

FINANZAS PÚBLICAS

Presentación

Mtro. Pedro Ángel Contreras López
Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Investigaciones

Análisis Internacional de los Ingresos Tributarios 2006 – 2014
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

La Armonización Contable en México Avances y Retos
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Descentralización de la Seguridad Pública 2006-2014
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Las Transferencias Federales y la Estabilidad de los Ingresos Estatales
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Precios de las Gasolinas y sus efectos en la Finanzas Públicas
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Finanzas Públicas

Volumen 6-México 2015-Número 20

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 6, núm. 20, es una publicación de la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D.F., Tels (52) 55 5036 0000 ext. 56008, <http://www.cefp.gob.mx>. Editora responsable: Denisse Otilia Reyes Mendoza. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa por Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de Diputados, Avenida Congreso de la Unión 66, Basamento del Edificio B, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D.F., este número se terminó de imprimir en febrero de 2015 con un tiraje de 1,000 ejemplares.

ÍNDICE

Presentación

Mtro. Pedro Ángel Contreras López Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	8
---	---

Investigaciones

Análisis Internacional de los Ingresos Tributarios 2006 – 2014 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	10
La Armonización Contable en México Avances y Retos Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	94
Descentralización de la Seguridad Pública 2006-2014 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	166
Las Transferencias Federales y la Estabilidad de los Ingresos Estatales Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	258
Precios de las Gasolinas y sus efectos en la Finanzas Públicas Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	288

PRESENTACIÓN

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ¹
DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE
ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

¹ Es originario de Navojoa, Sonora. Tiene Maestría por **New York University** en Nueva York, Estados Unidos de América; y Licenciatura por la **Universidad Autónoma de Nuevo León**, en la cual obtuvo el **Premio al Mérito Académico**, al mejor estudiante de su generación. Además de dominar el inglés y el francés.

Tiene 20 años de experiencia en el sector público, como Asesor de Políticas Públicas en la Oficina de la Presidencia de la República; Director de Planeación y Asesor del Secretario de Energía; Administrador Central de Fiscalización de Grandes Contribuyentes; Asesor del Jefe del SAT en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, además, Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en la H. Cámara de Diputados.

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ
DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE
ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, órgano de apoyo técnico de la tarea legislativa, desde su creación en 1998, ha buscado promover la reflexión y el intercambio de ideas, brindando la información necesaria para ampliar el horizonte de análisis. El propósito de la edición de esta obra, es ofrecer de manera objetiva, imparcial y oportuna los servicios de apoyo técnico y de información analítica que fortalezcan la labor de los Diputados, Comisiones y Grupos Parlamentarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por esto, el Centro lleva a cabo investigaciones en temas de la agenda económica y de las finanzas públicas de relevancia actual. Durante este número, se presenta la edición número XX de la revista, documento que contiene cinco investigaciones que analizan la actualidad económica y su relación con las finanzas públicas.

Este número tiene especial importancia, ya que comienza a reflejar los resultados de las reformas estructurales realizadas en los últimos años. Así, se presentan: i). “Análisis Internacional de los Ingresos Tributarios 2006 – 2014”; ii). “Las Transferencias Federales y la Estabilidad de los Ingresos Estatales”; iii). “La Armonización Contable. Avances y Retos”; iv). “Descentralización de la Seguridad Pública 2006-2014” y, por último v). “Precios de las Gasolinas y sus efectos en la Finanzas Públicas”.

La primera investigación “Análisis Internacional de los Ingresos Tributarios 2006 – 2014” identifica conceptualmente las generalidades y normatividad de estos sistemas, en México y las economías de Estados Unidos, Francia, Brasil y

España; además de hacer un análisis internacional sobre la cobertura de los impuestos y el nivel de tasas que se aplica a los contribuyentes de los países ya mencionados.

En segundo término, la investigación “Las Transferencias Federales y la Estabilidad de los Ingresos Estatales” realiza un análisis estadístico de los ingresos propios de las Entidades Federativas de la República Mexicana y sus ingresos totales, donde se busca conocer si se está dando un mecanismo de compartición de riesgos en la distribución de los ingresos entre entidades federativas en México.

La revista continúa con el documento “La Armonización Contable. Avances y Retos”, en donde se identifica el contenido de las reformas de 2008 que establecieron el marco normativo de la contabilidad gubernamental en México, así como la de 2012, la cual representó un avance en la revelación de información y la transparencia en el uso de los recursos por parte de las entidades federativas y municipios.

En la cuarta investigación, “Descentralización de la Seguridad Pública 2006-2014”, el objeto es revisar el proceso de descentralización de la política pública orientada a la seguridad nacional, e intentar determinar si éste ha contribuido a disminuir la incidencia delictiva en las entidades federativas.

Por último, se presenta “Precios de las Gasolinas y sus efectos en la Finanzas Públicas”, documento que realiza un análisis profundo sobre el tema en mención, lo que cobra especial relevancia ya que durante los últimos lustros los ingresos petroleros han representado gran parte de los ingresos presupuestarios.

***ANÁLISIS INTERNACIONAL DE LOS
INGRESOS TRIBUTARIOS 2006 - 2014***

Introducción

La tributación o el pago de impuestos por parte de los integrantes de una comunidad, es el único medio práctico de recaudar ingresos para financiar el gasto público en bienes y servicios que demanda la mayoría de las personas. Sin embargo, la implementación de un sistema tributario justo y eficiente no es simple, en particular en los países en desarrollo, ya que su implementación representa enormes problemas de recaudación debido a que la mayor parte de sus contribuyentes están empleados en la agricultura o en pequeñas empresas, muchas veces informales, por lo que las percepciones salariales son muy irregulares y a muchos de ellos les pagan en efectivo. Por lo tanto, resulta difícil calcular la base de un impuesto sobre la renta. Adicionalmente, la mayoría de los trabajadores y/o contribuyentes no gastan sus ingresos en grandes establecimientos que mantienen registros exactos de las ventas y los inventarios, lo que dificulta aumentar la recaudación por el consumo de bienes y servicios.

Por su parte, los países desarrollados cuentan con esquemas tributarios mejor estructurados, con una administración tributaria eficiente, con personal bien capacitado y contribuyentes educados y responsables; además de que se encuentra desarrollado bajo un contexto económico creciente y bien fortalecido, lo que favorece la recaudación de elevados ingresos tributarios.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la recaudación de ingresos tributarios en México fue la más baja de la OCDE en el

2012², incluso del promedio en América Latina, ya que se ubicó en 19.6% del Producto Interno Bruto (PIB)³ en ese año en comparación con el promedio del organismo que es de 33.7% del PIB. Esto debido a que la recaudación depende en gran medida de los impuestos indirectos, y en particular de los impuestos específicos sobre la producción de hidrocarburos.⁴

De manera particular, el sistema tributario de México ha implementado diversas reformas, con la finalidad de ser más eficiente en la recaudación de los tributos y alcanzar los niveles óptimos que ostentan países desarrollados. En México, los ingresos tributarios dependen en gran medida de impuestos derivados de la actividad petrolera y el impuesto a los ingresos, y en menor cantidad el impuesto al consumo. En cambio países como Estados Unidos, Francia, Brasil y España, cuentan con una estructura tributaria que no necesariamente depende de los ingresos petroleros y que gravan la riqueza de manera distinta, lo que les ha permitido obtener mayores tasas de recaudación.

Con base en las cifras dadas a conocer por la Secretaría de Hacienda, al cuarto trimestre de 2014, los ingresos del sector público presupuestario representaron el 23.4% del PIB; de los cuales, sólo el 10.6%, se obtuvieron de la actividad tributaria, vía recaudación de impuestos y el restante 12.8 por ciento procedió de Ingresos Petroleros, Ingresos de Organismos y Empresas de

² Dato que se dio a conocer en el reporte de “Estadísticas Tributarias 2014”, divulgadas el 18 de febrero de 2015.

³ Incluye ingresos tributarios y no tributarios; además de los ingresos propios del IMSS, CFE e ISSSTE; (excluye los ingresos de PEMEX).

⁴ La OCDE tomo como referencia para la comparación únicamente los ingresos del gobierno federal, no así los de organismos y empresas del Estado, en ese sentido, y según datos de la SHCP, para ese año los ingresos en conjunto representan el 22.49 por ciento.

Control Presupuestario Directo e ingresos por Derechos Productos y Aprovechamientos.

Así, el nivel de ingresos por recaudación de impuestos se explican en gran medida a que México es uno de los países con la menor carga fiscal en el mundo, por lo cual, se observó que el esfuerzo por modernizar al sistema tributario mexicano fue constante a lo largo del periodo de análisis, tratando siempre de adoptar prácticas internacionales que mejoren el nivel de recaudación en nuestro país; sin embargo, los ingresos tributarios como porcentaje del producto se han mantenido muy por debajo de los países desarrollados como Francia y Estados Unidos y a contracorriente de la tendencia de otros países con un nivel de desarrollo similar al de México que han venido incrementando sus ingresos tributarios, Brasil es un ejemplo de ello.

Ahora bien, el análisis internacional de los ingresos tributarios que se propone es debido a que la economías de países como Estados Unidos, Francia, Brasil y España, están basados en un modelo de política tributaria diferente al nuestro; por ejemplo con Brasil, tenemos similitudes económicas y productivas; sin embargo, su nivel recaudatorio es más alto, debido a las medidas fiscales establecidas recientemente en dicho país.

En este sentido, El documento denominado “Análisis Internacional de los Ingresos Tributarios, 2006 – 2014”, se orientará a identificar conceptualmente las generalidades y normatividades de los sistemas tributarios, para ubicar las eficiencias y deficiencias de la recaudación de los impuestos tributarios en México y las economías de Estados Unidos, Francia, Brasil y España; además de hacer un análisis internacional sobre la cobertura de los impuestos y el nivel de tasas que se aplica a los contribuyentes de los países ya

mencionados. Con ello, se busca contar con información confiable y actualizada, que permita al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, ofrecer una herramienta técnica que coadyuve al mejor desempeño de las funciones legislativas de Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en general.

I. Elementos Teóricos y Conceptuales de los Sistemas Tributarios.

El sistema tributario es el conjunto de tributos establecidos en el país que responde a principios económicos y políticos en un contexto económico-social determinado y que contribuye a conseguir el óptimo bienestar social de la población, la base del sistema tributario son los impuestos.

Los impuestos son el acto de autoridad por virtud del cual el Estado, a través de sus órganos correspondientes, impone a todo gobernado la obligación de contribuir de manera proporcional y equitativa a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipios.⁵ Es decir, son instrumentos fiscales con los que cuenta el Estado para promover el crecimiento y desarrollo económico, ya que a través de éstos puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, promoviendo un determinado nivel de tributación entre los distintos segmentos de la sociedad, a través la distribución del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado.

Como bien lo dijo Oliver Wendell Holmes: “Los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada.”

⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio, Marco Constitucional de las contribuciones: límite de las contribuciones y garantías para los Contribuyentes. Platica que dio en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, publicada en www.ejournal.unam.mx

De esta manera, el marco legal de cualquier país se establece que los impuestos son cargas obligatorias que las personas físicas y morales tienen que pagar para contribuir con el Estado, ya que sin los impuestos, el Estado no podría funcionar, por no tener los recursos suficientes para pagar las necesidades de gasto en rubros prioritarios como salud, educación, gasto social, infraestructura etc.

Cabe destacar que el Sistema Tributario Mexicano está integrado por dos componentes importantes, el primero se refiere al marco legal, el cual define las reglas sobre las cuales se establecen las tasas y tipo de impuestos que el contribuyente deberá pagar; el segundo componente comprende las técnicas fiscales que se emplean en la recaudación, tendiendo a la equidad según los objetivos del gobierno. Por tal motivo, en los últimos años, México ha buscado establecer un sistema impositivo moderno, sujeto a un marco legal eficiente y equitativo.

1.1 Definición de los Impuestos

Los impuestos son una parte importante de los ingresos públicos. Para poder analizar la definición de impuestos, antes hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto⁶. Cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una contribución es una parte integrante

⁶ Rosas Aniceto, Roberto Santillán. "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México"; Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1962. páginas varias.

de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc., es decir, la contribución constituye una exigencia del Estado en virtud de su potestad de imperio, creada con la finalidad de cubrir el gasto público⁷. En tercer lugar, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos, es decir, los impuestos son una especie del género contribución.

En nuestro sistema jurídico mexicano, encontramos el fundamento para la obligación de las contribuciones en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

El artículo citado es el eje rector del orden jurídico-fiscal, y del cual emanan los principios de los que se rigen todas las contribuciones, entre ellas los impuestos. En nuestro ordenamiento jurídico encontramos la clasificación de las contribuciones dentro del Código Fiscal de la Federación, es así que la

⁷ <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/conceptosconstitucionales.pdf>

fracción I, del artículo 2, del citado ordenamiento, establece que los impuestos forman parte de las contribuciones, y se definen a los mismos como aquellas contribuciones establecidas en Ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de dicho artículo.⁸ De esta manera, el impuesto también es considerado como una contribución o prestación monetaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna⁹.

El impuesto también se define como el tributo o carga que los individuos que viven en una determinada comunidad o país le deben pagar al Estado que los representa, para que este, pueda financiar las necesidades de gasto del país, como por ejemplo, gasto en educación, salud, obras públicas entre otros. El principio rector de los impuestos es el de capacidad contributiva, por lo que el valor del impuesto estará determinado por los principios constitucionales de equidad y solidaridad social, donde a mayores ingresos, el individuo deberá pagar más impuestos y por el contrario, cuanto menos dinero reciba una persona, menor será el gravamen que pagará al Estado.

De acuerdo con “Eherberg: “, los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y

⁸ El artículo 2 del Código Fiscal de la Federación se refiere a la clasificación de contribuciones, así como la definición de cada una de ellas; la fracción I, son impuestos; la fracción II, son las aportaciones de seguridad social; la fracción III, son las contribuciones de mejoras; y la fracción IV, son los derechos.

⁹ Glosario de Términos más usuales de la Administración Pública Federal.

sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”¹⁰.

Por otra parte, para “José Álvarez de Cienfuegos”: El impuesto es una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación específica y recíproca de su parte”¹¹.

1.2 Elementos de los impuestos.

Como ya se ha explicado en la materia tributaria rige el principio de legalidad, tanto la Doctrina como la Jurisprudencia ha establecido que los elementos esenciales de un tributo deben necesariamente de cumplir con el principio de legalidad, los elementos más importantes del impuesto son:

- a) Sujeto;
- b) Objeto;
- c) Base gravable; y
- d) Tasa o tarifa.

A continuación se especifican cada uno de éstos.

a) Sujeto. Hay dos tipos: sujeto activo y sujeto pasivo. El sujeto activo es aquel que tiene el derecho de exigir el pago de tributos. El sujeto pasivo es toda

¹⁰ Flores Zavala, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, Ed. México D.F. 1946, p. 33.

¹¹ Idem.

persona física o moral que tiene la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos por las leyes.

- a.1) SUJETOS ACTIVOS
 - a.1.1 Federación
 - a.1.2 Estados, incluyendo el D.F.
 - a.1.3 Municipios
- a.2) SUJETOS PASIVOS
 - a.2.1 Persona física
 - a.2.2 Persona moral

b) Objeto. Es la actividad o cosa que la Ley señala como el motivo del gravamen, de tal manera que se considera como el hecho generador del impuesto.

c) Base gravable. Es el procedimiento que se encuentra en ley cuyo resultado será aplicable la tasa o tarifa; generalmente representa una operación aritmética que será el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto, por ejemplo: el monto de la renta percibida, número de litros producidos, el ingreso anual de un contribuyente, entre otros.

d) Tasa o tarifa. Es la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria, de tal forma que se fija en cantidades absolutas. En caso de que la cantidad de dinero percibida sea como porcentaje por unidad entonces se está hablando de tasa.

Es importante resaltar que si un impuesto no contiene alguno de los elementos que hemos mencionado, el impuesto no se causa, es decir, no hay obligación de pago.

Las cuotas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- i) De derrama o contingencia. En primer lugar, se determina el monto que se pretende obtener; segundo, se establece el número de sujetos pasivos que pagarán el impuesto; y una vez determinado el monto a obtener y número de sujetos pasivos se distribuye el monto entre todos los sujetos determinando la cuota que cada uno de ellos debe pagar.
- ii) Fija. Se establece la cantidad exacta que se debe pagar por unidad tributaria. Por ejemplo \$0.20 por kilo de azúcar.
- iii) Proporcional. Se estipula un tanto por ciento fijo cualquiera que sea el valor de la base.
- iv) Progresiva. Esta puede ser de dos tipos: directa e indirecta. En la primera la cuota es proporcional y sólo crece la porción gravable del objeto impuesto. En el segundo caso la proporción de la cuota aumenta a medida que crece el valor de la base. Esta a su vez puede ser de tres tipos: a) progresividad por clases, b) progresividad por grados y, c) progresividad por coeficientes.
- v) Regresiva. En ésta se establece una determinada cuota para una cierta base del impuesto, en la cual se ejerce el máximo gravamen, siendo proporcional a partir de ésta hacia arriba y estableciéndose cuotas menores de ésta hacia abajo.¹²

1.3 Principios de los impuestos.

Los principios de toda contribución los encontramos consagrados en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, citado, y son:

¹² <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap1.pdf>

- Principio de generalidad “son obligaciones de los mexicanos”.- Al establecer de manera general las obligaciones de los mexicanos, lo que resulta ser uno de los elementos principales del acto legislativo, ya que una ley es general cuando tiene aplicación a todos los individuos que se coloquen en el supuesto normativo.
- Principio de obligatoriedad “son obligaciones”.- La contribución a los gastos públicos constituye una obligación de carácter público que encuentra vinculación directa con la coercitividad con la que cuenta el fisco; este principio se encuentra reiterado en el artículo 1° del Código Fiscal de la Federación.¹³
- Vinculación al gasto público “contribuir para los gastos públicos”.- “El gasto público comprende todas aquellas erogaciones destinadas tanto a la prestación de servicios públicos, como al desarrollo de la función pública del Estado”. Este principio a su vez constituye una obligación para el Estado, que es el destinar las contribuciones únicamente a la satisfacción de los gastos públicos, concepto que doctrinaria y constitucionalmente tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo.

¹³ Artículo 1 del Código Fiscal de la Federación: Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico. La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente. Los Estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados. Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.

- Principio de proporcionalidad “...de la manera proporcional...”.- A través de este principio se distribuyen las cargas tributarias, tomando en consideración la capacidad de pago individual de los contribuyentes, lo que implica que sea en proporción a sus ingresos, mientras mayores sean los ingresos del contribuyente el impuesto deberá incrementarse, correspondiendo al legislador fijar la proporción en que las contribuciones aumentarán.

- Principio de equidad “...y equitativa...”.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con base a este principio, que los contribuyentes de un impuesto que se encuentren en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación distinta, para lo cual el legislador debe crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, sustentadas en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra.

- Principio de legalidad o reserva de ley “...que dispongan las leyes...”. Por regla general, sólo podrán cobrarse los impuestos derivados de una ley en sentido formal y material.

Ahora bien, es importante destacar los principios de equidad y proporcionalidad ya que son la base rectora para imponer la carga tributaria; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas tesis, que el principio de equidad es aquel que exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentren en una misma hipótesis de causación, deben de guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben de tratar igual a quienes se

encuentran en una misma situación y de manera desigual a los sujetos de gravamen que se ubiquen en una situación diversa.¹⁴

Asimismo, ese Alto Tribunal ha establecido en relación al principio de proporcionalidad, que con base en dicho principio los gobernados deben concurrir al sostenimiento de las cargas públicas en función de sus respectivas capacidades, de lo cual se sigue que quienes más aptitud o capacidad reportan, deben contribuir de forma diferenciada y, específicamente, en mayor medida.¹⁵

1.4 Clasificación de los Impuestos

En el campo fiscal se conocen diversas clasificaciones de impuestos, siendo la más aceptada aquella que distingue dos tipos de impuestos, directo e indirecto.

1.4.1 Impuestos Directos

Los impuestos directos, son aquellos, que gravan en función de su ingreso o riqueza, estos impuestos se cobran tanto a las personas físicas como morales, y los podemos definir como aquellos que gravan al ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio y que afectan en forma directa al sujeto del impuesto, por lo tanto no es posible que se presente el fenómeno de la traslación. Los impuestos directos de un contribuyente no pueden transferirse a otro

¹⁴ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Instancia Pleno, Tomo XI, Página:35

¹⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Instancia Primera Sala, Tomo XXXIV, Página:118

contribuyente debido a que gravan el ingreso y el patrimonio de los residentes en el país de residencia. En México, el impuesto directo más importante que se cobra, es el impuesto sobre la renta, pero existen otros como el impuesto predial que tiene un ordenamiento local.

Ahora bien doctrinalmente éstos impuestos pueden clasificarse en personales y en reales. Los personales son aquellos que toman en consideración las condiciones de las personas que tienen el carácter de sujetos pasivos. Los impuestos reales son aquellos que recaen sobre la cosa objeto del gravamen, sin tener en cuenta la situación de la persona que es dueña de ella.

Éstos se subdividen en impuestos que gravan a la persona considerándola como un objeto y los que gravan a las cosas.

A continuación se muestran las ventajas y desventajas del mismo:

Ventajas.	Desventajas
a) Aseguran al Estado una cierta renta conocida y manejada de antemano.	a) Son muy sensibles a los contribuyentes.
b) Se puede aplicar mejor una política de redistribución del ingreso.	b) Son poco elásticos, y por lo tanto aumentan muy poco en épocas de prosperidad.
c) En tiempo de crisis, aunque su monto decrece, lo es en un menor grado que los impuestos indirectos.	c) Se prestan más a la arbitrariedad por parte de los agentes fiscales.
	d) Son poco productivos.
	e) El contribuyente es más estricto al juzgar los gastos del Estado.
	f) Estos impuestos dejan de gravar a un gran sector social.

1.4.2 Impuestos Indirectos

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan especialmente ciertas transacciones, y recaen sobre la producción y el consumo, por lo cual su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final.

Adicionalmente, se destaca que el cobro de algunos impuestos indirectos tiene como finalidad desalentar el consumo de algunos bienes en particular; como por ejemplo, los alimentos azucarados, el consumo del tabaco y las bebidas alcohólicas, o los bienes suntuarios como joyas, perfumes y pieles. Este tipo de impuestos se aplican con el objeto de mejorar la salud pública, redistribuir la riqueza y aumentar la recaudación; también se aplican otro tipo de impuestos especiales a las gasolineras, entre otros¹⁶.

A diferencia de los impuestos directos, como ya se mencionó, los indirectos se pueden transferir de un contribuyente a otro, del productor al consumidor.

Dentro de los impuestos indirectos más importantes y vigentes en México se encuentran:

- a) Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- b) Impuesto Sobre Producción y Servicios (IEPS);
- c) Impuesto General de Importación (IGI); e
- d) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

¹⁶ AMEVIA, Huerta Juan. "Finanzas Públicas en México", Editoria Porrura, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2004, p.9

Los impuestos indirectos pueden ser de dos tipos:

- Multifásicos. Gravan todas las etapas del proceso de compra-venta.
- Monofásicos. Gravan solamente una etapa del proceso. Éstos a su vez se subdividen en impuestos al valor total de las ventas y en impuestos al valor agregado.

A continuación se muestran las ventajas y desventajas del mismo:

Ventajas	Desventajas
a) Son poco perceptibles.	a) Recaen más sobre las clases pobres.
b) Se confunden con el precio de venta.	b) No tienen la misma fuerza que los directos en tiempos de crisis, crean déficit agravando aún más la crisis.
c) Gravan a todo el sector poblacional, aún extranjeros.	c) Los gastos de recaudación son muy elevados.
d) Son voluntarios en el sentido de que basta con no adquirir el bien para no pagar el impuesto, salvo con los artículos de primera necesidad.	
e) El causante paga el impuesto en el momento en el que es más cómodo para él.	

II. Marco Constitucional del Sistema Tributario Mexicano y en Países como Estados Unidos, Francia, Brasil y España.

En todo ordenamiento jurídico existe una norma suprema que rige y da las bases para el desarrollo de todo derecho y obligación existente.

2.1 Sistema Tributario en México.

En nuestro Derecho esa norma suprema es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 40 de la Constitución determina que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹⁷

Asimismo, el primer párrafo del artículo 115 Constitucional establece que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.”¹⁸

Derivado de lo anterior se entiende que México es una República Federal, compuesta por Estados libres y soberanos, y tiene como célula de esta división al Municipio, estableciéndose con ello los tres niveles de poder. Para poder

¹⁷ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁸ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

hablar del sistema tributario mexicano, primero hay que entender las bases del Federalismo Mexicano, ya que es la propia Constitución la que otorga facultades tributarias y de recaudación a los tres niveles de gobierno.

En ese sentido tenemos, que uno de los elementos fundamentales de este federalismo mexicano, es la igualdad jurídica entre los niveles Estatal y Federal, ya que constitucionalmente le son asignadas a la Federación y a las Entidades Federativas, ámbitos de competencia distintos sin subordinación de los unos a los otros, otorgándose al primero de éstos, facultades y competencias que interesan en su conjunto a la colectividad de los Estados Federativos, y por ende a la Nación, conservando los últimos, las facultades de naturaleza regional; es por ello que dentro de nuestra Constitución se establece plenamente la competencia de cada uno de estos regímenes.

El núcleo del Federalismo Tributario se constituye por la distribución de competencias de los ámbitos Federal y Estatal respecto de las materias que se otorgan facultades tributarias a cada uno de dichos niveles; el federalismo tributario mexicano se sustenta desde el punto de vista constitucional, en el principio de facultades coincidentes entre la Federación y las Entidades Federativas.

Un problema del federalismo es la división de fuentes de recursos fiscales entre la Federación y las Entidades, ya que muchas veces hay facultades concurrentes que les permite a ambos determinar contribuciones, por ello y para no generar una doble imposición al gobernado se ha buscado que el sistema contributivo mexicano se base en una armonía entre los dos niveles, de ahí el nacimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.

2.2 Facultades Tributarias

Para Quintana Valtierra y Rojas Yañez la facultad o potestad tributaria es “la posibilidad jurídica del Estado de recibir contribuciones respecto de personas o bienes que se hallen en su jurisdicción”.¹⁹ Como ya se explicó anteriormente, el fundamento legal y marco rector para la imposición tributaria del Estado en sus tres niveles de gobierno, lo encontramos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰, ya que de acuerdo a éste, todos los mexicanos estamos obligados a contribuir con el gasto público de forma equitativa y proporcional de acuerdo a la ley.

