

# APORTES *al debate* *parlamentario*



## Memorias del foro “Federalismo mexicano”

### Presentación

El pasado 22 de octubre de 2018, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) organizó el foro “Federalismo mexicano” por iniciativa del Senador José Narro Céspedes. En este evento, a través de tres mesas de discusión, los participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar impresiones y puntos de vista sobre la relación entre la federación y los estados. Participaron en esta discusión, además de distintos investigadores del IBD, el Dr. Luis Medina Peña, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas y un reconocido experto, quien realizó una exposición sobre los antecedentes y origen del concepto de federalismo en México. En la primera mesa, el Sen. Narro y el Dr. Medina dialogaron sobre los antecedentes y evolución del concepto de federalismo; en la segunda mesa, las y los investigadores de la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD discutieron sobre los desafíos del federalismo en materia de combate a la corrupción, educación y seguridad pública; finalmente, en la tercera mesa, las y los investigadores de la Dirección General de Finanzas abordaron el tema de federalismo fiscal.

Este foro tuvo como propósito abrir un espacio de diálogo para analizar el federalismo mexicano y exhortar a las y los legisladores a revisar

el “pacto federal” para generar condiciones más equitativas de desarrollo en las entidades federativas y los municipios, mediante una redistribución de competencias y asignaciones presupuestales. Por ello, el IBD pone a disposición del público en general las memorias de este foro con la finalidad de identificar posibles líneas de investigación que contribuyan a realizar estudios y eventos futuros sobre el federalismo mexicano, así como a construir una agenda legislativa estratégica encaminada a fortalecer la unidad nacional que, al mismo tiempo, tome en cuenta las disparidades políticas, económicas, sociales e institucionales de las entidades federativas.

*“Consideramos fundamental el tema del federalismo en el Senado de la República porque el Senado es conocido como la casa del federalismo. La Cámara de Diputados representa los ciudadanos y la Cámara de Senadores representa a los estados”.*

Sen. José Narro Céspedes

### Introducción

Las múltiples conceptualizaciones del federalismo enfatizan distintas dimensiones para caracterizar la relación entre la federación y los estados. Dada la naturaleza del trabajo legislativo, es útil retomar la definición institucionalista de federalismo, la cual establece que éste...

“consiste en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción [...] esta división de poderes es que debe establecerse constitucionalmente” (Hernández, 2007: 228).

*APORTES al debate parlamentario I I*  
Aportes al debate parlamentario: Memorias del foro “Federalismo mexicano”

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México  
Impreso en México. Febrero de 2019  
Distribución gratuita

Bajo esta premisa, los arreglos institucionales que se establecen en el marco del federalismo tienen lugar en un régimen en el cual coexisten la soberanía federal y la de los estados (Medina, 2009). Así, la distribución de facultades entre la federación y los estados constituye un elemento de análisis interesante pues tiene implicaciones relacionadas con dos aspectos importantes. El primero, con las capacidades institucionales existentes (tanto en la federación como en los estados) para cumplir con las atribuciones establecidas en la normatividad. El segundo se refiere a las relaciones políticas que se establecen entre la federación y las entidades.

Estos dos elementos constituyen quizá el foco central de las discusiones actuales sobre el federalismo y su pertinencia como un modelo que promueva condiciones favorables para el desarrollo. En este sentido, en el centro de este debate se encuentra...

“la necesidad de llevar a cabo una redistribución de facultades y recursos entre la federación, los estados y los municipios, lo cual es una cuestión determinante en la redefinición de la participación de las entidades federativas en el desarrollo y en el equilibrio regional de la economía” (Marván, 1997: 153).

Por tanto, los arreglos institucionales que se establecen para regular la relación entre la federación y los estados determinan los mecanismos que regirán el desarrollo de las acciones derivadas de las atribuciones que les otorga la Constitución. Sin embargo, en distintas materias (política, educativa, fiscal, entre otras), la efectividad de dichos arreglos puede cuestionarse, como se señaló, a partir de la capacidad de quién ejecuta y del poder político que ostenta. Este último punto no es menor dado que influye en las negociaciones que tienen lugar entre la federación y los estados, así como en el nivel de cooperación que se genere (Flamand, 2006).

En el marco del inicio de la LXIV Legislatura, los desafíos impuestos al modelo federal están estrechamente vinculados con la presentación de distintas iniciativas para modificar el marco jurídico nacional en distintos ámbitos, por ejemplo, la Ley Nacional de Aguas, la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otras. Derivado de esto, las discusiones deberán centrarse en los desafíos relacionados con la coordinación intergubernamental, las capacidades institucionales necesarias para cumplir con las atribuciones que se distribuyan entre la federación y los estados, así como los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación que se requieran para dar seguimiento puntual al cumplimiento de dichas atribuciones.

## Mesa I. Federalismo: antecedentes y evolución del concepto<sup>1</sup>

### Federalismo: antecedentes y evolución del concepto

Dr. Luis Medina Peña

El concepto de “federalismo” es una abstracción legal que se concreta en razones históricas, sociopolíticas y jurídicas. Hacia 1824, tras la independencia de México y la promulgación de su primera Constitución, el único país con un sistema federalista era Estados Unidos, y la incorporación de dicho modelo al orden jurídico nacional obedeció en buena medida a la influencia de ese país.

“México está compuesto por estados soberanos aparentemente y están unidos como estados soberanos por un pacto federal”

Sen. José Narro Céspedes

Estudios historiográficos recientes dan cuenta de que antes de la primera Constitución del México independiente existían seis regiones con identidad propia: 1) el norte (muy aislado del centro y en un intenso intercambio comercial

<sup>1</sup> Relatoría de la ponencia del Dr. Luis Medina Peña elaborada por el Mtro. Ernesto David Orozco Rivera.

con Estados Unidos); 2) Oaxaca – viejo Marquesado del Valle– (comercio dirigido hacia el interior y pocas relaciones con el resto del país); 3) Yucatán (mantenía relaciones comerciales con Centroamérica y Florida); 4) Chihuahua, Sonora y Sinaloa (que tenían sus propias relaciones comerciales); 5) el gran centro (lo que se denominaba “Nueva España”); y, 6) Jalisco (que tenía una identidad propia).

Esa era la realidad sociopolítica, económica y el contexto nacional sobre el que se debía construir un régimen. De hecho, algunos estados habían comenzado a redactar sus propias Cartas Magnas y manifestaban su proclividad hacia la independencia, aunque al final se optó por evitar la dispersión en virtud de la intervención de Miguel Ramos Arizpe, quien promovió la suscripción de un acta en la que las entidades federativas manifestaran su compromiso para instaurar un sistema federalista que, a la postre, se incorporó como parte de los artículos de la Constitución de 1824.

El concepto de “federalismo” ha ido evolucionando en cada una de las Cartas Magnas del México independiente. En 1824, los estados tenían mayores facultades que la federación, y múltiples voces comenzaron a criticar la Constitución y a pugnar por reformarla, lo que derivó en la promulgación de las “Siete Leyes”<sup>2</sup> y la transición al centralismo bajo un régimen unitario. Posteriormente, la Constitución de 1857 restauró el federalismo al establecer la validez nacional de los derechos y garantías individuales en todo el territorio nacional, que antes eran atribución de los estados, además de establecer límites al poder público.

La Constitución de 1857 suprimió al Senado porque lo consideraba un órgano legislativo conservador y tenía influencia de la Convención Nacional de la Primera República Francesa. No obstante, a la postre se restauró puesto que, en un esquema federal, tiene una razón de ser clara:

con la instauración del Senado se buscó que las entidades federativas contaran con un órgano de representación de sus intereses para mantener el equilibrio de la Unión y la igualdad entre los estados (Senado, 2018).

Tras la restauración de la República (1867) comenzó un proceso creciente de federalización de distintos ámbitos de la vida nacional, que continuó durante el Porfiriato (1876-1911), y alcanzó dimensiones apoteóticas durante los gobiernos del PRI entre las décadas de 1940 y 1970, cuando se centralizaron distintas facultades en la federación.

El primer intento, aunque fallido, data de las primeras elecciones de la República restaurada durante la época de Juárez, donde en un anexo se solicitaba a los ciudadanos votar a favor o en contra de cinco puntos que implicaban la centralización de poder a favor de la federación. Posteriormente, la primera vulneración a la soberanía de los estados fue despojarles de la facultad de cobrar el impuesto sobre el comercio, un largo proceso que inició durante el régimen de Porfirio Díaz y que culminó durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). La lógica de esa medida obedece a que la federación carecía de recursos antes de la introducción del Impuesto Sobre la Renta (ISR) hacia la década de 1920.

*“Ante la necesidad del gobierno federal —que así fue planteado— de concentrar recursos para la guerra y de concentrar atribuciones para mantener unido al país, en el fondo seguimos viviendo en un Estado altamente centralista, donde los poderes fundamentales, el presupuesto —cerca de un 80%— es manejado por el gobierno federal”.*

Sen. José Narro Céspedes

<sup>2</sup> Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, conocidas también como Las Siete Leyes, promulgadas en 1836, conservaron la división de los poderes nacionales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero transformaron los estados federados en departamentos subordinados al gobierno central. La libertad y la soberanía que la Constitución de 1824 concedió a los estados fueron suprimidas, por lo que desaparecieron las legislaturas estatales, sustituidas por juntas departamentales cuya función era servir como consejeras de los gobernadores, ahora nombrados por el Ejecutivo nacional. Otro cambio importante en la organización política fue la desaparición de un número considerable de ayuntamientos, pues sólo se conservarían los que tuvieran 8,000 habitantes (Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, s.f.).

*“Es muy importante hacer un nuevo diseño en el marco de la división de poderes, que este federalismo si pueda ser un cuarto poder que logre equilibrar, pero aparte que logre sumar. Aquí si todos queremos participar deberíamos de hacer que todos los poderes, que los diferentes niveles de gobierno participaran de manera concurrente en los esfuerzos para resolver los problemas que tiene el país”*

Sen. José Narro Céspedes

La principal consecuencia de transferir a la federación el cobro del impuesto sobre el comercio no sólo fue que los estados redujeran sus ingresos, sino que perdieran la capacidad de manejar la política impositiva para crear industrias o fomentar ciertas actividades económicas en el territorio bajo su jurisdicción. De hecho, los gobernadores de las entidades federativas lucharon por mantener sus fuentes de ingreso, pero al final la federación se quedó con esa atribución y, a cambio, estableció Sistemas Nacionales de Administración y Concertación de Recursos, que básicamente se tratan de conferencias fiscales entre los tesoreros de las entidades federativas y el Ejecutivo federal representado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que datan de la época de Porfirio Díaz y fueron recreadas por los posrevolucionarios.

Otra cuestión fue que los estados debían contar con milicias para defenderse. Históricamente, desde la época colonial, la Corona española no quería erogar recursos en este rubro, por lo que autorizó a las regiones a organizar milicias, y su apoyo se limitó a enviar un regimiento de sargentos y oficiales para que entrenaran y orde-

naran dichos cuerpos de defensa, cuyo mando a la postre se transfirió a los criollos. De hecho, los tres ejércitos con los que ha contado el país a lo largo de su historia son de origen miliciano: el Trigarante, el Liberal y el Revolucionario.

El Mando Único policial o las Bases de Operaciones Mixtas donde se combinan fuerzas de seguridad pública y procuración de justicia de los tres niveles de gobierno, incluidos el Ejército y la Marina, son un desacierto. El “miliciano” es alguien arraigado a su territorio y los elementos de otras fuerzas de seguridad no necesariamente tienen conocimiento de dicho territorio.

Un aspecto fundamental del federalismo es el jurídico. Según la idea original, toda causa civil o penal debía agotarse en su jurisdicción: juzgados y tribunal superior. No obstante, con la introducción del derecho de amparo sucede lo contrario, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se convirtió en una tercera instancia para litigar todo tipo de asuntos legales.

En conclusión, actualmente existe un gran nivel de centralización que requiere plantear la devolución de competencias de la federación a los estados sin imitar o recrear lo que sucede en otros países con un sistema federalista, y buscando siempre mantener la unidad nacional. En ese sentido, el papel del Senado resulta fundamental, pues originalmente el federalismo fue planteado como una cuarta forma de equilibrio de poderes: al equilibrio horizontal (Ejecutivo-Legislativo-Judicial) se agregaba el vertical, que era el federalismo, por lo que corresponde a la Cámara Alta erigirse como la instancia principal del fomento y defensa del federalismo, como un cuarto poder en el equilibrio de poderes nacional.

## Mesa 2. Federalismo en la práctica: acciones en materia de educación, seguridad y combate a la corrupción

### Federalismo: acciones para el combate a la corrupción

Dra. Perla Carolina Gris Legorreta  
Mtro. Ernesto David Orozco Rivera

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, mediante el que se materializó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (DOF, 2015). Derivado de este proceso, se promovió que autoridades federales, estatales y municipales colaboren estrechamente para definir objetivos comunes que aseguren resultados en la prevención, detección, combate y sanción de la corrupción, un aspecto que plantea nuevos retos a la relación entre federación, entidades federativas y municipios.

A más de tres años de la publicación de dicha reforma constitucional, el SNA no ha sido plenamente implementado, sobre todo en el ámbito local, dadas las disparidades políticas, económicas y sociales y la heterogeneidad de

las capacidades institucionales. Por ello, el objetivo de este texto es identificar los desafíos que el SNA plantea para la relación entre el actual modelo de federalismo y las acciones en materia de combate a la corrupción en los tres órdenes de gobierno. Para tal efecto, el texto se dividirá en cuatro apartados; en el primero, se reseñarán las discusiones teóricas clave con respecto de la relación entre federalismo y corrupción; en el segundo, se expondrá el rol del federalismo como mecanismo coordinador de acciones y facultades anticorrupción; en el tercero se analizarán los desafíos para la implementación del SNA, a partir de la armonización legislativa y la distribución de competencias; y, por último, se ofrecerán algunas reflexiones en torno a las condiciones que se requieren para el funcionamiento óptimo del SNA.

### Federalismo y corrupción: discusiones teóricas clave

Desde una perspectiva teórica, es posible identificar en la literatura algunos aspectos relevantes en términos del significado de un arreglo federal en materia de combate a la corrupción. Gaudreault-DesBiens (2006) concibe el federalismo como un modelo orientado a fortalecer la participación ciudadana en la democracia y a establecer un vínculo más directo entre sociedad y gobierno. En otras palabras, el fortalecimiento de ese vínculo se traduce en una cogestión en la forma en que se llevan a cabo las acciones que buscan resolver problemas públicos.

Otra aproximación teórica se refiere al contexto que busca proveer el federalismo para favorecer una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales al reducir la brecha entre la sociedad y el gobierno en todos sus niveles; es decir, que, al acortar la distancia entre los gobernantes y los ciudadanos, se prevé una mayor capacidad de exigibilidad por parte de estos últimos, ya que les será posible identificar con mayor claridad las responsabilidades y facultades de cada nivel de gobierno en distintas materias y demandar su cumplimiento.

*“Tenemos un Estado mexicano que se ha debilitado y está por pedazos; casi a remate [...] sentimos que el Estado ha cedido obligaciones que le competen a sectores, a grupos de interés y que eso también ha debilitado su propia supervisión. En el momento en que el gobierno federal permite, y el Congreso, que se asignen presupuestos para los diputados -que no es su función-, habla de que da privilegios o prebendas a los diputados a cambio de su voto [...] prácticamente los invita a la corrupción”.*

Sen. José Narro Céspedes

Esquema 1. Características del federalismo que pueden afectar los procesos de combate a la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en Kunicová (2006).

Cuatro características propias del federalismo pueden afectar los procesos de combate a la corrupción (véase esquema 1). En primer lugar, más allá del propio diseño institucional de las políticas públicas en la materia, es necesario identificar cuántos niveles de gobierno existen, pues a mayor cantidad, resultará más complejo implementar políticas públicas de cualquier índole. En segundo lugar, los mecanismos para la toma de decisiones, en términos políticos y presupuestarios, pueden dificultar el combate a la corrupción, pues pueden presentarse divergencias sobre las acciones a seguir o en torno a la distribución de esfuerzos y recursos entre cada nivel de gobierno para resolver un problema público. En tercer lugar, el nivel de descentralización electoral influye en función de las capacidades locales para establecer mecanismos de elección de sus propias autoridades y configurar sus sistemas político-electorales. Y, en cuarto lugar, el sistema de pesos y contrapesos, a partir de conceptualizar a los estados y municipios como actores con determinado poder de veto,

en donde el mayor reto es que dichos sistemas confluyan en una misma dirección para combatir la corrupción.

En un sistema federal, los gobiernos subnacionales constituyen un actor político con poder de veto a considerar (Fredriksson y Vollebergh, 2009). Si bien el diseño de la política anticorrupción proviene del gobierno federal, ignorar el hecho de que los gobiernos estatales y municipales cuentan con ese poder puede resultar contraproducente, por tanto, es imprescindible alinear los intereses y recursos de todos los actores involucrados en el proceso de implementación. Por tanto, se requiere dotar de competencias y facultades a estados y municipios con la idea de mejorar la forma en la que se generan bienes y servicios públicos, bajo la premisa de que existe un mejor entendimiento de las necesidades locales en esos niveles de gobierno (Tiebout, 1956).

