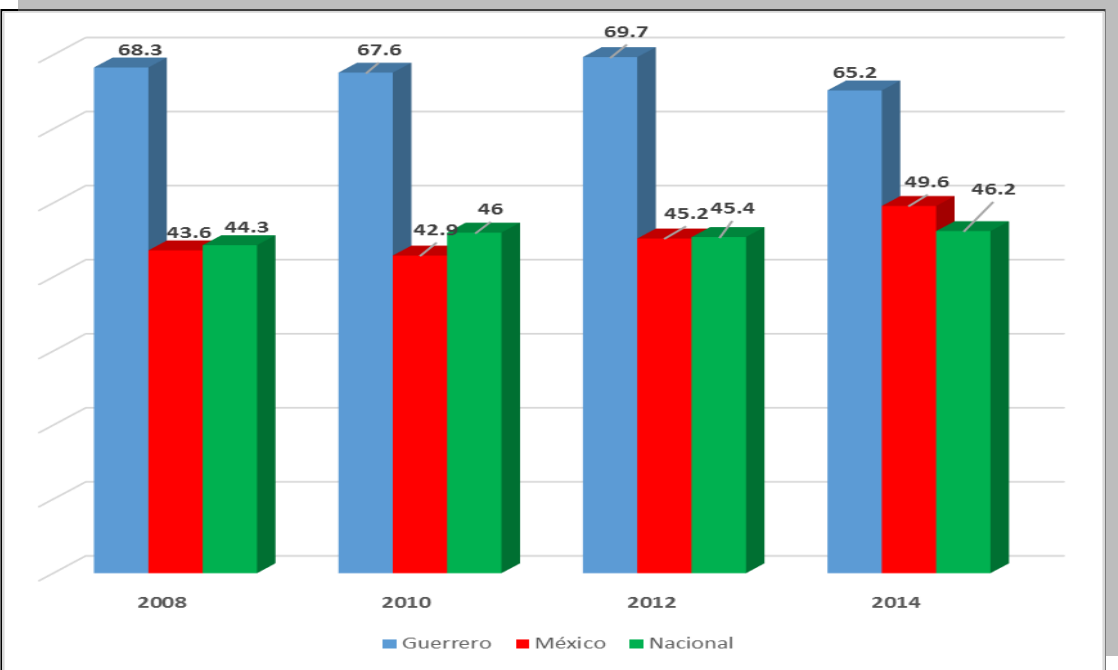
Cuadro 9. Evaluación de la Pobreza por ingresos porcentual 1990 - 2000

Pobreza	LPA Alimentaria %			LPC Capacidades %			LPP Patrimonial %		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Nacional	23.7	24.1	18.8	31.3	31.8	26.7	53.2	53.6	51.3
Guerrero	40.6	50.8	38.4	49.2	58.4	48.0	69.9	75.7	71.0
México	17.8	17.6	18.2	25.2	24.8	26.3	48.3	47.7	51.2

Los casos de estudios son el Estado de México localizado al centro del país, presenta un menor rezago de pobreza con la mayor distribución de recursos Federalizados por parte de las Participaciones y el otro al Sur, el Estado de Guerrero que se encuentra entre los cinco Estados que presenta el mayor nivel de pobreza con un monto menor en la distribución de recursos Federalizados.

El Estado de México muestra niveles similares al del promedio nacional con una tendencia creciente entre el 2008 y 2014. En efecto, mientras en este periodo el promedio nacional paso del 44.3% a 46.2% de la población; el Estado de México lo hizo del 43.6% en 2008 a 49.6% en 2014. El Estado de Guerrero registró ser uno de los Estados más pobres del país con niveles donde casi el 70% de la población es pobre; sin embargo en el periodo de referencia muestra una disminución marginal en la proporción de pobres, mientras en el 2008 registro un porcentaje de 68.3% se redujo a 65.2% en la población en situación de pobreza para el 2014.

Gráfica 1. Evolución de la Pobreza en México porcentual 2008-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

5.3 RAMO 28 PARTICIPACIONES.

Las Participaciones han implicado que las entidades transfieran al gobierno federal algunas de sus potestades tributarias; la adhesión de los Estados al sistema de coordinación les concede el derecho a las Participaciones recaudadas por la federación. En la actualidad el Ramo 28 y sus Participaciones se componen de 13 fondos. De éstos, cinco no se distribuyen entre la totalidad de las Entidades Federativas, las Participaciones provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas (Estados) y los Municipios.

**Cuadro 10. Ramo 28 Participaciones a nivel nacional en 2006 -2014
(millones de pesos)**

Nacional	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo General	277,515	276,816	332,598	280,334	332,308	366,666	391,208	426,538	466,284
Fondo de Fomento Municipal	13,023	12,995	16,558	13,970	16,567	18,283	19,508	21,273	23,258
Fondo de Fiscalización	0	0	19,869	17,556	20,139	22,198	24,369	25,921	30,846
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0	0	3,490	2,349	3,252	4,156	4,663	4,335	4,087
IEPS	5,246	6,052	6,559	6,391	7,185	8,018	9,078	9,687	10,407
IEPS Gasolinas	0	0	0	18,613	21,541	21,215	20,795	19,965	23,585
Tenencia	18,754	20,172	21,037	20,432	18,997	16,280	2,985	1,367	803
0.136% de la RFP	1,771	1,746	2,228	1,899	2,253	2,487	2,651	2,899	3,163
DAEP	254	197	370	192	0	329	370	343	317
ISAN	6,391	7,214	6,715	5,742	6,513	6,953	7,844	8,326	8,579
Incentivos Económicos	6,212	7,371	8,107	8,254	8,323	10,586	10,542	11,801	11,964
Fondo de Compensación por Repecos	0	0	0	0	0	0	0	0	1,611
Total	329,167	332,563	417,531	375,732	437,079	477,167	494,014	532,455	584,904

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

La distribución del Fondo General de Participaciones. Se compone del 20% de la recaudación Federal Participable. Es importante resaltar que en año 2007 se reformula el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en virtud de la determinación de los componentes que conforman la fórmula para este fondo, en términos absolutos los recursos en el 2010 se recuperan y la distribución a los Estados y Municipios vía las Participaciones aumentaron para los años siguientes, observamos que la formula se aplica de forma positiva.