Bajo este contexto, se establece que los tres niveles deben contar con su propia Ley de Ingresos y con criterios específicos para definir con precisión los rubros de ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto. Asimismo, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso, deberán ser autorizados por el H. Congreso de la Unión para el caso Federal y por las legislaturas locales para los Estados y Municipios, pero es la propia Constitución la que sustenta las bases de las atribuciones de los tres órdenes.

¹⁹ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Rojas Yañez Jorge, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, México, 1997.

²⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “El ingreso tributario en México”, p. 45

2.2.1 Atribuciones Federales

La gran mayoría de los Doctrinarios, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coinciden que la potestad tributaria federal no tiene limitación constitucional, en cuanto a las materias sobre las cuales puede ejercerlas, esto lo podemos observar en la fracción VII el artículo 73 de la Constitución, artículo que regula las facultades del congreso, dicha fracción establece que el Congreso de la Unión tiene el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal.

El sistema de distribución de poderes tributarios está regido por los siguientes principios:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados;
- b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación;
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.²¹

Dichos principio son recogidos del pronunciamiento que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia firme sobre la distribución de poderes tributarios, disponiendo que la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de los ingresos (artículo 73, fracción VII y 124); b)

²¹ https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/14/Becarios_014.pdf

Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación(artículo 73, fracciones X y XXIX); c) Restricciones expresas a la potestad de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118)²²

Con base en lo anterior, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, otorga potestad tributaria a la Federación en las siguientes materias:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;

²² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo: CXXI, Página 1448.

- e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

(...)"

La razón del porque dichas materias están reservadas a la Federación es por la naturaleza de las mismas, ya que son la producción industrial, la cual se encuentra localizada en todas las Entidades Federativas por esta razón se requiere de una legislación homogénea, logrando con ello que la industria tenga certidumbre jurídica. De igual forma existe potestad a favor de la federación por prohibición expresa de las Entidades Federativas, en lo que respecta a las fracciones II y VII del artículo 117, que son la emisión de moneda, los tributos para cuyo pago sea utilizado timbres o estampillas y los tributos alcabalatorios.

Por último, existen las Facultades Concurrentes, y son aquellas materias en las que ambos niveles de gobierno pueden gravar, en es éste tipo de materias donde la Federación y los Estados, buscan una coordinación fiscal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la colaboración fiscal no significa perdida de atribuciones por parte de la autoridad a la que corresponden, ni tampoco desconcentración, sino una armonización en su ejercicio, para evitar la doble o triple tributación que se genera en los impuestos en los que existe coincidencia tributaria entre la federación y las

entidades federativas, o sea en impuestos que pueden ser determinados y liquidados tanto por el gobierno federal, como por los locales, artículos 73, fracción VII, 117 y 124 del Código Político, como sucede, entre otros, con el impuesto al valor agregado. En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, en torno a la coincidencia tributaria, el legislador señala que, como a norma suprema no hace una separación respecto de las fuentes impositivas que correspondan a la Federación, por una parte, y a las Entidades Federativas, por la otra, salvo lo que se previene en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que determina la competencia exclusiva de la Federación en determinados tributos, pero en cuya clasificación no se encuentran las fuentes de ingresos más importantes como lo es, entre otros, el impuesto al valor agregado, ello provoca una doble y hasta triple tributación, porque existe coincidencia fiscal, según la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en relación con los artículos 124 y 115 de la norma suprema. La coincidencia fiscal puede superponer desordenadamente varios gravámenes sobre los contribuyentes. Para solucionar este problema, se han realizado acuerdos con objeto de que solo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen compartiendo el ingreso derivado de este y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación,²³ dicho acuerdo lo vemos materializado en la Ley de Coordinación Fiscal.

Es importante mencionar que hay una atribución en la Constitución para el cobro de impuestos al comercio exterior que es del ejecutivo, y la encontramos consagrada en el artículo 131 de nuestra carta magna, así es, el artículo 131 determina: “Es facultad exclusiva de la Federación gravar las mercancías que

²³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Quinta Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Tomo: II, Página 165.

se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. “²⁴

2.2.2 Atribuciones Estatales

La potestad tributaria de las Entidades Federativas, se trata del ejercicio de un mandato público conferido al Congreso Local, en virtud del cual, se puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, ganancia o ingresos de una forma proporcional y equitativa que dispongan las normas jurídicas relativas, y cuyo destino va enfocado a cubrir el gasto público, que es el programado en el presupuesto de egresos que se apruebe legalmente.

El fundamento de la potestad tributaria de los Estados la encontramos consagrada en el artículo 124 Constitucional el cual dice: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios

²⁴ La fracción VI, establece que el Estado no podrá gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; en tanto que en la fracción VII, se señala que el Estado no podrá expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

federales, se entienden reservadas a los Estado,²⁵ y para algunos articulistas también se fundamenta en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, ya que determina la autonomía o soberanía de los Estados, y según el principio general, donde hay poder o soberanía hay facultad tributaria, al dar dicha libertad se entiende la facultad tributaria.

Resulta evidente, que tratándose de facultades constitucionales, las atribuciones tanto de la Federación como de los Estados, deben de estar de manera expresa, y tanto el artículo 124 como el 40 Constitucionales, hablan de esa facultad otorgada para las entidades federativas de imponer contribuciones, en tanto no sean facultades exclusivas de la Federación, así como también, que no estén prohibidas expresamente para aquellos.

Por lo cual, todas las materias que no sean en exclusiva a la Federación, podrán ser gravadas en forma concurrente por esta y las Entidades Federativas.

Es importante mencionar que, a diferencia de la facultad tributaria de la Federación, la otorgada a las Entidades Federativas si tiene limitaciones, ya que están las reservadas exclusivamente a la Federación, como las contenidas en los artículos 117 y 118 Constitucionales.²⁶ Por lo tanto todo lo que no esté prohibido ni reservado podrá ser gravado.

²⁵ Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶ **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
- II. Derogada.

- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic **DOF 05-02-1917**) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

2.2.3 Atribuciones Municipales

El municipio es considerado como una célula del Estado Mexicano que se representan en una serie de pequeñas circunscripciones territoriales que en conjunto conforma una Entidad Federativa.

Los Municipios, según rige la Constitución, administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las Legislaturas de los Estados, en ese sentido, los municipios no tiene la facultad de imponer contribuciones de los Estados, es decir, no tiene potestad tributaria, y están sujetos a las disposiciones y criterios de las legislaturas de los Estados.²⁷

Así es, el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 determina: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”. En esas condiciones es indiscutible que dicha potestad la lleva a cabo el gobierno del Estado por conducto de su poder Legislativo, al establecer sus contribuciones y otros ingresos a su favor para atender las necesidades sociales, es por eso que en la actualidad prevalece el negarle potestad

-
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

²⁷ FLORES ZAVALA, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Vol 1, Porrúa, México 1959.

tributaria al Municipio, ya que no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, siempre dependerá del Estado.

Actualmente la hacienda municipal se conforma con los siguientes rubros:

- a) Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad y sus modificaciones;
- b) Participaciones Federales;
- c) Ingresos por los servicios públicos que preste; y
- d) Rendimiento de sus bienes.

2.3 Marco Legal del Sistema Tributario Mexicano

A fin de allegarse de recursos económicos, el Estado Mexicano cuenta con un marco legal para ello. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento principal, permite al Estado extraer recursos de la actividad económica, para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones públicas.

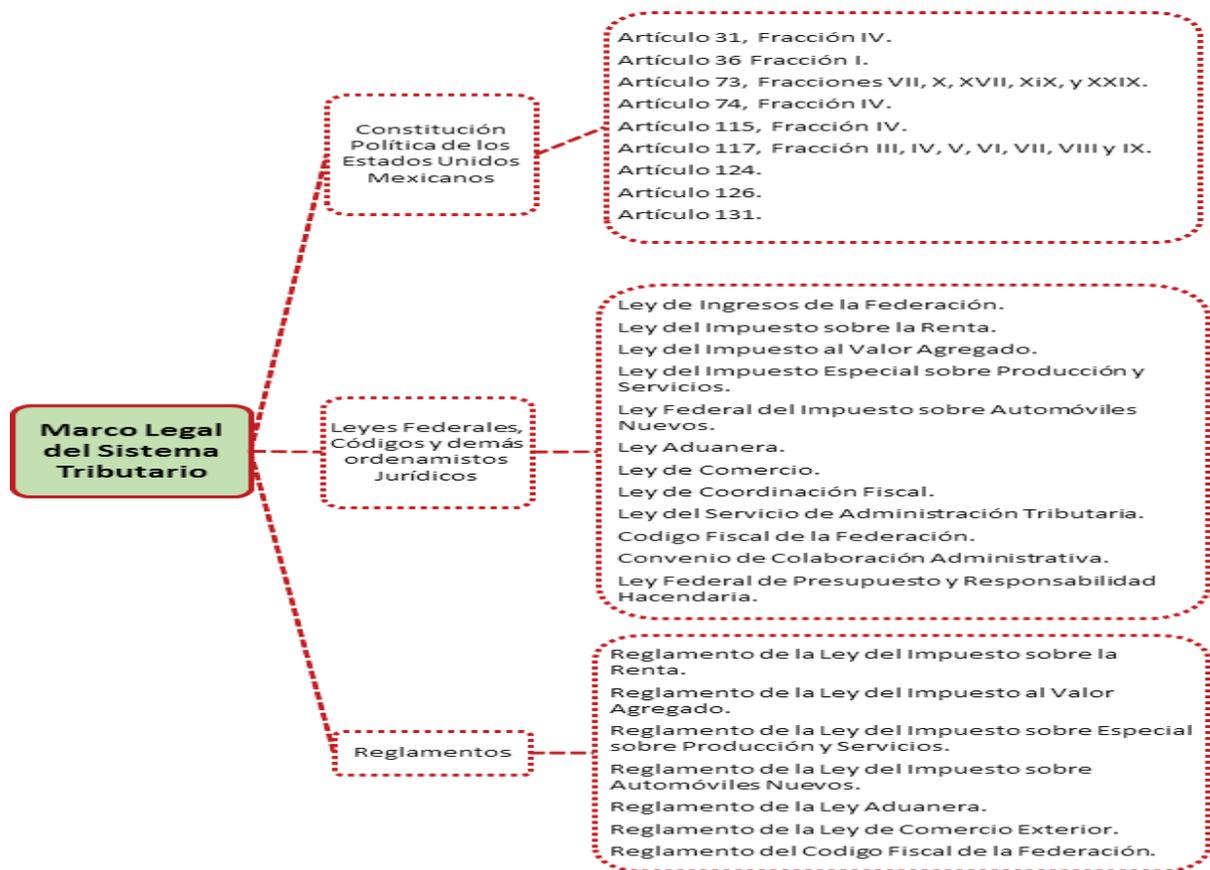
Derivadas de la propia Constitución, las leyes impositivas, el Código Fiscal de la Federación y diversos ordenamientos jurídicos establecen las bases normativas que indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etc., que los mexicanos deben contribuir para que el Estado pueda desarrollar sus funciones propias.

De esta manera, para lograr la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de México es necesario contar con un marco jurídico que contribuya al desarrollo del Sistema Tributario; por tal motivo, el sistema recaudatorio debe

basarse en un sistema jurídico que garantice seguridad y justicia para los mexicanos.

El marco legal del Sistema Tributario está sustentado básicamente, en los siguientes ordenamientos legales:

Tabla I



2.4 Marco legal del Sistema Tributario en España

El sistema tributario español encuentra su fundamento en la Constitución Española de 1978, en específico en el artículo 31, mismo que a la letra dice:

“Artículo 31

1.- Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2.- El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3.- Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”²⁸

El Estado y los otros entes públicos son los protagonistas de la actividad financiera, que tiene como objeto la realización de gastos públicos encaminados a satisfacer el bien común. Para realizar estos objetivos el Estado necesita obtener ingresos mayoritariamente a través de los tributos.

En España el marco legal que define el sistema fiscal está compuesto por las siguientes leyes:

1. Constitución Española
2. Ley General Tributaria (58/2003 del 17 de diciembre)
3. Ley General Presupuestaria
4. Las leyes que regulan cada tributo
5. Los reglamentos que desarrollan las leyes tributarias

²⁸ Constitución Española de 1978

La actual estructura del sistema fiscal del Estado Español tiene su origen en el año 1977, año en que fue objeto de profunda modificación y adaptación a la legislación y a las necesidades financieras de la época. La Ley General Tributaria, en su artículo 2.2., letra c), define los impuestos como "los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente".

El Sistema Tributario Español diferencia entre impuestos directos e indirectos:

Los **impuestos de fiscalidad directa** son un conjunto de tributos sobre la renta de los particulares y sobre los beneficios de las sociedades. Se aplican sobre la renta y el patrimonio. En la Unión Europea, cada Estado miembro tiene potestad para fijar libremente los tipos de impuesto directos, así como las cargas fiscales sobre el ahorro y las plusvalías.

Los **Impuestos Directos** son los siguientes

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)
- Impuesto sobre Sociedades (IS)
- Impuesto sobre el Patrimonio
- Impuesto sobre la Renta de No Residentes
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Los **impuestos indirectos** se aplican a las operaciones de producción y consumo. Requieren un elevado nivel de armonización y afectan a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios. La Unión Europea ha armonizado impuestos como el IVA, los impuestos especiales de

carburantes, bebidas alcohólicas o tabaco para que ninguna modificación unilateral de estos impuestos falsee la competencia entre empresas. La instauración de tipos de fiscalidad mínimos evita efectos de distorsión importantes sobre los intercambios.

Los **Impuestos indirectos** son:

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)
- Impuestos Especiales
- Impuesto sobre las Primas de Seguros
- Tributos sobre el Juego

En el sistema tributario de las Comunidades Autónomas, es independiente a la federación en virtud de la autonomía financiera que les es reconocida en la Constitución Española. Con respecto a las Haciendas Locales, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), serán, en todo caso de exacción obligatoria por los Ayuntamientos. A ellos se añaden otras figuras impositivas de menor importancia.

2.5 Marco Legal del Sistema Tributario en Brasil

En Brasil, las principales directrices tributarias son establecidas por la Constitución Federal, que dispone acerca de los principios generales, las limitaciones del poder de tributar, las potestades y también sobre la distribución de los ingresos tributarios.

De esa manera, el Sistema Tributario Nacional es instituido por la propia Constitución, que determina que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán instituir tributos. La autonomía político-administrativa, característica esencial de su sistema federativo, le concede a cada esfera de gobierno la posibilidad de instituir impuestos, tasas (debido al poder de policía o por la utilización de servicios públicos) y contribuciones para mejoramientos (provenientes de obras públicas). En lo que se refiere a las contribuciones sociales, en su mayoría solamente pueden ser instituidas por el Gobierno Federal.

Según lo establecido en la Constitución brasileña, la potestad tributaria con

Potestad Impositiva según la Constitución

Potestad	Impuestos
UNIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • a las operaciones del comercio exterior – sobre importaciones (II) y exportaciones (IE) de productos y servicios • a la renta y ganancias de cualquier naturaleza (IR) • sobre productos industrializados (IPI): impuesto sobre el valor agregado que incide sobre productos manufacturados • a las operaciones de crédito, cambio y seguro, o relacionadas a títulos o valores mobiliarios (IOF) • a la propiedad territorial rural (ITR)
ESTADOS y DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> • de transmisión <i>causa mortis</i> y donación de cualesquiera bienes o derechos (ITCD) • sobre operaciones relacionadas con la circulación de mercancías y sobre la prestación de servicios de transporte inter-estadual y inter-municipal y de comunicación (ICMS): impuesto sobre el valor agregado que incide sobre bienes en general y algunos servicios • sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA)
MUNICIPIOS Y DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> • de propiedad predial y territorial urbana (IPTU) • sobre la transmisión <i>inter vivos</i>, cualquiera que sea el título, por acto oneroso, de bienes inmuebles (ITBI) • sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS): excluyéndose aquellos que sean tributados por el ICMS

relación a los impuestos es la siguiente:

De igual manera, la Constitución permite a la Unión instituir préstamos compulsorios, bajo condiciones especiales, por ella definida, y contribuciones sociales, de intervención en la orden económica y de interés de las categorías profesionales o económicas. Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios

solamente podrán instituir contribuciones, cobradas de sus funcionarios, para la financiación, en beneficio de los mismos, de sistemas de seguridad y asistencia social.

De entre las contribuciones sociales vigentes, las principales, todas de potestad de la Unión, son presentadas en el cuadro siguiente:

Principales Contribuciones Sociales	
Potestad	Contribución
UNIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social – COFINS • Contribución para el Programa de Integración Social y para el Programa de Creación del Patrimonio del Funcionario Público - PIS/PASEP • Contribución Social sobre la Ganancia Neta de las Personas Jurídicas – CSLL • Contribución Provisional sobre las Transacciones Financieras – CPMF • Contribución para el Seguro Social que incide sobre la hoja de pagos (empleados / empleadores) y sobre el trabajo autónomo

La importancia relacionada con cada uno de los tributos componentes del sistema tributario brasileño puede ser mejor visualizada por su representatividad económica en relación a la carga tributaria. Aunque la mayoría de los tributos tenga como finalidad principal la recaudación de fondos para el financiamiento de las acciones estatales (tributos recaudatorios), algunos de ellos tienen características que les otorgan la condición de instrumentos de política económica o social (tributos reguladores).

Se puede mencionar, como ejemplo de reguladores, el IOF y el IPI, que pueden ser utilizados por el gobierno federal como instrumentos auxiliares en la conducción de las políticas monetaria e industrial, respectivamente. Se presenta un cuadro resumen con las principales características de cada tributo previsto en el sistema tributario brasileño.

2.6 Marco Legal del Sistema Tributario en Estados Unidos de América.

El sistema tributario de los Estados Unidos de América, se basa en el Título 26 del Código de los Estados Unidos, también conocido como el Código de Ingresos Internos (IRC por sus siglas en inglés), que a su vez es administrado por el Sistema de Ingresos Interno (IRS por sus siglas en inglés). Dentro de la división tributaria en los Estados Unidos de América, es muy notable la división de poderes entre el Federal, Estatal y Local. Más notablemente, se puede ver dicha complejidad en el Impuesto al Valor Agregado (Sales Tax), pues cada Estado de la unión administra dicho impuesto en caso de haberlo, así como la designación de su carga porcentual.

El Título 26 de los Estados Unidos de América, se puede dividir en 11 subtítulos, de los cuales 5 están relacionados directamente de los impuestos tributarios.

Subtítulo A: Impuestos sobre Ingresos

Subtítulo B: Impuestos a Sucesiones y Donaciones

Subtítulo C: Impuestos sobre el Empleo

Subtítulo D: Impuestos Misceláneas Especiales

Subtítulo E: Impuestos Especiales al Tabaco y al Alcohol

Asimismo, los impuestos a Seguridad Social y Medicare (programa de cobertura de seguridad social), con tasas del 12.4 y 2.9% contribuyen de gran manera a la recaudación tributaria de los Estados Unidos de América.

Asimismo, dentro del sistema tributario, destacan los impuestos estatales, ya que varían entre sí. Esta variación se hace notable en la proporción de impuestos como el Impuesto al Valor Agregado en el cual los Estados definen

su cantidad porcentual a los bienes y servicios, habiendo incluso Estados con un 0% aplicado a dicho impuesto.

Por otra parte los Estados y municipios también cuentan con impuestos al ingreso. Tanto el impuesto al ingreso individual federal como el estatal, se componen de diferentes porcentajes basados en el nivel de ingreso en el que el contribuyente se encuentre. Dentro de la complejidad del Impuesto sobre los Ingresos, puede variar el porcentaje de dicho impuesto al declarar impuesto como personas casadas declarando de manera conjunta, persona individual, y jefe de hogar.

2.7 Marco Legal del Sistema Tributario de Francia

El sistema tributario francés está compuesto de un conjunto de impuestos, contribuciones a la seguridad social, tasas y derechos que son exigidos por la tesorería pública (Trésor Publique) de Francia. En Francia la casi totalidad de los impuestos están recaudados por la administración central.

El parlamento francés vota anualmente los presupuestos generales del Estado para determinar el nivel de los impuestos.

Existen tres administraciones que recauden los impuestos en Francia;

- **Gobierno central:** El Estado y administraciones independientes del Estado disponen de un presupuesto propio pero recaude además gran parte de los tributos para las otras administraciones.
- **Gobiernos locales:** Las Regiones, Departamentos y Municipios y sus administraciones independientes tienen la responsabilidad de varios tributos que cubren 60% de sus gastos.

- Los organismos de la seguridad social: Son entidades privadas con misión de servicio público. Tienen un presupuesto independiente del gobierno central y recursos propios

Los principales son:

a) Impuestos sobre la producción e importación

Son impuestos recaudados por las administraciones públicas (o la UE) sobre precios y costes de la producción de bienes y servicios o de su consumo.

Impuestos sobre la producción:

 Taxe professionnelle

 Taxe Fonciere

 Versement Transport

Son impuestos locales.

- Impuestos sobre el consumo
 IVA
- Impuestos sobre el alcohol, tabaco y petróleo

Son impuestos centrales

Impuesto sobre el patrimonio

El patrimonio puede ser objeto de tributos (droit de succession) cuando hay transmisión del bien (donación o herencia). Además el Estado exige un impuesto (impôt de solidarité sur la fortune o ISF) sobre los patrimonios y las administraciones locales recaudan impuestos sobre los bienes inmuebles. Finalmente hay impuestos sobre ganancias patrimoniales.

Impuesto sobre el patrimonio

d'enregistrement las ventas de inmuebles, negocios y vehículos tanto como sobre herencias.

Desde 1988 existe un límite al monto del Impuesto sobre el Patrimonio que se puede exigir. Inicialmente establecido en 70% de los ingresos, fue rebajado en 2009 al 50%.

Impuestos sobre las rentas

Existen tres categorías de impuestos sobre las rentas;

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (Impôt sur le revenu)

Tiene la particularidad que representa una cantidad relativamente pequeña de los ingresos del Estado por su estructura que beneficia a las familias con niños y que el Estado no retiene los impuestos en la nómina (salvo petición explícita de la persona).

Las rentas se calculan por hogar y se calcula cuantas unidades componen el hogar (1 unidad por adulto, media unidad por niño hasta el segundo y 1 unidad para cada niño adicional).

Impuestos sociales

En 1991 el gobierno francés estableció un nuevo impuesto (Contribution Social Généralisé o CSG) para equilibrar la financiación del sistema de seguridad social entre las rentas del trabajo y las rentas del capital. además introdujo otro impuesto nuevo para reembolsar las deudas de la seguridad social (Contribution pour le Remboursement de la Dette Social o CRDS).

- CSG: 7.5% sobre las rentas del trabajo y 8,2% sobre las rentas del capital

- CRDS: 0.5% sobre ambas categorías de rentas

Impuestos locales

Las administraciones locales recaudan tanto impuestos directos como indirectos;

- Directos; Impuestos sobre terrenos, Impuesto sobre viviendas e impuesto sobre actividad económica. También hay impuestos y tasas sobre los residuos, los anuncios, los apuestos y sobre las torres eléctricas.
- Indirectos: Impuesto urbanístico, tasa sobre cambio de titularidad, impuesto sobre remontes mecánicos e impuesto sobre importaciones (regiones de ultramar).

III. Evolución de los Impuestos en México y Países Seleccionados

Para explicar la evolución del sistema tributario de un país, se deben tomar en cuenta en gran número de factores que afectan directa o indirectamente al resultado entre los que destacan el crecimiento económico, la evolución del sistema financiero, y la capacidad de producción de cada país,

No todos los países cuentan con la misma población, ubicación geográfica, clima, y recursos naturales, entre otros factores que influyen a la economía y desarrollo de un país. Por lo tanto, deben ajustar su sistema tributario de acuerdo a la situación particular de cada país. Sin embargo, eventos como la reciente crisis financiera del 2008-2009 pueden tener un impacto relevante en cuanto a la recaudación de impuestos como se verá a continuación.

El Producto interno bruto (PIB) es un indicador de alta representatividad económica para un país, que ayuda a medir el incremento o descenso de la producción de bienes y servicios de los entes económicos de cada nación. Este indicador es un reflejo de la competitividad de las empresas, por ser un elemento amplio y objetivo se determinó usarlo como referente comparativo en el análisis del presente estudio.

Por otro lado, se consideró conveniente para el presente estudio incluir sólo los impuestos más significativos de cada país y homogéneos entre sí, lo que resultó en los impuestos al consumo y los impuestos al ingreso y a la riqueza, por ejemplo, en México el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuestos Sobre la Renta (ISR) representan el alrededor del 9.7% del Producto Interno Bruto (PIB) lo que se traduce en el 41.5% de los ingresos totales de 2014 que ascendieron a 3 billones 983 mil 411.6 millones de pesos (mdp).

3.1 México²⁹.

Entre el 2006 y 2014, los ingresos totales aumentaron en 1 billón 719 mil 809.1 mdp que equivale a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 7.32% nominal al pasar de 2 billones 263 mil 602.5 mdp a 3 billones 983 mil 411.6 mdp. Dentro del análisis de los ingresos totales destaca el periodo de 2006 a 2008 cuando la recaudación total creció entre 9.82% y 16.21% anual. Posteriormente, se aprecia una tendencia a la baja, tras la crisis financiera de 2009 donde la recaudación cayó 1.53% nominal, para luego iniciar un proceso

²⁹ Para el caso de México las cifras corresponden a las publicadas por la fuente primaria: por ello, el dato de ingresos son los que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que los del Producto Interno Bruto pertenecen a los que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

de recuperación, donde sobresale el 2011 y 2013 con un incremento nominal anual de 10.49% y 8.13% anual respectivamente.

Así, la evolución de los ingresos en México obedeció a las diversas modificaciones que se realizaron en estos años al régimen del IVA, IEPS IMPAC e ISR, entre las que destaca la reducción de la tasa del ISR del 30% a 28%, el establecimiento de nuevos impuestos como el Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto de Depósitos en Efectivo (IDE) que entraron en vigor a partir del 2008; además de los diversos estímulos fiscales que se utilizaron para apoyar el aparato productivo, ampliar la base gravable y fortalecer los ingresos tributarios.