La descentralización de las funciones podría generar condiciones para una rendición de cuentas más directa y, como consecuencia, para mejorar el desempeño de los funcionarios (Fisman y Gatti, 2002). No obstante, existe evidencia documentada sobre los desafíos de la descentralización en temas de corrupción: 1) al tener una mayor cercanía con la ciudadanía, pueden presentarse percepciones más altas sobre corrupción vinculadas con la valoración de la efectividad de los servicios públicos locales; 2) al existir distintos órdenes de gobierno, pueden surgir dificultades de coordinación intergubernamental; y, 3) al participar diversos actores en el proceso de implementación, resulta complejo alinear sus intereses (Treisman, 2000).

**El rol del federalismo en las acciones para el combate a la corrupción**

En materia de combate a la corrupción, la efectividad bajo el esquema de un sistema federal presenta desafíos en dos vertientes: 1) la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno para la implementación de acciones; y 2) la alineación de las competencias de cada nivel de gobierno con las capacidades institucionales para ejecutarlas. En cuanto a la primera, se deben definir con claridad las facultades, atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno; mientras que, en cuanto a la

segunda, se requiere identificar el grado en qué existen las condiciones para que los actores de cada nivel de gobierno ejecuten de manera efectiva las acciones y competencias que les otorga la normatividad vigente.

### El caso del SNA

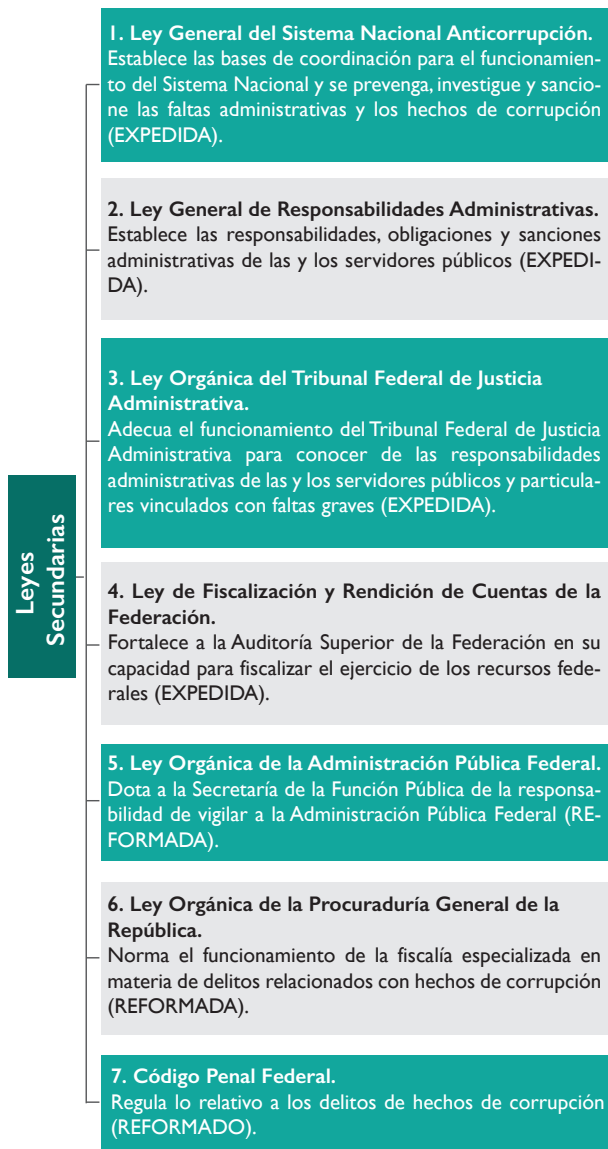
La reforma al artículo 113 constitucional pretende institucionalizar la función del SNA como la instancia encargada de liderar el diseño, implementación y evaluación de la política en materia de combate a la corrupción, por lo que demanda un alto nivel de coordinación interinstitucional e intergubernamental, es decir, emparejar su diseño con las capacidades y acciones de cada institución según el orden de gobierno que se trate.

El diseño del SNA es bastante complejo y demanda la armonización de la legislación secundaria que se desprende de la reforma al artículo 113 en temas clave vinculados con el combate a la corrupción como, por ejemplo, responsabilidades administrativas, fiscalización de recursos públicos, configuración de instituciones encargadas de investigar o sancionar presuntos hechos de corrupción, etcétera (véase esquema 2).

El propio SNA ha publicado informes de seguimiento sobre la implementación de los sistemas locales anticorrupción (SLA) en las entidades federativas en rubros específicos como armonización legislativa y consolidación de los órganos que habrán de intervenir en la ejecución de las acciones (véase tabla 1). Al 15 de octubre de 2018, 21 entidades federativas han completado la armonización legislativa; 24 cuentan con un Comité Coordinador del SLA sesionado; 29 cuentan con una Comisión de Selección; 26 han instaurado un Comité de Participación Ciudadana y designado un fiscal anticorrupción; prácticamente la totalidad (31) han nombrado magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas; y, el mayor rezago es el nombramiento del titular de la secretaría ejecutiva del SLA, pues sólo 20 de 32 entidades lo han realizado.

Indiscutiblemente se han presentado avances considerables en cuanto a armonización legislativa y nombramiento de los funcionarios de los órganos encargados de la implementación de los SLA. No obstante, existen desafíos inherentes

### Esquema 2. Leyes secundarias en materia de combate a la corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de Ethos (2017: 24-33) y de la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2016).

a la heterogeneidad en el diseño de las leyes secundarias para regular el funcionamiento de los SLA, así como para garantizar su funcionamiento con características y atribuciones similares a los órganos del SNA. Del mismo modo, el funcionamiento de las instituciones en los estados puede afectar la instrumentación de los SLA, pues una discusión clave en ese rubro es la medida en que se han logrado generar capacidades institucionales de forma paralela a las condiciones que se requieren para la implementación de los SLA.



Tabla I. Avances en la implementación de los SLA por rubro específico

Rubro	Número de entidades
Armonización legislativa completa	21
Comité Coordinador sesionando	24
Comisión de Selección	29
Comité de Participación Ciudadana	26
Fiscal anticorrupción nombrado	26
Magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas nombrados	31
Titular de la Secretaría Ejecutiva del SLA	20

Fuente: Elaboración propia con información de SNA (actualizado al 15 de octubre de 2018).

### Reflexiones finales

Considerando la relevancia de los actores a nivel estatal y municipal así como de sus instituciones para un óptimo funcionamiento del SNA, una adecuada instrumentación de las acciones en materia anticorrupción en todos los órdenes de gobierno demanda al menos cuatro elementos principales:

- Crear arreglos institucionales que favorezcan la homologación de los criterios para el combate a la corrupción entre

federación, estados y municipios, no sólo normativamente, sino también en la ejecución de las acciones para que converjan hacia el objetivo común que plantea el SNA: “coordinar a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción” (SFP, 2018).

- Reflexionar acerca de la forma en la que se distribuyen las competencias en materia anticorrupción en los estados, y en las capacidades existentes a nivel local, para identificar rezagos y/o deficiencias en las instituciones subnacionales que requieren fortalecerse antes de dotarles de facultades y atribuciones, o exigir su cumplimiento.
- Valorar la capacidad del SNA como articulador en dos rubros: 1) brindar acompañamiento técnico a los SLA para generar mayores capacidades institucionales locales; y, 2) convertirse en un órgano de interlocución política con los gobiernos de las entidades federativas y con los actores no gubernamentales.
- Generar mecanismos de seguimiento y evaluación acordes a las competencias y capacidades, tanto del SNA, como de los SLA en el largo plazo. De esa forma, será posible ajustar el SNA durante el proceso de implementación para mejorar la eficiencia y garantizar el cumplimiento del objetivo para el que fue diseñado.

## ¿Cómo y para qué coordinar la política de seguridad?

Dr. Carlos Alberto Galindo López  
Dr. Juan Manuel Rodríguez Carrillo  
Lic. Miguel Ángel Barrón González

Una de las preguntas fundamentales en materia de seguridad pública, en los trabajos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, durante los últimos tres sexenios, ha sido cómo coordinar la política y las estrategias que de ésta derivan. Sin embargo, existe una pregunta subyacente: ¿Qué es lo que se busca con la coordinación en materia de seguridad pública? Es decir, cuáles son los fines y los objetivos que se pretenden alcanzar con dicha coordinación. En el presente trabajo se enfatiza la necesidad de discutir estos objetivos, además, de la importancia de retomar la discusión sobre las necesidades de coordinación y de reforma general de las policías en México.

Sobre la importancia que se ha dado a la coordinación, basta mostrar un breve listado de algunas de las reformas legislativas y leyes que se han aprobado durante los últimos años. En el cuadro 1 se muestran algunos ejemplos que, sin ser un listado exhaustivo, sirven para esbozar una idea

*“En el tema de seguridad pues igual estamos peor que nunca: más violencia, más secuestros, más feminicidios, más asesinatos en todo el país. Entonces estos procesos de descentralización están a la mitad. Yo lo que planteo es que lo que hace falta es un cambio global, o sea, no para la cuestión de la educación o la salud; no para la cuestión de la seguridad y la corrupción. Hace falta un nuevo rediseño institucional en donde realmente se le den facultades [a los gobiernos subnacionales]”.*

Sen. José Narro Céspedes

general de la actividad legislativa reciente orientada a la coordinación en materia de seguridad, desde la Ley de Seguridad Nacional publicada en 2005, pasando por la reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009, hasta la Ley federal para prevenir delitos en materia de hidrocarburos de 2016.

Con respecto de los objetivos y las metas que se han buscado en materia de seguridad, el cuadro 1 también sirve para adelantar una primera idea general. Es razonable interpretar el orden de publicación de estas leyes, como una indicación

Cuadro 1. Ejemplos de leyes y reformas relacionadas con la coordinación en materia de seguridad

Algunas leyes y reformas relativas a la coordinación de la seguridad	Año	Seguridad Nacional / Pública	Procuración / Administración de Justicia
<b>Ley de Seguridad Nacional</b>	<b>2005</b>	<b>X</b>	
Reforma constitucional de materias concurrentes	2005		X
Reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal	2008	X	X
<b>Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública</b>	<b>2009</b>	<b>X</b>	
Reforma a la PGR	2009		X
Ley de la Policía Federal	2009	X	
<b>Ley de Narcomenudeo</b>	<b>2009</b>		<b>X</b>
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	2010	X	
Robo de petróleo	2011		X
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas	2012	X	
Ley contra el Lavado de Dinero	2012		X
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	2012	X	X
Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de hidrocarburos	2016	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la discusión y cuadro planteados por Madrazo (2014).

informal de la importancia de las problemáticas específicas que se desean resolver a través de la coordinación de las fuerzas de seguridad: antes que cualquier otra problemática delictiva grave para la sociedad mexicana, como pudieran ser los secuestros y la trata de personas, se buscó lograr la coordinación de las fuerzas de seguridad en México para combatir los delitos en materia de narcóticos. Esta posible interpretación se confirma al revisar algunos otros documentos oficiales, como los planes de desarrollo y los programas sectoriales.

El 20 de agosto de 2009 se publicó un conjunto de reformas en materia de narcomenudeo, al que los medios de comunicación se refirieron coloquialmente como “Ley de narcomenudeo”; con esta reforma se facultó a las procuradurías de las entidades federativas para perseguir ciertos delitos contra la salud (considerados como ‘narcomenudeo’), además otorgó jurisdicción a las autoridades de seguridad pública (incluyendo a las policías municipales), procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones para conocer y resolver asuntos derivados de la comisión de estos delitos y ejecutar las sanciones y medidas de seguridad correspondientes.

La relevancia de la lucha contra el narcotráfico quedó establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En este documento rector de la política nacional, se estableció como objetivo nacional (núm. 8): “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” (Presidencia, 2007:59). Para lograr este objetivo se plantearon, entre otras, las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 8.1 [...] El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México [...] Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país [...]

ESTRATEGIA 8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo. Cada delincuente que se capture, cada sembradío que se erradique, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de drogas y laboratorios clandestinos (Presidencia, 2007: 59).

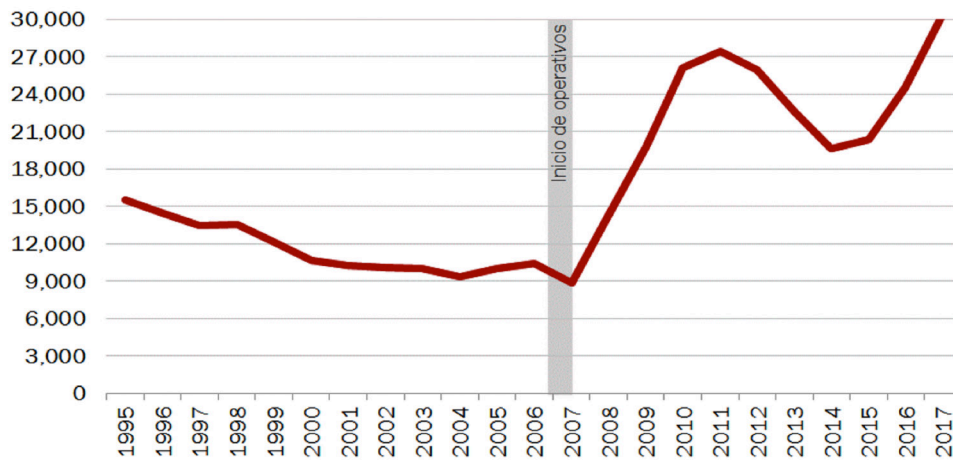
Es así como, el objetivo primordial que se buscó lograr con la coordinación de las labores de las Fuerzas Armadas y de las policías de los tres niveles de gobierno, fue “el combate frontal y eficaz contra el narcotráfico”, mediante operativos de carácter permanente. La estrategia y las acciones derivadas de este objetivo nacional resultaron sumamente controversiales, ya que dieron origen a varias ‘olas de violencia’ en diversas entidades federativas, y terminaron por impactar al país en su conjunto.

Existe ya una creciente literatura académica que ha mostrado, con diversas metodologías, que el drástico aumento de violencia en México fue una consecuencia de la estrategia de seguridad seguida a partir de diciembre de 2006. Los estudios más emblemáticos, que han demostrado lo anterior, son los de Escalante (2011); Merino (2011); Rodríguez-Oreggia y Flores (2012); Dell (2015); Calderón, Robles, Díaz-Cayeros y Magaloni (2015); y, Espinosa y Rubin (2015).

De acuerdo con los datos oficiales más robustos y confiables, antes de diciembre de 2006, excepto por el estado de Michoacán, en ninguna otra entidad federativa existió una ‘ola de violencia’ que hiciera necesario el despliegue de operativos militarizados de carácter permanente. De hecho, como se muestra en la gráfica 1, el número de homicidios mostraba una disminución desde la mitad de la década de 1990 y es sólo cuando inician los operativos permanentes contra el narcotráfico cuando se ve un sistemático aumento en los homicidios.

A nivel estatal, como lo muestra Galindo (2016), el primer operativo se inició en Michoacán en diciembre de 2006, estado en donde sí existió un

Gráfica I. Defunciones por homicidios en México, según año de ocurrencia, 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidio. INEGI. Véase gráfica 1, Galindo (2016).

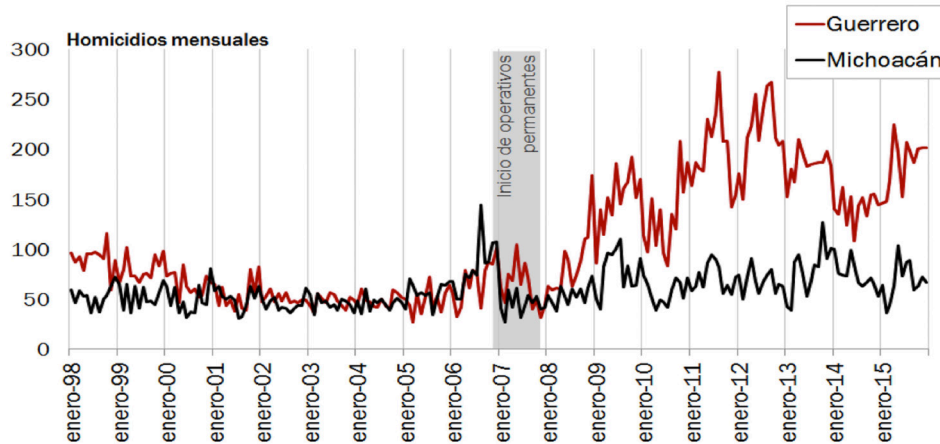
repunte de homicidios anterior al despliegue de las Fuerzas Armadas: en agosto de 2006 se tuvo un pico de 144 homicidios (gráfica 2). Los homicidios en dicho estado no aumentaron después de iniciado el operativo permanente más allá del nivel del 2006, aunque tampoco han disminuido; se mantienen de cerca de mil por año (gráfica 3).

En Guerrero se registró un ligero repunte previo al inicio del operativo: de 56 homicidios en enero de 2006 a 87 en octubre del mismo año (gráfica 2). Pero una vez desplegado el operativo permanente los homicidios se triplicaron: de 821 homicidios anuales en 2006 se llegó a 2,633 en 2012 (gráfica 3).

De acuerdo con Galindo (2016), en diciembre de 2006 se dio inicio al *Operativo Tijuana*, sin embargo, ni en ese municipio, ni en el estado de Baja California, se registró un aumento previo de homicidios. Fue hasta después del despliegue del operativo permanente que los niveles de violencia se dispararon: de cerca de 400 homicidios anuales durante el periodo 2000-2007, a más de 1,500 en 2010 (gráfica 4).