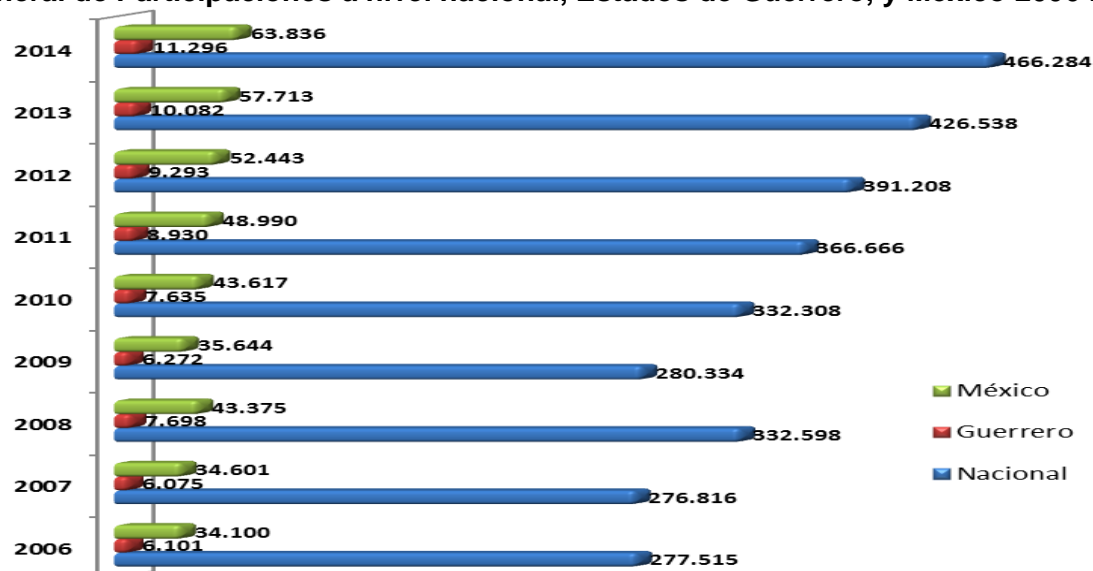
Cuadro 11. Ramo 28 totales de las Participaciones a nivel nacionales, Estado de Guerrero y Estado de México 2006-2014 (millones de pesos)

Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	329,167	332,563	417,531	375,732	437,335	477,167	494,014	532,455	584,904
Guerrero	6,629	6,688	8,832	7,858	9,528	10,937	11,504	12,299	13,844
México	38,516	39,182	50,616	44,001	53,431	59,676	61,298	67,235	75,261

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

Respecto al total de recursos del Ramo 28, para el 2006 a nivel nacional se le destinaron 329,167 millones de pesos para el 2014 recibió un monto de 584,904 millones de pesos, notándose una diferencia de 255,737 millones de pesos. Al Estado de México se les destinaron 38,516 millones de pesos para el 2006 y para el 2014 recibió 75,261 millones de pesos en el 2014, mientras que para el Estado de Guerrero sólo se destinó en el 2006 38,516 y para 2014 recibió 13,844 millones de pesos. Ello derivado de la fórmula aplicada para la distribución de recursos.

Gráfica 1. Fondo General de Participaciones a nivel nacional, Estados de Guerrero, y México 2006-2014 (millones de pesos)



Fuente Cuadro 11. Ramo 28 totales de las Participaciones a nivel nacionales, Estado de Guerrero y Estado de México.

En esta gráfica se observa la distribución a nivel nacional del Fondo General de las Participaciones para 2006, fue de 277,515 millones de pesos, en el 2014 recibió 466,284 mil millones de pesos. Un aumento de 188,769 millones de pesos.

El Estado de Guerrero en el 2006, recibió 6,101 millones de pesos para el Fondo General de Participaciones y para 2014 obtuvo 11,296 mil millones de pesos, con un aumento real de 5,195 millones de pesos.

El Estado de México en 2006, recibió para el Fondo General de Participaciones 34,100 millones de pesos y aumentaron hasta 63,836 mil millones de pesos para el 2014, con un aumento real de 29,736 millones de pesos.

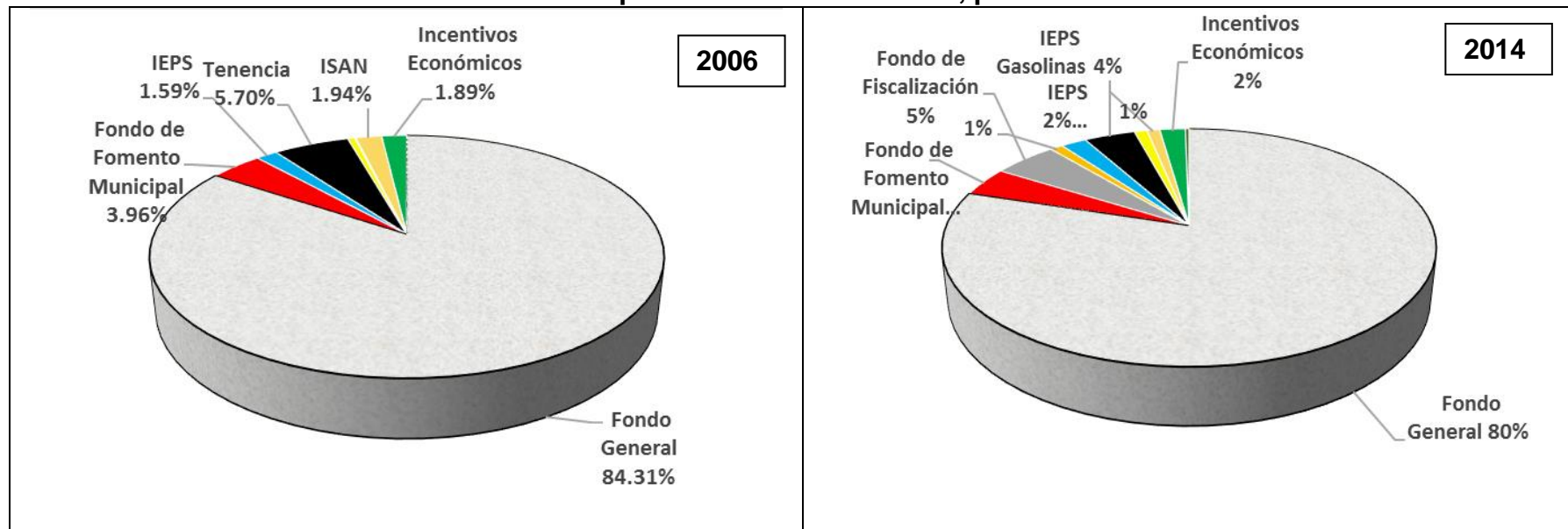
La fórmula garantizaría que el monto recibido para 2006 se ascendente para cada Estado, el esfuerzo obedece a la recaudación de los impuestos y los derechos locales.

Es importante señalar que las Participaciones del año 2006 en comparación con las de 2014 a nivel nacional del Fondo General, bajaron de 84.3% al 80% en porcentaje pero no en cantidades otorgadas ya que recibieron 277,515 millones de pesos para 2006 y 466,284 millones de pesos para 2014.

En el año 2008 recibe 417,531 millones de pesos notándose un aumento en el monto, para el 2009 nos encontramos con una disminución de las Participaciones esto se explica por la crisis mundial por la que atravesamos esta vez generada por los déficit externos mundiales del sector inmobiliario principalmente.

El segundo Fondo de Fomento Municipal con mayor recurso se conforma con el 16.8% del 1% 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, así vemos que para el 2006 es de 13,023 millones de pesos y para el 2014 corresponde a 23,258 millones de pesos.