Cuadro 1

México: Ingresos del Sector Público, 2006 - 2014

(millones de pesos, variación porcentual y % del PIB)

Periodo	Ingresos			Variación % nominal			Producto Interno Bruto	Ingresos como % del PIB		
	Total	ISR	IVA	Total	ISR	IVA		Total	ISR	IVA
2006	2,263,602.5	448,099.8	380,576.1	16.21	16.53	19.52	10,538,114.5	21.48	4.25	3.61
2007	2,485,785.1	527,183.6	409,012.5	9.82	17.65	7.47	11,403,263.3	21.80	4.62	3.59
2008	2,860,926.4	562,222.3	457,248.3	15.09	6.65	11.79	12,256,863.5	23.34	4.59	3.73
2009	2,817,185.4	534,190.6	407,795.1	-1.53	-4.99	-10.82	12,093,889.9	23.29	4.42	3.37
2010	2,960,442.9	626,530.4	504,509.3	5.09	17.29	23.72	13,282,061.0	22.29	4.72	3.80
2011	3,271,080.0	720,445.3	537,142.5	10.49	14.99	6.47	14,550,013.9	22.48	4.95	3.69
2012	3,514,529.5	758,912.5	579,987.5	7.44	5.34	7.98	15,627,712.5	22.49	4.86	3.71
2013	3,800,415.6	905,523.5	556,793.9	8.13	19.32	-4.00	16,121,442.0	23.57	5.62	3.45
2014	3,983,411.6	985,866.0	667,085.1	4.82	8.87	19.81	17,050,554.6	23.36	5.78	3.91
TMCA	7.32	10.36	7.27				6.20			

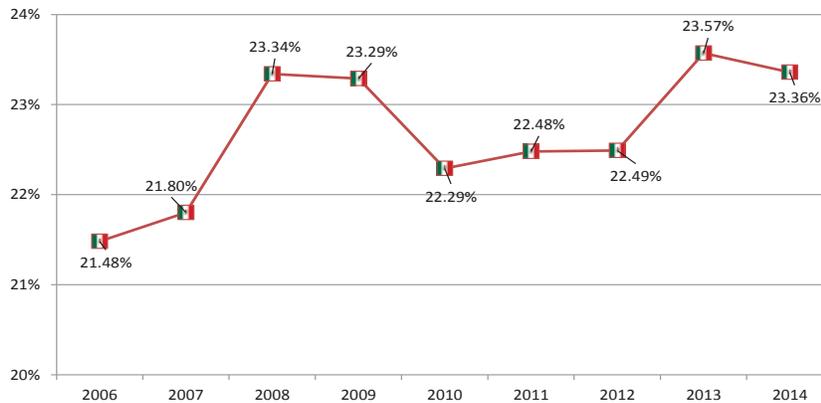
Nota: Para obtener la Tasa Media de Crecimiento Anual se utilizó la siguiente ecuación: $((2014/2006)^{(1/8)} - 1) * 100$

Fuente: Elaborado con información de la SHCP e INEGI

De acuerdo con el tamaño de la economía, los ingresos totales registraron una ligera tendencia positiva al pasar de 21.48% del PIB en 2006 a 23.36% del PIB en 2014. No obstante, en el periodo 2008 a 2014 la proporción de los ingresos presentan una disminución al pasar de 23.34% a 22.49% del PIB.; para luego repuntar en 2013 y 2014 con 23.57% y 23.36%, respectivamente.

Gráfica 1

México: Ingresos Totales del Sector Público, 2006 - 2014
(Porcentaje del PIB)

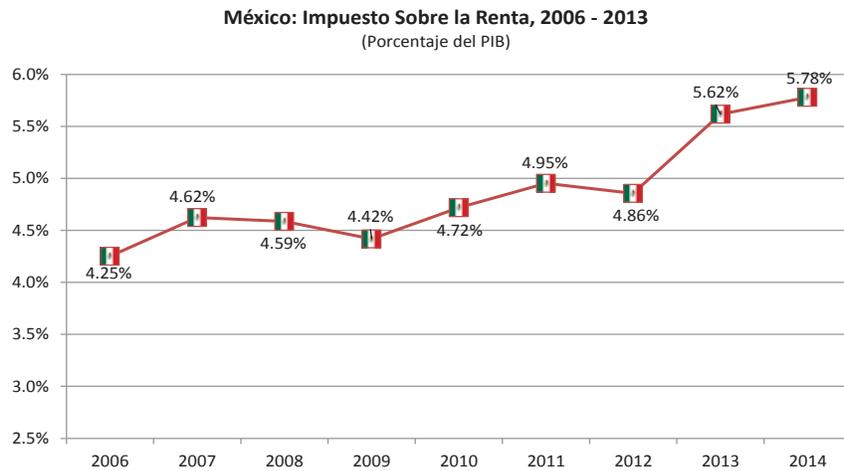


Fuente : Elaborado con información de la SHCP e INEGI

De manera particular, entre 2006 y 2014 los ingresos por el cobro del Impuesto Sobre la Renta (ISR) mostraron una tendencia positiva al avanzar a una TMCA de 10.36% nominal al pasar de una recaudación de 448 mil 099.8 mdp a 985 mil 866.0 mdp. Al interior del periodo de análisis, destaca el 2009 por una caída nominal de 4.99% anual y el 2013 con un incremento nominal de 19.32%. (ver cuadro 1).

Como proporción del PIB, la recaudación de ISR paso de 4.25% en 2006 a 5.78% en 2014. No obstante, es conveniente señalar que debido a la crisis financiera, la tasa del ISR como porcentaje del PIB disminuyó en 2009 hasta representar 4.42% del PIB. Sin embargo, a partir de 2010 el ISR inicio un proceso de recuperación, hasta llegar a representar el 5.78% del PIB en 2014, siendo esta la más alta desde el año 2006.

Gráfica 2

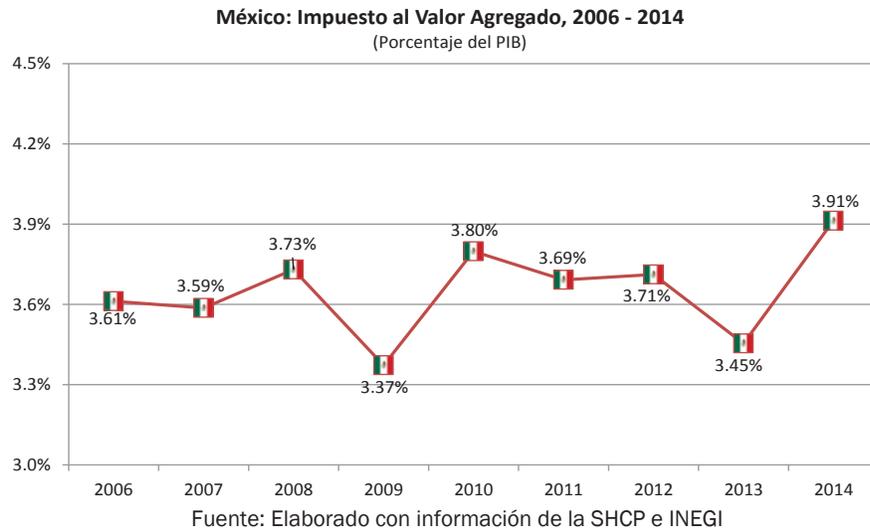


Fuente: Elaborado con información de la SHCP e INEGI

Por su parte, el IVA avanzó de forma moderada en los primeros ocho años del periodo de análisis, con un ligero repunte durante el 2014, lo que ayudó que entre el 2006 a 2014 el impuesto al consumo registrara una TMCA de 7.27% nominal al pasar de una recaudación de 380 mil 576.1 mdp a 667 mil 085.1 mdp. En el periodo de análisis, destaca la caída nominal de 10.82% de la recaudación de IVA en 2009 y un avance nominal de 23.72% nominal anual en 2010 (ver cuadro 1).

En términos del PIB la recaudación de IVA ha oscilado en el rango de 3.37% a 3.80% como proporción del PIB, durante el periodo de 2006 a 2013 y para el 2014 rompe dicho rango de estabilidad y repunta hasta 3.91% del PIB.

Gráfica 3



En este sentido, la evolución de los ingresos de México estuvo vinculada a factores económicos de índole interno y externo; además de las diversas medidas de política fiscal implementadas por el gobierno federal. Entre las acciones adoptadas, destacan las siguientes:

- Introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el cual se fijó en 16.5% para el 2008, 17.0% en 2009, estableciéndose en 17.5% a partir del 2010. Sin embargo, dicho impuesto fue abrogado en 2013 como parte de la nueva reforma fiscal de la administración actual.
- En julio del 2008 se estableció el Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE), con el fin de identificar a las personas cuyas actividades en la economía informal no contribuían al gasto público. Dicho impuesto fue abrogado a partir del 1 de enero de 2014.

- Se estableció un impuesto a la venta final de combustibles para fortalecer la recaudación de los Estados, mismo que consistió en aplicar mensualmente durante 18 meses, los siguientes incrementos: 2 centavos por litro a la gasolina Magna, 2.44 a la Premium y 1.66 centavos al Diesel.
- Se limitó el monto de donativos deducibles de ISR hasta por la cantidad que no exceda de 7% la utilidad fiscal en caso de personas morales o de ingreso acumulable de personas físicas.
- Para el año 2009, a raíz del brote de Influenza A(H1N1), el gobierno adoptó diversas medidas; entre las que destacan, la exención del pago de Impuesto General de Importación (IGI) e IVA, el derecho de trámite aduanero que se causen por la importación de equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico, productos higiénicos, otras mercancías relacionadas al sector salud y se eximió el pago del IEPS por la importación de alcohol desnaturalizado de hasta 20 litros.
- En octubre de 2013, se hicieron cambios en materia tributaria que reflejarán una mayor recaudación de ingresos tributarios. En materia del IVA, destaca una homologación de 11 a 16% de la tasa en franja o región fronteriza, el gravamen a la venta de mascotas y su alimento, la goma de mascar y el transporte público foráneo de pasajeros.
- Asimismo, se llevó a cabo un proceso de simplificación en materia de comercio exterior para que la micro, pequeña y mediana empresa cuenten con un acceso equitativo a los insumos productivos.

- Se incrementa la tarifa del ISR a 32%, 34% y 35% a cargo de personas físicas que perciban ingresos anuales superiores a los 750 mil, 1 millón y 3 millones de pesos respectivamente. Además, se gravará con una tasa del 10% a las ganancias de inversiones en la Bolsa de Valores.
- En cuanto al IEPS, se aplica el nuevo gravamen 1 peso a la enajenación o importación de bebidas saborizadas, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores. Además, se impone el impuesto de 8% a la enajenación o importación de alimentos con alta densidad calórica. Asimismo, con la Reforma Hacendaria, se impone un impuesto a los combustibles fósiles, determinado según el contenido de carbono.

3.2 Estados Unidos de América.

La crisis financiera iniciada en la segunda mitad de 2008 afectó severamente la economía Estadounidense, lo cual se vio reflejado en una disminución de los ingresos totales durante los ejercicios 2008 y 2009. Entre 2006 y 2013 los ingresos totales avanzaron a una TMCA de 1.98% anual nominal, al pasar de 3 billones 713 mil 381.2 millones de dólares (mdd) a 4 billones 259 mil 084.7 mdd. Durante este periodo destaca la caída nominal de 4.0% y 10.14% en 2008 y 2009 como resultado de la crisis financiera, posteriormente, se mantuvo una tendencia de crecimiento estable hasta 2013 cuando la recaudación total creció 7.99 por ciento anual.

Cuadro 2

Estados Unidos: Ingresos del Sector Público, 2006 - 2013

(millones de dólares, variación nominal y % del PIB)

Periodo	Ingresos			Variación % nominal			Producto Interno Bruto	Ingresos como % del PIB		
	Total	ISR	IVA	Total	ISR	IVA		Total	ISR	IVA
2006	3,713,381.2	1,801,267.0	290,973.9	5.43	12.76	5.82	13,855,900.0	26.80	13.00	2.10
2007	3,894,481.1	1,896,568.9	304,030.1	4.88	5.29	4.49	14,477,625.0	26.90	13.10	2.10
2008	3,738,518.0	1,707,354.7	294,371.5	-4.00	-9.98	-3.18	14,718,575.0	25.40	11.60	2.00
2009	3,359,562.9	1,384,197.6	288,374.5	-10.14	-18.93	-2.04	14,418,725.0	23.30	9.60	2.00
2010	3,546,562.8	1,526,368.8	299,288.0	5.57	10.27	3.78	14,964,400.0	23.70	10.20	2.00
2011	3,724,302.0	1,738,007.6	310,358.5	5.01	13.87	3.70	15,517,925.0	24.00	11.20	2.00
2012	3,943,808.6	1,891,088.6	307,099.9	5.89	8.81	-1.05	16,163,150.0	24.40	11.70	1.90
2013	4,259,084.7	2,028,934.1	335,361.0	7.99	7.29	9.20	16,768,050.0	25.40	12.10	2.00
TMCA	1.98	1.71	2.05				2.76			

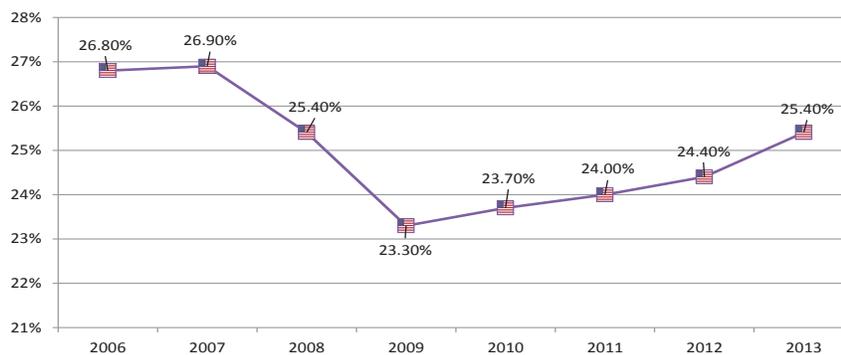
Nota: Para obtener la Tasa Media de Crecimiento Anual se utilizó la siguiente ecuación: $\left(\frac{2013}{2006}\right)^{\frac{1}{7}} - 1 \times 100$

Fuente: Elaborado con información de la OCDE y Fondo Monetario Internacional

Como proporción del PIB, los ingresos totales de los Estados Unidos mostraron una tendencia a la baja de 2006 a 2009, al pasar de 26.80% a 23.30% del PIB. Cabe mencionar que el deterioro en la recaudación Estadounidense durante este periodo se derivó, particularmente, de la menor actividad económica, tras la crisis financiera que inicio en 2008 en aquel país. No obstante, a partir de 2010, la recaudación Estadounidense ha mostrado signos de recuperación, lo que hizo que para el 2013, los ingresos totales fueran el 25.40% del PIB; sin embargo, aún no alcanza el nivel mostrado en el 2007, que fue de 26.90%.

Gráfica 4

Estados Unidos: Ingresos Totales del Sector Público, 2006 - 2013
(Porcentaje del PIB)

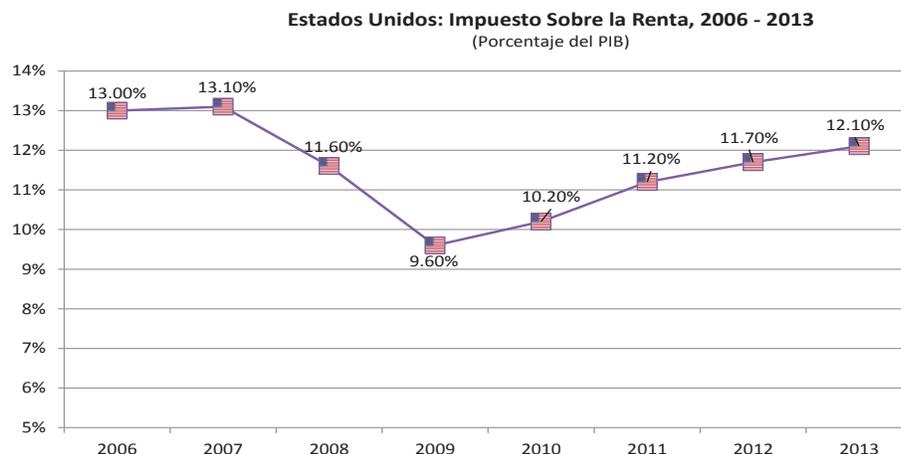


Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)

Por otra parte, el Impuesto a los Ingresos y/o riqueza en los Estados Unidos de 2006 a 2013 avanzó a una TMCA 1.71% nominal anual, al pasar de 1 billón 801 mil 267.0 a 2 billones 028 mil 934.1 mdd. Llama la atención que la menor actividad económica mostrada durante los años de 2008 y 2009 hizo que el impuesto a la riqueza disminuyera hasta 18.93% nominal; sin embargo, a partir de 2010, el ingreso derivado de este impuesto inicio un proceso de recuperación, lo que ayudó a que en 2011 aumentara en el año 13.87% nominal (ver cuadro 2).

Respecto al tamaño de la economía, el ISR estadounidense mostró una tendencia estable para 2006 y el 2007, ubicándose en niveles de 13%, ya que a partir de 2008 la proporción de este impuesto respecto al PIB descendió hasta el 9.60% en 2009. Este comportamiento descendente, fue temporal debido a que a partir de 2010, el impuesto a la riqueza mostró una tendencia al alza hasta ubicarse en 12.10% del PIB en 2013.

Gráfica 5

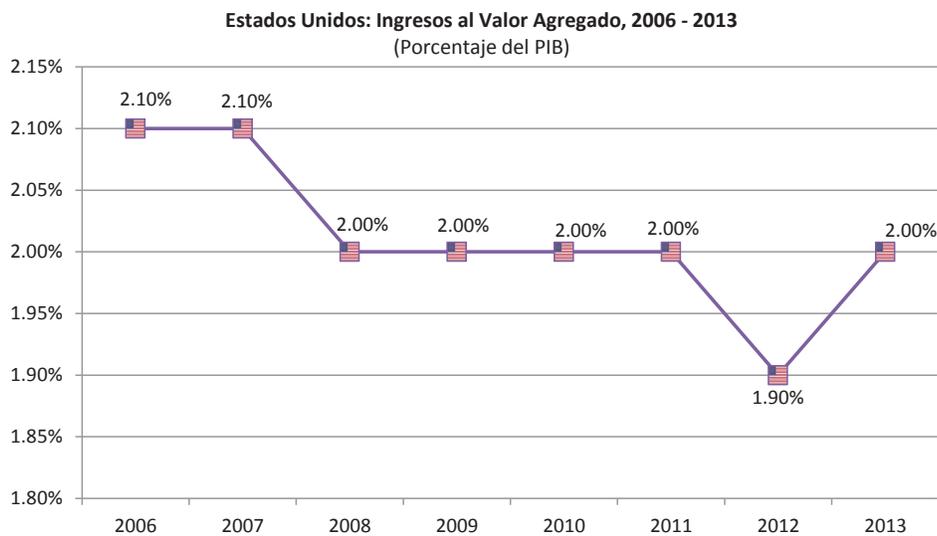


Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)

Por su parte, los ingresos por el cobro del Impuesto al Valor Agregado “Sales tax” que se administran de manera estatal, varía la tasa y el nivel de recaudación por Estado. Sin embargo, al hacer la consolidación federal, este impuesto creció nominalmente a una TMCA de 2.05% anual, al pasar de 290 mil 973.9 mdd en 2006 a 335 mil 361.0 mdd en 2013. Al interior del periodo de análisis sobresale el descenso de la recaudación nominal de 3.18% anual en 2008 y el incremento nominal de 9.20% anual de 2013, lo que indica una franca recuperación de la actividad económica Estadounidense (ver cuadro 2).

En su comparación como porcentaje del PIB, la recaudación por IVA fue más favorable antes de la crisis financiera internacional, ya que la recaudación por este tributo superó la barrera del 2.0% del PIB, al representar el 2.10%; mientras que de 2008 a 2011 se mantuvo constante, al constituir el 2.0% del PIB.

Gráfica 6



Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)

Así, la evolución reciente de los ingresos del gobierno de los Estados Unidos estuvo asociado al comportamiento de la economía Estadounidense y las diversas medidas de política económica y fiscal que celebró el gobierno Estadounidense, principalmente, a partir de la crisis financiera internacional. Entre las medidas realizadas, destacan las siguientes³⁰:

- Programa de alivio a los bienes problemáticos (bienes raíces). Troubled asset relief program (TARP). Es la medida más importante del gobierno del presidente Bush para enfrentar la crisis hipotecaria que se generó en 2008. El programa permitió al Departamento del Tesoro comprar o garantizar hasta 700 billones de dólares en activos de hipotecas comerciales o residenciales y cualquier otro tipo de instrumento financiero que el Secretario del Tesoro, con previa consulta con el Presidente de la Junta de la Reserva Federal determinó para promover estabilidad en los mercados financieros.
 - Se determinó inyectar a la economía \$ 250 mil millones de dólares, de los cuales (\$195 mil millones se utilizaron para comprar acciones de los bancos de capital a través del programa Capital Purchase. Entre las aportaciones más importantes se encuentran las siguientes:
 - \$ 40 mil millones para comprar acciones preferentes de American International Group (AIG, a través del programa Systemically Significant Failing Institutions (\$ 40 mil millones gastados);
 - \$ 20 mil millones (no utilizados) para respaldar las pérdidas en las que el Banco de la Reserva Federal de Nueva York podría incurrir dentro de el Term Asset-Backed Securities Loan Facility;

³⁰ The financial crisis five years Late; response, reform and progres; US. Department of treasury, 2013.

- \$ 40 mil millones (total utilizados) en compras de acciones de Citigroup y Bank of America (\$ 20 mil millones c/u) a través del programa Targeted Investment;
 - \$ 12 500 millones (no utilizados) en garantías de préstamos para Citigroup (\$ 5 mil millones de dólares) y Bank of America (7 500 millones) a través del programa Asset Guarantee;
 - \$ 25 mil millones (\$21 mil utilizados) en préstamos a los fabricantes de automóviles y sus brazos financieros a través del programa de Financiamiento de la Industria Automotriz
- En 2010, se aplicó la Reforma de Wall Street Dodd Frank (Dodd-Frank Wall Street Reform). Dicha reforma promovió el préstamo a negocios, el cual hizo que los créditos incrementaran en un 21%.
 - Programas de ayuda para los Pymes:
 - Small Business Lending Fund (Fondo para el préstamo de pequeños negocios)
 - State Small Business Credit Incentive (Incentivo para el Crédito de Pequeños Negocios Estatales)

3.3 Francia.

Francia es la segunda economía más importante de Europa, lo que explica porque es uno de los países con mayor recaudación a nivel mundial y dentro del grupo de países seleccionados en el presente estudio. Entre 2006 y 2013, los ingresos totales de Francia avanzaron a una TMCA de 3.35% nominal, al pasar de 1 billón 002 mil 959.4 mdd en 2006 a 1 billón 263 mil 287. 7 mdd en 2014. Antes de la crisis financiera internacional, los ingresos totales superaban la barrera del 9% anual, situación que se revirtió durante la crisis, cuando la recaudación cayó hasta un 10.02% anual durante el 2009, siendo esta proporción la más alta desde el 2006.

Cuadro 3

Francia: Ingresos del Sector Público, 2006 - 2013

(millones de dólares y % del PIB)

Periodo	Ingresos			Variación % nominal			Producto Interno Bruto	Ingresos como % del PIB		
	Total	ISR	IVA	Total	ISR	IVA		Total	ISR	IVA
2006	1,002,959.4	242,013.4	158,239.5	6.16	8.55	-0.44	2,327,052.0	43.10	10.40	6.80
2007	1,130,725.3	269,347.3	178,675.9	12.74	11.29	12.91	2,666,805.0	42.40	10.10	6.70
2008	1,239,549.5	299,606.7	190,925.9	9.62	11.23	6.86	2,937,321.0	42.20	10.20	6.50
2009	1,115,371.8	232,256.6	170,141.5	-10.02	-22.48	-10.89	2,700,658.0	41.30	8.60	6.30
2010	1,103,137.2	241,311.3	167,061.6	-1.10	3.90	-1.81	2,651,772.0	41.60	9.10	6.30
2011	1,229,215.4	280,799.8	180,514.2	11.43	16.36	8.05	2,865,304.0	42.90	9.80	6.30
2012	1,182,812.4	279,573.8	169,357.2	-3.78	-0.44	-6.18	2,688,210.0	44.00	10.40	6.30
2013	1,263,287.7	305,996.4	179,667.6	6.80	9.45	6.09	2,807,306.0	45.00	10.90	6.40
TMCA	3.35	3.41	1.83				2.72			

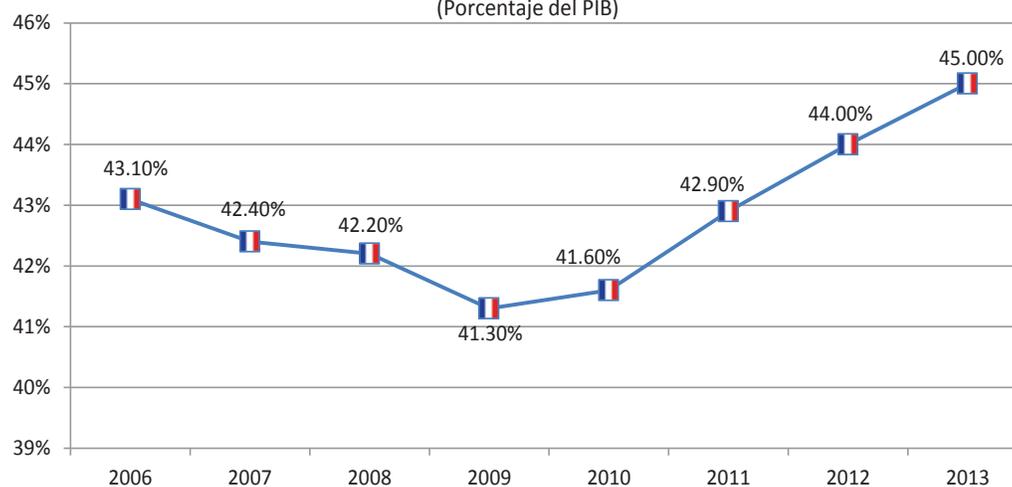
Nota: Para obtener la Tasa Media de Crecimiento Anua se utilizó la siguiente ecuación: $((2013/2006)^{(1/7))-1)*100$
 Fuente: Elaborado con información de la OCDE y Fondo Monetario Internacional

Como proporción de la economía, los ingresos totales de Francia registraron una tendencia descendente de 2006 a 2009 al pasar de 43.10% a 41.30% del PIB; sin embargo, a partir de 2010 se aprecia un proceso de recuperación sólido que ha permitido aumentar la proporción de la recaudación respecto al tamaño de la economía hasta alcanzar el 45.00% del PIB en 2013.