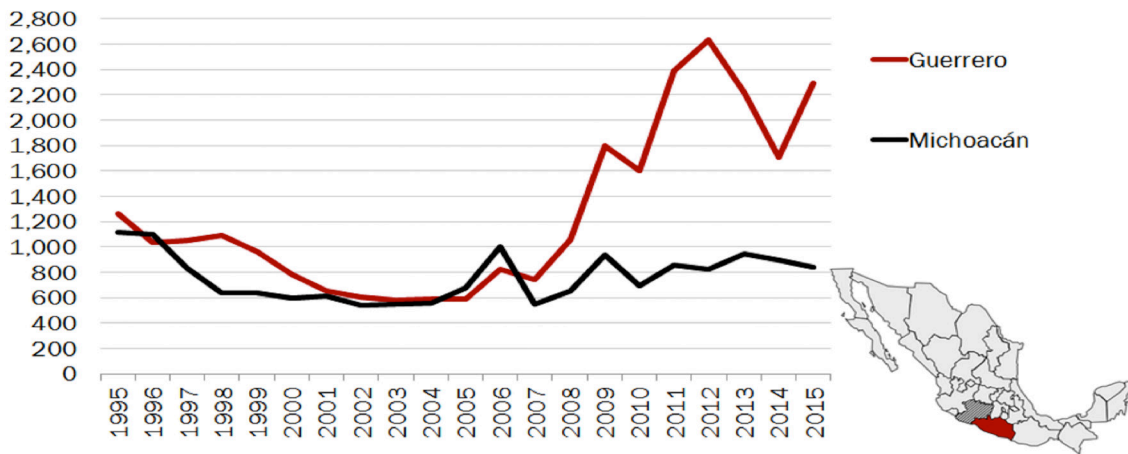
Al igual que en Baja California, en Chihuahua, Durango y Sinaloa no se tenían registros de un aumento en los niveles de violencia: los homicidios se mantuvieron estables y notablemente bajos durante el periodo comprendido entre 1995 y 2006. Sin embargo, después del

Gráfica 2. Homicidios mensuales en Guerrero y Michoacán, 1998-2015



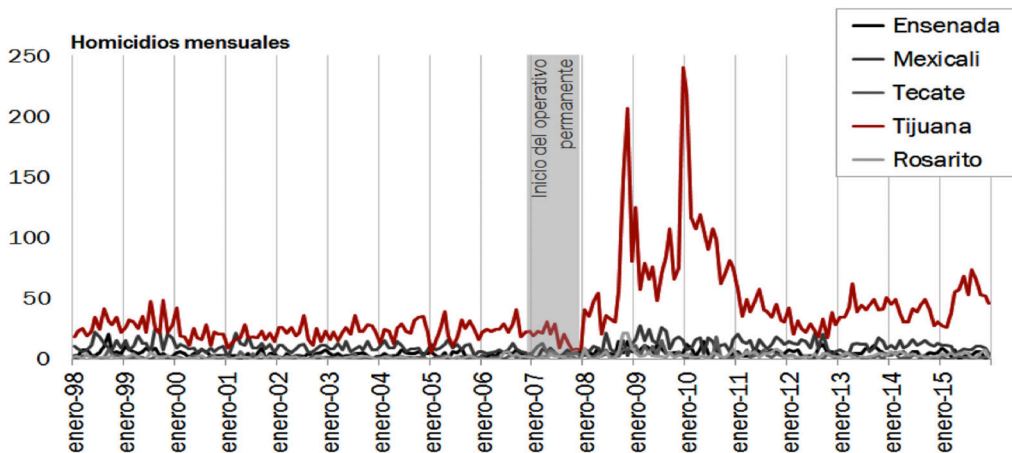
Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidio, INEGI. Véase gráfica 20, Galindo (2016).

Gráfica 3. Homicidios anuales en Guerrero y Michoacán, 1995-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidio, INEGI.  
Véase gráfica 6 en Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos (2017).

Gráfica 4. Homicidios mensuales en municipios de Baja California, 1998-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidio, INEGI.  
Véase gráfica 21, Galindo (2016).

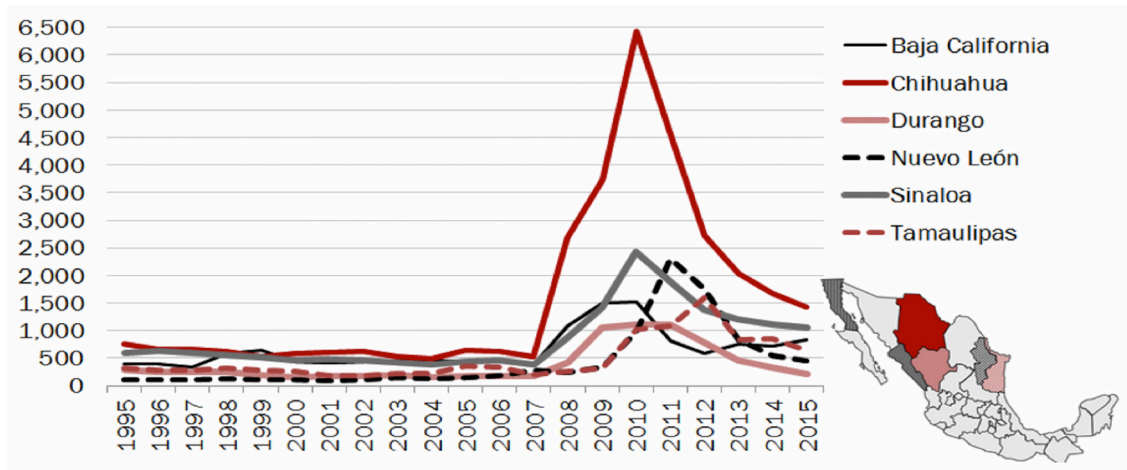
despliegue del operativo permanente se dio un incremento, incluso con mayor intensidad que en Baja California (gráfica 5).

Los operativos permanentes no sólo impactaron en el crecimiento de la violencia. De acuerdo con Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos (2017), la nueva estrategia de seguridad en 2006 generó cambios en las relaciones de convivencia entre el Ejército y las poblaciones donde se desplegaron los operativos. Se tuvo un notable aumento de quejas formales en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) por presuntas

violaciones a los derechos humanos: en 2006, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 182 quejas, cifra que aumentó a 367 en 2007 y a 1,230 en 2008 (gráfica 6).

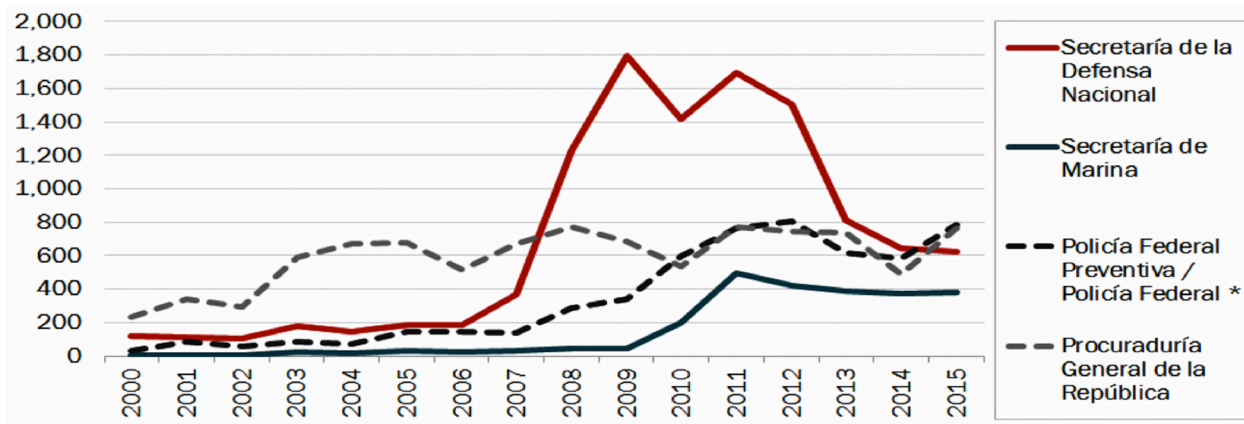
Además, se muestra un cambio similar entre los cuerpos de seguridad, en general, y la sociedad mexicana: de recibir 369 quejas en 2006 por detenciones y retenciones arbitrarias (sin orden correspondiente o ilegal) la CNDH recibió 1,162 en 2008 y 2,456 en 2011. Por tratos crueles y/o degradantes pasó de recibir 330 en 2006 a 1,642 en 2012. Las quejas por incumplimiento con

Gráfica 5. Homicidios en Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, 1995-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidio. INEGI. Véase gráfica 7, en Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos (2017).

Gráfica 6. Quejas contra autoridades presuntamente violadoras de derechos humanos, autoridades seleccionadas



\*Quejas presentadas en contra de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal de la Secretaría de Gobernación.

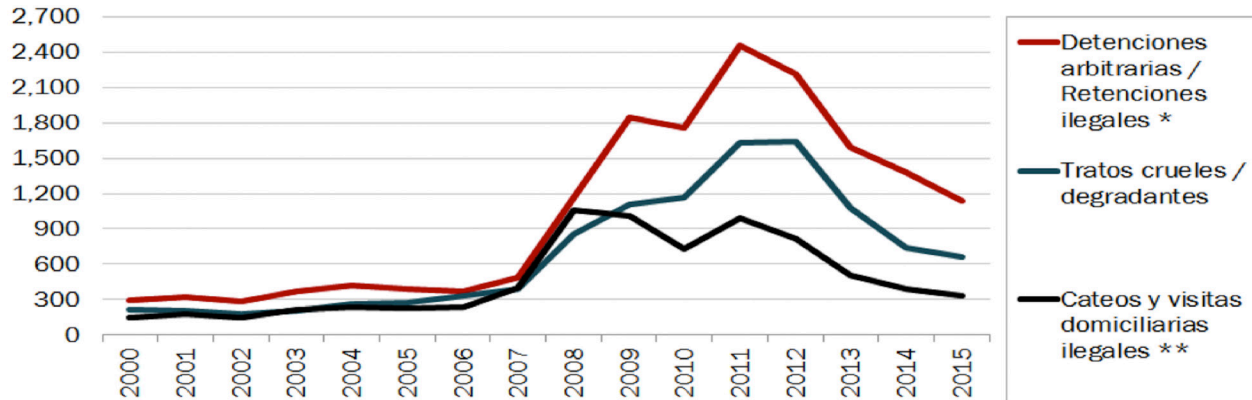
Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidio. INEGI. Véase gráfica 2, en Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos (2017).

alguna formalidad en los cateos y visitas domiciliarias aumentaron de 234 en 2006 a poco más de mil en 2008 (gráfica 7).

En este contexto de aumento de la violencia, sin lograr que se diera una verdadera reducción de esta a niveles previos a 2006, fue que se propuso la Ley de Seguridad Interior, la cual pretendió representar, entre otros aspectos, un nuevo esquema de coordinación en materia de segu-

ridad. Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos (2017) reseñaron los principales puntos de las iniciativas que dieron origen a dicha normatividad, en las que, en términos generales, se afirmaba que uno de sus objetivos era regular la actuación gubernamental coordinada frente a amenazas hacia la seguridad interior, con particular atención a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Gráfica 7. Quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, hechos seleccionados



\*Incluye quejas por detenciones arbitrarias, detenciones sin la orden correspondiente, pero no en casos de flagrancia y retenciones ilegales.

\*\* Quejas por incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de actividades de la CNDH de 2000 a 2015, véase gráfica 3 en Galindo, Gómez, Zepeda y Castellanos (2017).

Como señala Galindo (2017) uno de los aspectos centrales de la Ley de Seguridad Interior fue la distinción conceptual que estableció en su artículo 4 entre las “amenazas” y los “riesgos” a la seguridad interior, ya que opera como un diferenciador fundamental para las diversas atribuciones y disposiciones que se buscan establecer:

“Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

II. Amenazas a la Seguridad Interior. Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;

III. Riesgo a la Seguridad Interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior.”

La distinción entre “amenazas” y “seguridad” se vuelve relevante al hablar de la total libertad de actuación de forma permanente de las Fuerzas

Armadas y aquellos casos en que se requería la “Declaratoria de protección a la seguridad interior”. Así, los artículos 2 y 26 de la Ley de Seguridad Interior permitían a las fuerzas federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, la identificación y atención de “riesgos” a la seguridad interior:

“Artículo 6. Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

Artículo 26. Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento

del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos. Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran.”

Por consiguiente, la necesidad de emitir una Declaratoria se establece sólo para atender “amenazas” que presenten características especiales (segundo párrafo del artículo 11):

Artículo 11. [...] El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas: I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional. Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.

Así, la emisión de una Declaratoria sólo será necesaria para la atención de amenazas que cumplan con los supuestos citados en el artículo 11, y para todos los demás casos de actuación de las Fuerzas Armadas no se especifica esta formalidad. Es necesario mencionar que el artículo 16 establece excepciones al procedimiento de emisión de la Declaratoria:

“Artículo 16. En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las

instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas. Lo anterior, sin perjuicio de la comunicación que realice la Secretaría de Gobernación de forma posterior a los titulares del Poder Ejecutivo respectivo de las entidades federativas y la emisión, en el menor tiempo posible, de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior”.

Todo lo anterior pone de relieve la importancia de reflexionar y discutir a profundidad sobre los objetivos mismos de la coordinación en materia de seguridad. ¿Qué problemáticas se desea resolver con la coordinación de las fuerzas de seguridad? ¿Cuáles conductas delictivas se consideran de atención prioritaria? ¿Qué delitos se busca perseguir con mayor ahínco?

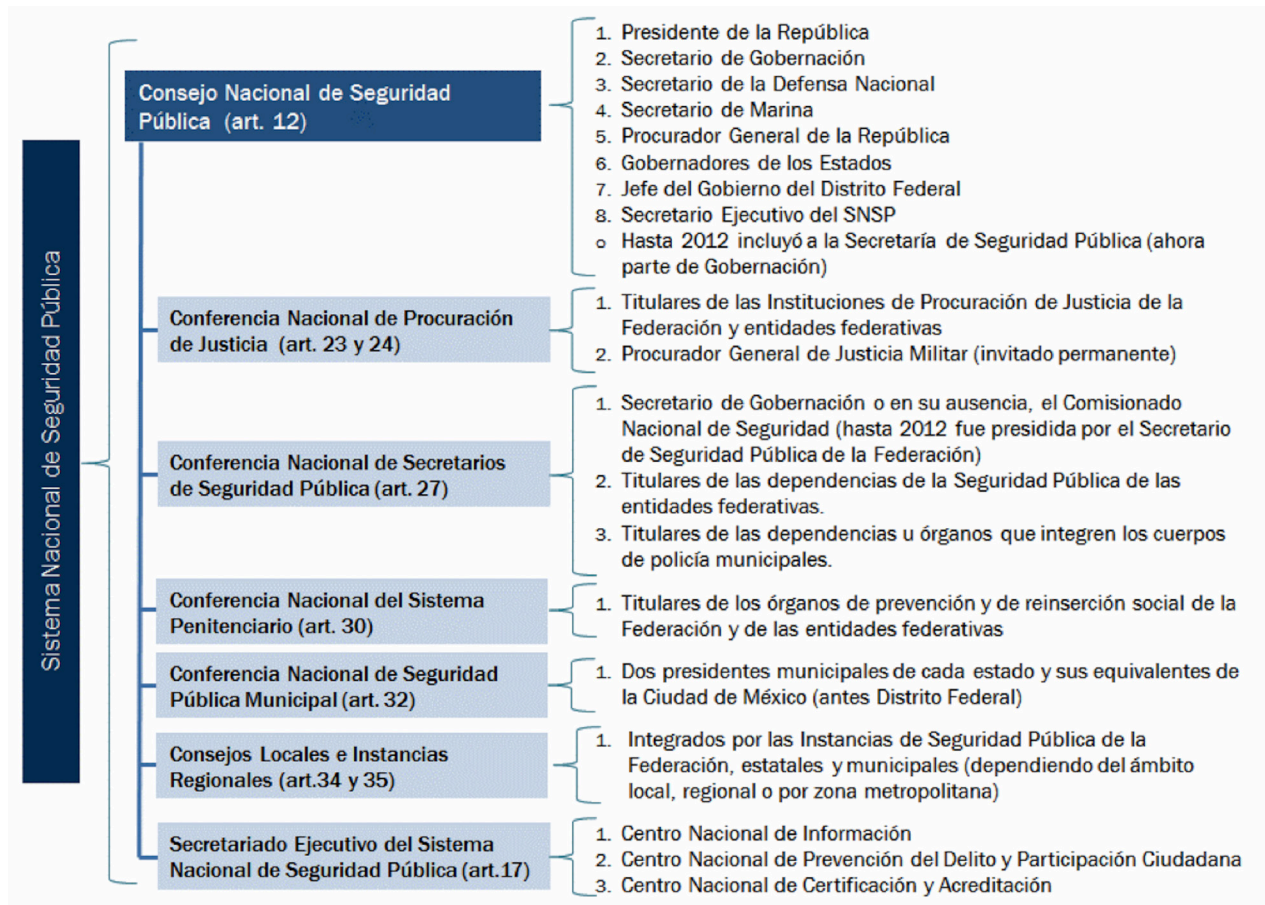
Después de cuestionar a fondo los objetivos, también es importante reflexionar sobre todas las posibles consecuencias (intencionadas y no intencionadas) de la actuación gubernamental en materia de seguridad. ¿Qué ha ocurrido en los últimos años? ¿Qué efectos positivos y negativos ha tenido la actuación gubernamental coordinada (o descoordinada)? ¿Qué evaluaciones se han realizado? ¿Cómo podrían llevarse a cabo mejores evaluaciones? ¿Qué mecanismos de control y supervisión se deben implementar para monitorear y evitar los efectos negativos?