Gráfica 2: Ramo 28 Participaciones a nivel nacional, porcentual 2006 vs 2014



Fuente: Cuadro 10. Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

Otro cambio significativo lo vemos en el pago de tenencia para 2006 se recabo un 5.70% 18,754 millones de pesos mientras que para el 2014 la recabación queda a cargo de cada Estado. Otro fondo que recibió el 3.96% es el IEPS Gasolina para 2006 no recibe mientras que para el 2014 se designó el 4%, es decir 1,611 millones de pesos. En los fondos restantes sólo se reciben el 1% y 2%.

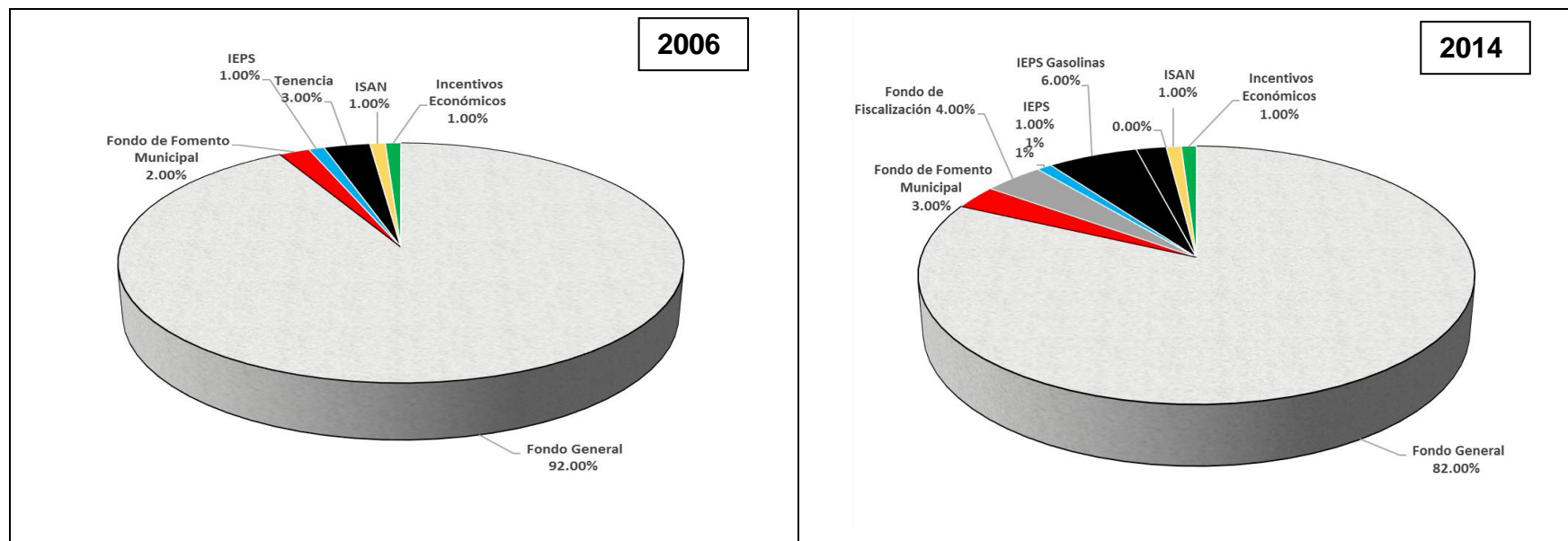
Los incentivos económicos para 2006 fueron del 1.89% y para el 2014 reciben 2%. El Estado de Guerrero no recibe Participaciones por los conceptos de Hidrocarburos debido a que no los produce, este es una de las 10 entidades con PIB per cápita más bajo no minero y no petrolero.

**Cuadro 12. Participaciones Ramo 28 Estado de Guerrero 2006-2014.
(millones de pesos)**

Guerrero	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo General	6,101	6,075	7,698	6,272	7,635	8,930	9,293	10,082	11,296
Fondo de Fomento Municipal	128	125	228	143	217	285	311	352	410
Fondo de Fiscalización	0	0	376	313	359	406	500	483	558
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IEPS	72	102	119	127	158	131	178	183	204
IEPS Gasolinas	0		0	575	747	750	734	711	889
Tenencia	195	213	230	231	198	216	265	0	0
0.136% de la RFP	1	2	2	2	2	2	0	6	3
DAEP		0	0	0	0	0	0	0	0
ISAN	56	61	62	52	60	59	62	64	71
Incentivos Económicos	77	112	118	142	154	156	162	175	155
Total	6,629	6,688	8,833	7,858	9,528	10,936	11,504	12,299	13,815

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

Gráfica 3: Ramo 28 Participaciones Estado de Guerrero porcentual 2006 vs 2014



Fuente :Cuadro 12 Elaboración propia con información la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, consultada en 2014.

En 2006 al Fondo General de participaciones en el Estado de Guerrero se le otorgó el 92% equivalente a 6,101 millones de pesos es el porcentaje más alto designado a este fondo en el caso de estudio, a partir de ese año los porcentajes van disminuyendo hasta observar una importante caída en 2009 al 80% del correspondiente a 6,272 millones de pesos, se obtuvo una baja significativa en el porcentaje obtenido, para el año 2014 se destinó al Fondo General el 82% del recurso representando en ese año 11,296 millones de pesos.

La evolución que presenta el Fondo de Fomento Municipal es del 2% equivalente a 128 millones de pesos para el 2006, para el 2014 se observa un aumento al 3% obteniendo 410 millones pesos.

El pago de tenencia para 2006 recabo un 3% 195 millones de pesos, mientras que para el 2014 la recabación queda a cargo de cada Estado. El IEPS Gasolina para el 2014 se designó el 6%, es decir 889 millones de pesos. En los fondos restantes sólo se reciben el 1% y 2%.