Gráfico 7

Francia: Ingresos Totales del Sector Público, 2006 - 2013

(Porcentaje del PIB)



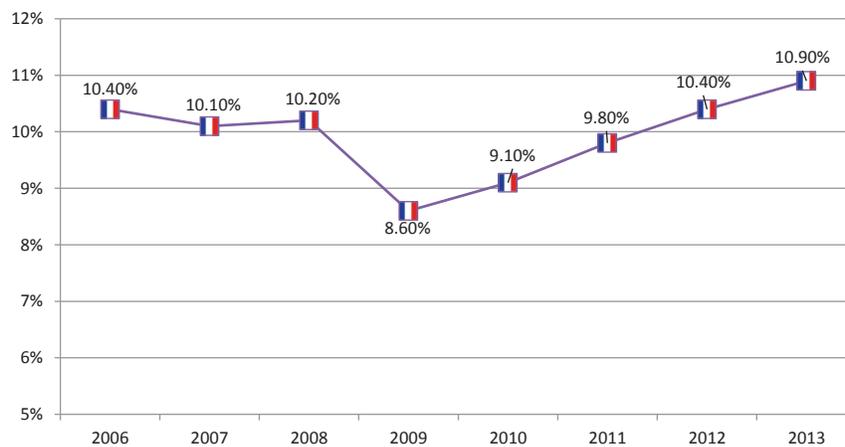
Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)

La misma tendencia que mostraron los ingresos totales se puede observar en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta “impôt sur le revenu”. De 2006 al 2013, se observó que los ingresos por ISR aumentaron a una TMCA de 3.41% anual, al pasar de 242 mil 013.4 mdd a 305 mil 996. mdd. Al interior del periodo de análisis, se destaca la caída nominal de 22.48% anual en 2009. Esto como resultado del deterioro económico y financiero que padeció la economía de aquel país. Sin embargo, después de llegar a su punto más bajo, en 2010 inicia una etapa de recuperación, rompiendo la barrera de los 300 mil dólares. Esto al alcanzar un máximo de 305 mil 996.4 mdd en 2013 (ver cuadro 3).

De acuerdo con el tamaño de la economía, los ingresos de ISR se mantuvieron estables de 2006 a 2008 en alrededor del 10.10% del PIB; sin embargo, en 2009 se aprecia una caída importante en la recaudación de este impuesto, lo que propició que la proporción cayera hasta los 8.60% del PIB de ese país, para luego recuperarse y alcanzar una proporción de 10.90% en 2013, siendo este el máximo registro.

Gráfica 8

Francia: Impuesto Sobre la Renta, 2006 - 2013
(Porcentaje del PIB)

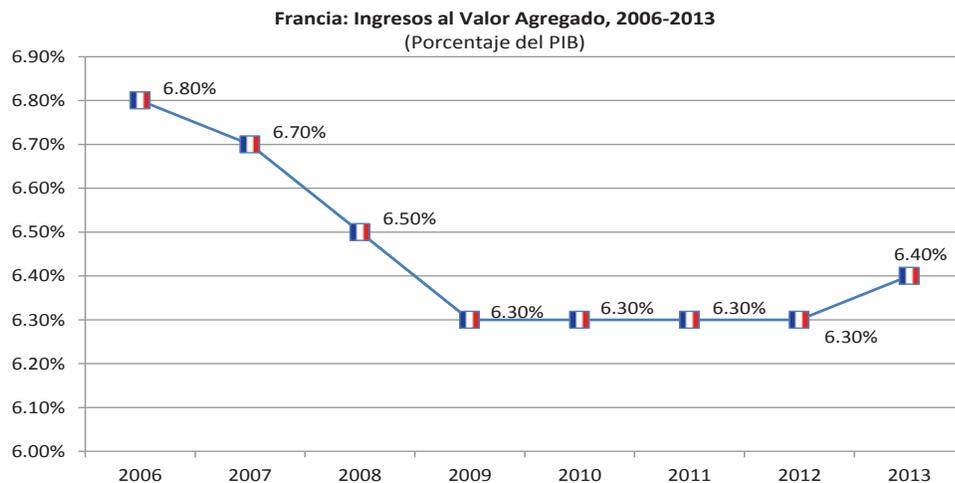


Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado, “Taxe sur la valeur ajoutée”, este se ha mantenido ligeramente por debajo del nivel que tenía en 2006, debido al lento crecimiento del nivel de recaudación de este impuesto. Entre 2006 y 2013, el ingreso de Francia por IVA creció a una TMCA de 1.83% al pasar de 158 mil 239.5 mdd a 179 mil 667.6 mdd. Así, sobresale que la mayor caída de la recaudación de IVA se registró en 2009 con una tasa negativa anual 10.89% nominal (ver cuadro 3).

Sin embargo, la recaudación del IVA como proporción del PIB, inició una tendencia a la baja durante el periodo de 2006 - 2009, pasando de 6.80% a 6.30% del PIB, para iniciar un periodo de estabilidad hasta 2012, en niveles de 6.30%, para posteriormente presentar un primer signo de recuperación en 2013, al constituir el 6.40% del PIB.

Gráfica 9



Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI)

Entre las reformas tributarias realizadas en Francia de 2006 a 2014, destacan las siguientes ³¹:

En 2012, se suprimieron las exenciones por ISR de las cotizaciones por horas extras a empresas con más de 20 trabajadores, debido a que esta medida de carácter fiscal desalienta la creación de nuevos empleos.

Para el 2013, se aprobó el cobro de un impuesto del 75% a los ingresos (ISR) anuales superiores a un millón de EUROS, después de que el tribunal constitucional rechazara la primera propuesta en 2012. Este impuesto terminó su vigencia a partir de 2015.

3.4 Brasil.

Brasil es el país de América Latina que más ingresos obtuvo a lo largo del periodo de estudio. Esto debido al tamaño de su economía; además de las diversas medidas de política fiscal implementadas por el gobierno. Entre el año 2006 y 2013, los ingresos del país sudamericano registraron una TMCA nominal de 12.50%. Esto al pasar de una recaudación de 360 mil 434.5 mdd a 822 mil 049.5 mdd. Durante el periodo de análisis, la mayor variación en la recaudación se obtuvo en 2010, cuando los ingresos crecieron en términos nominales 34.48% anual; sin embargo, en 2009 y 2012, la recaudación total registró tasas negativas de 5.79% y 5.49% respectivamente (ver cuadro 4).

³¹ Consultado el 25 de febrero de 2014, "Fuente Internacional de Noticias en español, en: <http://www.elmundo.es/>.

Cuadro 4

Brasil: Ingresos del Sector Público, 2006 - 2012

(millones de dólares, variación nominal y % del PIB)

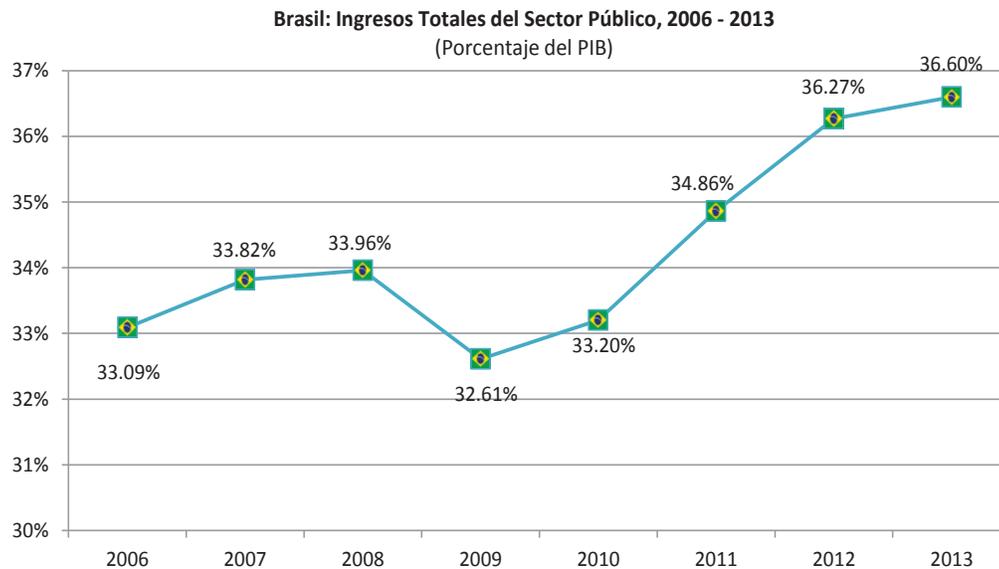
Periodo	Ingresos			Variación % nominal			Producto Interno Bruto	Ingresos como % del PIB		
	Total	ISR	IVA	Total	ISR	IVA		Total	ISR	IVA
2006	360,434.5	74,069.3	146,722.6	23.42	20.83	21.42	1,089,255.0	33.09	6.80	13.47
2007	462,256.0	98,823.5	179,959.9	28.25	33.42	22.65	1,366,853.0	33.82	7.23	13.17
2008	561,541.8	127,818.6	226,204.1	21.48	29.34	25.70	1,653,539.0	33.96	7.73	13.68
2009	529,035.6	116,968.6	208,791.4	-5.79	-8.49	-7.70	1,622,311.0	32.61	7.21	12.87
2010	711,444.5	147,860.4	282,863.5	34.48	26.41	35.48	2,142,905.0	33.20	6.90	13.20
2011	862,658.1	188,072.3	336,798.0	21.25	27.20	19.07	2,474,636.0	34.86	7.60	13.61
2012	815,257.1	164,085.4	304,344.7	-5.49	-12.75	-9.64	2,247,745.0	36.27	7.30	13.54
2013	822,049.5	165,083.7	309,503.9	0.83	0.61	1.70	2,246,037.0	38.60	7.35	13.78
TMCA	12.50	12.13	11.25				10.89			

Nota: Para obtener la Tasa Media de Crecimiento Anua se utilizó la siguiente ecuación: $((2013/2006)^{(1/7)} - 1) * 100$

Fuente: Elaborado con Información del Ministerio de Hacienda de Brasil, CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Con relación al tamaño de la economía, los ingresos totales de Brasil registraron una tendencia ascendente de 2006 a 2009, al pasar de 33.09% a 33.96% del PIB; situación que se revirtió para 2009 cuando representaron el 32.61% del PIB. Esta tendencia fue exclusiva para el ejercicio fiscal de 2009, ya que en el periodo de 2010 a 2013 se observó un desempeño favorable que hizo que los ingresos totales de 2013 representaran el 38.60% del PIB, siendo este el mayor registrado desde 2006. Cabe mencionar que el menor impacto que tuvo la crisis financiera en Brasil, se debió a que el país gozaba de una fuerte base de Inversión Extranjera Directa, además de contar con un gran acervo de reservas internacionales que ascendían alrededor de 380 mdd.

Gráfica 10

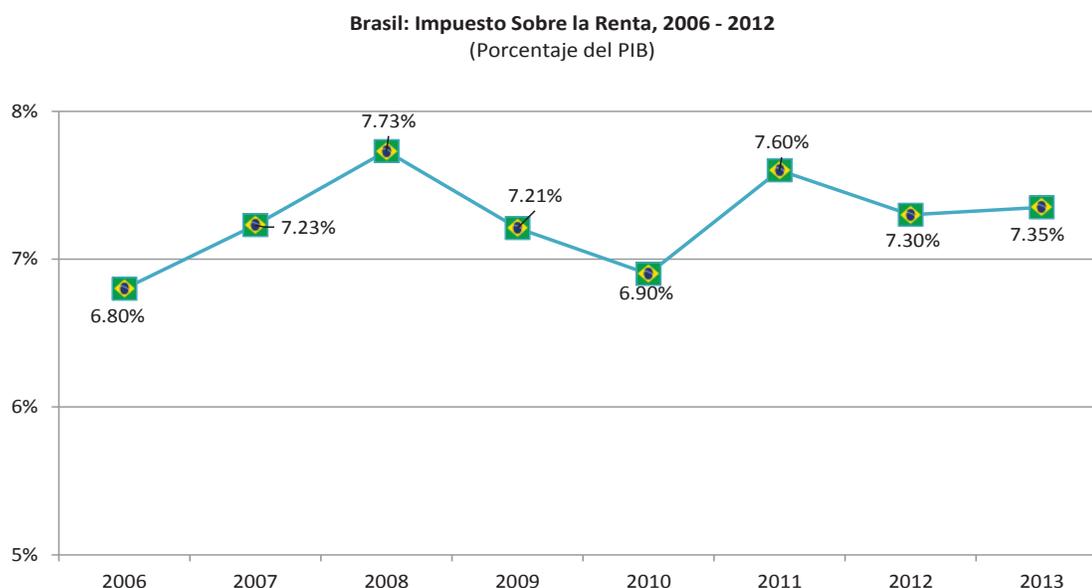


Fuente: Elaborado con Información del Ministerio de Hacienda de Brasil, CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Por concepto de ISR, Brasil tiene el “imposto de renda das pessoas físicas (IRPF)” , lo que le permite ser, junto con Chile uno de los países que más ingresos genera por este tributo. De 2006 a 2013, el ingreso por ISR alcanzó una TMCA de 12.13% nominal, al pasar de 74 mil 069.3 mdd a 165 mil 083.7 mdd. La tendencia positiva de la recaudación de ISR, se vio afectada por la caída nominal de -8.49% anual en 2009 y -12.75% anual en 2013 (ver cuadro 4).

Como proporción del PIB, la recaudación de ISR en Brasil mostró una tendencia ascendente de 2006 a 2008, al pasar de 6.92% a 7.73% del PIB, situación que se revirtió de 2009 a 2010, cuando la relación ISR sobre PIB cayó de 7.21% a 6.90% del PIB. Posteriormente, en 2010 la recaudación fue favorable lo que ayudó que los ingresos de ISR volvieran a superar la barrera de los 7 puntos porcentuales respecto al PIB.

Grafica 11



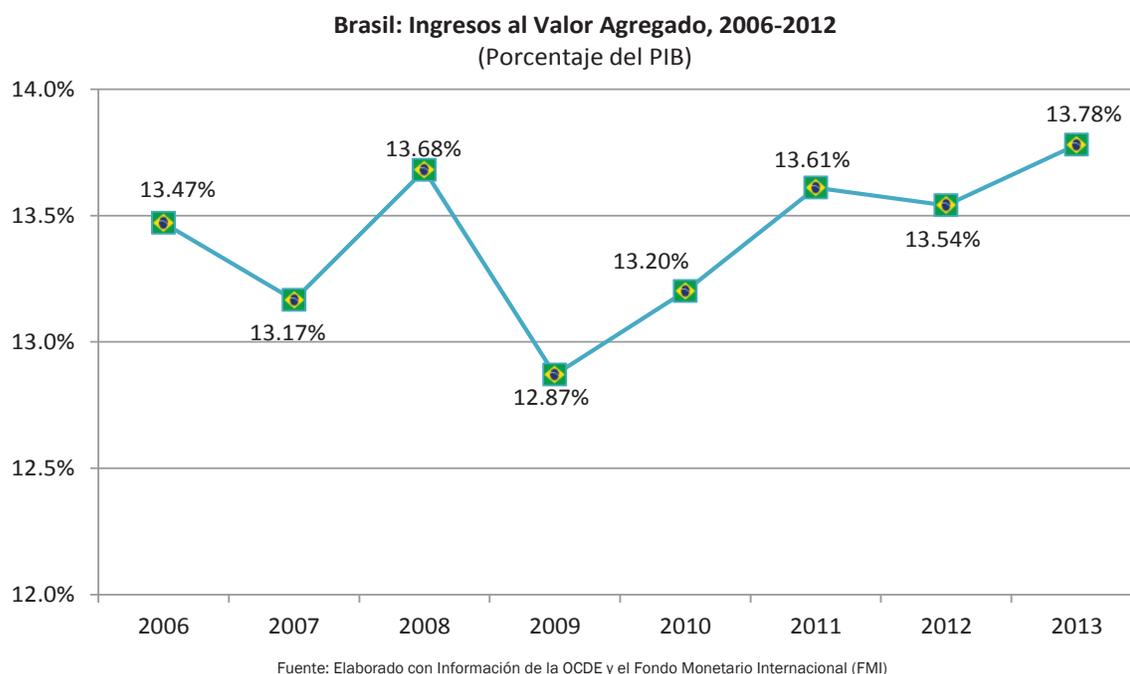
Fuente: Elaborado con Información del Ministerio de Hacienda de Brasil, CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Por otra parte, los impuestos al Valor Agregado en Brasil, se conforman principalmente del Impuesto Sobre Productos Industrializados (IPI) a nivel Federal, y el Impuesto sobre Comercialización y Servicios (ICSM) a nivel estatal. Dichos impuestos, al igual que los ingresos totales y el ISR de Brasil, han observado un alto dinamismo a lo largo del periodo de estudio, ya que los ingresos por IVA pasaron de 146 mil 722.6 mdd en 2006 a 309 mil 503.9 mdd para una TMCA de 11.25% nominal. La mayor recaudación de los impuestos al consumo de ese país se obtuvieron en 2010, con un incremento nominal de 35.48% anual; en tanto que los menores ingresos por este impuesto se reportó en 2009 y 2012, al registrar una caída nominal de 7.70 y 9.64% anual, respectivamente (ver cuadro 4).

Adicionalmente, con respecto al tamaño de la economía, los ingresos por IVA, mostraron una tendencia de baja en el periodo de 2006-2009, al pasar de

13.47% a 12.87% respectivamente, iniciando una recuperación sostenida, hasta alcanzar su punto máximo de 13.78% en 2013.

Gráfica 12



Por otra parte, entre las reformas tributarias más sobresalientes que se aplicaron en Brasil, se encuentran las siguientes³²:

- En respuesta a la crisis financiera de 2008, el gobierno federal redujo el impuesto a las transacciones financieras (IOF) para las operaciones de crédito directo al consumidor.

³² Ronconi, Lucas; Marongiu Federico; Deborkin Daniela; América Latina, frente a la Crisis Internacional: características internacionales y respuesta de política; BID; Evaluación de las reformas tributarias en Brasil, consultado en: http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p_fiscal/02_trim84_evaluacion_Rogeroio.pdf.

- Disminuyó el impuesto a los productos industrializados (IPI) para el sector automotriz, el de bienes de capital, electrodomésticos y materiales para la construcción, de forma temporal.
- Ampliaron el seguro de desempleo para los trabajadores despedidos a partir de diciembre de 2008, por dos meses más.
- Se recortó el presupuesto por 0.6% del monto total, lo que se traduce en US\$4.250 millones.
- Asimismo, se aprobó la simplificación del sistema fiscal a fin de reducir los trámites administrativos de las empresas y así, mejorar el sistema de impuestos indirectos.

3.5 España.

España es quizá uno de los países que se vio más afectado por la crisis financiera internacional. Así, entre 2006 y 2013, la recaudación de España registró una TMCA negativa de - 0.08% nominal; esto al pasar de una recaudación de 445 mil 500.4 mdd a 442 mil 931.9 mdd. Cabe destacar que previo a la crisis de 2008, los ingresos totales del país europeo registraban tasas de crecimiento anual superiores al 11% nominal; sin embargo, durante la crisis de 2009, la recaudación de ingresos en España se contrajo hasta 15.71% nominal anual. En los años posteriores a la crisis, sobresale el incremento nominal de 4.28% anual en 2013, sin embargo, no ha logrado crecer a tasas por arriba del 11%. Lo dicho anteriormente se explica por el deterioro de la economía y las altas tasas de desempleo, mismas que en 2012 alcanzaron el 25% nominal.

Cuadro 5

España: Ingresos del Sector Público, 2006 - 2013

(millones de dólares, variación nominal y % del PIB)

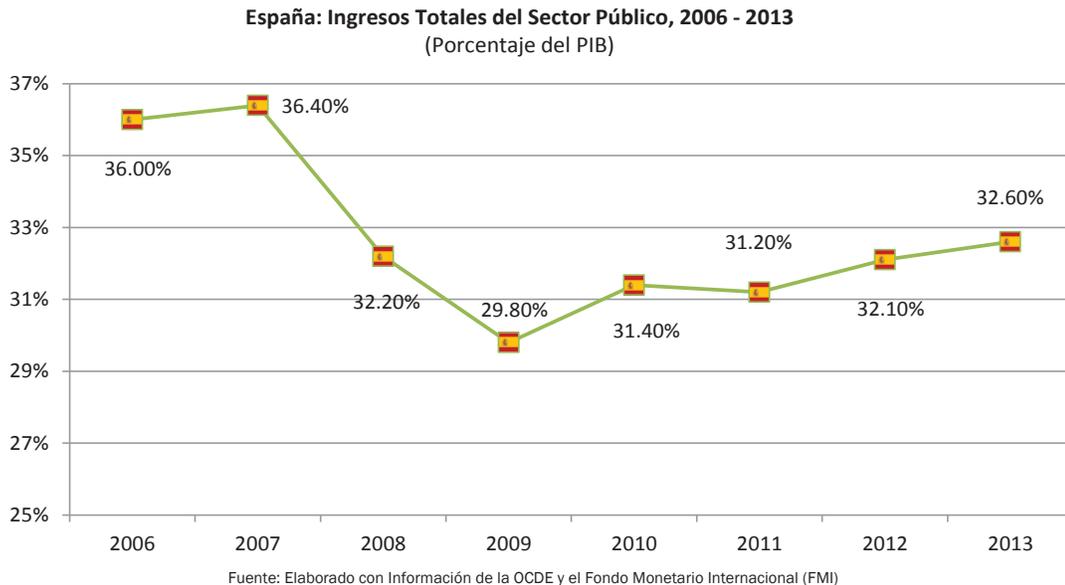
Periodo	Ingresos			Variación % nominal			Producto Interno Bruto	Ingresos como % del PIB		
	Total	ISR	IVA	Total	ISR	IVA		Total	ISR	IVA
2006	445,500.36	137,362.6	44,550.0	11.73	16.60	15.67	1,237,501.0	36.00	11.10	3.60
2007	525,434.00	176,107.0	44,748.5	17.94	28.21	0.45	1,443,500.0	36.40	12.20	3.10
2008	515,493.98	158,490.4	35,220.1	-1.89	-10.00	-21.29	1,600,913.0	32.20	9.90	2.20
2009	434,517.07	129,771.9	23,329.8	-15.71	-18.12	-33.76	1,458,111.0	29.80	8.90	1.60
2010	435,652.07	123,481.0	52,722.2	0.26	-4.85	125.99	1,387,427.0	31.40	8.90	3.80
2011	454,230.50	131,028.0	42,220.1	4.26	6.11	-19.92	1,455,867.0	31.20	9.00	2.90
2012	424,751.60	127,028.5	18,525.0	-6.49	-3.05	-56.12	1,323,214.0	32.10	9.60	1.40
2013	442,931.90	130,434.0	33,967.2	4.28	2.68	83.36	1,358,687.0	32.60	9.60	2.50
TMCA	-0.08	-0.74	-3.80				1.34			

Nota: Para obtener la Tasa Media de Crecimiento Anua se utilizó la siguiente ecuación: $((2013/2006)^{(1/7))-1} \times 100$

Fuente: Elaborado con Información de la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Con relación al tamaño de la economía, la mayor participación de los ingresos se observa en 2007 cuando representaron el 36.40% del PIB; en contraparte, el mayor deterioro de los fundamentales macroeconómicos propicio que los ingresos totales disminuyeran paulatinamente su participación respecto al tamaño de la economía, hasta representar 29.80% en 2009; sin embargo, a partir de 2010 los ingresos totales se han venido recuperando lentamente, lo que ha permitido que en 2013 representaran el 32.60% del PIB.

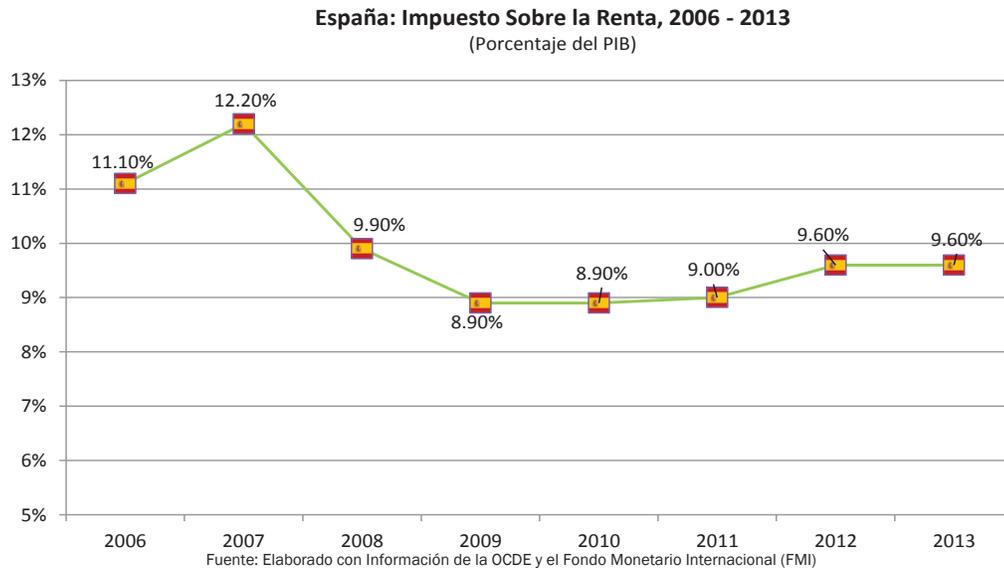
Gráfica 13



Por su parte los ingresos por ISR en España mantuvieron la misma tendencia que los ingresos totales, ya que se contrajeron a una TMCA de 0.74% nominal. Esto al pasar de una recaudación de 137 mil 362.6 mdd a 130 mil 434.0 mdd., siendo el año más crítico el 2009, justo durante la crisis financiera cuando la recaudación de ISR se contrajo 18.12% nominal.

Respecto al PIB, la recaudación de ISR de 2007 fue la más favorable a lo largo del periodo de estudio, ya que representó el 12.20% del PIB, situación que se revirtió a partir del 2008 y 2009 al contraerse a niveles de 9.90% y 8.90% respectivamente como proporción del PIB.; sin embargo, a partir del 2010, la recaudación por ISR ha tenido una ligera recuperación, pero sin alcanzar aún los niveles previos a la crisis.