Todas estas preguntas deberían considerarse *tanto o más importantes* que la discusión misma sobre los posibles mecanismos de coordinación. Después de enfatizar la importancia de estas reflexiones paralelas, o incluso previas, a los mecanismos de coordinación, es pertinente recordar los ejemplos vigentes más importantes a nivel nacional: los mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública y de seguridad nacional (esquemas 1 y 2).

Sobre estos dos mecanismos, basta ponderar la magnitud de su diseño y supuesto alcance, pues teóricamente parecerían propuestas suficientes para abarcar la coordinación de las instancias y cuerpos más importantes relacionados con la seguridad en México. No



Esquema 1. Instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General del SNSP y del portal del Secretariado Ejecutivo del SNSP, véase esquema 2 en Galindo, Huerta y Ramírez (2017).

Esquema 2. Instituciones integrantes de los Consejos en materia de Seguridad Pública y Seguridad Nacional

Consejo Nacional de Seguridad Pública	Consejo de Seguridad Nacional
Presidente de la República Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Procurador General de la República Gobernadores de los Estados Jefe del Gobierno de la Ciudad de México Secretario Ejecutivo del SNSP (hasta 2012 el Consejo incluyó al Secretario de Seguridad Pública)	Presidente de la República <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretario de Gobernación</li> <li>• Secretario de la Defensa Nacional</li> <li>• Secretario de Marina</li> <li>• Procurador General de la República</li> <li>• Secretario de Hacienda y Crédito Público</li> <li>• Secretario de la Función Pública</li> <li>• Secretario de Relaciones Exteriores</li> <li>• Secretario de Comunicaciones y Transporte</li> <li>• Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional</li> <li>• (hasta 2012 el Consejo incluyó al Secretario de Seguridad Pública)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General del SNSP y la Ley de Seguridad Nacional, véase esquema 3 en Galindo, Huerta y Ramírez (2017).

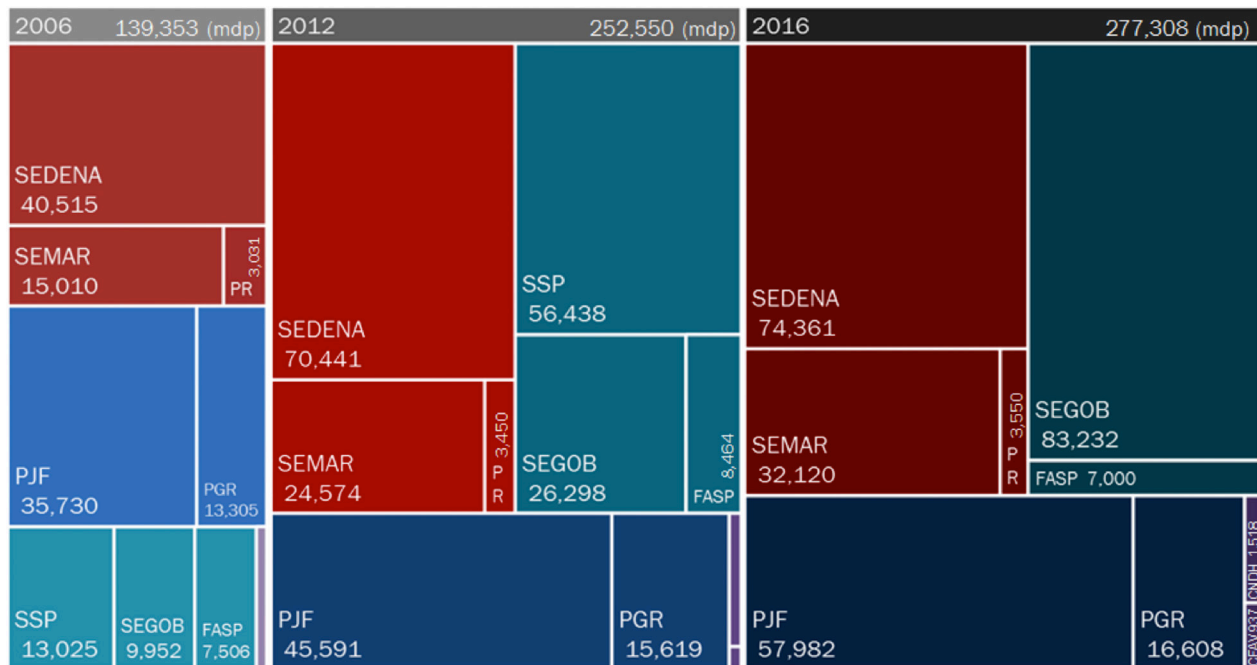
obstante, y aún con este tipo de diseños de amplio alcance, no se han logrado los resultados esperados, pues la violencia y la inseguridad continúan al alza.

Como punto subsecuente, también es importante considerar que los mecanismos y propuestas de coordinación deben acompañarse de presupuestos suficientes para su adecuado desempeño. La discusión de los presupuestos no es, para nada, trivial en México, pues los datos oficiales indican que sí se han destinado cantidades cada vez mayores a los esfuerzos en materia de seguridad. Según Galindo, Huerta y Ramírez (2017) hubo un incremento considerable en el presupuesto destinado a las instituciones involucradas en la política de seguridad (gráfica 8). El gasto en seguridad pasó de aproximadamente 130 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016), a alrededor de 264 mil millones en 2016. En términos relativos, el gasto en seguridad pasó de representar en 2006 alrededor de

3.8% del gasto neto y 0.8% del PIB en 2006, a aproximadamente 4.9% del gasto neto y 1.4% del PIB en 2016.

Durante el periodo de 2006 a 2016 las Fuerzas Armadas (Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina) duplicaron sus gastos en términos reales; el Poder Judicial de la Federación aumentó su gasto 1.6 veces; y al considerar el gasto conjunto de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)/Secretaría de Gobernación (SEGOB), se tiene que éste creció 3.6 veces. El notable aumento de los gastos conjuntos de SSP/SEGOB se debió, principalmente, a recursos ejercidos por la Policía Federal y el Sistema Penitenciario Federal. El gasto ejercido por la Policía Federal se cuadruplicó en términos reales, y el gasto de la unidad de Prevención y Readaptación Social se multiplicó 8.8 veces entre 2006 y 2016. Sin embargo, esto no se vio reflejado en la disminución de los niveles de violencia.

Gráfica 8. Gasto federal ejercido en 2006, 2012 y 2016 por las instituciones a cargo de la seguridad (ramos seleccionados de la cuenta pública; millones de pesos constantes de 2016)



ACRÓNIMOS: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para Estados y Municipios (FASP); Poder Judicial de la Federación (PJF); Presidencia de la República (PR); Procuraduría General de la República (PGR); Secretaría de Gobernación (SEGOB); Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); Secretaría de Marina (SEMAR); Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2006, 2012 y 2016, véase gráfica 1 de Galindo, Huerta y Ramírez (2017).

Por último cabe remarcar que, una revisión integral de los esfuerzos en materia de seguridad (desde las reformas legislativas, hasta los datos oficiales sobre desempeño y gasto público), permite afirmar que se ha dejado de lado uno de los aspectos más importantes para la seguridad en México: una reforma integral de las policías, que incluya, entre otros muchos aspectos, mecanismos de rendición de cuentas, así como de control y supervisión con la participación de la academia y de la sociedad civil. Por este motivo es pertinente recordar, que existen ejemplos acotados de buenas prácticas en materia policial en diferentes tipos de coordinación: Nuevo León con su modelo de Mando Único estatal instauró la carrera policial y mesas ciudadanas de supervisión a la actuación poli-

cial; y en cuanto a corporaciones municipales existen casos de éxito en Querétaro, Ciudad Juárez y Morelia (cuadro 2).

Los ejemplos del cuadro 2 ponen de manifiesto que es posible mejorar y fortalecer a las policías en México, siempre y cuando se impulsen cuestiones tales como: el diseño y el respeto a la carrera policial; mesas ciudadanas de monitoreo y evaluación de la actuación policial; estrategias integrales de prevención del delito; instancias oficiales de supervisión y auditoría al desempeño policial; el rediseño de las policías locales orientado a la atención y la resolución de conflictos; entre otros muchos aspectos cruciales para una reforma integral.

Cuadro 2. Ejemplos acotados de buenas prácticas en materia policial dentro de México



Fuente: Elaboración propia.

## Federalismo en la práctica: acciones en materia de educación

Mtro. Rodolfo Raymundo Ramírez

El federalismo en materia educativa es un asunto complejo, pues se trata de la prestación de un servicio clave que históricamente se ha considerado materia federal. La definición y aspiración del llamado “federalismo clásico” ilustra esa complejidad, pues consiste en la unión voluntaria de entidades soberanas alrededor de un mismo proyecto, con reglas comunes, sobre determinados asuntos que rebasan a los estados. En el caso de la educación, resulta conveniente retomar la evolución histórica de la administración del sistema educativo para aclarar el panorama.

Como sostiene Arnaut (1998) el federalismo en materia educativa tiene dos acepciones: 1) *federalizar como sinónimo de centralizar*: convertir la prestación de un servicio en responsabilidad del gobierno federal; y, 2) *federalizar como sinónimo de descentralizar*: transferir facultades y responsabilidades a las entidades federativas. A lo largo de la historia del sistema educativo mexicano se han presentado cuatro momentos de tensión en virtud de esa dicotomía:

- *La expansión centralizada (1921-1978)*: Establecimiento de escuelas de sostenimiento federal en regiones no atendidas por gobiernos estatales y municipales. Directores de educación federales, inspectores y directores de escuela.
- *Desconcentración de la SEP (1978-1982)*: Control técnico y administrativo de los docentes mediante acuerdos y reglamentos expedidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Nombramiento de delegados estatales que provoca un avance desigual y control por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
- *Descentralización inconclusa (1982-1988)*: Transferencia de la educación básica y normal a los gobiernos estatales. Oposición del SNTE, de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y de varios gobiernos estatales.

“En el tema de educación estamos más centralizados que nunca ahora: la nómina la maneja el gobierno federal, los exámenes también, los niveles de promoción también; los delegados de educación de los estados son los que deciden prácticamente el otorgamiento de plazas, más que los secretarios estatales”.

Sen. José Narro Céspedes

- *Federalización educativa (1992)*: Se critica el centralismo y la burocratización educativa, por lo que mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se transfieren a los estados los servicios educativos de sostenimiento federal (SEP, 1992).

Tras la Revolución Mexicana (1910-1921) el sistema educativo era bastante débil pese a los avances alcanzados durante el Porfiriato (1876-1911), por lo que, para cumplir con uno de los compromisos sociales más importantes de la Revolución, el gobierno creó la SEP y absorbió servicios estatales y municipales, emprendiendo una política de construcción de escuelas. De acuerdo con Arnaut (1998) esa política coordinada federalmente fue indispensable construir un gran sistema educativo nacional y someter las distintas posturas y visiones estatales y municipales.

Sólo las entidades federativas con mayor nivel de desarrollo construyeron sus propios sistemas educativos: estado de México, Jalisco y Nuevo León, aunque algunos otros cuentan con pequeños sistemas locales. No obstante, la mayor parte de la tarea educativa es responsabilidad del gobierno federal y, en términos históricos, se construyó un sistema educativo de amplia cobertura en muy poco tiempo, al grado de que en la actualidad existen 35 millones de estudiantes de preescolar a posgrado.

Sin embargo, la expansión del sistema educativo trajo consigo dos problemáticas: 1) la burocratización de la SEP, y 2) la captura de dicha institución por parte del SNTE, lo que tuvo como consecuencia una escasa capacidad para responder a problemas locales. Por ejemplo, en 1981 surgió la CNTE en Oaxaca principal-

mente por el reiterado retraso o falta de pago a los maestros, pues pese a que se había implementado una desconcentración educativa, la mayor parte de los procedimientos administrativos y laborales se concentraban todavía en el entonces Distrito Federal. A pesar del intento de desconcentración desde la década de los setentas, los profesores aún tenían que viajar a la capital del país para arreglar cuestiones laborales específicas relacionadas con su salario y prestaciones. Para entonces se había creado ya una importante organización sindical con un considerable aparato burocrático. No por casualidad el célebre historiador, Jesús Reyes Heróles, se refirió en 1982 a la SEP como “el elefante reumático”.

Ese año el entonces presidente, Miguel De la Madrid, promovió la descentralización de la vida nacional como uno de sus estandartes de campaña y creó la “Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar”, pero al final subsistieron tanto la SEP como la nueva unidad, por lo que diversos investigadores coinciden en que los esfuerzos emprendidos por De la Madrid resultaron prácticamente contrarios a su objetivo original.

En 1992 se presentó el primer gran intento de la federalización educativa. Antes de ese año, la Ley Federal de Educación (Presidencia de la República, 1973) facultaba al gobierno federal a concentrar las atribuciones y responsabilidades en la prestación del servicio (véase esquema 1).

Esquema 1: Atribuciones de autoridades educativas según la Ley Federal de Educación de 1973

Autoridad educativa federal	Concurrentes	Autoridad educativa local
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover y programar la extensión y modalidades del sistema educativo nacional.</li> <li>2. Establecer para la educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes y programas.</li> <li>• Libros de texto gratuitos y otros materiales.</li> <li>• Registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos.</li> <li>• Sistema nacional de créditos que facilite el tránsito entre modalidades.</li> </ul> </li> <li>3. Autorizar el uso de material educativo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar el servicio público de educación.</li> <li>2. Otorgar y revocar reconocimientos de validez oficial.</li> </ol>	

Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República, 1973.

Así, en 1992 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió un acuerdo político para distribuir y hacer más eficaz la prestación del servicio educativo, ganar mayor legitimidad y hacer más eficiente el gasto público. Los aspectos centrales del acuerdo fueron:

- **Traspasar a los gobiernos estatales las facultades de:** 1) la conducción y operación de las escuelas de educación básica y normal (en todas sus modalidades y tipos), que anteriormente operaba la SEP; 2) la aplicación de los recursos financieros utilizados en su operación (determinada mediante un registro de escuelas y

plantillas de personal elaborado entre la SHCP y el gobierno de cada estado); 3) las relaciones laborales del personal docente y administrativo; y, 4) el diseño de contenidos regionales.

- **Reservar para la federación las funciones normativas de:** 1) la formulación de los planes y programas para la educación básica a nivel nacional, y la aprobación de los contenidos regionales; 2) la elaboración de los libros de texto gratuitos para la educación primaria; 3) el diseño y operación de programas compensatorios para atender las regiones con mayor

rezago; 4) la definición de procedimientos para evaluar el sistema educativo nacional; y, 5) la promoción de los servicios para la formación continua de los docentes.

El referido acuerdo tuvo como consecuencia la promulgación de una nueva Ley General de Educación en 1993 (Presidencia de la República, 1993) que redistribuyó drásticamente las competencias y responsabilidades entre la federación y los estados. No obstante, algunos críticos del proceso señalan que, en realidad, sólo se transfirieron responsabilidades (véase esquema 2).

El esquema 2 pone de manifiesto que el gobierno federal mantiene las competencias normativas, de compensación y evaluación, pero transfiere varias funciones a la autoridad educativa local, entre ellas, la posibilidad de negociar con las secciones sindicales, lo que a la postre generó mayores problemas.

Entre 1993 y 1997 el financiamiento federal a la educación se realizaba a través de transferencias de la SEP a los gobiernos estatales mediante el Ramo 25 "Aportaciones para educación básica en los estados". No obstante, no se consideraron las necesidades de las entidades federativas, ni se actualizó el número de escuelas y profesores que servía de base para determinar las asignaciones.