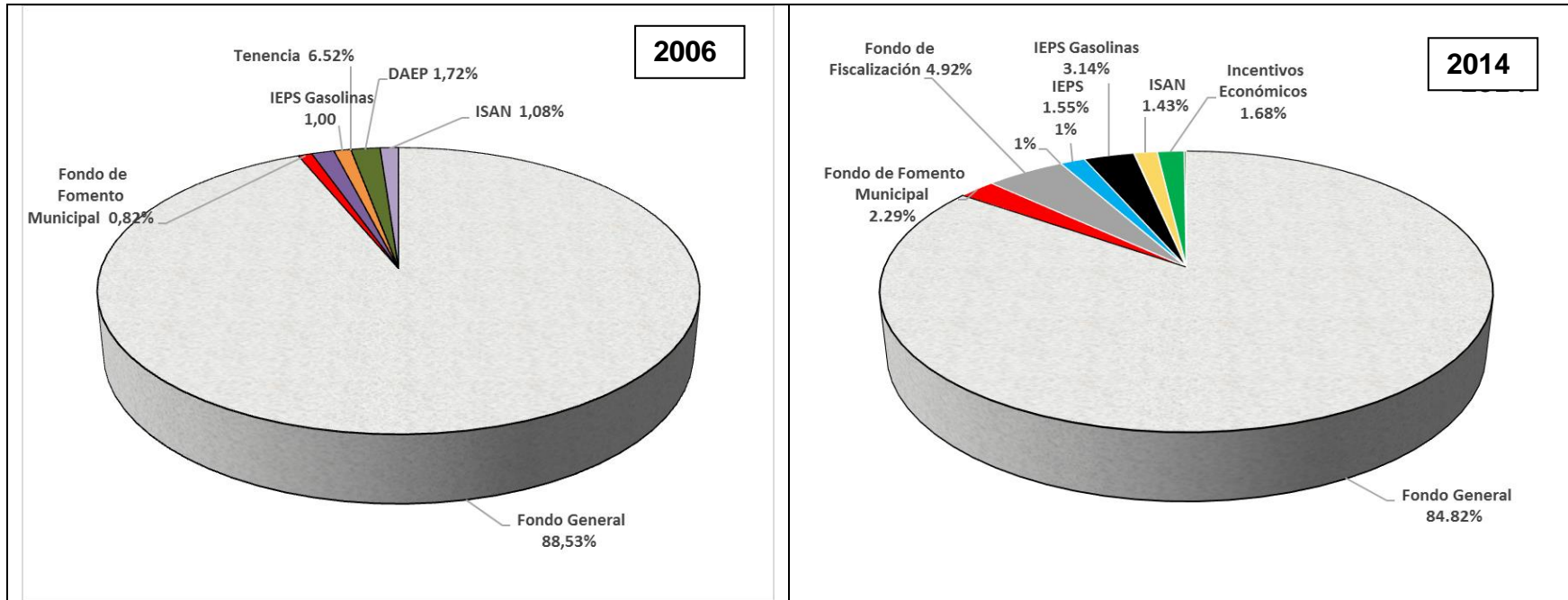
**Cuadro 13. Participaciones Ramo 28 Estado de México 2006-2014
(millones de pesos)**

México	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo General	34,100	34,601	43,375	35,644	43,617	48,990	52,443	57,713	63,836
Fondo de Fomento Municipal	317	311	736	422	743	1,020	1,146	1,428	1,721
Fondo de Fiscalización	0	0	2,057	1,805	2,085	2,287	2,567	2,949	3,706
IEPS	512	602	679	503	787	810	1,055	1,138	1,166
IEPS Gasolinas	0	0	0	1,844	2,259	2,218	1,923	1,828	2,366
Tenencia	2,510	2,273	2,284	2,428	2,472	2,588	321	74	26
ISAN	661	797	781	695	792	871	954	1,023	1,076
Incentivos Económicos	416	598	704	659	675	892	891	1,082	1,264
Total	38,517	39,182	50,616	44,000	53,431	59,676	61,298	67,235	75,261

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

En 2006 al Fondo General se le otorgó el 88.53% equivalente a 34,100 millones de pesos, a partir de ese año los porcentajes van disminuyendo para el año 2014 se destinó al Fondo 84.82% del recurso obteniendo en ese año 63,836 millones de pesos.

Gráfica 4: Ramo 28 Participaciones Estado de México porcentual 2006 vs 2014.



Fuente: Elaboración propia con información la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

El pago de tenencia para 2006 recabo un 6.52% 2,510 millones de pesos mientras que para el 2014 la recaudación queda a cargo de cada Estado. El IEPS Gasolina es significativo a partir del 2009 y para el 2014 se designó el 3.14%, es decir 2,366 millones de pesos. En los fondos restantes sólo se reciben el 1% y 2%. El fondo de compensación por Repecos se crea en 2014 y sólo obtiene el 0.3%.

El Fondo de Fiscalización aparece en 2008 recibe 2,057.00 mil pesos, para 2014 obtiene 3,706 millones de pesos, lo cual significo el 5% de los recursos del Ramo 28 correspondiente al Estado de México.

El Fondo de Fomento Municipal destino constantemente el 0.82% para el año 2006 con un monto de 317 millones de pesos y para 2014 recibió el 2.29% con un monto de 1,721 millones de pesos.

5.4. RAMO 33 APORTACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR ENTIDAD Y POR FONDO.

Las aportaciones federales son recursos que la federación aporta a los gobiernos locales a través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para apoyarlos en sus presupuestos y que éstos tengan una mayor capacidad económica para poder invertir en educación, salud, seguridad pública, infraestructura social y proyectos productivos.

De los 8 fondos de aportaciones federales que existen actualmente, dos de ellos se ministran directamente a los gobiernos municipales, mientras que el resto se distribuye directamente a los gobiernos estatales. Para la distribución de los recursos de cada fondo de aportación, la LCF vigente contiene fórmulas específicas que permiten una asignación equitativa y distributiva de los recursos totales del Ramo 33.

Con respecto a los fondos que integran el Ramo 33 destaca el FAEB el cual se le destina más de la mitad del total de ramo en el 2014 al FAEB se le destinaron recursos equivalente al 61%; mientras que al FASSA, FAFM y al FAIS se le destinaron en conjunto el 24.14% de dicho Ramo.

Si bien el FAEB es el rubro con mayores recursos destinados desde el Ramo 33, no podemos dejar de mencionar que el FISM es prueba de lo poco que los municipios colaboran contra la pobreza, La Secretaría de Desarrollo es la encargada de distribuir el fondo de las aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados considerando criterio de pobreza extrema para la aplicación de la fórmula y procedimiento previstos en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal

Destino del FISM: Exclusivo para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de Rezago Social y Pobreza extrema en los siguientes rubros.

Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; Urbanización municipal, Electrificación rural de colonias pobres; Infraestructura básica de salud; Infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales.

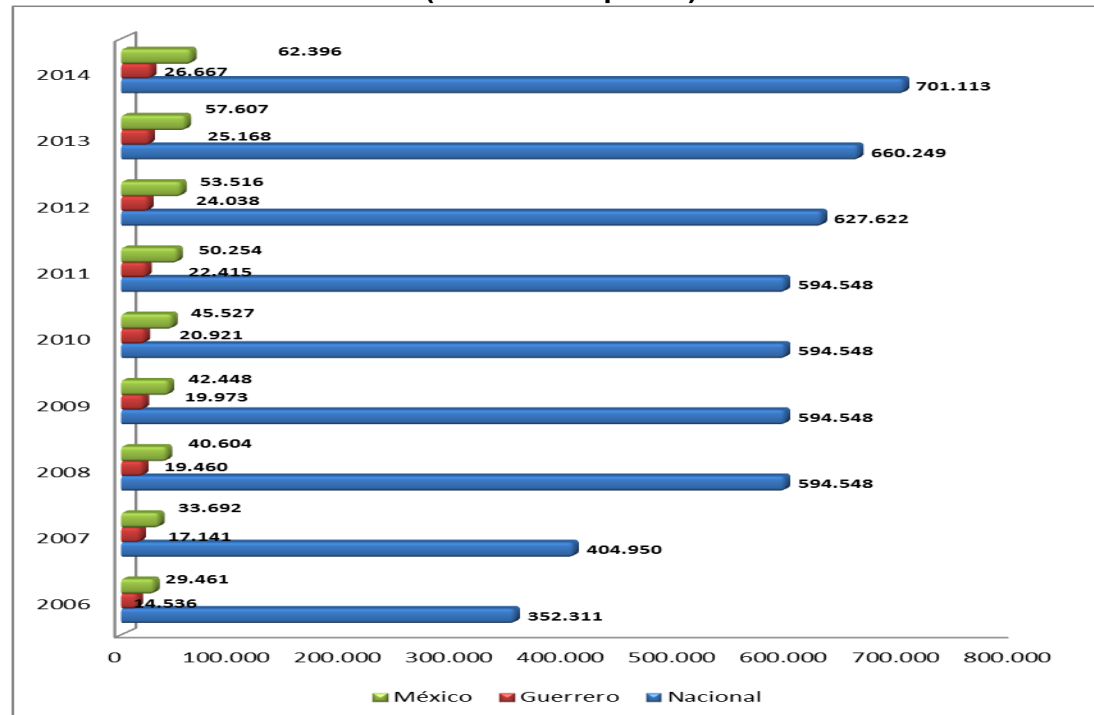
**Cuadro 14. Ramo 33 Aportaciones Federales 2006-2014
(millones de pesos)**

Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	352,311	404,950	594,548	594,548	594,548	594,548	627,622	660,249	701,113
Guerrero	14,536	17,141	19,460	19,973	20,921	22,415	24,038	25,168	26,667
México	29,461	33,692	40,604	42,448	45,527	50,254	53,516	57,607	62,396

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la consultada en 2014.

Del total de las Aportaciones del Ramo 33, para el 2006 a nivel nacional se le destinaron 352,311 millones de pesos para el 2014 recibió un monto de 701,113 millones de pesos. Al Estado de México se les destinaron 29,461 millones de pesos para el 2006 y para el 2014 recibió 62.396 millones de pesos en el 2014, mientras que para el Estado de Guerrero sólo se destinó en el 2006 14,536 y para 2014 recibió 26,667 millones de pesos.

Gráfica 5: Ramo 33 Aportaciones Federales, Nacional, Estado de Guerrero, Estado de México de 2006-2014 (millones de pesos)



Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

En este ejercicio se aprecian los porcentajes designados a cada una de las entidades la distribución no es homóloga mientras el Estado de México recibir el 10% el monto mayor, el Estado de Guerrero sólo recibe el 4% uno de los montos menores.

**Cuadro 15. Ramo 33, Aportaciones Federales pagada a nivel nacional 2006-2014
(millones de pesos)**

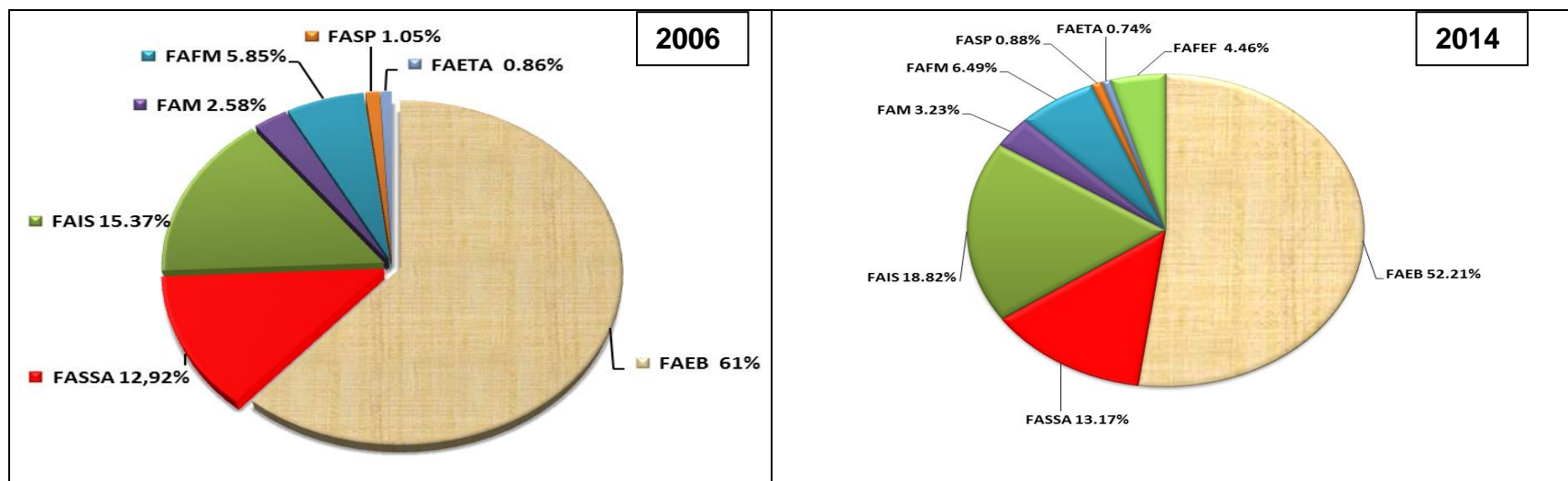
Nacional	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	201,441	231,587	249,515	261,868	276,229	292,286	311,026	324,615	339,078
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	38,256	44,863	48,377	50,554	53,967	60,639	66,292	68,604	74,367
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	28,485	31,887	38,443	40,035	41,549	46,640.9	49,499.3	53,090	57,912
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	9,004	10,537	12,666	13,158	13,669	15,321	16,117	17,286	18,637
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FAFM)	27,819	33,021	39,662	41,305	42,868	48,118	50,732	54,414	58,666
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	5,000	5,000	6,093	7,024	7,024	7,235	7,373	7,631	7,921
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	3,739	4,011	4,318	4,540	4,763	5,105	5,511	5,542	5,909
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	0	0	124,145	128,859	136,916	149,360	27,719	29,731	32,054
Total	313,746	360,910	594,548	594,548	594,548	594,548	534,273	560,917	594,548

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014

De los ocho fondos que componen el Ramo 33, el FAM es el único fondo en donde la ley no especifica una fórmula concreta. Esto da paso a que dependencias federales como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, realicen asignaciones presupuestales de igual manera, de una forma discrecional. Además, después de asignarse los montos de este fondo a cada entidad, los gobiernos estatales distribuyen el FAM a sus municipios (no todos), de manera discrecional desde la oficina del DIF estatal.

En la revisión de la Cuenta Pública de cada año, la Auditoría Superior de la Federación ha detectado graves anomalías en la asignación y ejecución de los recursos. Los artículos 39 a 42 de la LCFI, no especifican ni proponen fórmula o método de cómo distribuir estos recursos a los municipios de cada entidad federativa.

Gráfica 7: Ramo 33, Aportaciones Federales pagadas a nivel nacional porcentual 2006-2014



FUENTE: Cuadro 15.- Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de planeación Económica 2014.