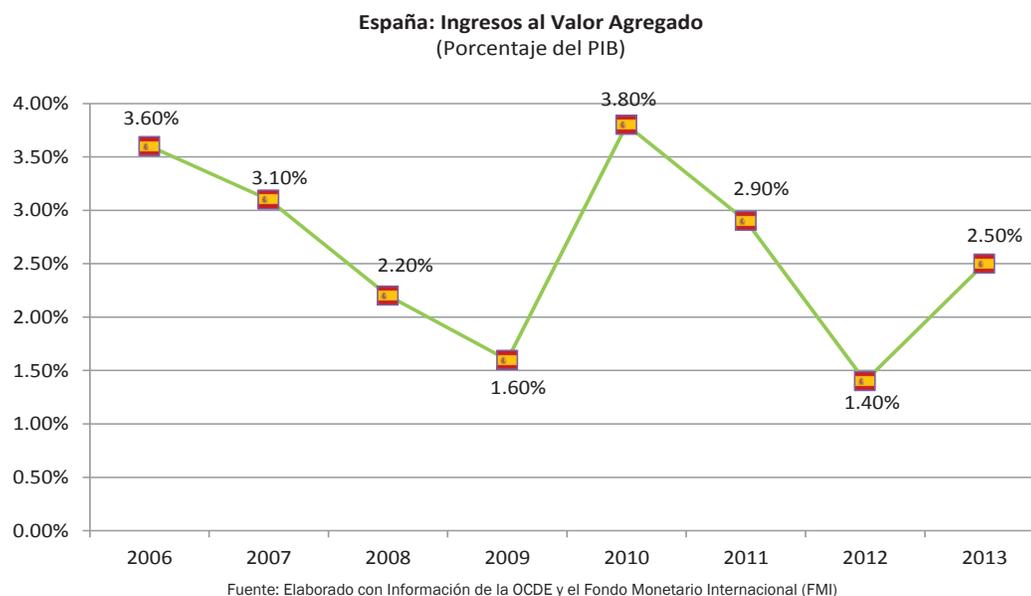
Gráfica 14



Durante el periodo de estudio, los cambios más notables en materia de ingresos tributarios se vieron en el Impuesto al Valor Agregado, donde España experimentó una TMCA nominal negativa de 3.80%. Esto debido a que los ingresos de este impuesto cayeron de 44 mil 550 mdd en 2006 a 33 mil 967.2 mdd en 2013. La mayor caída de este tipo de ingresos se registró en 2012 al caer 56.12% anual; cifra que contrasta con el incremento de 125.99% que se obtuvo en 2010.

En términos de la economía, la recaudación por IVA mostró gran volatilidad a lo largo del periodo de estudio, ya que de 2006 a 2009 cayó de 3.60% a 1.60% del PIB; situación que se revirtió para 2010 cuando los ingreso por IVA representó el 3.80% del PIB, siendo así, el año más favorable a los largo del periodo de análisis, ya que a partir de aquel año. El ingreso por el cobro de este impuesto volvió a caer hasta constituir en 2012 el 1.40% del PIB.

Gráfica 15



De manera adicional, se destaca que la tendencia de los ingresos totales de España se encuentra asociada a la evolución de la actividad económica, el deterioro del mercado laboral y las diversas medidas y modificaciones de política tributaria; entre las reformas más recientes se encuentra las siguientes:³³

- En 2006, se modifica el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- En 2007, las reformas que realizó la Agencia Tributaria de España tuvo como objetivo mantener el proceso de descentralización, dando más recursos a las comunidades autónomas. Entre las que sobresale la modificación al Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las

³³ Consultada en Gobierno de España en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14452>.

Personas Físicas y la modificación del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. Adicionalmente, se desarrollaron nuevas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica.

- Para el 2011, se introdujeron modificaciones en materia de obligaciones formales en el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos y se modificaron los supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Para el 2012, se modificaron las normas de desarrollo de la Ley General Tributaria, a la normativa comunitaria e internacional en materia de asistencia mutua, que establecen obligaciones de información sobre bienes y derechos situados en el extranjero, y se modifica el reglamento de procedimientos amistosos en materia de imposición directa.
- Finalmente, en 2014 se aprueba el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido que entró en vigor en 2015.

IV. Análisis Internacional del Sistema Tributario de México y Países Seleccionados

México es uno de los países con menor carga fiscal a nivel internacional. De acuerdo con información disponible a 2014. Dentro de los países analizados, México cuenta con la tasa máxima más baja que se cobra a personas morales (30%); mientras que con respecto al ISR de personas físicas, sólo se encuentra por arriba de Brasil que aplica un tributo máximo de 25% y similar al nivel de

los Estados Unidos, donde también se tiene establecida una tasa máxima para personas físicas de 35%.

En cuanto al cobro de los impuestos al consumo de bienes y servicios, se observa una mayor diversidad en el nivel de tasas tanto a nivel federal como estatal, donde México cuenta con una tasa general que cobra el gobierno federal para todo el territorio nacional del 16% (Excepto medicinas y alimentos); mientras que en países como Brasil el cobro del IVA es variable y de tipo federal y estatal, donde el nivel de la tasa impositiva se cobra de acuerdo con la normatividad federal y Estatal.

En este sentido, a pesar de los esfuerzo por modernizar el sistema tributario mexicano, tratando de adoptar prácticas internacionales que mejoren los niveles de ingresos por el cobro de impuestos, la recaudación como porcentaje del producto se ha mantenido muy por debajo del nivel de tributación que obtienen las economías desarrolladas y algunas economías de tamaño similar a la nuestra, las cuales han venido incrementando sus ingresos tributarios en los últimos años, tras las diversas reformas fiscales realizadas, como lo es el caso de Brasil, principalmente.

4.1 Potestades del Marco Tributario Internacional.

La potestad tributaria permite al Estado la posibilidad jurídica de establecer tributos a las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción. Para ello, es conveniente que el cobro de impuestos debe estar bien fundamentado en la Carta Magna de cada país, donde se establezca el derecho legal que tiene el Estado para fijar los distintos tributos, bajo los principios de generalidad, obligatoriedad, proporcionalidad, equidad contribución al gasto y el

otorgamiento de certidumbre jurídica a los gobernados en materia tributaria. A continuación se presenta un análisis de las potestades tributarias de México, Estados Unidos, Francia, Brasil y España.

Esquema de Potestades Tributarias en Países Seleccionados

País	Sustento Legal
México	En México, la fracción VII del artículo 73 de la CPEUM, regula las facultades del congreso, para imponer las contribuciones necesarias y cubrir el presupuesto federal. Así, la fracción IV del artículo 31 de la CPEUM establece las bases de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno para el cobro de impuestos; sin embargo, los municipios están sujetos a las disposiciones y criterios de las legislaturas de los Estados, ya que no tienen potestad tributaria directa.
Estados Unidos	El sistema tributario de Estados Unidos, se sustenta en el Título 26 del Código Tributario de los Estados Unidos. Dentro de la división tributaria, es muy notable la división de poderes entre el Federal, Estatal y Local. Más notablemente, se puede ver dicha complejidad en el Impuesto al Valor Agregado (Sales Tax), pues cada Estado administra dicho impuesto en caso de haberlo, así como la designación de su carga porcentual. Adicionalmente, el título 26 de los Estados Unidos de América, se puede dividir en 11 subtítulos, de los cuales 5 están relacionados directamente de los impuestos tributarios.
Francia	Las potestades tributarias en Francia se encuentran establecidas en el Título V; artículo 34 de la Relaciones entre

	<p>el Gobierno y el Parlamento (Constitución de 1958). La facultad para el cobro de impuestos está a cargo del Gobierno Central, los gobiernos locales y los organismos de la seguridad social mediante la Tesorería Pública (Tresor Publique); sin embargo, el Parlamento francés es el encargado de votar anualmente los presupuestos generales del Estado para determinar el nivel de los impuestos.</p>
Brasil	<p>El cobro de impuestos en Brasil, se encuentra debidamente fundamentado en la Enmienda Constitucional n° 3, del 17/03/93, Capítulo I del Sistema Tributario, donde se establece que la Nación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán instituir el cobro de impuestos para financiar el gasto público.</p>
España	<p>El sistema tributario español se fundamenta en la Constitución Española de 1978, específicamente en el artículo 31, mismo que establece que todos deberán contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.</p>

Derivado del análisis internacional, sobre las potestades tributarias de países seleccionados, se destaca que en México, Francia, España y Brasil, la obligación de la población para contribuir con el gasto público del Estado se encuentra debidamente establecido en su Carta Magna y/o Constitución; con la aprobación del Congreso Federal o local y la ejecución del Gobierno Federal, Estatal y Local, según sea el caso, mientras que en los Estados Unidos la potestad para el cobro de los impuestos se encuentra establecido en su

respectivo Código Tributario, donde la división de las facultades tributarias se distribuye entre el Gobierno Federal, Estatal y Local.

4.2 Análisis Internacional de Tasas Tributarias.

En el análisis de tasas tributarias a nivel internacional, se observa una amplia brecha de las tasas impositivas que se aplican en todo el mundo, tanto a los ingresos y/o riqueza como al consumo de los bienes y servicios. De manera particular, se observa que entre los países analizados en la tabla siguiente hay una importante variación entre las preferencias tributarias, donde sobresale el cobro del IVA tanto a nivel federal como estatal.

Esquema de Tasas de ISR e IVA en Países Seleccionados

País	ISR		IVA	
	<i>Personas Morales</i>	<i>Personas Fisca</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>
México	Tasa del 30%	Límite inferior 1.92% Límite superior 35%	Tasa homologada: 16% Alimentos y medicamentos: 0%	No cobra
Francia	Límite inferior 5% Límite superior 40%	Límite inferior 0% Límite superior 41%	General: 20% Tasa reducida ^{1/} : 2.1% a 10.0%	No cobra

Brasil	Tasa de 34%	Límite inferior 7.5% Límite superior 25%	IPI ^{2/} : 0% - 25%	ICMS ^{3/} : 7% - 25%
EE.UU.	Límite inferior 15% Límite superior 35%	Límite inferior 15% Límite superior 35%	No cobra	IVSP ^{4/} : 0% - 9.45%
España	Tasa de 34%	Límite inferior 24% Límite superior 43%	General: 21% Tasa reducida: 0% a 10%	No cobra

1/ La tasa Reducida de España y Francia se aplica a los gastos de calefacción, impresos, facturas de restaurante, estadias de hoteles, periódicos, alimentos y medicinas.

2/ Impuesto Federal establecido para los productos industrializados (IPI).

3/ Impuesto estatal sobre la comercialización y servicios (ICMS).

4/ El Gobierno Federal no cobra impuestos sobre la venta de productos. Este impuesto lo cobran la mayoría de los Estados.

Fuente: Elaborado con información de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); Fondo Monetario Internacional (FMI), Centro Interamericano de Administración Tributaria y SHCP de México.

Así, en el comparativo internacional de impuestos tributarios que se muestran en el esquema de tasas de ISR e IVA, es conveniente resaltar algunos aspectos relevantes sobre el nivel de tasas impositivas que se aplican al ingreso y al consumo en los países analizados:

- La tasa máxima de ISR más alta para personas morales se localizó en Francia con el 40%; mientras que el límite inferior de ISR para este segmento de contribuyentes se ubicó también en Francia con un 5%. En México se aplica una tasa general de (30%).

- En cuanto al ISR de personas físicas, el límite superior se localizó en España con 43%; en tanto que el límite inferior de ISR para personas físicas se encontró en Francia con el 0%. Por su parte, en México el ISR de personas físicas va de 1.92% a 35%.
- Respecto al IVA, se observa que en México, Francia y España el impuesto es únicamente de tipo Federal, donde el límite superior de IVA se localizó en España con el 21%; mientras que la menor tasa fue en México con el 16%; aunque en España y Francia aplican tasas reducidas para productos y servicios especiales, mientras que en México se tiene una tasa del 0% para medicinas y alimentos.
- En los Estados Unidos, el impuesto al consumo es estatal, se aplica en casi todos los estados y se determina conforme a la normatividad tributaria de cada Estado. Así, el nivel de tasa se ubicó entre 0 a 9.45%.
- Finalmente, Brasil es la única nación dentro de los países analizados que tiene impuestos al consumo de carácter federal y estatal, donde el gobierno federal y cada Estado establece el nivel de tasa a cobrar. En 2014, la tasa máxima de IVA, tanto federal como estatal fue de 25%.

En este sentido, es conveniente señalar que la eficiencia y el nivel de recaudación de cada país dependen de su estructura y cobertura tributaria que se tenga entre el padrón de contribuyentes; es decir, nivel de tasas y la amplitud establecida a cada tipo de impuesto aplicable en una economía.

4.3 Análisis Internacional de la Recaudación al Ingresos (ISR) y al Consumo (IVA)

México es uno de los países en el mundo que menos ingresos recibe por la recaudación de ISR e IVA. Esto debido a la flexibilidad del marco y tributario, lo que ha favorecido el establecimiento de tasas relativamente bajas y la menor cobertura de los impuestos entre los contribuyentes. Por ello, a pesar de que México tiene más habitantes que otras naciones como Francia y España no ha podido obtener ingresos tributarios por encima de los demás países.

Cuadro 6

Comparativo Internacional de la Recaudación por el Impuesto a los Ingresos (ISR) y al Consumo (IVA)
(Millones de dólares, miles de habitantes y % del PIB)

Periodo	Estados Unidos			Francia			España			Brasil			México		
	Miles. de Habitantes	PIB MDD	ISR-IVA % del PIB	Miles. de Habitantes	PIB MDD	ISR-IVA % del PIB	Miles. de Habitantes	PIB MDD	ISR-IVA % del PIB	Miles. de Habitantes	PIB MDD	ISR-IVA % del PIB	Miles. de Habitantes	PIB MDD	ISR-IVA % del PIB
2006	298,593	13,855,900	15.10	63,618	2,327,052	17.20	44,009	1,237,501	14.70	188,134	1,089,255	20.27	107,748	966,867	7.86
2007	301,579	14,477,625	15.20	64,012	2,666,805	16.80	44,784	1,443,500	15.30	189,997	1,366,853	20.40	109,115	1,043,472	8.21
2008	304,374	14,718,575	13.60	64,371	2,937,321	16.70	45,668	1,600,913	12.10	191,765	1,653,539	21.41	110,530	1,101,274	8.32
2009	307,006	14,418,725	11.60	64,702	2,700,658	14.90	46,239	1,458,111	10.50	193,490	1,622,311	20.08	112,006	894,950	7.79
2010	310,353	14,964,400	12.20	65,023	2,651,772	15.40	46,486	1,387,427	12.70	195,210	2,142,905	20.10	112,337	1,051,128	8.52
2011	312,616	15,517,925	13.20	65,343	2,865,304	16.10	46,667	1,455,867	11.90	196,935	2,474,636	21.21	114,890	1,171,185	8.64
2012	314,908	16,163,150	13.60	65,676	2,688,210	16.70	46,818	1,323,214	11.00	198,656	2,247,745	20.84	116,284	1,185,699	8.57
2013	317,135	16,768,050	14.10	66,028	2,807,306	17.30	46,704	1,358,687	12.10	200,361	2,246,037	21.13	117,644	1,260,915	9.07
2014	319,181	17,416,253	n.d.	66,070	2,902,330	n.d.	46,507	1,400,483	n.d.	202,768	2,244,131	n.d.	118,978	1,295,860	9.69
Promedio	309,527	15,366,734	13.58	64,983	2,727,418	16.39	45,987	1,407,300	12.54	195,257	1,898,601	20.68	113,281	1,107,928	8.52

Nota: MDD, Millones de dólares.

Fuente: Elaborado con Información de la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Ministerio de Hacienda de Brasil

De acuerdo con la tabla anterior, se observa que de 2006 a 2013, Francia reportó una población promedio de 65 millones de habitantes y un PIB de 2 billones 727 mil 418 mdd, lo que le significó obtener una recaudación por ISR e IVA del 16.39% del PIB; en tanto que México que contabilizó en promedio 113.2 millones de habitantes de 2006 a 2014, reportó un PIB promedio de 1 billón 107 mil 928 mdd de dólares y una recaudación por el cobro de los mismo impuestos de 8.52% del PIB nacional. Así, se destaca que a pesar de

que México tiene casi el doble de población que Francia, logró recaudar prácticamente la mitad en términos del PIB, de los que obtuvo el país Europeo (ver cuadro 6).

Con respecto a los Estado Unidos la brecha con México es más amplia en cuanto a población (309.5 millones de habitantes) y su PIB que equivale a 15 billones 366 mil 734 mdd, ya que con relación a la recaudación de los impuestos al ingresos y al consumo, el diferencial es menor pues la economía Estadounidense recaudó en promedio de 2006 a 2013 el 13.58% de su PIB, mientras que México obtuvo alrededor de 8.52% de nuestro PIB en el mismo periodo (ver cuadro 6).

Con respecto a Brasil y España que se pueden considerar economías de tamaño muy similares a la de México, se aprecia que México siguió siendo la economía que menos impuestos recibe. En Brasil que cuenta con una población de alrededor de 203 millones de habitantes y un PIB de 1 billón 898 mil 601 mdd, recaudó por ISR e IVA en promedio el 20.68% del PIB de 2006 a 2013, mientras que el ingreso por ISR e IVA en España, considerado uno de los países más afectado por la crisis financiera constituyó el 12.54% del PIB, tras una población promedio de alrededor de 45.9 millones de habitantes y un PIB promedio de 1 billón 407 mil 300 mdd de 2006 y 2013 (ver cuadro 6).

Derivado de lo anterior se destaca que la baja recaudación en nuestro país puede explicarse en gran medida a que la mayoría de la producción se sustentó en una baja participación del sector primario y los sectores secundario y terciario se encuentran en un escenario de mercado estrecho y en desarrollo; situación que contrasta con los sistemas fiscales de Francia y Estados Unidos, los cuales cuenta con una actividad primaria tecnificada, una industria altamente desarrollada y un sector servicio con alto potencial

económico, lo que hace que juntos generen un alto índice de utilidad, por lo que los ingresos fiscales que obtiene tanto Francia como Estados Unidos respecto a México son muy superiores. En tanto que la mayor recaudación de Brasil por estos impuestos fiscales podría estar vinculada al mayor número de contribuyentes, el nivel de tasas, el tamaño de la economía, entre otros.

Comentarios Finales

De los resultados alcanzados a lo largo del presente documento, se advierten que los sistemas tributarios en el mundo cuentan con un marco jurídico debidamente establecido, a través de la constitución y/o Códigos tributarios de cada País, donde cada uno de ellos establece su propia estructura y carga fiscal acorde a sus propias necesidades, mismas que han sido modificadas a lo largo del estudio con el fin de coadyuvar a incrementar su capacidad recaudatoria para mejorar el financiamiento del gasto público. En este sentido, resulta conveniente realizar los comentarios finales siguientes:

- El impuesto se define como el tributo o carga fiscal que los individuos de una comunidad o país determinado deben pagar al Estado que los representa, para que este, pueda financiar sus necesidades de gasto; como por ejemplo, gasto en educación, salud, obras públicas entre otros. Por ello, el principio rector de los impuestos es el de capacidad contributiva, ya que el valor del impuesto estará ligado a los principios de equidad y solidaridad social, donde a mayores ingresos, se deberá pagar más impuestos y a menores ingresos, menor será el gravamen que pagará al Estado.
- En este sentido, el cobro de impuestos es un acto de autoridad de parte del Estado a sus gobernados, donde se establece la obligación de contribuir de manera proporcional y equitativa a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipios. Así, los impuestos son considerados como instrumentos fiscales con los que cuenta el Estado para promover el crecimiento y desarrollo económico.

- Cabe destacar que la estructura de un sistema tributario, contempla diversas clasificaciones de impuestos, la más común, completa y reconocida, es aquella que distingue a los impuestos, directo e indirecto. Los impuestos directos, se caracterizan por gravar al ingreso o riqueza, el capital o el patrimonio y se cobran tanto a las personas físicas como morales; además de afectar en forma directa al sujeto del impuesto, por lo tanto no es posible trasladarlo a un tercero. Por su parte, los impuestos indirectos gravan especialmente ciertas transacciones, y recaen sobre la producción y el consumo, por lo cual su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final.
- Del análisis normativo a los sistemas tributarios de los países seleccionados, se encontró que la estructura tributaria de cada país se encuentra sustentada en los ordenamientos jurídicos, basados en su Constitución, las leyes impositivas, los Códigos Fiscales y/o de comercio y diversos ordenamientos jurídicos de carácter federal y local, donde se establecen las bases normativas de contribución que la población de los países seleccionados deben cumplir para que el Estado al que pertenecen, pueda desarrollar sus funciones propias.
- En México, el sistema tributario se encuentra reglamentado por la propia Constitución, las leyes impositivas, el Código Fiscal de la Federación y diversos ordenamientos jurídicos que establecen las bases normativas que indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etc., que los mexicanos deben contribuir para que el Estado pueda desarrollar sus funciones propias.
- En España, el Sistema Tributario se encuentra fundamentado en la Constitución Española de 1978, donde se establece que los ciudadanos deberán contribuir para el sostenimiento de los gastos

públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

- En Brasil, el Sistema Tributario Nacional es instituido por la propia Constitución, que determina que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán instituir tributos, para que los diferentes niveles de gobiernos pueda responder a sus necesidades de gasto.
- Por su parte, el sistema tributario de los Estados Unidos, se basa en el Código de Ingresos Internos, administrado por el Sistema de Ingresos Interno, donde la división tributaria entre los niveles de gobierno es muy compleja, principalmente en el cobro del Impuesto al Valor Agregado y el impuesto sobre los ingresos, ya que cada Estado y/o municipio administra y fija la cuota del impuesto.
- El sistema tributario francés está compuesto de un conjunto de impuestos, contribuciones a la seguridad social, tasas y derechos que son exigidos a través de la tesorería pública por el Gobierno Central, los Gobiernos locales y los organismos de la seguridad social. En este país, el parlamento francés vota anualmente los presupuestos generales del Estado para determinar el nivel de los impuestos.
- Por otra parte, en el análisis a la evolución de la recaudación obtenida por la aplicación de los impuestos más significativos y homogéneos entre sí (IVA e ISR), se encontró que representaron en conjunto, cerca del 8.5% del PIB., lo que se tradujo en aproximadamente el 37.5% de los ingresos totales obtenidos de 2006 a 2014, de los cuales el 21.4% fue de ISR y el 16.1 correspondió al ingreso por IVA. En 2014, la recaudación de ISR e IVA en conjunto constituyó el 9.7% del PIB y el 41.5% de los ingresos totales (3 billones 983 mil 411.6 millones de pesos).

- En cuanto a la recaudación de IVA e ISR en los Estados Unidos, se observa que contribuyeron con más del 50% del total de los ingresos y representaron alrededor del 13.5% del PIB estadounidense. No obstante, se aprecia que de 2006 a 2009, los ingresos por IVA e ISR descendieron del 56.5% al 49.8% del total de los ingresos, para luego iniciar un proceso de recuperación hasta representar el 55.5% del total de los ingresos obtenidos en 2013.
- En Francia, la estructura del sistema tributario se encuentra más equilibrado, ya que a pesar de que los ingresos por IVA e ISR constituyeron a lo largo del periodo de estudio alrededor del 16.4%, su proporción respecto a los ingresos totales fue de aproximadamente 38.3%, cifra muy similar al 37.5% que representaron los ingresos por IVA e ISR en los ingresos totales de México.
- Por su parte, los ingresos de IVA e ISR de Brasil mostraron un mayor dinamismo que los obtenidos por México, pese a que la economía del país Sudamericano es considerada muy similar a la nuestra. Entre el 2006 y 2013, los ingresos por estos impuestos constituyeron más del 20.5% del PIB y 60.4% respecto a los ingresos totales. En 2013, la recaudación de IVA e ISR constituyó el 21.1% y el 57.7% del total de los ingresos de Brasil.
- En España, las contribuciones por IVA e ISR fueron las más cercanas a las obtenidas por México del grupo de países seleccionados para el presente análisis. Entre 2006 y 2013, los ingresos por IVA e ISR representaron alrededor del 12.5% del PIB y 38.2% del total de la recaudación española. Así, en 2013, la tributación por IVA e ISR constituyó el 12.1% del PIB y 37.1% del total de las contribuciones españolas.

- En este sentido, se observa que México es uno de los países con menor carga fiscal a nivel mundial y específicamente, dentro de los sistemas tributarios de los países seleccionados, ya que México, sólo se encuentra por arriba de Brasil que de acuerdo a cifras disponibles a 2014 aplica un tributo máximo al ingreso de 27.5%, cifra menor al 30% de la tasa que se aplica en México a personas morales y a la tasa máxima de 35% que se establece al ingreso de personas físicas.
- Así, a lo largo del documento se observó que la eficiencia y eficacia de la recaudación de los ingresos tributarios de cualquier país, está vinculada a la diversidad de su estructura tributaria, al nivel de las tasas impositivas y al desarrollo y fortaleza de sus sectores productivos, considerados generadores potenciales de riqueza. Por ello, la baja recaudación en México, podría explicarse en gran medida a la menor carga fiscal y a la baja contribución del sector primario y los sectores secundario y de servicios que se encuentran en un escenario de mercado estrecho y en desarrollo, hecho que se contrapone con las políticas fiscales más eficientes que se aplican en países como Francia y Estados Unidos, los cuales cuentan con sectores productivos desarrollados, altamente tecnificados y con un elevado índice de utilidad, por lo que sus ingresos fiscales son muy superiores a los de México.

Fuentes de Información

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx.
- Cámara de Diputados, Leyes Federales y Estatales, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www.inegi.org.mx/>.
- Banco de México, en <http://www.banxico.org.mx/>.
- Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, en <http://www.oecd.org/>
- Amieva huerta Juan. “Finanzas Públicas en México”, Editorial Porrura, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2004^a.
- Arrijoa Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, p. 248.
- Ayala Espino Jose, Economía Pública: Una guía para entender al Estado.
- Ayala Espino José, Economía del Sector Público Mexicano.

- Programa Conjunto de la Tributación de la OCDE, Reforma Tributaria Para América Latina.
- Reflexiones sobre el sistema tributario en México, VI Foro Regional: "Hacia un Nuevo Proyecto de Desarrollo" 10 de junio de 2011.
- Rechkiman Benjamín, Política Fiscal Mexicana.
- Rosas Aniceto, Roberto Santillán. "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México"; Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1962.
- Santella, J. (2000), "La viabilidad de la Política Fiscal: 2000-2025." En Fernández, A. M. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. México DF: ITAM.
- Trigueros, I. Y A. M. Fernández (2000), "Análisis, Evaluación y Propuestas para una Reforma Tributaria." En Fernández, A. M. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. México DF: ITAM.
- Soto, Rangel Apolinar, "Finanzas Públicas y las Funciones del Estado." Universidad Autónoma de Aguascalientes, enero-abril de 2007.
- Facultad de Economía de la UNAM. "Marco Conceptual de los Impuestos".
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "El Ingreso Tributario en México"; Documento número CEFP/07/2005.