Este intento de federalización alcanzó su punto máximo a partir de 1998, cuando mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se crearon varios fondos federales para fortalecer el federalismo presupuestario en diversos sectores, transfiriendo el presupuesto directamente a los gobiernos estatales. En educación se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); el monto destinado a cada estado se calculaba con base en: 1) el registro de escuelas y personal de 1992, y 2) los recursos transferidos al FAEB en el ejer-

Esquema 2: Atribuciones de autoridades educativas según la Ley General de Educación de 1993

Autoridad educativa federal	Concurrentes	Autoridad educativa local
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinar para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes y programas.</li> <li>- Calendario escolar.</li> <li>- Libros de texto gratuitos.</li> </ul> </li> <li>2. Autorizar o establecer para la educación primaria y secundaria:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- El uso de libros de texto.</li> <li>- Lineamientos generales para el uso de material educativo.</li> </ul> </li> <li>3. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.</li> <li>4. Fijar requisitos pedagógicos para la educación inicial y preescolar que impartan particulares.</li> <li>5. Regular un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias que faciliten el tránsito entre modalidades.</li> <li>6. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al SEN.</li> <li>7. Fijar lineamientos para los consejos de participación social.</li> <li>8. Realizar la planeación y la programación globales del SEN y evaluarlo y fijar lineamientos generales de la evaluación que deban realizar las autoridades educativas locales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar servicios educativos distintos a los reservados para las autoridades educativas federal y local, y determinar planes de estudio para ellos.</li> <li>2. Revalidar y otorgar equivalencias de otros estudios, de acuerdo con lineamientos SEP.</li> <li>3. Otorgar, negar y retirar reconocimientos de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros.</li> <li>4. Editar y producir otros materiales didácticos.</li> </ol>	<p><u>Estatal</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar los servicios de educación inicial, básica, especial y normal, así como para la formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros de básica.</li> <li>2. Proponer contenidos regionales para planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros.</li> <li>3. Realizar ajustes al calendario escolar de acuerdo con lineamientos SEP.</li> <li>4. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros, de acuerdo con lineamientos SEP.</li> <li>5. Otorgar, negar y revocar autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros.</li> </ol> <p><u>Municipal</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover y prestar servicios de cualquier tipo o modalidad.</li> <li>2. Participar en el mantenimiento y proveer equipo a las escuelas estatales y municipales</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República, 1993.

cicio inmediato anterior. La aplicación de esta fórmula trajo como consecuencia que se asignaran más recursos a las entidades federativas con mayor matrícula, en detrimento de estados más desfavorecidos económicamente y con mayor rezago educativo, pero con una matrícula menor (véase IBD, 2013).

En 2008 se modificó la fórmula para calcular el financiamiento a la educación en las entidades federativas como parte de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que a partir de ese momento las variables consideradas fueron: 1) la matrícula en educación básica; 2) el presupuesto estatal en educación (se premiaba a los estados que aportaran más recursos propios); 3) el índice de calidad educativa, que definiría la SEP y que nunca se aplicó; y, 4) una compensación para los estados que recibían un presupuesto menor a la media nacional.

El resultado fue una fórmula regresiva, pues entidades como el estado de México, Nuevo León y Jalisco absorbieron proporcionalmente mayores recursos, ya que el cálculo se basó en un costo por alumno homogéneo, sin considerar las variaciones originadas en las características de la población (véase Trujillo, 2013; y, Mancera, 2015). Por ejemplo, la nueva fórmula no tomó en cuenta que escolarizar a un alumno en una zona serrana o rural de acceso remoto es mucho más costoso que en la capital de algún estado; en otras palabras, una entidad federativa con mayor dispersión poblacional tiene mayores costos por alumno en promedio. Además, se perjudicó a aquellas entidades con menos recursos propios para invertir en educación.

Otro problema suscitado con la transferencia de recursos federales fue el amplio margen de discrecionalidad con el que se manejaron cuestiones como el primer ingreso (contratación), la contratación por sustitución (incidencias, interinatos, etc.) y las transferencias de los recursos disponibles a inversiones temporales u otros fondos, lo que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha documentado reiteradamente. Del mismo modo, la negociación salarial a nivel estatal generó mayor presión en algunas entidades federativas, y se perdió la vinculación entre los recursos asignados y las plantillas de personal, lo que abrió la posibilidad para la contratación por honorarios.

Frente a esa problemática, uno de los primeros puntos del Pacto por México (2012) consistía en realizar una amplia reforma legal y administrativa para reordenar el sistema educativo nacional. En otras palabras, se planteaba recobrar la rectoría del Estado, lo que muchos analistas interpretaron como recuperar el control político sobre el magisterio. Empero, en el fondo el problema que existía -y quizá siga existiendo- es una tensión entre la transferencia de recursos, su administración con mayores márgenes de autonomía, y su ejercicio de forma correcta y eficiente.

Posteriormente, con la reforma de 2013 a la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron tres medidas principales: 1) la centralización del pago de la nómina a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); 2) el establecimiento de una sola mesa de negociación anual, nacional, con las organizaciones sindicales para evitar que sigan existiendo disparidades en materia de salarios y prestaciones entre los estados; y, 3) el compromiso de crear un tabulador salarial único a nivel nacional.

La gran experiencia de federalización educativa en materia financiera se tradujo en un problema de grandes dimensiones que atentó contra el uso eficiente de recursos: la debilidad de los mecanismos de control de los gastos a nivel estatal. Por ejemplo, los fondos que recibían los estados no eran auditables por los congresos locales porque se trataba de transferencias federales, y correspondía a la ASF hacerlo, pero sus dictámenes son publicados hasta dos años después del ejercicio fiscal en cuestión, sin consecuencias materializables.

El mayor reto continúa siendo mejorar la calidad del aprendizaje y el logro educativo, sobre todo en las zonas con mayor marginación, pero existen pocos incentivos para que las autoridades locales destinen recursos a ese fin, pues los presidentes municipales y gobernadores suelen privilegiar las políticas públicas que tienen mayor impacto mediático y rédito político, como la construcción de obra pública o la aportación de recursos para celebraciones regionales como carnavales o ferias. Por eso se observa una debilidad de la política educativa a nivel estatal, e incluso en algún momento diversos gobiernos locales plantearon devolver los sistemas educativos a la federación.

Con la reforma de 2013 a la Ley General de Educación (Presidencia de la República, 2013) se *recentralizó* el pago de la nómina y la formación continua de los profesores (en el Servicio Profesional Docente) -bajo el argumento de una mayor eficiencia y transparencia que cuando existían 32 administraciones locales-, pero el gobierno federal mantiene las facultades en materia de definición de currículum de educación básica (véase esquema 3).

La autoridad educativa local ha sido relegada al plano operativo en materia administrativa y laboral. Por tanto, si los dos principales retos en la materia continúan siendo mejorar el modelo educativo y combatir la desigualdad entre grupos sociales y entidades federativas, la discusión legislativa debe centrarse en la redistribución de las atribuciones y responsabilidades entre la federación y los estados.

**Esquema 3: Atribuciones de autoridades educativas según la Ley General de Educación de 2013**

Autoridad educativa federal	Concurrentes	Autoridad educativa local
<p>1. Establecer para la educación básica y normal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes y programas.</li> <li>- Calendario escolar.</li> <li>- Libros de texto gratuitos y otros materiales.</li> </ul> <p>2. Autorizar o establecer para la educación básica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El uso de libros de texto y los lineamientos para su uso.</li> <li>- Lineamientos para los programas de gestión escolar y para el ejercicio de su autonomía de gestión.</li> <li>- Sistema nacional de actualización y superación profesional para maestros de educación básica.</li> <li>- Normas de control escolar.</li> </ul> <p>3. Coordinar un sistema de educación media superior y establecer un Marco Curricular Común.</p> <p>4. Crear, regular y operar el Sistema de Información y Gestión Educativa.</p> <p>5. Fijar lineamientos para los consejos de participación social.</p> <p>6. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos para uso de tecnologías de la información y la comunicación.</li> <li>- Requisitos pedagógicos para la educación inicial impartida por particulares.</li> </ul> <p>SHCP (LCF)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administrar el Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo.</li> <li>2. Crear el sistema de administración de nómina y validar información. SEP</li> </ol> <p>1. Retener pagos de acuerdo con la información de los estados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar otros servicios educativos y determinar planes de estudio para ellos.</li> <li>2. Participar en las evaluaciones del SPD.</li> <li>3. Ejecutar programas de actualización y superación profesional de maestros de educación media superior.</li> <li>4. Revalidar y otorgar equivalencias de otros estudios.</li> <li>5. Otorgar y revocar reconocimientos de validez oficial.</li> <li>6. Editar y producir otros materiales didácticos.</li> <li>7. Fomentar el uso de las bibliotecas públicas.</li> <li>8. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, las actividades físico deportivas, prácticas cooperativas de ahorro, y fomentar la lectura.</li> <li>9. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares de educación obligatoria</li> </ol>	<p style="text-align: right;"><u>Estatal</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar los servicios de educación inicial, básica y normal.</li> <li>2. Vigilar el cumplimiento de las normas establecidas por la autoridad federal.</li> <li>3. Proponer contenidos regionales para planes y programas de estudio de la educación básica y normal.</li> <li>4. Autorizar ajustes al calendario escolar de acuerdo con lineamientos de la autoridad educativa federal.</li> <li>5. Prestar servicios de actualización y superación profesional para maestros de educación básica.</li> <li>6. Revalidar y otorgar equivalencias de estudio de acuerdo con lineamientos de la autoridad educativa federal.</li> <li>7. Otorgar y revocar autorización a particulares para impartir educación básica y normal.</li> <li>8. Participar en la integración de un sistema nacional de educación media superior.</li> <li>9. Integrar, operar y actualizar el SIGED.</li> </ol> <p style="text-align: right;"><u>Municipal</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover y prestar servicios de cualquier tipo o modalidad.</li> <li>2. Participar en el mantenimiento y proveer equipo a las escuelas estatales y municipales</li> </ol> <p>(LCF)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registrar al personal existente en el sistema de administración de nómina de la SHCP.</li> <li>2. Cubrir los gastos por servicios personales de las plazas no reconocidas por la SHCP.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República, 2013.



### Mesa 3. Federalismo fiscal: finanzas públicas e instrumentos del federalismo fiscal en México

#### Finanzas públicas e instrumentos del federalismo fiscal en México

Dr. José Luis Clavellina Miller  
Mtra. Gabriela Morales Cisneros

Antes de iniciar con el tema del federalismo fiscal, es necesario hacer referencia a las finanzas públicas federales, pues gran parte de los ingresos de las entidades federativas tienen su origen en los ingresos públicos de la federación.

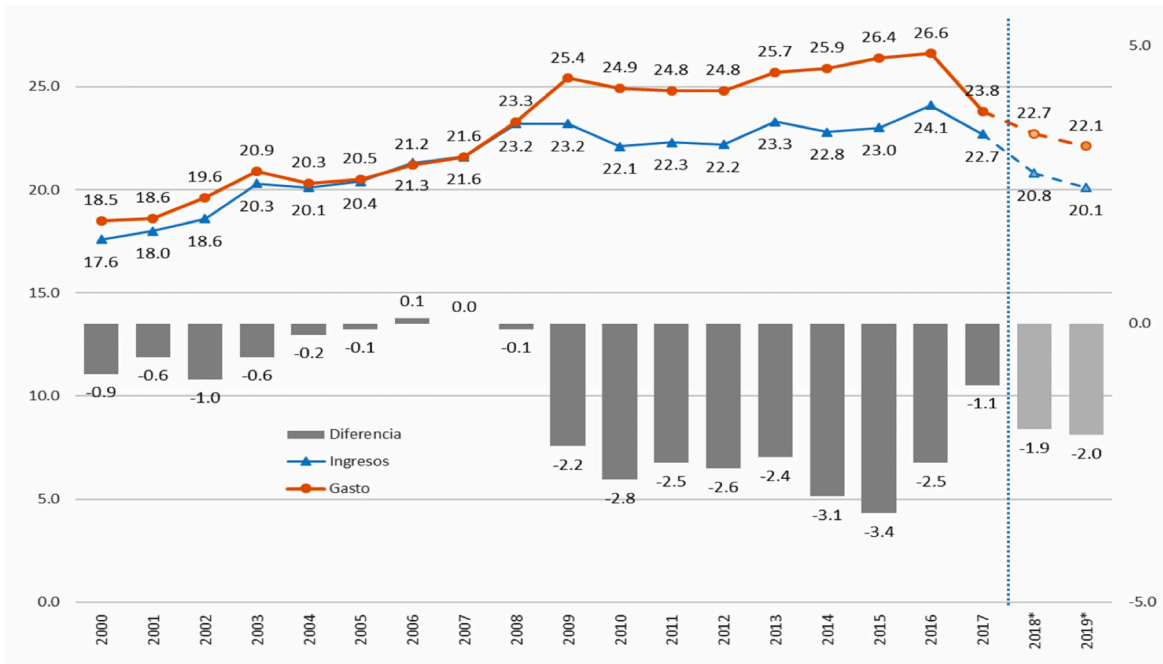
En el federalismo fiscal mexicano, las entidades federativas ceden al gobierno federal la recaudación de los principales impuestos existentes en la economía, con el propósito de que este último les transfiera una participación de esos recursos sobre la cual deciden de manera autónoma. Lo anterior se lleva a cabo a través de la Recaudación Federal Participable y las Participaciones Federales. Las transferencias de recursos federales a los gobiernos locales son el principal

“Hay que hacer una nueva distribución de competencias, una mejor distribución de presupuesto, para que los municipios puedan cumplir con el mandato del artículo 115 constitucional y para que los estados puedan mantener la cohesión en las regiones del país, y también puedan jugar un papel fundamental en el desarrollo regional que se enmarca en los diferentes estados que tenemos como México, y a nivel federal creemos que debemos seguir manteniendo la cohesión nacional que es muy importante, pero también debemos buscar consolidar un mecanismo con mayor equidad y con mejor distribución de los ingresos con los que cuenta el país”.

Sen. José Narro Céspedes

componente de los ingresos de las entidades federativas y representan, en promedio, cerca del 81.6% de los mismos.

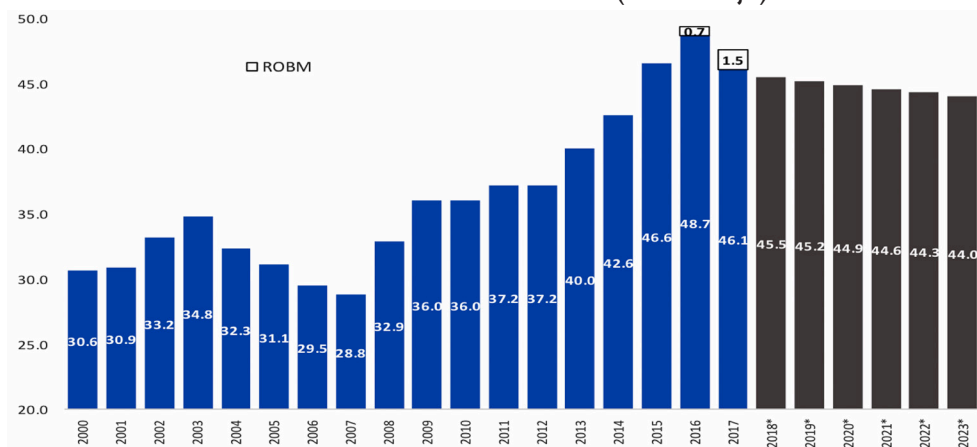
Gráfica I. Ingreso, gasto y balance presupuestal como proporción del PIB, 2000-2019 (Porcentaje)



\*Estimados

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Gráfica 2. Saldo histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público 2000-2023 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

### Evolución reciente de las finanzas públicas

De 2000 a 2017, los ingresos del sector público, como proporción del PIB, pasaron de 17.6% a 22.7%, en tanto que el gasto público paso de 18.5% a 23.8% del PIB. La magnitud de los déficits presupuestarios en el período de estudio ha presionado al alza los niveles de deuda pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2018) prevé que, para 2018 y 2019, la magnitud del déficit alcanzará el 1.9% y 2.0% del PIB, respectivamente.

En lo que se refiere a la deuda pública, de 2000 a 2017, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), aumentó 17.3 puntos porcentuales del PIB. El uso del Remanente de Operación del Banco de México ha permitido reducir, en parte, el nivel de endeudamiento. La SHCP anticipa una trayectoria decreciente de este indicador durante los próximos años y espera que se ubique en 44% del PIB para 2023. Resulta importante dar seguimiento a este indicador para evitar que el costo financiero de la deuda presione las finanzas públicas y limite el crecimiento económico.

### Ciclo presupuestario

En 2018, el proceso de presentación, análisis, discusión y aprobación del paquete económico fue distinto por ser un año de cambio de

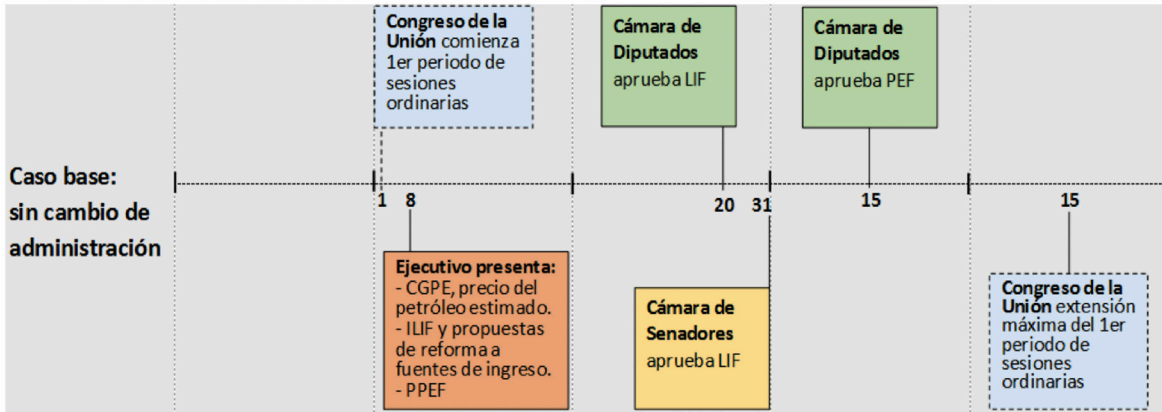
administración federal. En años considerados “normales”, el Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre. La Cámara de Diputados tiene hasta el 20 de octubre para discutir y en su caso modificar y aprobar la Ley de Ingresos, y el Senado tiene hasta el 31 de octubre para aprobar la misma Ley. Posteriormente, la Cámara Baja tiene hasta el 15 de noviembre para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el caso de 2018, dado que se presentó el cambio en la administración, el Ejecutivo federal toma posesión del cargo el 1 de diciembre y tiene hasta el 15 de diciembre para presentar el paquete económico ante el Congreso, el cual tiene hasta el 31 de diciembre para discutirlo y aprobarlo.