Del gráfico anterior se desprende la información de los cuatro fondos que compone el Ramo 33 aportaciones destinadas a nivel nacional:

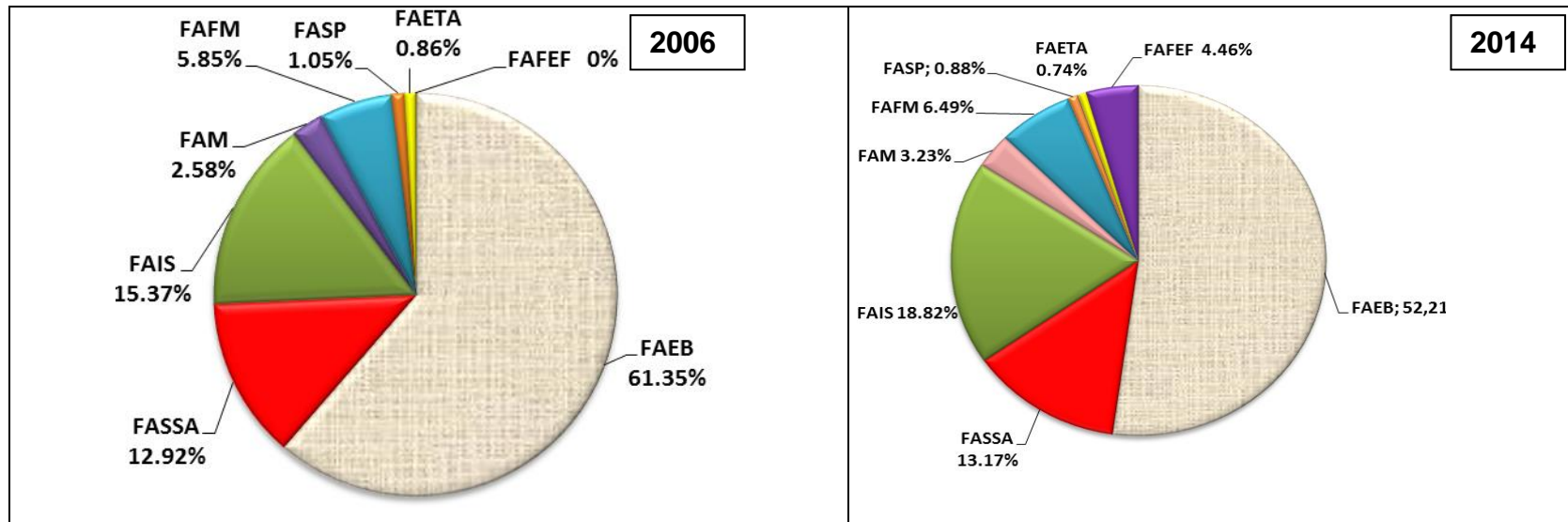
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica FAEB a nivel nacional recibió el mayor porcentaje 61% para el año 2006 le fueron destinados 201.441 millones de pesos y para el 2014 el 52.21% con un monto de 339,339.078 millones de pesos.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS para el año 2006 se destinó el 15.37% con un monto de 28,485 millones de pesos, para el 2014 se destinó el 18.82% destinando 57,912 millones de pesos.
- Fondo de Aportaciones Múltiples FAM para 2006 se destinó el 2.58% equivalente al 9,004 millones de pesos, para el 2014 se destinó el 3.23% 18,637 millones de pesos.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF FAFM para 2006 se destinó el 5.58% recibiendo 27,819 millones de pesos para 2014 se destinó el 6.49% 58,666 millones de pesos. Siendo estos los principales fondos, las transferencias recibidas son mayores en el 2014 con respecto al 2006.

Cuadro 16. Aportaciones federales pagadas al Estado de Guerrero del 2006-2014

Guerrero	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	8,918	10,618	11,294	11,568	12,169	12,639	12,970	13,325	13,921
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	1,878	2,278	2,520.0	2,543	2,679	2,852	3,078	3,179	3,513
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	2,234	2,491	2,979	3,083	3,173	3,583	4,398	4,662	5,017
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	375	481	545	541	584	649	714	898	862
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FAFM)	850	985	1,167	1,203	1,236	1,429	1,513	1,614	1,730
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	152	152	178	205	205	215	223	235	235
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	125	133	143	152	157	167	182	186	197
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)			630	672	715	877	957	1,066	1,188
Total	14,536	17,141	19,460	19,973	20,921	22,415	24,038	25,168	26,667

Fuente: Cuadro 16. Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

Gráfica 8: Ramo 33, Aportaciones Comparativo Estado de Guerrero porcentual 2006 vs 2014



FUENTE: Cuadro 16. Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de planeación Económica 2014

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica FAEB en el Estado de Guerrero represento para en 2006 el mayor porcentaje 61% asignaron 8,918 millones de pesos y para el 2014 el 52.21% 13,921 millones de pesos es conocido que los profesores de esta entidad tiene problemáticas marcadas con la falta de capacitación y actualización en la educación inicial aunado a una infraestructura deficiente, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal se recibiendo 3,921.50 millones de pesos.

Sin embargo, la distribución de los recursos entre entidades se modificará sobre la base de la matrícula y los niveles de calidad educativa de las entidades. Siendo tan sólo del 4% para el Estado de Guerrero a nivel nacional.

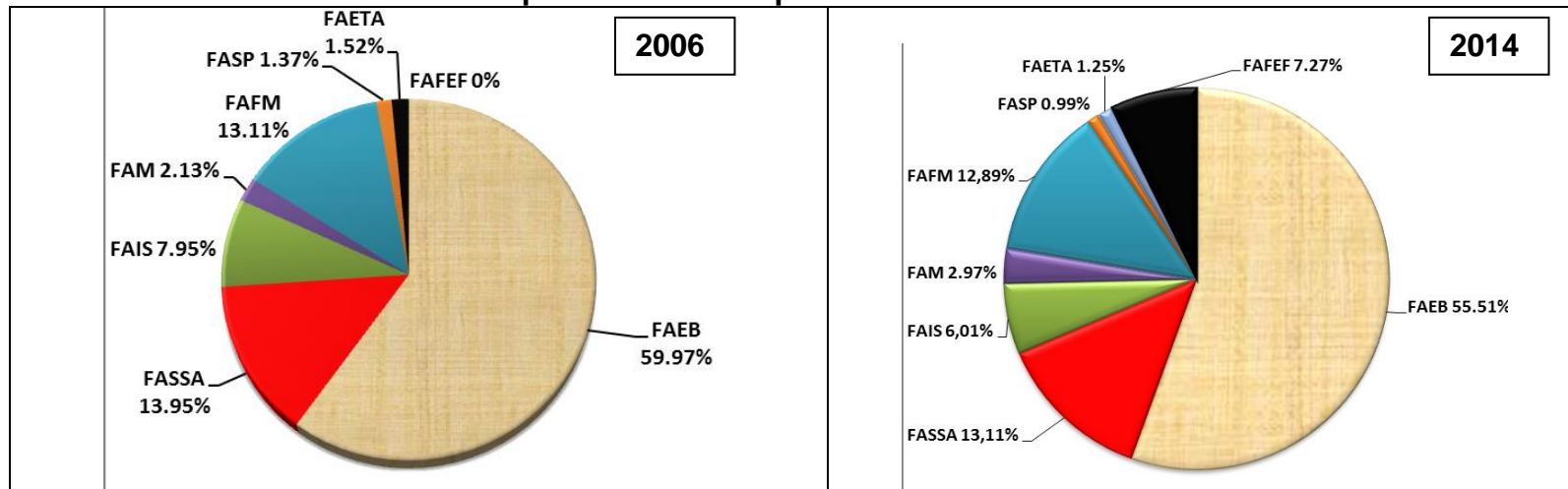
El FASSA servicio de salud es otro de los fondo que se le destina el mayor porcentaje para 2006 de 12.92% 1,878 millones de pesos y 13.17% para 2014 3,513 millones de pesos cabe mencionar que hay una variación con respecto a los montos otorgados este es un claro ejemplo de un mayor recursos otorgado pero un rezago en los servicios prestados haciendo de este Estado uno de los más deficientes en calidad de servicios de salud.