***LA ARMONIZACIÓN CONTABLE EN
MÉXICO AVANCES Y RETOS***

Presentación

La importancia de la armonización contable reside en la transparencia en el uso de los recursos públicos y la efectiva rendición de cuentas.

En este documento se analizará, identificará y describirá el proceso de armonización contable que inició en 2009 en México; a fin de establecer los avances y los retos pendientes en el año en que concluye el plazo establecido para su plena implementación en el país. Para ello se identificará el contenido de las reformas de 2008 que establecieron el marco normativo de la contabilidad gubernamental en México, así como la de 2012, que representó un avance en la revelación de información y la transparencia en el uso de los recursos por parte de las entidades federativas y municipios; se revisará el proceso de implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental a nivel federal y estatal; se conocerán los avances en materia de armonización contable en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en 2013 y finalmente, se señalarán los retos pendientes en materia de armonización contable y las necesidades de infraestructura, recursos humanos y materiales.

Hace diez años el panorama de la contabilidad gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno en nuestro país, mostraba una situación heterogénea en donde las entidades federativas tenían diferentes sistemas de contabilidad gubernamental; mismos que se modificaban cada tres o seis años, situación que no permitía una apropiada rendición de cuentas, y no propiciaba la transparencia. Este panorama cambio con la aprobación e implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a partir de 2009; sin embargo este ha sido un proceso lento, que en particular ha

encontrado serios obstáculos en los municipios que se caracterizan por la heterogeneidad y dispersión de muchos de ellos.

I. La Contabilidad Gubernamental

La contabilidad es un sistema de información para la toma de decisiones; a través de método contable se recoge, valora, clasifica y sintetiza la información relevante para sustentar las elecciones que realizan los involucrados en el proceso. Por ello, la presentación y los formatos deben ser los adecuados para informar en forma objetiva, comprensible (clara y asequible), relevante, fiable, íntegra, comparable y oportuna¹. A través de la contabilidad se preparan las cuentas anuales para informar de la situación económica y financiera de la empresa; los resultados obtenidos en cada ejercicio; e informar las causas de dichos resultados en los estados contables básicos: balance general; estado de resultados; estado de cambios en la situación financiera y estado de variaciones en el patrimonio o capital.

Actualmente, la globalización de la economía y el despliegue de las inversiones directas e indirectas más allá de las fronteras, hace necesario mejorar y armonizar los informes financieros en todo el mundo y formular las normas de contabilidad a seguir en la preparación de los estados financieros de las empresas que operan en diferentes países, ya que las normas contables estándares permiten a inversores, analistas y otros usuarios comparar fácilmente sus informes financieros.

¹Manuel Larran Jorge, Fundamentos de Contabilidad Financiera, Pirámide, 2008.

En virtud de que la información contable debe satisfacer necesidades de diferentes tipos de usuarios, se han establecido estándares internacionales para la presentación de la información a través de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), antes las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC). Las NIIF, son un conjunto de normas o leyes internacionales que regulan la información que debe presentarse en los estados financieros y la manera en que esa información debe aparecer en éstos. El establecimiento de estas normas en la presentación de la información financiera, facilita la comparabilidad de los estados financieros entre empresas que operan en distintos países. Éstas son emitidas por el International Accounting Standards Board (anteriormente, International Accounting Standards Committee).²

La Contabilidad Gubernamental es una rama de la Teoría General de la Contabilidad y se aplica específicamente a las organizaciones gubernamentales, cuya actividad está regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas emanadas de ella, una base legal y normas técnicas que la particularizan de aquella que rige para las empresas privadas. Las principales diferencias entre ambos sectores son: ³

- a) El objeto de la contabilidad gubernamental es contribuir, entre otros propósitos, a la gestión y economía de la hacienda pública; en tanto que, la contabilidad del sector privado se enfoca en la empresa;
- b) La información financiera del sector público debe presentarse con estricto apego al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

² <http://www.nicniif.org/home/>.

³ SHCP, Manual de Contabilidad Gubernamental.

(LGCG) y, en general, sus estados financieros se orientan a informar si la ejecución del presupuesto y de otros movimientos financieros se realizaron dentro de los parámetros legales y técnicos autorizados; en tanto la información de las empresas se enfoca a la marcha del negocio, su solvencia, y la capacidad de resarcir y retribuir a los propietarios su inversión a través de repartos de utilidades o rendimientos.

- c) El presupuesto para los entes públicos conlleva responsabilidades formales y legales, ya que se trata del documento esencial en la asignación, administración y control de recursos; mientras que, en las entidades privadas tiene características estimativas y orientadoras de su funcionamiento.
- d) La información generada por la contabilidad gubernamental es de dominio público, está basada en el registro de operaciones económico-financieras realizadas con recursos de la sociedad y como tal, es de divulgación obligatoria e informa sobre los resultados de la gestión pública. En la empresa privada es potestad de su estructura organizativa, divulgar los resultados de sus operaciones y el interés se limita a los directamente involucrados con la propiedad de dicha empresa, excepto hecha de las que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores.

Por otra parte, la contabilidad gubernamental se define como “la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar

información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.”⁴

I.1. El Marco Conceptual de la Contabilidad Gubernamental

El Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental (MCCG), es la base del Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) para los entes públicos. Establece los criterios para el desarrollo de normas, valuación, contabilización, obtención y presentación de información contable y presupuestaria, en forma clara, oportuna, confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas e interesados en las finanzas públicas.⁵

El Marco es aplicable a todos los entes públicos que se desarrollan en un entorno jurídico que regula su naturaleza, objetivos y operación, desde su creación hasta su extinción. Este entorno les otorga facultades y establece límites para el desarrollo de sus funciones, por estar sujeto al principio de legalidad.⁶

Los propósitos del Marco son:

- a) Establecer los atributos esenciales para desarrollar la normatividad contable gubernamental;
- b) Referenciar la aplicación del registro en las operaciones y transacciones susceptibles de ser valoradas y cuantificadas;

⁴ SHCP, ídem.

⁵ Ley General de Contabilidad Gubernamental, Artículo 21.

⁶ CONAC, Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental. DOF, 20 de agosto de 2009.

c) Proporcionar los conceptos imprescindibles que rigen a la contabilidad gubernamental, identificando de manera precisa las bases que la sustentan;

d) Armonizar la generación y presentación de la información financiera.

Dentro del Marco se desarrolla el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG). Se conforma por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, extinguir, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación económica, financiera y patrimonial del ente público.⁷ El SCG se incorpora al el Sistema de Cuentas Nacionales o Sistema de Contabilidad Nacional, que consolida las operaciones económicas financieras que llevan a cabo los agentes económicos residentes del país en un periodo, con objeto de derivar los principales resultados macroeconómicos (consumo, inversión, balanza comercial, gasto de gobierno, entre otros).

Dentro del SCG participan el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), su Comité Consultivo; las instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental de los entes públicos; los entes públicos y sus representantes legales, responsables del registro, preparación, emisión y presentación de la información.

El SCG tiene como objetivos facilitar la toma de decisiones con información veraz, oportuna y confiable, con el fin de optimizar el manejo de los recursos;

⁷ Ídem.

emitir, integrar y/o consolidar los estados financieros, así como producir reportes de todas las operaciones de la Administración Pública; permitir la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto; registrar de manera automática, armónica, delimitada, específica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestarias obteniendo un registro único, simultáneo y homogéneo; atender requerimientos de información de los usuarios; facilitar el reconocimiento, registro, seguimiento, evaluación y fiscalización de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos, así como su extinción; dar soporte técnico-documental a los registros financieros para su seguimiento, evaluación y fiscalización; y permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas.

Dentro de las características del SCG destacan: integra en forma automática la operación contable con el ejercicio presupuestario; efectúa los registros considerando la base acumulativa (devengado) de las transacciones; registra de manera automática y, por única vez, en los momentos contables correspondientes; efectúa la interrelación automática los clasificadores presupuestarios, la lista de cuentas y el catálogo de bienes; realiza en las cuentas contables, el registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos; facilita el registro y control de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de los entes públicos; genera, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria; su estructura permite la obtención de la información sobre producción física de las mismas áreas que originan la información contable y presupuestaria, con objeto de construir relaciones de insumo-producto y la aplicación de indicadores de evaluación del desempeño y determinación de costos de la producción pública; su diseño posibilita el procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información; respalda con la documentación original que

comprueba y justifica los registros efectuados, el registro de las operaciones contables y presupuestarias.

Otro elemento del Marco lo constituyen los Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental, que son los elementos que configuran el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), inciden en la identificación, el análisis, la interpretación, la captación, el procesamiento y el reconocimiento de las transformaciones, transacciones y otros eventos que afectan al ente público. Sustentan el registro de las operaciones, la elaboración y presentación de estados financieros con la finalidad de uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables:⁸

Los postulados son: Sustancia Económica, Entes Públicos, Existencia permanente, Revelación Suficiente, Importancia relativa, Registro e Integración presupuestaria, Consolidación de la Información Financiera, Devengo Contable, Valuación, Dualidad Económica, Consistencia.

Los principales usuarios de la información serán el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas de los Estados; la Auditoría Superior de la Federación (ASF); las entidades de fiscalización y los órganos de control; los entes públicos; entidades de financiamiento; y el público en general.

I.2. El Sistema de Contabilidad Gubernamental

El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) se fundamenta en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III, artículo 73, Fracción XXVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece, entre otras

⁸ CONAC, Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.

facultades del Congreso, la de "expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial con el fin de garantizar su armonización a nivel nacional".⁹

En el marco de la citada atribución, el Congreso de la Unión aprobó la LGCG que rige en la materia a los tres órdenes de gobierno y, crea el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), como órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y lo faculta para la emisión de normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que deben aplicar los entes públicos. Por su parte, el artículo 1 de la LGCG, establece que la misma " es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales". En tal contexto, el artículo 33 de la LGCG, dispone que la contabilidad gubernamental deba considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

El SCG se integra por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, procesar, exponer e interpretar en forma sistemática, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73.

la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

Su implementación es la última etapa del proyecto de armonización, lo que requiere que los entes obligados hayan adoptado y adaptado los documentos emitidos por el CONAC. El sistema informático de contabilidad debe permitirles llevar a cabo las siguientes actividades:

1. Cargar los datos al sistema;
2. Hacer pruebas para verificar su correcto funcionamiento;
3. Capacitar a los usuarios del sistema; y
4. Evaluar si el sistema cumple con lo requerido por la Ley de Contabilidad Gubernamental.

El sistema al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos y generará periódicamente estados financieros de los entes públicos, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, expresados en términos monetarios, en los que se incluya la información que permita la adecuada interpretación de la situación económica y financiera, de tal modo que se reflejen con fidelidad y claridad los resultados alcanzados en el desarrollo de las atribuciones otorgadas jurídicamente.

I.3. Armonización Contable

El Artículo 4 de la LGCG, define armonización como la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas. Por ende la armonización contable va más allá del mero cambio de códigos y estructuras, se trata de un cambio de procesos consensados para tener una contabilidad nacional. Como se aprecia en la Figura 1, para llevar a cabo la armonización, primero deben realizarse un diagnóstico y análisis, para identificar las brechas entre la situación actual y el estado deseado para cumplir con los requerimientos; luego viene la reclasificación y conversión, en donde se reelaboran los manuales de contabilidad, catálogos de cuentas, clasificaciones presupuestarias, para atender las necesidades de todos los entes obligados y posteriormente la homologación y consolidación. En estas etapas deben participar todos los entes obligados para que el resultado refleje sus necesidades. Las siguientes etapas consisten en la adopción de estos lineamientos y su posible modificación, en función de los requerimientos de los entes obligados. Lo que le da un carácter dinámico al proceso, por ello las normas se emitieron en más de una ocasión para ir adecuándolas a los demandas del momento.

Figura 1. Definición de Armonización Contable

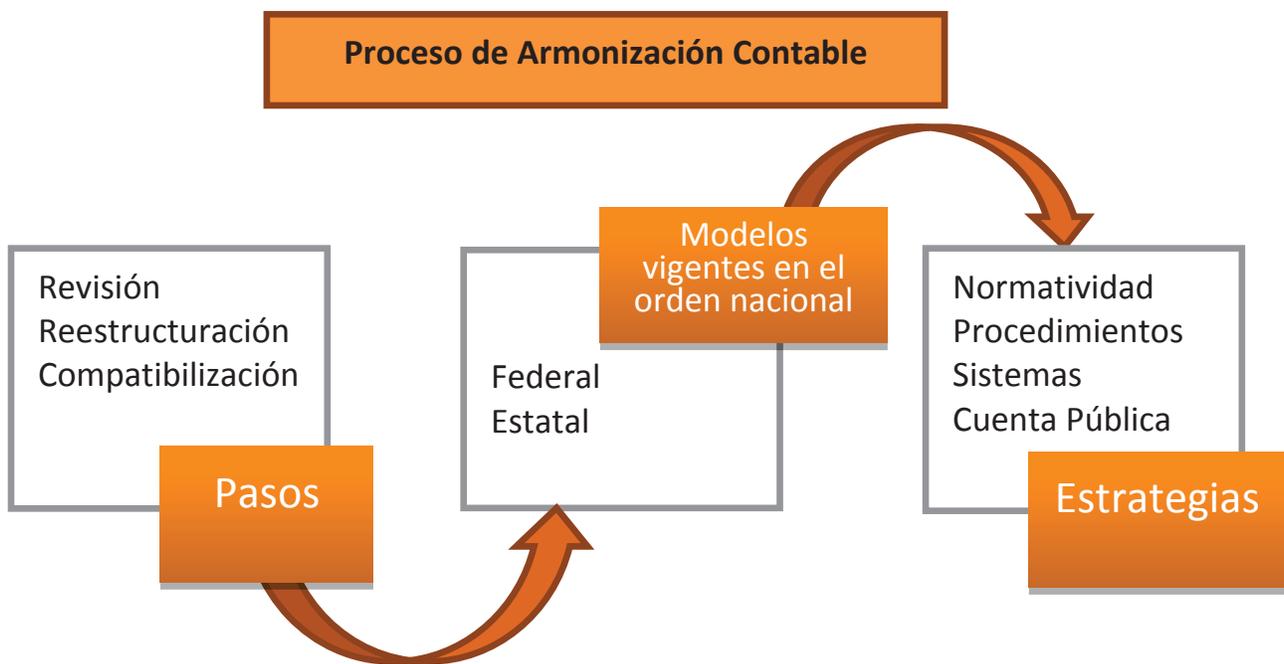


Fuente: Consejo Estatal de Armonización Contable para Guanajuato, <http://ceac.guanajuato.gob.mx>

El proceso de Adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas, procedimientos para el registro de operaciones, información a generar y contenidos de los principales informes es una tarea de largo plazo, que requerirá el compromiso de los entes obligados para su implementación y la modificación de sus marcos normativos para adoptar las normas.

La armonización va más allá de la homologación de características de los sistemas contables, significa una profunda modificación de los procesos a través de acuerdos entre los diferentes entes obligados para llegar a un fin común.

Figura 2. Etapas en el proceso de la Armonización Contable



Fuente: Consejo Estatal de Armonización Contable para Guanajuato, <http://ceac.guanajuato.gob.mx>

I.4. Información financiera, gubernamental y Cuenta Pública

En lo concerniente a la información financiera gubernamental, la LGCG señala el detalle que debe contener, según se trate de información contable, presupuestaria o programática.

La Cuenta Pública, como mínimo “incluirá información contable, presupuestaria, programática y un análisis cualitativo de los indicadores de

postura fiscal vinculándolos con los objetivos y prioridades definidas en el programa económico.”

La información generada en todos los poderes y órdenes de gobierno será accesible, por medio electrónico, tanto a las legislaturas para su escrutinio y fiscalización, como a la sociedad.

De acuerdo con el Artículo 46 de la LGCG, el sector público deberá generar:

- información contable: incluye estados de situación financiera, de variación de la hacienda pública, de cambios en la situación financiera, analítico del activo, analítico de la deuda y otros pasivos (de corto y largo plazo, internos y externos, por fuentes de financiamiento, moneda y país acreedor), informes sobre pasivos contingentes y notas a los estados financieros;
- Información presupuestaria: se conforma por los estados analíticos de ingresos y del ejercicio del presupuesto, en sus respectivas clasificaciones; endeudamiento neto, intereses de la deuda y un flujo de fondos en donde se resuman las operaciones y los indicadores de postura fiscal;
- Información programática: contendrá el gasto por categoría programática, programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados; y la información complementaria necesaria para generar las cuentas nacionales y atender los requerimientos de información de organismos internacionales.

Este detalle de información aplica para el Gobierno Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las entidades federativas, y las entidades y órganos autónomos, en la medida que corresponda.

La Cuenta Pública se basará en los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que emane de los registros de los entes públicos. Como mínimo “incluirá información contable, presupuestaria, programática y un análisis cualitativo de los indicadores de postura fiscal vinculándolos con los objetivos y prioridades definidas en el programa económico.” (Art. 53)

I.5. Registro y Valuación del Patrimonio

La LGCG señala en el artículo tercero: “La contabilidad gubernamental determinará la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros”. Para ello, en el Artículo Transitorio Tercero de la misma ley, se faculta al CONAC para emitir las Reglas de Registro y Valoración de Patrimonio.

Por registro patrimonial se entiende aquel auxiliar de los bienes que por su naturaleza sean inalienables e imprescindibles, bienes muebles e inmuebles, incluyendo monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

La contabilidad patrimonial se encarga de definir la hacienda pública o patrimonio del ente público; a diferencia de la contabilidad presupuestal que registra la erogación o el ingreso que se han aprobado en el presupuesto, de esta última se derivan situaciones que patrimonialmente debe reconocer, por lo que sus resultados, aunque tienen la misma base, son diferentes. La

presupuestal registra el ejercicio presupuestal y la patrimonial determina y controla los activos y pasivos que surgen de la primera.¹⁰

Estas normas se aplican a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación; a las Entidades Federativas; los entes autónomos de la Federación y de las Entidades Federativas, los Ayuntamientos de los Municipios; y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; exceptuando las entidades de la Administración Pública Paraestatal – ya sean Federales, Estatales o Municipales–, le corresponderá al CONAC determinar la forma en que éstas, se ajustarán a la norma, atendiendo a su naturaleza.

La LGCG en su Título III, Capítulo II, artículo 23 establece los bienes muebles e inmuebles que los entes públicos registrarán en su contabilidad:

- I. "Los inmuebles destinados a un servicio público.
- II. Mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos, y
- III. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el consejo determine que deban registrarse." excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos conforme a la Ley de la materia.

Los registros contables de estos bienes se realizarán en cuentas específicas del activo y deberán ser inventariados. Este inventario deberá estar debidamente conciliado con el registro contable. En el caso de los bienes

¹⁰ CONAC, Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio.

inmuebles, no podrá establecerse un valor inferior al catastral que le corresponda. Los registros contables reflejarán, en la cuenta específica del activo que corresponda, la baja de los bienes muebles e inmuebles.

Los bienes considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos y que se exceptúan en la fracción I del artículo 23, se rigen por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como la Ley General de Bienes Nacionales, que señalan lo siguiente:

"Son monumentos arqueológicos los bienes inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas."

"Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares..." son considerados monumentos históricos.

"Los Institutos respectivos harán el registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas, deberán inscribir ante el Registro que corresponda, los monumentos de su propiedad".

"...Los inmuebles federales considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas,

Artísticos e Históricos o la declaratoria correspondiente, no podrán ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación..."

Estos bienes por su naturaleza, son inalienables e imprescriptibles y no tienen un valor cuantificado en términos monetarios y tampoco un registro contable. En este sentido corresponde a los entes públicos elaborar un registro auxiliar sujeto a inventario de los bienes muebles o inmuebles bajo su custodia que cumplan con estas características.

La LGCG en su artículo 26 establece que no se registrarán los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; y artículo 42, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); ni los de uso común en términos del artículo 7, de la Ley General de Bienes Nacionales con excepción de los mencionados en las fracciones VII, X, XI y XIII. (Véase anexo 1).

Los Criterios sobre el Registro Contable de las Operaciones emitidos por el CONAC, son los siguientes:

1. Registros contables con base acumulativa.
2. Registrar gasto conforme fecha de realización, no de pago.
3. Registrar el ingreso cuando exista jurídicamente el derecho de cobro.
4. Etapas del presupuesto de egresos: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.
5. Etapas del presupuesto de ingresos: estimado, modificado, devengado y recaudado.
6. Mantener registro histórico detallado de las operaciones en libros.

7. Llevar registros auxiliares
8. Registrar las operaciones presupuestarias y contables con ajuste a catálogos de cuentas alineados al plan de cuentas.
9. Disponer de instrumentos para generar registro automático y por única vez de operaciones presupuestarias y contables.
10. Respalda la contabilización de operaciones con la documentación.
11. Registrar, valorar y mantener actualizadas las provisiones que se constituyan para hacer frente a pasivos de cualquier naturaleza.
12. Conservar y poner a disposición comprobantes y libros contables

Las obligaciones relacionadas con el registro patrimonial señalan que se deberá:

1. Realizar los registros contables en cuentas específicas del activo.
2. Levantar inventario físico de los bienes que se registran.
3. Conciliar inventario físico con el registro contable.
4. No establecer un valor inferior al catastral en el caso de bienes inmuebles.
5. Incluir en el inventario lo bienes que adquieran dentro de un plazo de 30 días hábiles.
6. Reflejar la baja de bienes muebles e inmuebles en la cuenta específica del activo.
7. Reflejar el grado de avance de la obra en proceso en forma objetiva y comprobable en la cuenta contable específica del activo.

8. Publicar inventario de sus bienes en Internet, actualizándolo al menos cada 6 meses. Los municipios podrán recurrir a otros medios de acceso público.
9. Entregar a través de acta de entrega recepción bienes no inventariados o en proceso de registro.

En el caso de las obras públicas, se tendrán que identificar para su manejo y registro contable tres tipos de obras:

1. Obras públicas capitalizables. Son aquellas realizadas por el ente público en inmuebles que cumplen con la definición de activo e incrementan su valor.¹¹ Al concluirse la obra se deberá transferir el saldo al activo no circulante que corresponda y el soporte documental del registro contable será el establecido por la autoridad competente (acta de entrega-recepción o el documento que acredite su conclusión).
2. Obras del dominio Público: es aquella realizada por el ente público para la construcción de obra pública de uso común. Al concluir ésta se deberá transferir el saldo a los gastos del periodo en el caso que corresponda al presupuesto del mismo ejercicio; en el caso de las erogaciones de ejercicios anteriores, se reconocerá en el resultado de éstos, para mostrar el resultado real de las operaciones del ente

¹¹ El activo es un *recurso controlado por un ente público, identificado y cuantificado en términos monetarios del que se esperan fundamentalmente beneficios futuros, derivado de operaciones ocurridas en el pasado, que han afectado económicamente a dicho ente público*. CONAC, Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio.

público a una fecha determinada, excepto por las consideradas como infraestructura.

3. Obras Transferibles: se trata de la realizada por un ente público a favor de otro ente público. Estas deberán permanecer como construcciones en proceso hasta concluir la obra, en ese momento, con el acta de entrega-recepción o con la documentación comprobatoria como soporte, se deberán reclasificar al activo no circulante. Una vez que se apruebe su transferencia se darán de baja del activo.
4. Inversiones consideradas como infraestructura realizadas por los entes públicos en los bienes previstos en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales. Corresponden a activos no corrientes que se materializan en obras de ingeniería civil o en inmuebles, utilizados por la generalidad de los ciudadanos o destinados a la prestación de servicios públicos, adquiridos a título onerosos o gratuito, o construidos por el ente público, y que cumplen los siguientes requisitos:
 - Ser parte de un sistema o red;
 - Tienen la finalidad específica que no suele admitir otros usos alternativos.

En el costo de la obra se deberá incluir el de la elaboración del proyecto, la construcción y la supervisión, así como los gastos y costos relacionados con la misma, generados hasta su conclusión, independientemente de la fuente de financiamiento.

Otros elementos que se contabilizan son los inventarios y almacenes, activos intangibles (monto de derechos por el uso de propiedad industrial, comercial, intelectual y otros); reparaciones, adaptaciones o mejoras, reconstrucciones y gastos por catástrofes; estimación para cuentas incobrables, depreciación,

deterioro y amortización del ejercicio y acumulada de bienes; activos retirados del uso sin posibilidad de utilizarlos de nueva cuenta; bienes sin valor de adquisición o sobrantes; bienes no localizados.

El inventario de bienes muebles e inmuebles debería haberse integrado, a más tardar el 31 de diciembre de 2011, por las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de la Federación; y el 31 de diciembre de 2012, por las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Marco Normativo de la Contabilidad Gubernamental

II.1. La Reforma Constitucional de 2008

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Un objetivo de esta reforma fue dotar a la Cámara de Diputados de facultades para la expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental, y promover así la presentación homogénea de información financiera, patrimonial y de ingresos y egresos, por parte de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales (Artículo 73, frac. XXVIII). El artículo segundo transitorio de la reforma estableció como plazo para aprobar estas leyes y las reformas

procedentes, un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, esto es, mayo de 2009.

En cumplimiento de este compromiso, la Cámara de Diputados aprobó unánimemente LGCG y publicó en el DOF, el Decreto que establece su vigencia a partir del primero de enero de 2009.

En ese momento, la situación prevaleciente en materia de contabilidad gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, se caracteriza por el empleo de términos, metodologías, criterios y formatos de presentación de información heterogéneos, dificultando comparar, transparentar y hacer efectiva la rendición de cuentas y fiscalización del gasto. La reforma aludida, incluyó modificaciones al artículo 134 constitucional, que extienden la aplicación del presupuesto basado en resultados a los estados y municipios, al establecer la obligatoriedad, por parte de los gobiernos locales, de llevar a cabo la evaluación de los recursos federales a través de indicadores, resultados y metas. Reforzando, así la necesidad de homologar la información en los tres niveles de gobierno.

II.2. La Ley General de Contabilidad Gubernamental

La LGCG está compuesta por seis títulos que abordan el objeto y definiciones; la rectoría de la armonización contable; el sistema de contabilidad gubernamental, destacando el registro patrimonial; a continuación se detalla cómo deberá integrarse la información financiera gubernamental y el contenido de la Cuenta Pública, los requerimientos de transparencia y difusión de la información financiera, particularmente en las entidades federativas, así como las sanciones previstas. Algunos de estos temas se encontraban

normados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Título Quinto, artículos 86 a 105, mismos que se derogaron para evitar conflictos con la nueva Ley.