*“Un problema es la deuda registrada, pero otro problema es la deuda no registrada, que en muchos casos es mayor a la deuda registrada [...] Hay impuestos que deben los estados al SAT, hay mucha deuda a corto plazo que en muchos estados es mayoritaria, no se registra, y es un problema serio, la deuda con proveedores no se registra y en muchos municipios es mayor a la deuda que se registra”.*

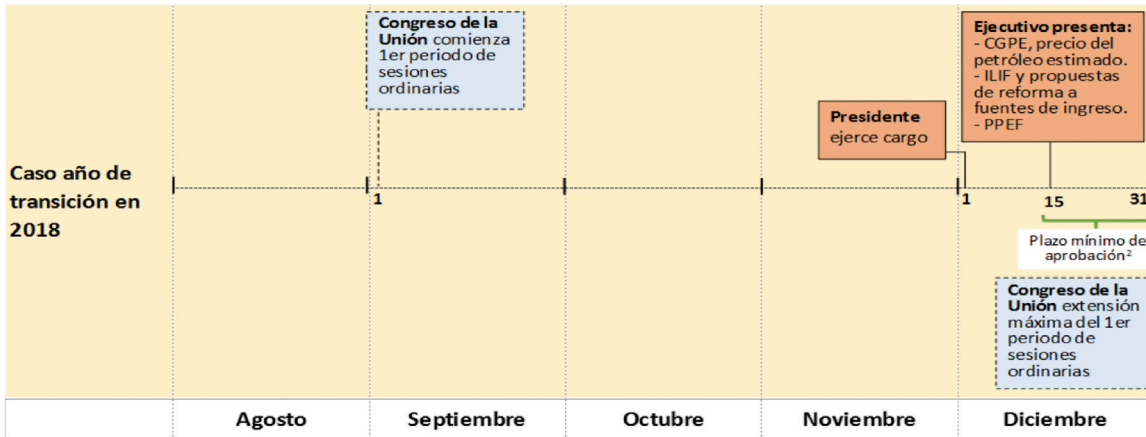
Sen. José Narro Céspedes

Figura 1. Fechas límite de presentación y aprobación del Paquete Económico



Fuente: IBD (2018).

Figura 2. Fechas límite de presentación y aprobación del paquete económico en 2018



Fuente: IBD (2018).

Figura 1. El ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP y LFPRH.

### El Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) describe el monto y destino de los recursos públicos, incluye información de los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, transferencias a las entidades federativas y municipios, y de los organismos autónomos. El PEF no es un documento único, sino que se integra por diversos componentes como son el Decreto del PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, Tomos y Anexos.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, está a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Sin embargo, en la elaboración del proyecto del PEF participan todas dependencias y entidades del sector público, quienes entregan a la SHCP sus respectivas propuestas de presupuesto. Corresponde a la Secretaría de la Función Pública inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al gasto por parte de las dependencias y entidades (SHCP, 2018b).

Por su parte, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, por conducto de sus unidades de administración, deben coordinarse con la SHCP para la programación y presupuestación. El control y evaluación de su gasto corresponde a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.

La integración del PEF sigue el proceso denominado como “ciclo presupuestario”, en el cual se conoce con cuánto dinero se dispone, en qué se gasta y cómo se rinden cuentas de ese gasto (figura 1).

Para llevar a cabo el análisis del PEF, se emplean diversas clasificaciones, entre ellas (SHCP, 2018b):

### 1. Clasificación administrativa, que responde a la pregunta de ¿quién gasta?

Los elementos en que se agrupa la información son:

- *Ramo*: identifica qué Poder (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), Secretaría, organismo autónomo o entidad de control directo, ejerce el recurso.
- *Unidad responsable*, se refiere al área directa que realiza la ejecución de los recursos en cada ramo.

“Este país no aguanta más un sexenio o un año en donde el 80% de los ingresos vengan de la clase trabajadora, y los que más ganan sean los que no pagan impuestos. Necesitamos cambiar las fórmulas y evitar la evasión fiscal, la elusión fiscal en este país. Es un tema de ingresos y es un tema de federalismo también”

Sen. José Narro Céspedes

### 2. Clasificación funcional y programática, describe ¿para qué se gasta?

Los conceptos empleados para llevar a cabo las agrupaciones bajo esta clasificación son:

- *Finalidad*: identifica las actividades que realiza el Estado para cumplir con los fines de: desarrollo social, desarrollo económico y gobierno.
- *Función*: distingue las acciones que realizan las unidades responsables para cumplir con los ordenamientos legales.
- *Subfunción*: desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades.
- *Programa presupuestario*: categoría programática que organiza, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas.
- *Actividad institucional*: conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas.

### 3. Clasificación Económica, identifica ¿en qué se gasta?

Bajo esta clasificación se distingue respecto de:

- *Tipo de gasto*: identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en gasto corriente o de inversión.

Cuadro I. Gasto programable del sector público en clasificación administrativa, 2017-2018  
(millones de pesos corrientes)

Concepto	PEF-2017	PPEF-2018	Estructura Porcentual		Variación	
			PEF-2017	PPEF-2018	Absoluta nominal	Porcentual real
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>3,550,387.6</b>	<b>3,731,687.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>181,300.4</b>	<b>0.3</b>
<b>Ramos Autónomos</b>	<b>105,351.1</b>	<b>124,631.7</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>	<b>19,280.5</b>	<b>12.9</b>
Legislativo	14,447.2	15,374.6	0.4	0.4	927.4	1.6
Judicial	69,477.2	77,266.4	2.0	2.1	7,789.2	6.1
Instituto Nacional Estadística y Geografía	7,033.7	7,588.9	0.2	0.2	555.2	3.0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,554.8	2,979.0	0.1	0.1	424.3	11.3
<b>Ramos Administrativos</b>	<b>978,730.3</b>	<b>997,241.9</b>	<b>27.6</b>	<b>26.7</b>	<b>18,511.6</b>	<b>-2.8</b>
<b>Ramos Generales</b>	<b>1,477,722.6</b>	<b>1,545,907.6</b>	<b>41.6</b>	<b>41.4</b>	<b>68,184.9</b>	<b>-0.2</b>
Organismos y Empresas	1,610,672.0	1,741,451.8	45.4	46.7	130,779.8	3.2
Entidades de Control Directo	886,271.9	961,916.8	25.0	25.8	75,645.0	3.6
Empresas Productivas del Estado	724,400.2	779,534.9	20.4	20.9	55,134.8	2.7
(-) Aportaciones, subsidios y transferencias	631,677.0	688,112.9	17.8	18.4	56,435.9	4.0

\* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

<sup>1/</sup> En los ramos se incluyen las Aportaciones ISSSTE y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo. El total se reporta neto de Aportaciones ISSSTE y Subsidios y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

Fuente: IBD (2017).

Cuadro 2. Gasto programable del sector público en clasificación funcional, 2017-2018  
(millones de pesos corrientes)

Concepto	PEF-2017	PPEF-2018	Estructura Porcentual		Variación	
			PEF-2017	PPEF-2018	Absoluta nominal	Porcentual real
<b>Gasto Programable<sup>1/</sup></b>	<b>3,550,387.6</b>	<b>3,731,687.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>181,300.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Gobierno</b>	<b>333,907.6</b>	<b>375,022.5</b>	<b>9.4</b>	<b>10.6</b>	<b>41,114.9</b>	<b>7.2</b>
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	40,486.9	43,396.9	1.1	1.2	2,910.0	2.3
Asuntos Financieros y Hacendarios	38,289.2	40,508.3	1.1	1.1	2,219.1	1.0
Coordinación de la Política de Gobierno	25,566.9	35,285.1	0.7	1.0	9,718.2	31.7
Justicia	109,362.2	119,036.9	3.1	3.4	9,674.7	3.9
Legislación	14,261.5	15,178.5	0.4	0.4	917.0	1.6
Otros Servicios Generales	11,745.0	10,852.5	0.3	0.3	-892.5	-11.8
Relaciones Exteriores	7,718.6	8,498.1	0.2	0.2	779.5	5.1
Seguridad Nacional	86,477.3	102,266.2	2.4	2.9	15,788.9	12.9
<b>Desarrollo Social</b>	<b>2,236,409.9</b>	<b>2,369,520.5</b>	<b>63.0</b>	<b>66.7</b>	<b>133,110.6</b>	<b>1.1</b>
Educación	648,820.3	670,648.2	18.3	18.9	21,827.9	-1.4
Otros Asuntos Sociales	684.6	643.5	0.0	0.0	-41.1	-10.3
Protección Ambiental	21,265.0	22,278.6	0.6	0.6	1,013.6	0.0
Protección Social	816,615.8	883,450.5	23.0	24.9	66,834.7	3.2
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	18,082.2	17,786.1	0.5	0.5	-296.1	-6.1
Salud	535,645.2	564,313.2	15.1	15.9	28,668.0	0.5
Vivienda y Servicios a la Comunidad	195,296.8	210,400.5	5.5	5.9	15,103.7	2.8
<b>Desarrollo Económico</b>	<b>980,070.1</b>	<b>987,144.9</b>	<b>27.6</b>	<b>27.8</b>	<b>7,074.8</b>	<b>-3.9</b>
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	11,809.7	12,484.1	0.3	0.4	674.4	0.9
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	73,679.3	66,003.8	2.1	1.9	-7,675.5	-14.5
Combustibles y Energía	705,692.8	759,693.0	19.9	21.4	54,000.2	2.7
Minería, Manufacturas y Construcción	183.3	181.2	0.0	0.0	-2.1	-5.7
Transporte	80,458.0	74,304.3	2.3	2.1	-6,153.7	-11.9
Comunicaciones	5,321.1	4,186.9	0.1	0.1	-1,134.2	-24.9
Turismo	3,858.0	3,624.6	0.1	0.1	-233.4	-10.3
Ciencia, Tecnología e Innovación	51,855.7	52,318.0	1.5	1.5	462.3	-3.7
Otras industrias y otros asuntos económicos	47,212.2	14,348.9	1.3	0.4	-32,863.3	-71.0

\* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

n.a. No aplica n.d. No disponible

<sup>1/</sup> Neto de Aportaciones ISSSTE y de Apoyos Fiscales a las Entidades de Control Directo.

Fuente: IBD (2017).

Cuadro 2a. Gasto programable en la función Salud, 2017-2018  
(millones de pesos corrientes)

Concepto / Ramo presupuestario	PEF-2017		PEF-2018		Variación porcentual real <sup>2</sup>
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	
<b>Gasto programable neto en la función Salud<sup>1</sup></b>	<b>535,645.2</b>	<b>100.0</b>	<b>564,935.7</b>	<b>100.0</b>	<b>0.6</b>
<b>% del gasto programable del sector público</b>	<b>15.1</b>	<b>—</b>	<b>14.9</b>	<b>—</b>	
07 Defensa Nacional	6,063.1	1.1	6,063.8	1.1	-4.6
12 Salud	115,828.0	21.6	116,385.8	20.6	-4.1
13 Marina	1,459.8	0.3	2,004.4	0.4	31.0
19 Aportaciones a Seguridad Social	16,729.9	3.1	17,758.8	3.1	1.3
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	84,682.1	15.8	90,508.0	16.0	2.0
Instituto Mexicano del Seguro Social	258,381.5	48.2	277,177.8	49.1	2.4
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	52,500.8	9.8	55,037.1	9.7	0.0
<b>Partida informativa</b>					
<b>Gasto programable del sector público</b>	<b>3,550,387.6</b>		<b>3,803,164.5</b>		<b>2.2</b>
<b>% del gasto programable del sector público</b>	<b>15.1</b>		<b>14.9</b>		<b>—</b>

Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

<sup>1</sup> Neto de aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

<sup>2</sup> Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2018=100, con una variación anual de 4.8%.

Fuente: Morales (2018).

Cuadro 3. Gasto programable del sector público en clasificación económica, 2017-2018  
(millones de pesos corrientes)

Concepto	PEF-2017	PPEF-2018	Estructura Porcentual		Variación	
			PEF-2017	PPEF-2018	Absoluta nominal	Porcentual real
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>3,550,387.6</b>	<b>3,731,687.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>181,300.4</b>	<b>0.3</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>2,242,829.4</b>	<b>2,343,297.2</b>	<b>63.2</b>	<b>62.8</b>	<b>100,467.8</b>	<b>-0.3</b>
Servicios personales	794,587.7	837,431.0	22.4	22.4	42,843.3	0.6
Aportaciones Federales	479,217.2	500,468.4	13.5	13.4	21,251.2	-0.3
Servicios personales	369,309.7	382,599.3	10.4	10.3	13,289.6	-1.1
Otros	109,907.5	117,869.1	3.1	3.2	7,961.6	2.3
Otros corrientes	969,024.5	1,005,397.8	27.3	26.9	36,373.3	-1.0
<b>Pensiones y Jubilaciones</b>	<b>720,128.9</b>	<b>793,734.3</b>	<b>20.3</b>	<b>21.3</b>	<b>73,605.4</b>	<b>5.2</b>
<b>Gasto de inversión</b>	<b>587,429.2</b>	<b>594,656.4</b>	<b>16.5</b>	<b>15.9</b>	<b>7,227.2</b>	<b>-3.4</b>
Inversión física	570,051.4	577,860.8	16.1	15.5	7,809.4	-3.3
Otros de inversión	17,377.8	16,795.6	0.5	0.5	-582.2	-7.8

\* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

1/ Neto de Aportaciones ISSSTE y de Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

Fuente: IBD (2017).

## Instrumentos del federalismo fiscal mexicano

Lic. Vladimir Herrera González

El federalismo fiscal mexicano contempla una serie de mecanismos para reasignar los recursos recaudados por el gobierno federal los cuales se concentran en el denominado Gasto Federalizado el cual se constituye de: Ramo 28 “Parti-

cipaciones Federales”; Ramos 25 y 33 “Aportaciones Federales”; Gasto Federalizado en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”; Convenios de descentralización y reasignación; y Recursos para Protección Social en Salud del programa Seguro Popular. Las transferencias de gasto federalizado son el principal componente de los ingresos de las entidades federativas y los municipios al representar, en promedio, el 81.6% y 69.8% de dichos ingresos respectivamente, por

lo que representan su principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto.

A través de este documento se presentan los elementos fundamentales del federalismo fiscal mexicano en el ámbito de las competencias de gasto, cuyo principal elemento es el Gasto Federalizado donde se concentran los recursos que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios. En las secciones siguientes se describirán, de forma general, dichos elementos, así como su importancia y evolución, los cuales en promedio han concentrado la tercera parte del Gasto Neto Total del gobierno federal y representan la mayor parte de los recursos de los gobiernos locales.

### Marco conceptual y legal

Se entiende por federalismo fiscal a la distribución territorial de competencias, responsabilidades y gasto público entre las distintas entidades gubernamentales de un sistema federal. El federalismo fiscal se materializa a través del Sistema de Coordinación Fiscal, el cual es el mecanismo del gobierno federal para canalizar recursos a estados y municipios de tal manera que: i) no exista doble tributación; y, ii) se equilibre la asignación de recursos entre la federación, estados y municipios.

El instrumento del federalismo fiscal en materia de asignación de recursos se concentra principalmente en el gasto federalizado que es el conjunto de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, las cuales los ejercen

como recursos propios. El marco normativo del federalismo fiscal se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), los convenios, los acuerdos, los decretos y lineamientos que se publiquen.

### Importancia, evolución y composición del Gasto Federalizado

En términos de las finanzas públicas federales, el gasto federalizado representa el 33.1% del gasto neto total aprobado en el PEF2018, proporción que se ha mantenido, con variaciones poco significativas, en el tiempo. Este gasto se constituye de los conceptos mostrados en la gráfica 1.

De acuerdo con el PEF2018, el gobierno federal realizó pagos, por concepto de transferencias a las entidades federativas y municipios, por un monto total de 1 billón 791,932.2 millones de pesos (mdp) donde un 86.7% lo constituyen la suma de los Ramos 28 “Participaciones Federales” y 33 “Aportaciones Federales” (véase gráfica 1).

Las transferencias de gasto federalizado son el principal componente de los ingresos de las entidades federativas y los municipios al representar en promedio el 81.6% y 69.8% de dichos ingresos respectivamente, por lo que representan su principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto.

### Recaudación Federal Participable

La recaudación federal participable (RFP) bruta 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 municipios<sup>3</sup>.