Cuadro 17. Aportaciones federales pagadas al Estado de México del 2006-2014

México	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	17,666	20,044	22,208	22,856	24,817	27,175	29,726	32,202	34,638
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	4,109	4,850	5,099	5,555	6,021	6,728	7,385	7,629	8,181
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	2,342	2,633	3,175	3,328	3,484	3,887	3,170	3,462	3,749
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	628	807	1,019	1,125	1,136	1,323	1,383	1,628	1,851
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FAFM)	3,862	4,436	5,362	5,611	5,851	6,406	6,818	7,308	8,044
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	404	404	477	550	550	568	588	612	616
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	446	516	549	577	611	655	743	720	780
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	0	0	2,712	2,843	3,055	3,509	3,700	4,044	4,534
Total	29,461	33,692	40,605	42,448	45,527	50,254	53,516	57,607	62,396

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica, consultada en 2014.

Gráfico 9: Ramo 33 Aportaciones comparativo Estado de México 2006 vs 2014



FUENTE: Cuadro 17. Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de planeación Económica de la Hacienda Pública.

Del gráfico anterior se desprende la información de los cuatro fondos que compone el Ramo 33 destinados al Estado de México y la mayor cantidad de recursos destinados:

- El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica FAEB en el Estado de México recibe el mayor porcentaje 59.57% para el año 2006 le fueron destinados 17,666 millones de pesos y para el 2014 el 55.51% con un monto de 34,638 millones de pesos.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS para el año 2006 se destinó el 8% con un monto de 2,342 millones de pesos, para el 2014 se destinó el 6% destinando 3,749 millones de pesos.
- Fondo de Aportaciones Múltiples FAM para 2006 se destinó el 2.13% equivalente al 628 millones de pesos, para el 2014 se destinó el 2.97% 1,851 millones de pesos.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF FAFM para 2006 se destinó el 13.11% recibiendo 3,862 millones de pesos para 2014 se destinó el 12.89% 8,044.30 millones de pesos. Siendo estos los principales fondos, las transferencias recibidas son mayores en el 2014 con respecto al 2006.

CONCLUSIONES

1. Los municipios en México han asumido su responsabilidad y día a día buscan mejorar su papel para prestar los servicios públicos que satisfagan las crecientes demandas de la población. En el artículo 115 Constitucional, establece que los municipios adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa y será responsable de proveer los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito para los que requiere recursos económicos, mismos que recibe a través de recursos federales: **Ramo 28 Participaciones resarcitorio y Ramo 33 Aportaciones compensatorias**, mediante la firma de convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa.
2. El federalismo fiscal mexicano está altamente centralizado, es decir están limitadas las atribuciones y potestades fiscales de los Estados y municipios, por lo que se deben implementar las reformas necesarias que permitan descentralizar y tener una mayor recaudación de recursos locales. Se trata que los gobiernos municipales tengan mayores capacidades administrativas y profesionales, para llevar a cabo, la tarea de la hacienda local, a fin de hacer mejores usos de los recursos y generen el mayor impacto posible en el bienestar municipal.
 - a) La carga fiscal en nuestro país es de las más bajas del mundo, por lo que se necesita impulsar una reforma fiscal integral que permita una mayor recaudación de recursos para financiar el desarrollo del país y de los gobiernos locales, a través de los Ramos 28 y Ramo 33.

-
- b) Los gobiernos locales enfrentan un círculo vicioso de dependencia fiscal que limita su capacidad de acción frente a las necesidades reales de la población, generando **Estados ganadores y Estados perdedores**, y la salida más fácil ha sido que el costo de los perdedores lo cargue la federación para financiarlos.
3. El endeudamiento creciente de las dos últimas décadas se manifiesta en la actualidad en una menor disponibilidad de recursos de las entidades federativas y municipios, ya que su pago, en una proporción importante, ha sido garantizado con Participaciones Federales y con los recursos de algunos fondos del Ramo 33, cuya normativa lo permite. La dinámica de este proceso debe ser considerada por los gobiernos locales en la definición de su política de deuda.
4. Las formulas actuales de **transferencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contenidas en la LCF, Ramos 28 y Ramo 33** han generado un sentimiento de insuficiencia de recursos de los tres órdenes de gobierno, con la idea generalizada de que el reparto es además inequitativo; por lo que es necesario revisar y actualizar las fórmulas de distribución de recursos presupuestales a Estados y municipios con variables que garanticen mayor equidad:
- Está revisión deberá prever que al ajustar las formulas, ningún Estado ni Municipio vea disminuidos sus recursos actuales.
 - Tener por prioridad que los recursos se asignen equitativamente y con los objetivos que el poder legislativo les asignó de origen (fondos resarcitorios y compensatorios) a Estados y Municipios.

-
- Incentivar resultados adecuados para un manejo eficiente y transparente de los recursos federales transferidos, para evitar que las entidades federativas y municipios sientan la “seguridad” de tener asignados los recursos y tener motivación para mejorar su gestión.
5. Al realizar el análisis de los recursos federales destinados al Ramo 28 Participaciones destina al Fondo General de Participaciones el 90% a un del total del monto siendo el de mayores recursos para los años de estudio 2006 - 2014 y Ramo 33 Aportaciones en los años de estudio 2006 -2014 El fondo principal del Ramo 33, en cuanto a monto de recursos, es el FAEB que representa el 55.9% de las Aportaciones federales resulta paradójico que si se visualiza que deberá ser el de mayor actividad sobre todo cuando la mayoría de la población es de jóvenes y también porque hay que invertir en capital humano para poder revertir el efecto de la pobreza.
 6. **Las Participaciones del Ramo 28** provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, y las entidades federativas (Estados y los municipios).
 7. **Las Aportaciones vía el Ramo 33** se realizan a tres de los fondos nivel nacional para el año 2006 fueron de 313,746 millones de pesos mientras que para el 2014 recibieron 594,548 aunque en porcentaje paso del 90% al 84% para los años aquí mencionados las sumas entregadas reflejan un aumento significativo mismo que no refleja una baja en los niveles de pobreza.
 8. Los recursos del **Ramo 33 destinados al Estado de Guerrero** demuestran que las Aportaciones para 2006 fueron de 14,536 millones de pesos aumentando considerablemente a 26,667 millones de pesos en el año 2014,

por lo que se concluye que dicho incremento no se vio reflejado una reducción de la pobreza en el Estado. De acuerdo a las cifras el municipio de Chilpancingo de los Bravo tiene una población de 241,717 habitantes con una índice del Coeficiente de Gini de 0.474 éste índice es una medida de desigualdad representativa de la mayor parte de la población los resultados reflejan que es el municipio con mayor pobreza comparado con el municipio de Tetipac con 13,128 habitantes y un coeficiente de Gini de 0.314 siendo éste el de menor situación de pobreza de los 81 municipios del Estado de Guerrero.