El objeto de la LGCG es “establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.” (art. 1). Su ámbito de aplicación son todos los poderes y todos los órdenes de gobierno, incluyendo los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, (federales, estatales o municipales) y los órganos autónomos, federales y estatales.

La LGCG establece en su artículo 16, los aspectos relacionados con el registro de las operaciones, así señala que el sistema de contabilidad gubernamental “registrará de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos.” La contabilidad se hará con base acumulativa y las transacciones se registrarán de acuerdo al gasto devengado, esto es, “en el momento en que se realicen, independientemente de su pago.” El sistema generará en “tiempo real los estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información” requerida, ya que la contabilidad contará con registros auxiliares que demuestren el avance presupuestario y contable.

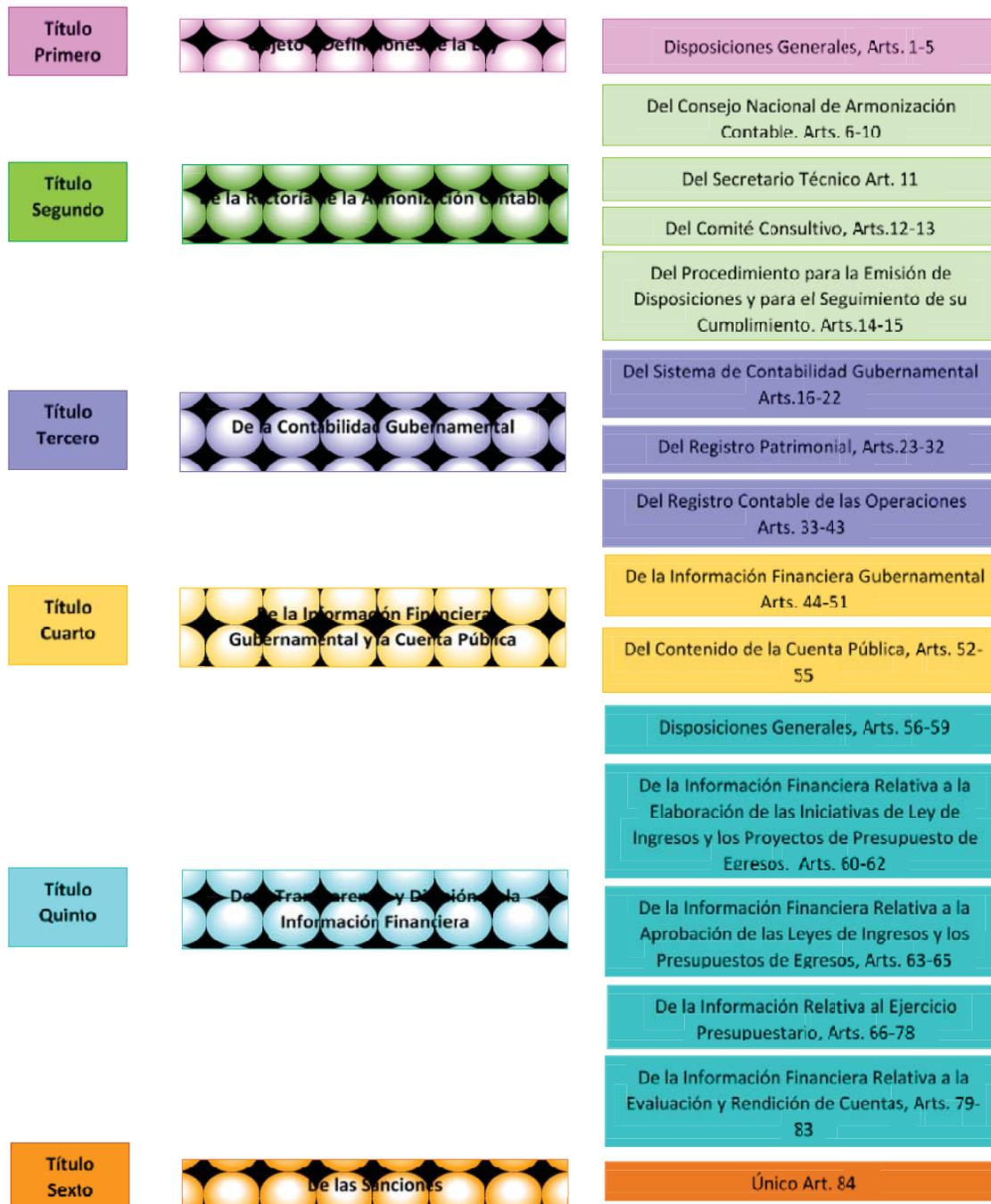
Cabe señalar que la LGCG introduce, por primera vez, la obligación de generar un registro patrimonial de bienes muebles e inmuebles del Gobierno Federal, para ello, en el artículo 23 obliga a los entes públicos a registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles a su servicio.

La información generada será accesible, por medio electrónico, tanto a las legislaturas para su escrutinio y fiscalización, como a la sociedad.

De la LGCG se deriva como estructura el CONAC, cuya misión será coordinar, en los tres órdenes de gobierno, el proceso de armonización contable. A éste lo auxiliará el Secretario Técnico, con el apoyo de un Comité Consultivo que se encargará de la propuesta de creación o modificación de las normas contables y la emisión de la información financiera, normas sobre el registro y valuación del patrimonio, la propuesta de las acciones de capacitación y la elaboración de las reglas de operación y el programa anual de trabajo, mismo que deberá publicarse en el DOF. El CONAC debe sesionar cuando menos tres veces al año.

Al CONAC le toca emitir los criterios técnicos precisos que requerirá la aplicación de la Ley, (marco conceptual, plan de cuentas, contenido de los manuales, requerimientos de información, lineamientos del sistema de costos, reglas de operación del consejo y del comité, marco metodológico, programas anuales de trabajo, entre otros). La Ley no señala si en el año 2012, una vez en marcha el sistema de contabilidad gubernamental, se extinguirá el CONAC, o continuará funcionando, lo que si queda claro es que los miembros del CONAC y del Comité Consultivo no percibirán remuneración alguna por su participación, (Artículo 6).

Figura 3. Estructura de la Ley General de Contabilidad Gubernamental



Fuente: Elaborado con información de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2013.

El Comité Consultivo se integrará por los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el director del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), cuatro representantes de los municipios, uno de la Auditoría Superior de la Federación, de las entidades estatales de fiscalización; de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y de otras organizaciones de profesionales expertos que el CONAC determine.

El artículo octavo transitorio señala la obligación del CONAC de publicar trimestralmente en Internet la información sobre el avance en el esquema de implementación de la Ley.

El artículo noveno transitorio prevé que el Presupuesto de Egresos de la Federación disponga de un Fondo Concursable para otorgar subsidios a las entidades federativas y municipios para apoyarlos con el proceso de implementación de la LGCG.

El artículo décimo transitorio señala que los gobiernos federal y de las entidades federativas “formularán un programa de instrumentación de su proceso de transformación”, que se ajustará a las fechas del esquema de implementación.

De esta forma, la contabilidad gubernamental, además de permitir elaborar la Cuenta Pública, proporcionará información para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

II.3. La reforma a la LGCG de 2012.

En septiembre de 2012, el Ejecutivo federal presentó como Iniciativa preferente una reforma a la LGCG. Esta reforma básicamente introduce en la LGCG el Título V sobre Transparencia y Difusión de la Información Financiera, en donde se integran los artículos 56 a 83.

El Capítulo I integra los artículos 56 a 59 y el Capítulo II del 60 al 62. El artículo 56 señala que la información financiera de los entes públicos en las etapas de programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas deberá estar disponible en internet, de acuerdo a los formatos establecidos por el CONAC y se anexará a los informes periódicos y a la Cuenta Pública. La LGCG vigente no contemplaba el momento de la preparación de la iniciativa de la ley de ingresos y tampoco el proyecto de presupuesto

El artículo 57 adiciona que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como sus homólogos estatales establecerán en sus páginas de internet los enlaces a la información financiera de todos los entes del gobierno, incluyendo los municipios. En el caso de aquellos con una población menor a 25 mil habitantes, serán auxiliados por la Secretaría de Finanzas Estatal correspondiente.

El artículo 58 requiere que la información financiera se difunda en forma trimestral y que estén disponibles en internet por lo menos los datos correspondientes a los últimos seis años.

El artículo 59 le arroga la facultad de evaluar anualmente la calidad de la información financiera, al Comité, mismo que podrá emitir las recomendaciones pertinentes.

Los artículos 60, 61 y 62 describen la información financiera que deberá estar disponible con motivo de la elaboración de las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, incluyendo de manera relevante las fuentes de ingresos, las obligaciones pasivas, el gasto en servicios personales y los programas sujetos a evaluación de desempeño.

El Capítulo III, que contiene los artículos 63 a 65 establece la información financiera que deberá estar disponible en las respectivas páginas de internet de los gobiernos federales, estatales y municipales, con ocasión de la aprobación de las Leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

En el capítulo IV se agrupan los artículos 66 a 78. En éstos se pone de manifiesto la información financiera referida al ejercicio presupuestario. Se retoma la importancia de difundir la información sobre las obligaciones pasivas (deuda pública), así como los calendarios de gasto, los registros contables y las cuentas bancarias donde se realizan los traspasos. De manera relevante destaca en los artículos 73 al 77 los requerimientos sobre los servicios personales que sirven de base para el ejercicio de los fondos educativos (FAEB y FAETA), de salud, desarrollo social y de seguridad pública del ramo 33; mismos que se encuentran incorporados en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2012, así como los recursos destinados a obra pública por el FAIS y el FORTAMUN¹². El artículo 78 replica la

¹² Al respecto, la ASF concluyó en su Informe de Resultados 2010 respecto al FAETA, que “una parte importante de los recursos del fondo se destina para atender compromisos de las ex delegaciones federales, tanto del CONALEP como del INEA, siendo los compromisos laborales del personal administrativo y de apoyo de ambos organismos ejecutores de los recursos del fondo a los que se destina un porcentaje mayor de recursos, en tanto que a la parte sustantiva del fondo se destina una menor proporción. Por otra parte, “la creación de sindicatos

información que requiere el decreto de Presupuesto en el mismo artículo 10, sobre las obligaciones pasivas de las entidades.

Este apartado constituye la innovación más relevante, ya que los gobiernos estatales no cuentan con información fidedigna sobre el tamaño de las plantillas laborales, la duplicidad de los nombramientos, la cantidad de elementos comisionados a tareas sindicales, entre otros datos que no permiten una evaluación exhaustiva del ejercicio de los fondos del ramo 33 en las entidades federativas.

El capítulo V aborda la última etapa: la información financiera relativa a la evaluación y rendición de cuentas y comprende los artículos 79 a 83. Entre la información que debe estar disponible en internet en esta etapa se encuentra el Programa Anual de Evaluación, las metodologías e indicadores de desempeño, las evaluaciones concluidas y los evaluadores; estas deberán ser lo más homogéneas posibles para todos los niveles de gobierno. De la misma

estatales del personal docente ha ocasionado una problemática para el pago de prestaciones no consideradas en los convenios de federalización, por lo que se hace necesario regularizar las prestaciones laborales del sistema de educación tecnológica, así como del personal docente que se contrata bajo el régimen de honorarios.”

En cuanto a la revisión del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), la ASF encontró: Pagos improcedentes a personal que no es beneficiario del Programa de Carrera Magisterial o pagos superiores a los niveles de estímulo autorizados; pagos improcedentes a trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo o a otra dependencia; pago de compensaciones discrecionales otorgadas a empleados, sin estar previstas en la normativa o contar con las evaluaciones requeridas; pago de prestaciones, compensaciones, bonos o estímulos estatales a personal federalizado; pagos con cargo a centros de trabajo no financiados con el FAEB (nivel medio superior, superior o áreas no vinculadas con la educación básica o la formación de docentes). Consultado en línea en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Indice/Ejecutivo.htm>.

manera se deben actualizar los indicadores de los fondos del ramo 33, así como de los programas y convenios a través de los cuáles se transfieren recursos federales. Junto con esta actualización la SHCP hará pública el avance de las entidades en la implementación del Presupuesto basado en Resultados y el logro de los objetivos de los ramos.

Corresponde a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a los órganos de fiscalización locales vigilar la calidad de información que entregan los gobiernos estatales y municipales. La ASF deberá hacer público su programa anual de auditorías poniendo especial énfasis en los fondos de aportaciones federales destinados al pago de servicios personales, a la realización de obras públicas y a la prestación de servicios públicos, así como al pago de deuda pública de los gobiernos locales.

En el caso de la información de los fondos de aportaciones, la Iniciativa sube a rango de Ley una disposición que se encuentra actualmente en el Decreto del presupuesto de Egresos de la Federación, así como refuerza otras disposiciones contenidas en la Ley, respecto a la difusión electrónica de la información financiera.

Los artículos 84 a 86 Constituyen el Título Sexto De las Sanciones y señalan las sanciones correspondientes a los funcionarios que incumplen la Ley, en particular se introduce el artículo 86, que señala pena de dos a siete años de prisión y multa de mil a quinientos mil días de salario mínimo general en el Distrito Federal, a quien de forma dolosa incumpla la LGCG.

Finalmente, en los transitorios se señala que la Federación, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales del D.F., tienen un plazo de seis meses para llevar a cabo las reformas legales y administrativas

necesarias para la implementación de las medidas contenidas en la LGCG. Corresponderá nuevamente al CONAC, establecer los tiempos para que los gobiernos locales cumplan con lo establecido en la LGCG, a la vez que emitirá las normas y formatos para el cumplimiento del Título V de la LGCG, entre otras disposiciones.

II.4. Emisión de lineamientos, reglas, manuales y normas por el CONAC.

La LGCG estableció el procedimiento para emitir los principios generales a partir de los cuales se homologará la información en los tres órdenes de gobierno, considerando las particularidades de todas las entidades federativas y municipios. El órgano rector es el Consejo Nacional de Armonización Contable “CONAC”, encargado de elaborar y aprobar las normas, reglas, lineamientos y metodologías que emplearán todos los entes públicos en México. A éste lo auxilia el Comité Consultivo. De acuerdo con la LGCG estas dos figuras funcionan de la siguiente manera:

- 1) el Consejo Nacional de Armonización Contable, integrado por un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas del país, un representante de la ASF, un representante de las entidades estatales de fiscalización, el director general del INDETEC, un representante de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos, un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, entre otros que pueden ser invitados por los miembros.
- 2) el Comité Consultivo está integrado por los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas a que se refiere el artículo 20, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal, un

representante de la Auditoría Superior de la Federación, un representante de las entidades estatales de fiscalización, el director general del INDETEC, un representante de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos, un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y los representantes de otras organizaciones de profesionales expertos en materia contable que sean invitados por el consejo

Las facultades del CONAC son:

- Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los clasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas, que hayan sido formuladas y propuestas por el secretario técnico.
- Emitir los requerimientos de información adicionales y los convertidores de las cuentas contables y complementarias, para la generación de información necesaria, en materia de finanzas públicas, para el sistema de cuentas nacionales y otros requerimientos de información de organismos internacionales de los que México es miembro.
- Emitir lineamientos para el establecimiento de un sistema de costos.
- Emitir las reglas de operación del consejo, así como las del comité.
- Emitir su programa anual de trabajo.
- Solicitar la elaboración de estudios al secretario técnico.

- Emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos.
- Nombrar a los representantes de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que integren el consejo y el comité.
- Analizar y, en su caso, aprobar los proyectos que someta a consideración el secretario técnico.
- Analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación.
- Determinar las características de los sistemas que se aplicarán de forma simplificada por los m municipios con menos de veinticinco mil habitantes.
- Realizar ajustes a los plazos para la armonización progresiva del sistema.
- Las facultades del comité son:
 - Proponer al secretario técnico la creación o modificación de normas contables y de emisión de información financiera.
 - Emitir opinión sobre las normas contables, de emisión de información financiera y las relativas al registro y valuación del patrimonio que formule el secretario técnico.
 - Proponer y apoyar las acciones necesarias para la capacitación de los usuarios de la contabilidad gubernamental.

- Elaborar sus reglas de operación y programa anual de trabajo en atención a las facultades del consejo.

Para llevar a cabo el proceso de armonización contable en los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con lo establecido en la LGCG, el CONAC emitió 74 ordenamientos, contando la LGCG. Esta serie de lineamientos se clasifican en los siguientes grupos:

- Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).
- Marco Conceptual y Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental.
- Clasificadores Presupuestarios
- Plan de Cuentas
- Instructivo de Cuentas
- Guías Contabilizadoras y modelos de asientos
- Estados financieros contables
- Estados presupuestarios
- Estados e Informes Programáticos
- Indicadores de Postura Fiscal
- Manuales Simplificados para Municipios
- Cuenta Pública
- Lineamientos de Control
- Transparencia
- PbR-SED

- Otros.

En el Anexo 1 se detallan los documentos emitidos, así como las fechas de publicación de los mismos en el DOF. Todos se encuentran disponibles en el portal electrónico del CONAC.

Durante 2012, como resultado de la reforma en materia de transparencia, el CONAC emitió 32 disposiciones normativas, que evidenciaron el carácter dinámico del proceso de regulación, ya que el proceso se debía adaptar a las necesidades de los entes públicos, así como de los usuarios de los beneficios que aporta la armonización contable. Las nuevas regulaciones se aplicaron a las entidades federativas y 15 de éstas también regulan a los municipios. Las 15 normas para entidades y municipios son las siguientes

1. Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental: Sustentar de manera técnica el registro de las operaciones, la elaboración y presentación de estados financieros basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo en legislación especializada y aplicación de la Ley.
2. Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto y la normativa Complementaria: Registrar los gastos que se realizan en el proceso presupuestario; resume, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos, y pasivos financieros; alcanza a todas las transacciones que realizan los entes públicos para obtener bienes y servicios que se utilizan en la presentación de servicios públicos y en la realización de transferencias, en el marco del Presupuesto de Egresos.

3. Acuerdo que reforma las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos: La contabilización de las transacciones de ingreso se registrará cuando existe jurídicamente el derecho de cobro. El registro de los momentos contables de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que, para tal efecto, se establecen en lo relativo al ingreso, el estimado, modificado, devengado y recaudado.

4. Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos: La contabilización de las transacciones de gasto se regula atendiendo a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago; precisa los criterios metodológicos para realizar el registro contable del presupuesto de egresos original, modificado, ejercido, devengado y pagado.

5. Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos: La contabilización de las transacciones de gasto se regula atendiendo a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago; precisa los criterios metodológicos para realizar el registro contable del presupuesto de egresos original, modificado, ejercido, devengado y pagado.

6. Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental: Define, delimita, interrelaciona e integra de forma lógica los objetivos y fundamentos del Sistema de Contabilidad Gubernamental; además, establece los criterios necesarios para el desarrollo de normas, valuación, contabilización, obtención y presentación de información contable y presupuestaria.

7. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos mínimos relativos al diseño e integración del registro en los Libros Diario, Mayor e Inventarios y Balances (Registro Electrónico): Registro electrónico sobre la base de las operaciones o eventos económicos que le afecten, los saldos de las cuentas o el levantamiento físico de inventarios.

8. Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas: Los estados financieros gubernamentales son la representación de la información de un ente público; revelan de forma concreta el ejercicio de su presupuesto, el estado financiero y los resultados de un ente público a una fecha determinada o durante un periodo de tiempo; existen dos grandes áreas de aplicación de la contabilidad: los reportes financieros y los presupuestales.

9. Clasificador por Rubros de Ingresos: Permitir una clasificación de los ingresos presupuestarios de los entes públicos acorde con criterios legales, internacionales y contables, clara, precisa, integral y útil, que posibilite un adecuado registro y presentación de las operaciones, y facilite la interrelación de las cuentas patrimoniales.

10. Plan de Cuentas: Proporcionar los elementos que permitan contabilizar sus operaciones, constituyendo una herramienta para el registro, que otorga consistencia a la presentación de los resultados del ejercicio y facilita su interpretación; el Plan de Cuentas comprende la enumeración de cuentas ordenadas sistemáticamente e identificadas con nombres a fin de distinguir un tipo de partida de otras, para los fines del registro contable de las transacciones.

11. Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico: Define y establece las disposiciones para la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos.

12. Clasificador por Tipo de Gasto: Relaciona las transacciones públicas que generan gastos con los grandes agregados de la clasificación económica, y los presenta en Gasto Corriente, Gasto de Capital y Amortización de la deuda y disminución de pasivos.

13. Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto: Agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos

14. Acuerdo por el que se emite la Clasificación Administrativa: Identifica las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, a fin de delimitar con precisión el ámbito del Sector Público de cada orden de gobierno, y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal.

15. Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos: Regula las agrupaciones de conceptos presupuestarios y de ingreso a partir de su naturaleza, en cuenta corriente de capital y financiamientos.

En el 2013 el Consejo emitió 7 nuevas disposiciones:

1. Norma que Reforma el Acuerdo por el que se Emiten las Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio: Esta norma regula que los bienes

inmuebles de la Federación y sus entes públicos sean valorados atendiendo al valor catastral o en su defecto a la valoración que determine la autoridad catastral en el que se encuentre el inmueble.

2. Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos: Regula el criterio para realizar el registro del ingreso en los diversos momentos contables; el ingreso devengado y el ingreso recaudado se registran al momento de percepción del recurso; la venta de bienes y servicios deberá contabilizarse con la emisión de la factura, y los ingresos por aportaciones considerando los calendarios de pago. Aunque la propuesta significa un registro a nivel de flujos de efectivo, es un primer acercamiento para lograr la armonización en los municipios con menos recursos, así como para situarnos en la realidad de los entes que no tienen la capacidad técnica para identificar con claridad los procesos administrativos de la recaudación.

3. Norma para Establecer la Estructura de la Relación de Bienes que Componen el Patrimonio del Ente Público: Con esta disposición se reglamentó la elaboración de una relación de bienes que componen el patrimonio del ente público, que permitirá la utilización de un “Código”, que corresponde a un número de identificación o inventario; la descripción de sus características; y el “Valor en libros”, corresponden al importe registrado en la contabilidad, lo que permite contar con clara referencia en la Cuenta Pública de los bienes que integran el patrimonio.

4. Clasificación Programática: Integrada por cuatro dígitos alfanuméricos: el primero se encuentra predefinido y los tres restantes son para que los entes públicos los desagreguen según la clasificación específica de sus programas.

5. Norma de Información Financiera para Precisar los Alcances del Acuerdo 1: Esta norma es complementaria al acuerdo por el que se amplían plazos en la adopción de diversas disposiciones, y su objetivo es precisar los conceptos que no se ven favorecidos con dicha ampliación. De este modo, los plazos para el Registro y Valoración del Patrimonio y para la emisión de la Cuenta Pública conforme al mandato de armonización contable no se modifican, con excepción de la información programática; en cuanto a la generación de los estados financieros en tiempo real, distingue dos supuestos: la generación de estados financieros en forma periódica y la operación de los procesos administrativos que deben generar un registro automático y por única vez; es decir, en tiempo real.

6. Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado Básico (SSB) para los Municipios con menos de cinco mil habitantes: En este Manual se ratifica la obligación de presentar sólo información presupuestaria y de flujos de efectivo para este grupo de municipios. Su aplicación está condicionada al visto bueno de la Entidades de Fiscalización Superior Local.

7. Manuales de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado General (SSG) para los Municipios con población de entre cinco mil a veinticinco mil habitantes: Este Manual contiene un código de cuentas con una clasificación flexible, ordenada y pormenorizada de las cuentas de mayor, conformado por 4 niveles de clasificación y de 4 dígitos. Su aplicación está condicionada al visto bueno de la Entidades de Fiscalización Superior Local.

En ese año, también se celebró un convenio de colaboración que fue suscrito por la ASF, la SFP y la SHCP, cuyo objetivo fue consolidar la armonización contable, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, así como efficientar y fortalecer los procesos de fiscalización en los municipios.

III. El Proceso de Armonización Contable en México

III.1. Antecedentes

Los antecedentes de la Contabilidad Gubernamental en México pueden rastrearse hasta los aztecas; el Códice Mendocino enumera los 371 pueblos vasallos y los correspondientes tributos que pagaban. Al par del proceso de Independencia, se establece la atribución de la aprobación del presupuesto, así como el establecimiento de las contribuciones para cubrirlo por parte del Poder Legislativo; la Contaduría Mayor de Hacienda se creó en 1824. Durante el Porfiriato se comenzó a elaborar la Cuenta Pública como base del Informe Presidencial, así en mayo de 1910 se creó el Dirección de Contabilidad y Glosa, con funciones de registro, glosa y contabilidad a fin de integrar la Cuenta General de la Hacienda Pública y ésta se sustituye a finales de 1917 por el Departamento de Contraloría. En 1946 se publica una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la que le siguió la reforma de 1958; en 1976 se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública que separa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) las funciones de programación y presupuestación del gasto público federal, que se suscriben en la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1992, otra reforma fusiona ambas dependencias, retornando a la SHCP las atribuciones de programación del gasto público, planeación y contabilidad, dando origen a diversos organismos de registro, evaluación y control cambiando sustancialmente el manejo de la Contabilidad Gubernamental.

En la Primera Convención Nacional Hacendaria, celebrada en marzo de 2004, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública presentaron en el seno de la Mesa de Transparencia, Fiscalización y Rendición

de Cuentas, el Proyecto de Armonización de la Contabilidad Gubernamental en los tres órdenes de gobierno con el objetivo de “Lograr que los tres órdenes de gobierno mexicano utilicen esquemas contables modernos y armonizados, que propicien el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de información, que incluyan la correcta descripción del patrimonio, que faciliten la fiscalización y consolidación, la administración financiera y la generación de cuentas públicas compatibles.”

Finalmente en 2007 se llevó a cabo la reforma constitucional que dio pie a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; misma que recoge los principios adoptados en la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

III.2. Obligaciones y plazos de los gobiernos federal, estatal y municipal para la armonización contable

El artículo 7 de la LGCG impone a los ejecutores de gasto de todos los niveles de gobierno, la adopción e implementación de las Disposiciones emitidas en 2009, a más tardar el 30 de abril de 2010. (Excepto en el caso de los Normas y Metodología de los Momentos Contables), así como su publicación en el DOF y en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Figura 4. Esquema de Implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Consejo de Armonización Contable (CONAC)

1º de enero 2009	30 días	30 días	30 días	Resto de 2009	2010
Entra en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental	Instalación del CONAC (27 enero)	Instalación del Comité Consultivo	Reglas de Operación del CONAC y del Comité	Emisión del plan de cuentas, clasificadores presupuestarios armonizados, normas y metodología de los momentos contables para la emisión de datos financieros, lineamientos sobre los indicadores de los avances físico-financieros.	Emisión de los postulados básicos, reglas de registro y valoración del patrimonio, estructura de los catálogos de cuentas, manuales de contabilidad, marco metodológico para el análisis de la Cuenta Pública y el PND.