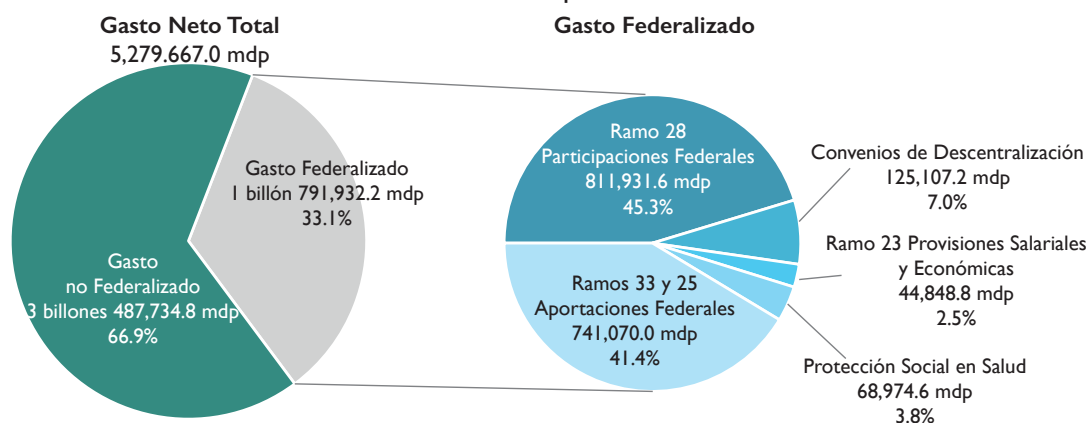
Actualmente, la RFP bruta se obtiene de la suma de todos los impuestos federales, los derechos de minería y el 80.29% de los ingresos

*“Los estados y municipios son flojos en la recaudación. Se crean programas de incentivos para que recauden, pero la cultura en México, esa cultura paternalista que se ha impuesto [...] es todo estirar la mano [...] No hay una estrategia de recaudación, pero también son pocas las facultades que se tiene para hacerlo”.*

Sen. José Narro Céspedes

3 Dicho mecanismo está definido en el segundo párrafo del artículo 2 de la LCF (2018).

Gráfica I. Gasto Federalizado aprobado en el PEF-2018



Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2018.

*“Ya los estados desarrollados tienen posibilidades de caminar solos, tienen ingresos propios [...] ya no necesitarían tanto del gobierno federal, y debería haber algún mecanismo para resarcir [...] Hay que modificar las fórmulas [para la asignación de recursos] porque siempre son beneficiados los estados más desarrollados”*

Sen. José Narro Céspedes

petroleros del gobierno federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la LFPRH, así como de los ingresos excedentes<sup>4</sup>. La RFP neta resulta de restar de la RFP bruta las devoluciones hechas de sus componentes y aquellos conceptos que son recaudados y administrados por los gobiernos locales o que son ministrados por el gobierno federal como incentivos económicos.

### Ramo 28 “Participaciones Federales”

El Ramo General 28 denominado, presupuestalmente, “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” forma parte del gasto no programable<sup>5</sup>, por lo que en el PEF se presenta como una estimación de lo que podría transferirse a

las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la RFP a lo largo del ejercicio fiscal.

Las transferencias del Ramo 28 no están etiquetadas; es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas, quienes lo ejercen de manera autónoma. Este ramo tiene como marco normativo el Capítulo I de la LCF, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos<sup>6</sup> siendo el principal concepto el Fondo General de Participaciones (FGP)<sup>7</sup> con el cual constituye el 72.1% del ramo.

### Ramo 33 “Aportaciones federales”

El Ramo General 33 “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”, es parte del gasto programable y su asignación se considera como una provisión programada que debe cumplirse independientemente de la evolución de la recaudación. Los recursos de este ramo están etiquetados; es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas quienes lo deben ejercer de acuerdo con las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables.

<sup>4</sup> Ingresos excedentes referidos en el tercer párrafo del artículo 93 de la LFPRH (2015).

<sup>5</sup> Se refiere al agregado de las erogaciones o previsiones de gasto que por su naturaleza no se identifican para su aplicación con el cumplimiento de programas específicos del gobierno federal, y que se encuentran asociadas al cumplimiento de obligaciones financieras y la transferencia de Participaciones Federales para los estados y municipios.

<sup>6</sup> Las siguientes descripciones se elaboraron con base en el Capítulo I de la LCF (2018).

<sup>7</sup> El monto de este fondo se calcula como el 20% de la RFP.



El carácter del Ramo 33 es compensatorio porque tiene como fin asignar recursos en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, desarrollo social, entre otros. Se complementa con los recursos del Ramo 25 “Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica”.

Este ramo tiene como marco normativo el capítulo V de la LCF, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas, los recursos de sus ocho fondos constitutivos se determinan en el PEF. El principal fondo es el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto de Operación (FONE) que representa el 56.9% del Ramo.

### **Gasto federalizado en el Ramo 23 “Provisiones salariales y económicas”**

Este es un ramo presupuestario general que forma parte del gasto programable, cuyos componentes tienen un destino específico en el gasto y están etiquetados. Tiene la función de regulación presupuestaria donde se consideran asignaciones destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades que no se pueden prever en el presupuesto de algún ramo administrativo o general. Tiene un componente de gasto federalizado en el que se han incluido recursos para apoyar el desarrollo regional y municipal. En 2018, el concepto que recibió mayores recursos fue el de “Proyectos de desarrollo regional” con el 39.7% del Gasto Federalizado programado en el Ramo 23.

### **Convenios de descentralización y reasignación**

Estos recursos provienen de acuerdos que las dependencias del Ejecutivo federal firman con las entidades federativas para otorgarles recursos presupuestales que son susceptibles de ser federalizados, con el propósito de concertar la descentralización de acciones federales, mediante la colaboración y coordinación de ambas instancias de gobierno o bien para reasignar recursos de las dependencias y entidades públicas hacia a las entidades federativas, para el cumplimiento de diversos objetivos de

los programas federales. Para el PEF-2018 la Secretaría de Educación Pública recibió el 82.1% de los recursos por convenios.

### **Protección social en salud del programa Seguro Popular**

Estos recursos provenientes del programa Seguro Popular, son destinados al Sistema de Protección Social en Salud para garantizar la atención y prestación de los servicios de salud ofrecidos por el Sistema a la población beneficiaria, mismos que se encuentran contenidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud. Estas erogaciones, también dependen de la firma de convenios, por lo que no son presupuestables por entidad federativa.

### **Evolución de la deuda de las entidades federativas y su sistema de alertas**

*Mtra. Sandra Oralia Maya Hernández*

Este texto presenta el marco regulatorio que rige la deuda de las entidades federativas y los municipios, se revisan algunos determinantes que han influido en el elevado nivel de deuda de los estados y al final se revisan las modificaciones constitucionales en materia de deuda subnacional y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. El objetivo del presente documento es analizar la deuda de las entidades federativas, su evolución y las reformas constitucionales de 2015 y la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

### **Marco regulatorio**

El marco jurídico en el que descansa la deuda estatal es a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): en su artículo 117 se establece que los estados y los municipios se podrán endeudar para realizar inversiones públicas productivas, y a partir de la reforma de 2015 también para su refinanciamiento o reestructura.

De ahí se emanan una serie de leyes secundarias como son: la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley General de

*“Se le[s] trata a los estados como menores de edad, a los municipios peor: no tienen presupuesto. Es claro que muchos han actuado indolentemente. Todos los presupuestos que se han incrementado —porque si ha habido incrementos importantes al presupuesto de los municipios—, se lo han gastado en las nóminas [...], en salarios, en privilegios, en vehículos para los presidentes, y no en la función de la presidencia municipal, no en las tareas sustantivas de la autoridad”.*

Sen. José Narro Céspedes

Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las Constituciones de los estados, leyes estatales, y, otras normas y disposiciones que regulan los préstamos contratados por entidades federativas.

### **Las razones del endeudamiento de las entidades federativas**

El endeudamiento público está conformado por operaciones de crédito concertadas por los gobiernos estatales, que se derivan del déficit ordinario del presupuesto (Musgrave, 1959).

Desde un enfoque keynesiano, la deuda pública se emplea como un instrumento para financiar el gasto público y con ello estimular la economía en periodos de desempleo alto o subutilización de capital. Este financiamiento se origina por un faltante de ingresos públicos que puede provenir de una menor recaudación respecto de lo proyectado y/o menores transferencias federales.

Bajo un enfoque de mercado, la demanda por crédito financiero aumenta cuando su costo disminuye, lo que implica una relación inversa entre flujo de endeudamiento y tasa de interés (Clingermayer y Wood, 1995). A partir de 2009, el costo promedio de la deuda contratada por los gobiernos estatales disminuyó, de 8.6% en 2001, a 5.5% en 2015.

La hipótesis del ciclo político-electoral establece que los actores políticos tendrán incentivos para presentar su desempeño a través de gastos observables y sin costo inmediato para los votantes, por lo que en un año electoral y en el

previo, algunos suelen expandir el gasto público por medio de incrementos del endeudamiento (Ragoff y Sibert, 1988).

### **Evolución y destino de deuda de las entidades federativas y los municipios**

La crisis financiera internacional de 2008-2009 trajo consigo una serie de efectos negativos en México, principalmente en la actividad económica. La deuda de los gobiernos locales pasó de 90,731.3 millones de pesos (mdp) en 2000 a 252,153.5 mdp en 2009, con un crecimiento promedio anual de 12.0%, y de 2009 a 2017 a un ritmo de 11.0%, lo que provocó que, en nueve años, la deuda se duplicara (véase gráfica 1).

Como porcentaje de su PIB, en el año 2000 la deuda estatal representó 1.8%, en 2009 fue de 2.2% y para 2017 se ubicó en el orden de 2.8%. Los estados que muestran un mayor aumento respecto de su PIB al segundo trimestre de 2018 son: Chihuahua con 6.9%, Quintana Roo con 6.8% y Chiapas con 5.5%.

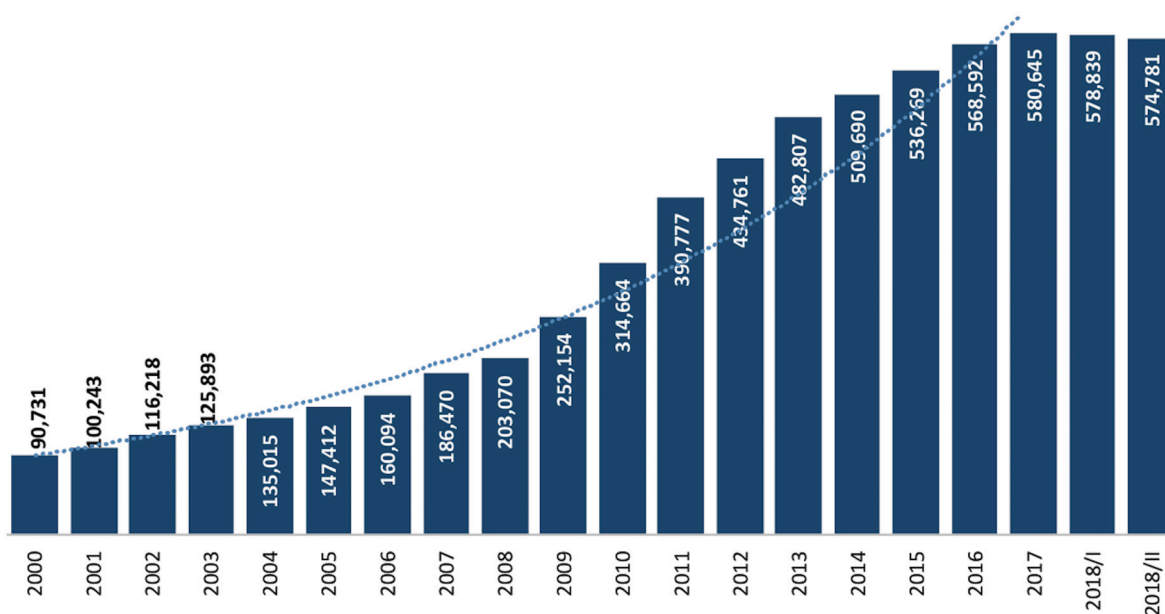
Respecto de la deuda como porcentaje de sus participaciones, al segundo trimestre de 2018, los estados que mantienen una mayor relación son: Nuevo León con 201.9%, Quintana Roo con 200.7%, Chihuahua con 197.7%, y Coahuila con 191.0%.

### **Reforma constitucional en materia de disciplina financiera**

La preocupación por la creciente tendencia que mostró la deuda de estados y municipios a partir de 2008 condujo a un proceso de discusión y debate legislativo que derivó en una serie de reformas y adiciones a la CPEUM en 2015.

Al Congreso se le asigna la facultad de expedir leyes en materia hacendaria; la obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. También se le asigna la responsabilidad de analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados con niveles de endeudamiento elevados (artículo 73, fracción VIII, CPEUM).

Gráfica I. Deuda las entidades federativas y los municipios en México, 2000-2018/II  
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

La ASF podrá fiscalizar a las entidades federativas y municipios en cuestión de deuda, así como el destino de los empréstitos de los estados y municipios que cuenten con garantía de la Federación (Art. 79, fracc. I, CPEUM).

Los estados y municipios solo podrán contraer deuda para inversiones públicas productivas (Art. 117, fracc. VIII, CPEUM). No obstante, las entidades federativas y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley reglamentaria (Art. 117, fracc. VIII, CPEUM).

La reglamentación de la reforma constitucional implicó la sustitución de la Ley General de Deuda por la Ley Federal de Deuda y la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) el 27 de abril de 2016. El nuevo ordenamiento jurídico estipula los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, a través de cinco componentes; a saber: 1) reglas de disciplina financiera; 2) principios para la contratación de financiamientos y obligaciones; 3) opción de deuda estatal pública garantizada; 4) creación del Registro Público Único; y, 5) generación de un sistema de alertas.

*“La autonomía de un municipio, un municipio soberano, un estado soberano, es que tenga la posibilidad real de construir soberanía, y construir soberanía es que tengas los recursos para poder enfrentar los retos, los rezagos que tienes como estado”.*

Sen. José Narro Céspedes

### Sistema de alertas

La SHCP deberá realizar una evaluación de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, de acuerdo con su nivel de endeudamiento. La medición del sistema de alertas se realizará con base en los siguientes tres indicadores:

- Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición.
- Servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición.
- Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales.

*“El tema del pacto federal hay que revisarlo como parte de este debate de temas importantes que vive el país. Imposible que los municipios se conviertan en eje del desarrollo nacional con una asignación presupuestal del 2% del presupuesto federal”.*

Sen. José Narro Céspedes

Los resultados obtenidos se clasificarán en:

- *Endeudamiento sostenible*: le corresponderá un techo de hasta un 15% de sus ingresos de libre disposición.
- *Endeudamiento en observación*: tendrá como techo un 5% de sus ingresos de libre disposición.
- *Endeudamiento elevado*: ya no podrá seguir contratando deuda.

## Reflexiones finales

Uno de los temas que debe seguirse analizando es la trazabilidad de la deuda, pues resulta importante conocer el destino de la deuda de las entidades federativas. Otra preocupación es el tema de pago de pensiones, que si bien la Ley de Disciplina Financiera establece que las entidades federativas y municipios deberán, entre otras cosas, incluir un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, y el monto de reservas, entre otros, no existe un mecanismo o sistema único por medio del cual los gobiernos estatales hagan frente a este pago y, en general, fortalecer su sistema de seguridad social, lo que implica que dichas obligaciones laborales actualmente sean cubiertas con gasto corriente.

## Índice Estatal de Rezago Fiscal

*Mtro. Max Lugo Delgadillo*

El presente documento es un extracto del Índice Estatal de Rezago Fiscal publicado por el Instituto Belisario Domínguez (Véase Lugo

y Andrade, 2018), el cual se compone por 12 indicadores de política fiscal de cada una de las entidades federativas que brinda información acerca del “espacio fiscal”, el cual, de manera informal, se entiende como el nivel de holgura de la política fiscal sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal o acceso a los mercados financieros.

La política fiscal a nivel estatal juega un papel central en el federalismo mexicano, pues es la base del funcionamiento de las entidades federativas, por lo que su sostenibilidad es un tema relevante y oportuno. De manera informal, se entiende como “política fiscal sostenible” a aquella que considere el cumplimiento de pagos futuros de manera ex ante a su realización. En otras palabras, es un plan fiscal que considera el pago de las todas obligaciones futuras. Por otro lado, algunos autores se refieren a la sostenibilidad como “estabilidad de la deuda pública”, por lo que aquellas políticas fiscales que presentan un nivel de deuda creciente se podrían considerar “insostenibles”. La sostenibilidad fiscal, por tanto, depende de las acciones de política fiscal presentes y futuras, así como del entorno financiero y económico de cada entidad federativa.

La sostenibilidad fiscal se ve afectada por diversos factores, como: situación de ingresos y egresos públicos actuales y futuros; crecimiento económico; y, niveles de deuda, entre otros. Por ejemplo, un incremento del gasto público, sin un aumento de recursos, implica necesariamente un aumento de deuda, por lo que se tienen que comprometer recursos futuros. Asimismo, si se tienen mayores recursos futuros, un aumento del gasto actual no representa un riesgo de imposibilidad de pago. Sin embargo, los recursos del sector público dependen de la actividad económica, y ésta a su vez, de la política pública. Por lo tanto, el espacio fiscal tiene diferentes vertientes derivadas de las decisiones de política fiscal presente y futura, así como de la actividad económica. Adicionalmente, los niveles de deuda, así como los niveles de tasas de interés y crecimiento ponen restricciones a la actividad fiscal por lo que deben ser considerados. Un concepto que engloba estos puntos es del “espacio fiscal” referido anteriormente.