9. Los recursos destinados al ***Estado de México para el Ramo 33*** demuestran que las Aportaciones para el año 2006 fueron de 6,629 millones de pesos aumentando considerablemente a 13,815 millones de pesos en el año 2014, por lo que a pesar de duplicarse los recursos no se utilizar eficientemente. Por ejemplo de acuerdo a las cifras el municipio de Ixtlahuaca tiene una población de 141,482 habitantes con una índice del coeficiente de Gini de 0.481 desigualdad de población siendo el municipio con mayor pobreza patrimonial de 63.4% comparado con el municipio de Ixtapan del Oro con 6,629 habitantes y un coeficiente de Gini de 0.337 con una pobreza patrimonial del 82.5% siendo éste el de menor situación de pobreza de los 125 municipios del Estado de México.

10. se comprueba la hipótesis planteada, inicialmente en donde los recursos presupuestales aumentan año con año durante el periodo de estudio (con una caída marginal debido a por factores externos como resultados de la crisis en 2009); Al analizarlas con las evaluaciones que realiza el CONEVAL, reflejan que la población en situación de pobreza ha aumentado sobre todo en el caso

de Guerrero; provocando además que los gobiernos locales aumenten la dependencia del gasto federal, al no incentivar la generación de recursos propios para los municipios y los Estados.

11. Se propone estimular y fomentar el desarrollo y autonomía de los gobiernos locales con proyectos de inversión a pequeños emprendedores, como por ejemplo, “Barrios Mágicos”, proyectos ecoturísticos y productos orgánicos, etc., que difundan los productos y servicios de cada localidad con el fin de poder aprovechar y explotar sus recursos disponibles, que consideren indicadores sociales de eficiencia, evaluación y transparencia que permitan bajar los índices de marginación y pobreza.

12. Consideraciones finales:

- c) Impulsar entre la población el desarrollo de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Para tal efecto, es conveniente promover entre la población lo que dispone la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública. Por otro lado, debe trabajarse para que los mecanismos de consulta sean ágiles y accesibles. La ciudadanía debe contar con elementos para someter a los gobiernos a un proceso efectivo de rendición de cuentas.
- d) Efectuar procesos adecuados de entrega-recepción de las administraciones municipales. Institucionalizar y documentar los procesos de trabajo para evitar el rompimiento de la operación en los cambios de administración. Es decir, evitar la reinención de las formas de trabajo en cada nueva administración.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, G. (2000), Desigualdad y pobreza en México. ¿Son inevitables? México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.-UNAM-IPN.
2. Ayala Espino José. Economía del Sector Público mexicano. México, D.F. Esfinge, 2001.
3. Ayala, J. (2003), Instituciones para mejorar el desarrollo. México, Ed. FCE.
4. Aspe Armella, Pedro, El camino Mexicano de la Transformación económica, F.C.E., México, 1993. y Clavijo, Fernando, (comp.) Reformas económicas en México 1982-1999, F.C.E. México, 2000. Gasto Público y Sector Paraestatal en México Hilario Barcelata Chávez.
5. Boisier, S. (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente” en Eure. Vol. XXX, Nº 90 Septiembre, p. 27-40.
6. Boltvinik, Julio 2010 “Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley” (indebidamente titulado “Principios de medición multidimensional de la pobreza”), en La Medición Multidimensional de la Pobreza en México, El Colegio de México-Coneval, México, pp. 43-279
7. Cabrero, E. (2003), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (Coord.). Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. pp. 155-190.
8. Cabrero Mendoza, Enrique, (2007), El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra Ediciones.
9. Censo de Población y Vivienda (2010) Panorama sociodemográfico del Estado de México / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México: INEGI, 2011.
10. CONEVAL (2014), Informe de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social en México.
11. Documentos de Trabajo DECON: French: Macro-employment ILR 27/10/2014 pp.197-198.
12. Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares, ENIGH, 2014 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. México.

-
13. Gollás, M. (2003), México, crecimiento con desigualdad y pobreza. (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje). México, Colegio de México. Documento de trabajo III.
 14. Hernández Laos E. Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México: nuevas estimaciones.”, en Economía UNAM, núm., 9.
 15. José Antonio Peña Ahumada.- Manual de Transferencias Federales para Municipios. Secretaría de Gobernación Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, 2012.
 16. Joseph E. Stiglitz , 2000, "Economía del Sector Público", Barcelona pág. 13
 17. Ibarra, David, Derechos humanos y realidad social, Facultad de Economía, UNAM 2007.
 18. Labra, A. (1998),” Evaluación y alternativas del Ramo 33, un enfoque político social y técnico” en Instrumentos de distribución del Ramo 33. México. Ed. Cámara de Diputados, LVII legislatura. pp. 41-62.
 19. Martínez, C. y Ziccardi, A. (2000), “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa- UNAM.
 20. Rolando Cordera Campos, Carlos Javier Cabrera Adame. La política Social en México: Tendencias y perspectivas abril 2007 Editorial Cambio XXI, México, D.F.
 21. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en: www.sedesol.gob.mx [15 de abril de 2009].
 22. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2007), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. México.
 23. Scott, J. (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México” en Gestión y Política Pública XIII, nº 3 (II semestre) pp. 785-831.
 24. Székely Miguel, Pobreza y desigualdad en México entre 1950-2004, Sedesol, México, julio 2005.
 25. Oates Wallace, E., 1977, Federalismo fiscal, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Subcentral, 1977, pp. ... 30, 31.

-
26. Villarespe, V. (2001), La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México. México, Ed. UNAM-IIES.
 27. Ziccardi, A. (2000), Municipio y Región. México, Ed. IIS-UNAM.
 28. Ziccardi, Alicia (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal" en Gestión y Política Pública. Vol. XII, núm. 2, CIDE, México.

Referencias electrónicas.

- <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2014/pef2014/mex.pdf>
- <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2006/pef2006/mex.pdf>
- <http://www.cefp.gob.mx/grospef/2014/pef2014/gro.pdf>
- <http://www.cefp.gob.mx/gropef/2006/pef2006/gro.pdf>
- http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf
- http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/mex/Panorama_Mex.pdf
- <http://www.shcp.gob.mx/egresos/pef/sed/Ramo%2033.pdf> pag. 38 resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33 Instituto Nacional de Administración Pública.
- www.shcp.gob.mx