*“Hay estados que, con o sin apoyo gubernamental [federal], van a salir adelante. Hay estados que tienen potencial productivo, pero no van a poder desarrollarlo si no son apoyados. Necesitamos incorporarlos al desarrollo”.*

Sen. José Narro Céspedes

Por lo tanto, el objetivo del Índice Estatal de Rezago Fiscal consiste en caracterizar aquellas entidades federativas que tienen mayor holgura o libertad de acción fiscal sin comprometer sus finanzas (espacio fiscal a nivel estatal) con base en 12 indicadores de la situación fiscal a nivel local, bajo una metodología de componentes principales, la cual agrega toda la información posible de las 12 variables en un índice agregado. La metodología captura la mayor información posible de las variables para generar un índice por estado. Dicho índice es comparable a nivel estatal, por lo tanto, permite dar una medida relativa es holgura fiscal y permite realizar análisis comparativo entre entidades federativas.

## Indicadores propuestos

Se proponen 12 indicadores que pretenden capturar la situación fiscal de cada estado en diferentes ámbitos de la deuda. Se han recabado los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP), del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el segundo trimestre del 2017. La Tabla 1 muestra un resumen de los indicadores.

De los 12 indicadores propuestos se genera una matriz de covarianzas con los valores estandarizados. Se obtiene el primer componente de la matriz o el vector propio asociado al valor propio de mayor valor (dicho vector captura la mayor información mediante la varianza de la matriz). Este vector propio es multiplicado por los valores estandarizados de cada estado lo que da como resultado un valor único por estado. A este valor único por estado es lo que se denomina Índice Estatal de Rezago Fiscal<sup>8</sup>.

Tabla 1: Resumen de indicadores del Índice Estatal de Rezago Fiscal<sup>9</sup>

Posición (32 a 1 de mayor a menor valor en el indicador)	32	31	30	Promedio	3	2	1
Saldo de la deuda pública (millones)	Ciudad de México	Nuevo León	Chihuahua		Campeche	Querétaro	Tlaxcala
	72,911.91	61,331.55	48,170.53	15,976.51	1,044.66	1,026.19	0.00
Saldo de la deuda pública per cápita	Chihuahua	Coahuila	Quintana Roo		Guerrero	Querétaro	Tlaxcala
	12,736.73	12,009.86	11,748.12	3,996.54	777.17	497.39	0.00
Saldo de la deuda pública sobre PIB (%)	Chihuahua	Quintana Roo	Coahuila		Querétaro	Campeche	Tlaxcala
	8.91	6.58	5.60	2.66	0.25	0.12	0.00
Saldo de la deuda pública sobre participaciones (%)	Chihuahua	Coahuila	Quintana Roo		Campeche	Querétaro	Tlaxcala
	280.99	272.31	266.73	89.14	19.19	10.69	0.00
Saldo de la deuda pública sobre Ingresos (%)	Chihuahua	Coahuila	Quintana Roo		Campeche	Querétaro	Tlaxcala
	94.17	86.93	80.71	27.99	5.88	3.48	0.00
Tasa de interés nominal (%)	Jalisco	Morelos	Nayarit		Tabasco	Oaxaca	Tlaxcala
	9.67	9.62	9.07	7.93	7.29	6.47	0.00
Vencimiento promedio (años)	Nayarit	Quintana Roo	Nuevo León		Guerrero	Guanajuato	Tlaxcala
	22.22	22.21	20.03	14.66	8.38	8.02	0.00
Saldo de emisiones bursátiles y préstamos de banca múltiple sobre saldo total (%)	San Luis Potosí	Tabasco	Querétaro		Yucatán	Nayarit	Tlaxcala
	100.00	100.00	100.00	74.51	43.28	39.52	0.00
Tasa de interés real menos crecimiento real (%)	Veracruz	Campeche	Tabasco		Puebla	California Sur	Tlaxcala
	7.02	6.76	6.73	5.06	3.38	2.45	0.00
Superávit primario sostenible sobre participaciones (%)	Quintana Roo	Chihuahua	Coahuila		Puebla	Querétaro	Tlaxcala
	17.79	14.60	12.58	4.72	0.77	0.45	0.00
Superávit primario sostenible sobre ingresos totales (%)	Quintana Roo	Chihuahua	Coahuila		Puebla	Querétaro	Tlaxcala
	5.38	4.89	4.01	1.48	0.26	0.15	0.00
Cambio pronosticado en el saldo de la deuda	Chihuahua	Nuevo León	Veracruz		Sinaloa	Puebla	Jalisco
	8,654.49	6,694.17	5,674.80	1,287.38	-477.79	-490.88	-1,020.55

Fuente: Elaboración propia con datos al segundo trimestre de 2017 de SHCP, CONAPO e INEGI.

<sup>8</sup> En este caso, el primer componente principal o el vector asociado al mayor valor propio de la matriz de covarianzas captura el 62.23% de la varianza total de los 12 indicadores propuestos.

<sup>9</sup> Notas: la tabla presenta, debajo de cada columna con número, a los mejores y peores estados, en términos del indicador correspondiente, de acuerdo a su posición en comparación a los demás. Debajo de la columna llamada “Promedio”, se presentan las medias aritméticas para cada indicador con base en los 32 estados. El crecimiento de deuda se calculó con un modelo AR (1) con tendencia con datos trimestrales del primer trimestre del 2012 al segundo trimestre del 2017. Las variables de superávit primario sostenible sobre participaciones y sobre ingresos totales representan el porcentaje de los recursos que deben destinar para al superávit primario del estado como porcentaje de participaciones e ingresos totales respectivamente sólo para el sostenimiento de la deuda pública (no necesariamente implica el pago total de la deuda el futuro, sino que esta no presente una senda creciente).

*“Los estados podrán resolver sus problemas si recaudan mejor [...] en el momento en que más recauden, van a tener derecho a más recursos federales [...] por eso es muy importante que haya una nueva conciencia”*

Sen. José Narro Céspedes

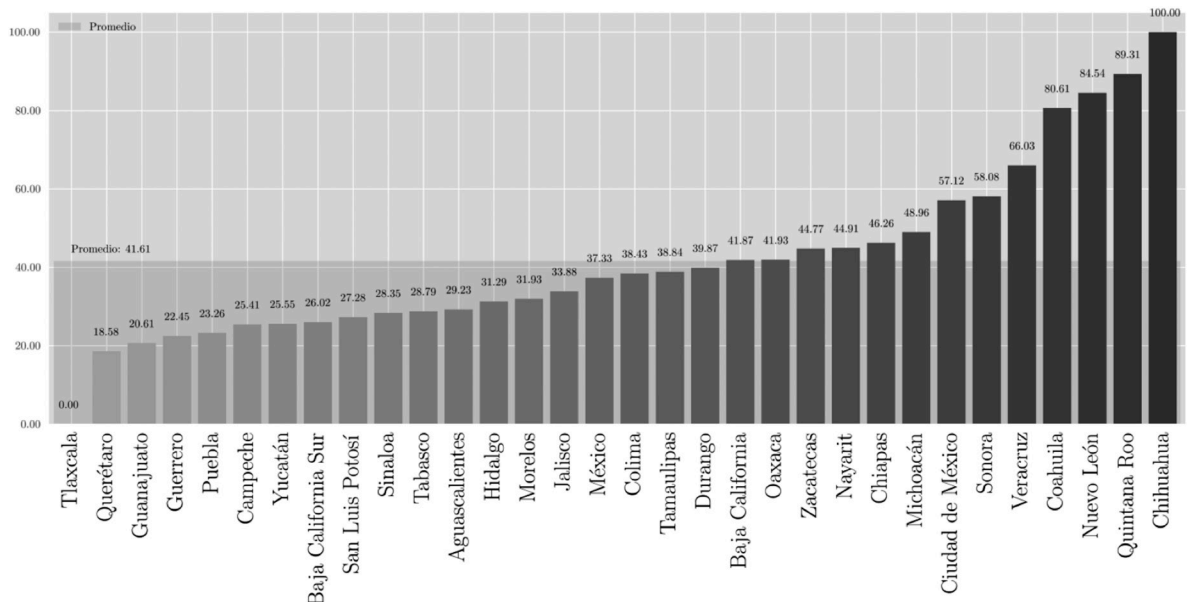
De acuerdo con el Índice, los estados de mayor rezago fiscal, entendido como menor holgura en el “espacio fiscal”, son Chihuahua, Quintana Roo y Nuevo León, mientras que los estados con mayor holgura son Tlaxcala, Querétaro y Guanajuato. Cabe recalcar que la Ciudad de México posee el nivel más alto de deuda pública, sin embargo, cuenta con mayores niveles de ingresos propios, por lo que no destina gran parte de sus recursos al pago de deuda, hecho que contrasta con los estados de mayor rezago fiscal. En el caso de Tlaxcala, la Ley de Deuda estatal prohíbe el endeudamiento anual por lo que, por esa razón, es el estado con mayor espacio fiscal). La gráfica 1 muestra los resultados de los indicadores.

## Reflexiones finales

Se ha encontrado como principal conclusión que los estados de Chihuahua y Quintana Roo poseen un nivel bajo de “espacio fiscal”. Esto se debe a sus niveles altos de deuda, que implican un nivel bajo de libertad de movimiento fiscal, ya que deben destinar entre 15% y 18% de los recursos en participaciones respectivamente, esto sólo para el mantenimiento de la deuda.

Es importante mencionar que el ejercicio no considera pasivos contingentes o el nivel de deuda amplia, lo que podría afectar considerablemente el espacio fiscal de los estados analizados. Sin embargo, hoy no se cuenta con estimaciones actuariales oportunas a nivel estatal para los pasivos contingentes. La presente investigación es pionera en el análisis del “espacio fiscal” a nivel estatal y pretende servir como base para generar mediciones oportunas y pertinentes con respecto al diseño y evaluación de la política fiscal subnacional.

Gráfica 1: Resultados del Índice Estatal de Rezago Fiscal



Nota: el índice se encuentra normalizado de 0 a 100.

Fuente: Elaboración propia.

## Referencias

- Arnaut, Alberto (1998). La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994). *El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas*. Disponible en: <https://goo.gl/trB6GB>.
- Calderón, Gabriela; Robles Gustavo; Díaz-Cayeros, Alberto; y, Magaloni Beatriz. (2015). The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. *Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford University*. Disponible en: <https://goo.gl/JGoJCb>
- Cámara de Diputados (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <https://goo.gl/1hRJeg>
- \_\_\_\_\_ (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. Disponible en: <https://goo.gl/XnfUcV>
- \_\_\_\_\_ (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en: <https://goo.gl/NSgA8n>
- \_\_\_\_\_ (2018a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://goo.gl/24joVy>
- Clingermayer, James y Wood, Dan (1995). Disentangling Patterns of State Debt Financing. *The American Political Science Review* 89 (1), pp. 108-120. Disponible en: <https://goo.gl/kTvRPL>
- CNDH (2000-2015). Informes Anuales de Actividades. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Dell, Melissa. (2015). Trafficking Networks and the Mexican Drug War. *American Economic Review*, 105(6): 1738-1779. Disponible en: <https://goo.gl/pf6WJR>
- Diario Oficial de la Federación (2009). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. Disponible en: <http://goo.gl/k5naQQ>
- \_\_\_\_\_ (2015). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Disponible en: <http://goo.gl/Et1LMW>
- \_\_\_\_\_ (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Disponible en: <https://goo.gl/C7m8gm>
- \_\_\_\_\_ (2017). Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Disponible en: <http://goo.gl/pLhjZp>
- Escalante, Fernando. (2011). Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso. *Nexos*. Disponible en: <http://goo.gl/sqsmNW>
- Espinosa, Valeria y Rubin, Donald (2015). Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence? *The American Statistician*, 69(1): 17-27. Disponible en: <https://goo.gl/rFPNEv>
- Ethos (2017). Taller Introductorio Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, USAID, ETHOS.
- Fisman, Raymond y Gatti, Roberta (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, vol. 83, tomo 3, pp. 325-345. Disponible en: <https://goo.gl/hs7cte>
- Flamand, Laura. (2006). "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de

- fondos federales a los estados mexicanos” en *Política y Gobierno*, Vol. XIII, Núm. 2, pp. 315-359. Disponible en: <https://goo.gl/TioXNS>
- Fredriksson, Per y Vollebergh, Herman (2009). Corruption, federalism, and policy formation in the OECD: the case of energy policy. *Public Choice*, vol. 140, tomo 1, pp. 205-221. Disponible en: <https://goo.gl/kwHkwT>
- Galindo, Carlos. (2016). Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico. Temas estratégicos, No. 37. *Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/kRUUF7>
- \_\_\_\_\_. (2017) Sobre el proyecto de Ley de Seguridad Interior. Notas estratégicas, No. 18. *Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/S9gXXZ>
- Galindo, Carlos; Gómez, Mara; Zepeda, Raúl; y, Castellanos, Roberto. (2017). “Seguridad interior: elementos para el debate”. Temas estratégicos, No. 39. *Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/prk12x>
- Galindo, Carlos; Huerta, Alejandra; y, Ramírez, Susana. (2017). “Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016”. Temas estratégicos, No. 47. *Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/SycBgF>
- Gaudreault-DesBiens, Jean-François (2006). Federalismo y democracia. *Boletín de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://goo.gl/77o6Jm>
- Hernández, Alfonso. (1998). “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura”. *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 1, pp. 225-259. Disponible en: <https://goo.gl/vLjZQv>
- IBD (2017). Análisis del Paquete Económico para el ejercicio fiscal de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/4h18za>
- \_\_\_\_\_. (2018). Los tiempos del Paquete Económico en años de transición de la administración pública federal. Disponible en: <https://goo.gl/jZhL9V>
- IBD/EyDS (2013). Análisis de la iniciativa de reforma hacendaria: Ley de Coordinación Fiscal en materia de financiamiento a la educación. Disponible en: <https://goo.gl/m5ZQeL>
- INEGI (2018). Defunciones por homicidio. Estadística de Defunciones. Mortalidad. Registros Administrativos. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (base de datos).
- Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (s.f.). Las Siete Leyes Constitucionales o Constitución de Régimen Centralista de 1836. Disponible en: <https://goo.gl/Qi4r1J>
- Kunicová, Jana. (2006) “Democratic Institutions and Corruption: Incentives and Constraints in Politics”. En Rose-Ackerman S. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, pp. 140-160. Disponible en: <https://goo.gl/YP386q>
- Lugo, Max y Andrade, Juan (2018). Índice Estatal de Rezago Fiscal. *Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez*. Disponible en: <https://goo.gl/QvM2Qf>
- Madrazo, Alejandro (2014). Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México). *Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas*.
- Mancera, Carlos (2015). “El financiamiento a la educación básica en el marco de la reforma educativa”. En Gilberto Guevara y Eduardo Backhoff (coords.)



- Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marván, Ignacio. (1997). "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México". *Política y Gobierno*, Vol. IV, Núm. 1, pp. 149-166. Disponible en: <https://goo.gl/h76Mn5>
- Medina, Luis. (2009). "Federalismo mexicano para principiantes". Documento de trabajo núm. 58, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: <https://goo.gl/VjLRb9>
- Merino, José. (2011). Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición. *Nexos*. Disponible en: <http://goo.gl/qK1mwS>
- Morales Cisneros, Gabriela (2018). Recursos destinados al Sector Salud en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. *Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez*. Disponible en: <https://goo.gl/DqZfQC>
- Presidencia de la República (1973). Ley Federal de Educación. Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://goo.gl/EkZNDf>
- \_\_\_\_\_ (1993). Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://goo.gl/LzU8aX>
- \_\_\_\_\_ (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en: <http://goo.gl/7vqjT8>
- \_\_\_\_\_ (2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://goo.gl/X3apuh>
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Flores, Miguel. (2012). Structural factors and the 'War on Drugs' effects on the upsurge in homicides in Mexico. *Center for International Development at Harvard University*. Disponible en: <https://goo.gl/8o3wxi>
- Rogoff, Kenneth y Anne Sibert. 1988. Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies* 55 (1), pp 1-16. Disponible en: <https://goo.gl/Kxd9Qj>
- Secretaría de Educación Pública (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://goo.gl/F5tjrQ>
- Senado (2018). Representación territorial. Disponible en: <https://goo.gl/Qc59aS>
- SFP (2018). Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://goo.gl/Sz8CxQ>
- SHCP (2018), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 41, fracción I de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria "Pre-Criterios 2019". Disponible en: <https://goo.gl/vqf3Ak>
- \_\_\_\_\_ (2018b), Transparencia Presupuestaria. Disponible en: <https://goo.gl/4y7jGA>
- Sistema Nacional Anticorrupción (2018). Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción. Disponible en: <https://goo.gl/EnHJDd>
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, p. 416. Disponible en: <https://goo.gl/x7W95n>
- Treisman, Daniel (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Political Economy*, vol. 76, tomo 3, pp. 399-457. Disponible en: <https://goo.gl/PXYDQy>
- Trujillo, José (2013). El FAEB ¿asignación equitativa? *Secretaría de Educación del Estado de Veracruz*. Disponible en: <https://goo.gl/LoRy92>

**APORTES *al debate parlamentario*** son documentos de memoria que sintetizan las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros o seminarios convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) o que integran análisis y recursos bibliográficos para facilitar la deliberación legislativa.

Este número estuvo a cargo Perla Carolina Gris Legorreta y Ernesto David Orozco Rivera. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este documento:

Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2019), Memorias del foro “Federalismo mexicano”, 22 de octubre de 2018. Aportes al debate parlamentario No. 11, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.