Federación y Entidades Federativas

Hasta el 31 de diciembre de 2010	31 de diciembre de 2011	31 de diciembre de 2012
<p>Listas de cuentas alineadas al plan de cuentas; clasificadores presupuestarios armonizados; catálogos de bienes, matrices de conversión; normas y metodologías para los momentos contables; e indicadores de los avances físico-financieros.</p> <p>Emitir información contable y presupuestaria, periódicamente.</p>	<p>Registrar contablemente, con base acumulativa y de acuerdo a los Postulados Básicos de contabilidad gubernamental; disponer de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad, y emitir información contable, presupuestaria y programática.</p> <p>En la Federación los sistemas contables deberán operar en tiempo real.</p> <p>El Gobierno Federal los Poderes, las entidades y los órganos autónomos de la Federación deberán tener el inventario</p>	<p>Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar indicadores de resultados de cumplimiento de metas; publicar información contable, presupuestaria y programática en la página electrónica correspondiente para consulta pública.</p> <p>Emitir las cuentas públicas conforme a la Ley a partir del ejercicio 2010. Los sistemas contables de las entidades paraestatales, del Gobierno Federal, de los ayuntamientos, y de los poderes deberán operar en tiempo real y emitir estados financieros; así como tener integrado su inventario patrimonial.</p>

Ayuntamientos de los municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del D.F.

31 de diciembre de 2012
<p>Emitir información periódica e integración de la Cuenta Pública conforme a la Ley.</p>

Fuente: Elaborado con información de la Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículos transitorios. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

Para ello, los gobiernos de las Entidades Federativas adecuarían sus marcos jurídicos, (a través de la modificación o formulación de leyes o disposiciones administrativas de carácter local, según sea el caso). También se coordinarían con los gobiernos municipales para armonizar su marco contable, a través del intercambio de información y experiencias entre ambos órdenes de gobierno. Las entidades y municipios que no estuviesen al corriente de estas obligaciones impuestas por la LGCG no podrían inscribir sus obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.¹³

III.3. Diagnóstico de la ASF en 2013: implementación de la LGCG en los estados y municipios

La ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la SHCP han impulsado la armonización de los sistemas contables en los tres órdenes de gobierno. De la misma manera, los Órganos estatales de Control han colaborado en el seguimiento del cumplimiento en las entidades federativas de los compromisos establecidos en la LGCG. Sin embargo, debido a diversos factores, no se cumplió con el plazo que la LGCG marcaba para lograr una armonización contable plena de todas las entidades federativas al cierre del 2012. Entre los múltiples factores que explican este lento avance, se encuentran el compromiso y la voluntad política de algunas autoridades estatales y municipales, así como la falta de capacidad técnica y organizativa

¹³ De acuerdo con el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal las entidades y municipios deben inscribir sus obligaciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, para que sean afectadas las Participaciones correspondientes y se liquiden estas deudas.

para solventar los grandes rezagos que prevalecían en algunos estados y municipios.¹⁴

La ASF llevó a cabo, durante 2013, un diagnóstico del avance en el proceso de implementación de la LGCG en las entidades federativas y municipios. Para medir el avance en la armonización contable se emplearon dos categorías:

- la adopción de los documentos emitidos por el CONAC que identifica el grado de cumplimiento de las entidades federativas en la publicación de la normativa aprobada en los medios oficiales de difusión local, así como las demás disposiciones necesarias para atender lo previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental
- la implantación de la normativa emitida; ésta se refiere tanto al grado en que las entidades federativas han alineado sus procesos operativos, administrativos y técnico-contables con las normas emitidas por el CONAC, como al grado de automatización y desarrollo de sus sistemas contables para la generación de información financiera armonizada.

En las tablas del Anexo 3 se clasifican los hallazgos de la ASF por entidad federativa en cuanto a Adopción e Implementación de la Normativa.

LA ASF concluyó que las 32 entidades federativas ya publicaron la normativa emitida por el CONAC, aunque 4 de ellas aún tenían pendientes algunas de las disposiciones. En cuanto a la coordinación de acciones al interior de las entidades federativas, si bien los Consejos Estatales de Armonización

¹⁴ ASF, Ley General de Contabilidad Gubernamental. Avances en su cumplimiento, Entidades Federativas y Municipios, Enero de 2014. Disponible en el portal electrónico de la ASF.

Contable, se encuentran formalmente constituidos, no operan con regularidad. Los municipios constituyen el orden de gobierno más atrasado en el proceso de implantación de la normativa emitida por el CONAC.

En cuanto al avance en proceso de implantación de la normativa en las entidades federativas, se asignó una calificación de acuerdo con el porcentaje promedio de avance para emitir los estados financieros siguientes:

- Situación Financiera
- Presupuestario de Ingresos y Egresos
- Actividades
- Analítico de la Deuda y Otros Pasivos
- Catálogo de Bienes Muebles e Inmuebles
- Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles
- Matriz de Conversión
- Registro De una Operación de Ingreso
- Registro de Una Operación de Gasto

La encuesta requirió que las entidades federativas y municipios señalaran sus fortalezas en la implantación de la LGCG. Así los encuestados señalaron como sus fortalezas la homologación de registros y generación de información financiera, la adecuación de los procesos integración de todas sus operaciones en el sistema, el monitoreo en tiempo real de acciones financieras convertidas

a contable, el mejor control presupuestal, la menor captura y mejor control de datos y el seguimiento puntual del ingreso y gasto.

En cuanto a las dificultades en el proceso, las entidades federativas y municipios identificaron la inadecuada coordinación entre los organismos involucrados, la resistencia al cambio del personal operativo, normativa estatal obsoleta, personal no capacitado, equipo de cómputo insuficiente, recursos económicos limitados y la rotación de personal.

III.4. Ampliación de los plazos para la implementación de la Ley en 2015

Con la reforma de 2012 se ampliaron los plazos para el cumplimiento de la ley por parte de los gobiernos municipales. El CONAC emitió el “Acuerdo de Interpretación Sobre las Obligaciones Establecidas en los Artículos Transitorios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” para aclarar las obligaciones establecidas en el periodo del 31 de diciembre de 2010 al 1° de enero de 2013, para los entes obligados. En uso de las facultades que le conceden al CONAC las fracciones XII y XIII del artículo 9 de la ley, en cuanto a realizar ajustes a los plazos para la armonización progresiva y determinar los plazos para que los sujetos obligados adopten las decisiones que emita el CONAC, el 16 de mayo de 2013 se publicó en el DOF el ACUERDO 1, mediante el cual fueron determinados los plazos para que la Federación, las entidades federativas y los municipios adoptaran las decisiones que a continuación se indican:

Figura 5

Ampliación de plazos para cumplir con las obligaciones de la LGCG en 2015.

La Federación, las Entidades Federativas y sus respectivos entes públicos a más tardar

30 de junio de 2014	31 de diciembre de 2014	abril de 2015	30 de junio de 2015	31 de diciembre de 2015	abril de 2016
Integración automática del ejercicio presupuestario con la operación contable	Realizar los registros contables con base en las Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio	Emisión de Cuentas Públicas en los términos acordados por el CONAC			
Generación en tiempo real de estados financieros					

Los Municipios y sus entes públicos

30 de junio de 2014	31 de diciembre de 2014	abril de 2015	30 de junio de 2015	31 de diciembre de 2015	abril de 2016
			Integración automática del ejercicio presupuestario con la operación contable	Realizar los registros contables con base en las Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio	Emisión de Cuentas Públicas en los términos acordados por el CONAC
Generación en tiempo real de estados financieros					

Fuente: Acuerdo 1 aprobado por el CONAC el 3 de mayo de 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2013.

El 8 de agosto el CONAC emitió otro acuerdo, mediante el cual se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1.

III.5. Obligaciones de transparencia y sanciones

La LGCG prevé un título sexto con las sanciones ante el incumplimiento de las disposiciones de la LGCG, en el que se incluyen los artículos 84, 85 y 86.

En el Artículo 84 se señala que “ Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la LGCG y demás disposiciones aplicables en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en

la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las leyes equivalentes de las entidades federativas, y las demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de las constituciones de los estados y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Las responsabilidades administrativas se fincarán, a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que, por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, mala fe o negligencia por parte de los mismos.”

En las Entidades Federativas, la normatividad encargada de señalar las responsabilidades en que incurren los servidores públicos tiene diferentes denominaciones. Esta disposición distingue dos tipos de sujetos de responsabilidad administrativa, los que directamente ejecutan el acto o incurren en omisión y, quienes subsidiariamente dada la naturaleza de sus funciones omiten la revisión o autorizan los actos motivo de responsabilidad.

En el Artículo 85 se lee”

Se sancionará administrativamente a los servidores públicos en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas aplicables en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Cuando omitan realizar los registros de la contabilidad de los entes públicos, así como la difusión de la información financiera en los términos a que se refiere la presente Ley;

II. Cuando de manera dolosa:

a) Omitan o alteren los documentos o registros que integran la contabilidad con la finalidad de desvirtuar la veracidad de la información financiera, o

b) Incumplan con la obligación de difundir la información financiera en los términos a que se refiere la presente Ley;

III. No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley y demás disposiciones aplicables, con información confiable y veraz;

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de la alteración o falsedad de la documentación o de la información que tenga como consecuencia daños a la hacienda pública o al patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo hagan del conocimiento a su superior jerárquico o autoridad competente, y

V. No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y egresos de los entes públicos. Las sanciones administrativas a que se refiere este artículo se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes.

Las sanciones administrativas a que se refiere este artículo se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes. Se considerará como infracción grave, para efecto de la

imposición de las sanciones administrativas correspondientes, cuando el servidor público incurra en cualquiera de los supuestos establecidos en las fracciones II y IV arriba señaladas, así como las reincidencias en las conductas señaladas en las demás fracciones.

Este precepto señala los supuestos en que se sancionará a los servidores públicos que incurran en responsabilidades, con independencia de las sanciones que se impongan por las responsabilidades de carácter político, penal o civil, que se lleguen a determinar por las autoridades competentes.

Artículo 86.- Se impondrá una pena de dos a siete años de prisión, y multa de mil a quinientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien causando un daño a la hacienda pública o al patrimonio del ente público correspondiente, incurra en las conductas previstas en las fracciones II y IV del artículo 85 de esta Ley.

Así el incumplimiento se sanciona conforme legislación aplicable a la naturaleza del orden de gobierno correspondiente y se aplica directamente al infractor y subsidiariamente a quienes por dolo, culpa o negligencia omitieron revisar o autorizaron los actos. Finalmente, se imponen con independencia de responsabilidades políticas, penales o civiles que se determinen.

III.6. El Fondo para la implementación de la LGCG

El artículo noveno transitorio de la LGCG preveía el establecimiento de Fondo Concursable, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, para otorgar subsidios a las entidades federativas y municipios que contaran con su programa de instrumentación y un calendario de las acciones específicas por

programa; que cumplieran con los plazos establecidos y demostraran su avance; estableciendo un mecanismo para transparentar el ejercicio de los subsidios; y que se encontrarán al corriente de sus obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.

Los lineamientos para otorgar estos subsidios los elaboraría el Secretario Técnico del CONAC y deberían considerar requisitos especiales para los municipios con menos de 25 mil habitantes, con objeto de facilitar su participación.

En el ejercicio fiscal 2011 se etiquetaron 50 millones de pesos en el ramo 23 para la armonización contable. El Presupuesto de Egresos de la Federación del 2012 contenía una asignación de 51.8 millones para apoyo de los municipios en su proceso de armonización contable, modernización de tecnologías de información y comunicaciones, y 64.4 millones para otorgar subsidios para capacitación. Para el ejercicio fiscal 2013 se aprobaron 53.8 millones de pesos; en el Presupuesto 2014 el monto fue de 55.7 millones de pesos y para 2015 se previó la misma cantidad.

Estos subsidios están dirigidos a la capacitación y profesionalización de las unidades administrativas competentes en materia de contabilidad gubernamental, así como para la modernización de tecnologías de la información y comunicaciones con objeto de apoyar la armonización contable en los tres órdenes de gobierno.

El Artículo 17 de la Ley señala que “Cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema: así como del cumplimiento de lo dispuesto por la LGCG, y de las decisiones que emita el Consejo”. Esta autonomía respecto al manejo de la contabilidad impidió que la SHCP

elaborará una herramienta tecnológica única y dejó a cada ente obligado a sus posibilidades. Algunas entidades federativas adoptaron su sistema de contabilidad existente a la normatividad emitida por el CONAC; otras pagaron por el desarrollo del mismo; varios municipios y entidades federativas usaron sus recursos técnicos y humanos para desarrollar su propio sistema y los que carecían de recursos se acogieron a los sistemas que desarrollaron el CONAC e INFOTEC, con los recursos de este fondo. Dada la cantidad de municipios con menos de 2,500 habitantes, hubo problemas de logística a la hora de implementar los sistemas en línea, retrasando el cumplimiento de la LGCG.

IV. Comentarios Finales: Retos para 2015

El principal desafío que enfrentan los gobiernos estatales y municipales con relación a la implementación de la LGCG, es cumplir con los requerimientos eficaz y eficientemente; la implementación de la LGCG no es una tarea sencilla; la armonización rebasa el ámbito de la homologación contable, buscando una transformación real de la gestión y requerirá de recursos económicos, esfuerzos en materia de adopción de la normatividad, procesos administrativos, tecnología, capital humano, administración del cambio, así como la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, funciones y personal involucrado. Para ello se hace necesario concientizar a los miembros de los entes públicos de la obligatoriedad, necesidad e importancia de concluir los esfuerzos o incluso empezar a trabajar cuanto antes en el seguimiento y aplicación de las normas.

No obstante los beneficios que ha generado la armonización contable tanto en las entidades federativas como en los municipios, aún existen problemas en muchos municipios y en algunas entidades. Entre éstos predominan la

insuficiencia en el equipo de cómputo; la falta de recursos para adquirir licencias; la resistencia al cambio del personal; falta de capacitación; insuficiente coordinación de los organismos involucrados.

Los Consejos Estatales de Armonización Contable que son el órgano rector de la implementación en las entidades federativas y municipios no se están coordinando con las autoridades federales para propiciar el avance del proceso, su actividad es escasa y es fundamental que coordinen el proceso de implementación de la LGCG. En particular, algunos de estos Consejos no han incluido a los municipios, lo que hace necesario que se involucren en el proceso para validar sus sistemas simplificados y brindarles capacitación.

ANEXO 1. Documentos Publicados por el CONAC

Normas emitidas por el CONAC para la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	
Norma o lineamiento	Publicación
Marco conceptual y Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental	
Marco Conceptual de la Contabilidad Gubernamental	20/08/2009
Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental	20/08/2009
Clasificadores Presupuestarios	
Clasificador por Rubros de Ingresos	09/12/2009 02/01/2013
Clasificación Administrativa	07/07/2011
Clasificación Funcional del Gasto	10/06/2010 27/12/2010
Clasificación Programática	08/08/2013
Clasificador por Tipo de gasto	10/06/2010
Clasificador por Objeto de Gasto	09/12/2009 10/06/2010 19/11/2010 22/12/2014
Clasificador por Fuentes de Financiamiento	02/01/2013
Plan de Cuentas	
Manual de Contabilidad Gubernamental (MCG) Capítulo III Plan de Cuentas	22/11/2010 02/01/2013 30/12/2013 22/12/2014
Reglas de Registro	
Reglas Específicas de Registro y Valoración del Patrimonio	13/12/2011 02/01/2013 06/10/2014 22/12/2014
Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio (Elementos Generales)	27/12/2010 02/01/2013 08/08/2013
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos	09/12/2009 08/08/2013
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos	20/08/2009
Lineamientos que deberán observar los entes públicos para registrar en las cuentas de activo los fideicomisos sin estructura orgánica y contratos análogos, incluyendo mandatos	02/01/2013 30/12/2013
Parámetros de Estimación de Vida Útil	15/08/2012
Acuerdo por el que se emite el formato de conciliación entre los ingresos presupuestarios y contables, así como entre los egresos presupuestarios y los gastos contables	06/10/2014
Lineamientos para el registro presupuestario y contable de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	22/12/2014
Instructivos de Cuentas	
MCG Capítulo IV Instructivos de Cuentas	22/11/2010 22/12/2014
Guías contabilizadoras y modelos de asientos	
MCG Capítulo VI Guías Contabilizadoras	22/11/2010 22/12/2014
MCG Capítulo V Modelo de Asientos para el Registro Contable	22/11/2010

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Normas emitidas por el CONAC para la Implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	
Norma o Lineamiento	Publicación
Estados financieros contables	
Estado de Situación Financiera	06/10/2014
Estado de Actividades	06/10/2014
Estado de Variación en la Hacienda Pública	06/10/2014
Estado Analítico del Activo	06/10/2014
Estado Analítico de la Deuda y Otros Pasivos	06/10/2014
Estado de Cambios en la Situación Financiera	06/10/2014
Estado de Flujos de Efectivo	06/10/2014
Notas a los estados financieros	06/10/2014
	22/11/2010
	30/12/2013
MCG Capítulo VII del Manual de Contabilidad Gubernamental	06/02/2014
	06/10/2014
	22/12/2014
Estados presupuestarios	
Estado Analítico de Ingresos	06/10/2014
	22/12/2014
Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos	06/10/2014
Estados e Informes Programáticos	
Estados e Informes Programáticos	06/10/2014
Indicadores de Postura Fiscal	
Indicadores de Postura Fiscal	06/10/2014
Manuales Simplificados municipios	
Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado Básico (SSB) para los Municipios con Menos de Cinco Mil Habitantes	08/08/2013
	22/12/2014
Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental del Sistema Simplificado General (SSG) para los Municipios con población de entre cinco mil a veinticinco mil habitantes	08/08/2013
	22/12/2014
Cuenta Pública	
Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas	30/12/2013
	06/10/2014
Norma en materia de consolidación de Estados Financieros y demás información contable	06/10/2014
Lineamientos de control	
Lineamientos para el Registro Auxiliar Sujeto a Inventario de Bienes Arqueológicos, Artísticos e Históricos Bajo Custodia de los Entes Públicos	15/08/2012
Lineamientos Mínimos relativos al Diseño e Integración del Registro en los Libros Diario, Mayor e Inventarios y Balances (Registro Electrónico)	07/07/2011
Lineamientos para la elaboración del Catálogo de Bienes que permita la interrelación automática con el Clasificador por Objeto del Gasto y la Lista de Cuentas	13/12/2011
Lineamientos dirigidos a asegurar que el Sistema de Contabilidad Gubernamental facilite el Registro y Control de los Inventarios de los Bienes Muebles e Inmuebles de los Entes Públicos	13/12/2011
Lineamientos para la Elaboración del Catálogo de Bienes Inmuebles que Permita la Interrelación Automática con el Clasificador por Objeto del Gasto y la Lista de Cuentas	15/08/2012
Acuerdo por el que se determina la norma para establecer la estructura del formato de la relación de bienes que componen el patrimonio del ente público	08/08/2013

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Normas emitidas por el CONAC para la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental		
	Norma o lineamiento	Publicación
Transparencia		
	Norma para armonizar la presentación de la información adicional a la iniciativa de la Ley de Ingresos	03/04/2013
	Norma para armonizar la presentación de la información adicional del Proyecto del Presupuesto de Egresos	03/04/2013
	Norma para la difusión a la ciudadanía de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos	03/04/2013
	Norma para establecer la estructura del Calendario de Ingresos base mensual	03/04/2013
	Norma para establecer la estructura del Calendario del Presupuesto de Egresos base mensual	03/04/2013
	Norma para establecer la estructura de información de montos pagados por ayudas y subsidios	03/04/2013 06/10/2014
	Normas para establecer la estructura de información del formato del ejercicio y destino de gasto federalizado y reintegros	04/04/2013
	Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales	04/04/2013
	Norma para establecer la estructura de información del formato de programas con recursos federales por orden de gobierno	03/04/2013
	Norma para establecer la estructura de información de la relación de las cuentas bancarias productivas específicas que se presentan en la cuenta pública, en las cuales se depositen los recursos federales transferidos	03/04/2013
	Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas	04/04/2013
	Norma para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación	06/10/2014
	Norma para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar relativa a las aportaciones federales en materia de salud y los formatos de presentación	04/04/2013
	Normas y modelo de estructura de información relativa a los Fondos de Ayuda Federal para la Seguridad Pública	04/04/2013
	Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	04/04/2013
	Lineamientos de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	06/10/2014
PbR SED		
	Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales	09/12/2009
	Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico	16/05/2013
Otros		
	Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013 y publicado el 16 de mayo de 2013	08/08/2013 16/05/2013
	MCG Capítulo I y Capítulo II	22/11/2010
	MCG Anexo 1 Matrices de conversión	22/11/2010
	Metodología que permita hacer comparables las cifras presupuestales de los últimos seis ejercicios fiscales del ámbito federal	29/05/2012

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Normas emitidas por el CONAC para la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Norma o lineamiento	Publicación
Otros	
Marco Metodológico Sobre la Forma y Términos en que Deberá Orientarse el Desarrollo del Análisis de los Componentes de las Finanzas Públicas con Relación a los Objetivos y Prioridades que, en la Materia, Establezca la Planeación del Desarrollo, para su Integración en la Cuenta Pública	27/12/2010
Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos	07/07/2011
Plan de Cuentas	09/12/2009
Plan de Cuentas que formará parte del Manual de Contabilidad Gubernamental Simplificado para los Municipios con Menos de 25 Mil Habitantes	02/01/2013
Normas y Metodología para la Emisión de la Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas	09/12/2009
Lineamientos Generales del Sistema de Contabilidad Gubernamental Simplificado para los Municipios con Menos de Veinticinco Mil Habitantes	13/12/2011
Norma para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto a las aportaciones federales de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y de Aportaciones para la Educación	04/04/2013

Fuente: CONAC

ANEXO 2. Criterios sobre el Registro de Patrimonio Bienes que no se registran

Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Los recursos naturales de la plataforma continental.
- Los zócalos submarinos de las islas.
- Todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.
- Los yacimientos de piedras preciosas.
- Los yacimientos de sal de gema.
- Las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.
- Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes.
- Los combustibles minerales sólidos.
- El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.
- Las aguas marinas interiores.
- Las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.

- Las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.
- Las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Las aguas de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.
- Las aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.
- Las aguas de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Las aguas que se extraigan de las minas.
- Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Artículo 42 Ley General de Contabilidad Gubernamental

- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

Bienes de Uso Común de acuerdo al Artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales

- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.
- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar.
- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales.
- La zona federal marítimo terrestre.
- Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.
- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- Las riberas y zonas federales de las corrientes. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.

- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia.
- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten.

Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

ANEXO 3

Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2013 en las entidades federativas

Entidad federativa	Implantación	Adopción
Aguascalientes	El sistema comenzó a operar en 2013, fue diseñado por un tercero, cuenta con manuales técnicos y operativos, la principal fortaleza es la adecuación de los procesos contables, se refiere un avance de 48%.	La entidad federativa tiene publicadas en el periódico oficial del estado las 32 normas emitidas por el CONAC
Baja California	La automatización se inició en 2012, con un sistema diseñado por la propia entidad federativa consta de 5 módulos; los manuales técnicos y operativos se encuentran en proceso de actualización, por lo que los estados financieros y presupuestales aún no se emiten en tiempo real; se estima un avance promedio de 77%.	se encuentra en proceso la actualización del marco legal del estado para alinearlo a las normas emitidas por el CONAC así como el inventario de bienes muebles e inmuebles; el Consejo Estatal de Armonización Contable no ha sesionado.
Baja California Sur	La automatización comenzó en 2011 con un sistema diseñado y administrado por la propia entidad federativa, el cual cuenta con 6 módulos y con los manuales técnicos y operativo; sin embargo, se adquirirá un software que permita reducir los tiempos de ejecución y dar cumplimiento a las disposiciones emitidas por la LGCG. En cuanto a la aplicación de las normas, refiere un avance de 45%.	La entidad federativa publicó en el periódico oficial del estado las normas emitidas por el CONAC.
Campeche	La automatización se inició en 2012, es un sistema diseñado y administrado por la propia entidad federativa que cuenta con 3 interfaces enlazadas con la contabilidad, los manuales técnicos se encuentran en un avance de 50%, no hay manual operativo; no está actualizado el inventario de activo fijo y no se emiten reportes en tiempo real.	Se encuentra en proceso la actualización del marco legal del estado para alinearlo a las normas emitidas por el CONAC así como la actualización el inventario de bienes muebles e inmuebles; no se ha reunido el Consejo Estatal de Armonización Contable. Se constató que se registran tanto al ingreso como al egreso.
Coahuila	Inició su automatización en 2012, es un sistema diseñado y administrado por la propia entidad federativa, mismo que cuenta con 8 módulos; los manuales técnicos están en proceso de actualización, refiere un avance de 46%.	La entidad federativa tiene publicadas en el periódico oficial del estado las 32 normas emitidas por el CONAC.
Colima	El sistema contable se inició en 2011, desarrollado y administrado por un tercero, está limitado por licenciamiento y se ha adecuando conforme a las necesidades de la entidad federativa; cuenta con manuales técnicos y operativos, manifiesta falta de recursos para la adquisición de licencias y equipo informático, refiere un avance de 84%.	La entidad federativa tiene publicadas en el periódico oficial del estado 31 de las 32 normas emitidas por el CONAC.
Chiapas	El estado cuenta con un sistema Integral que se ajusta a los documentos emitidos por el CONAC; el registro de las operaciones se hace en tiempo real, así como la emisión de sus reportes financieros el proceso muestra un avance promedio de 85.0%.	Las disposiciones emitidas por el CONAC fueron publicadas en su medio de difusión en las fechas indicadas.
Chihuahua	El sistema lo desarrolló un tercero y lo administra la propia entidad, inició su operación en el 2011, tiene 12 interfaces, no hay manuales técnicos ni operativos; se observa un avance de 89%.	La entidad federativa tiene publicadas en el periódico oficial del estado las 32 normas emitidas por el CONAC
Distrito Federal	Cuenta con un sistema que se está adecuando para el control presupuestal y registro contable; para el control de los bienes muebles se tiene el Sistema de Movimientos al Padrón de Inventarios, y para los bienes inmuebles el Sistema de Información y Control Inmobiliario. El Gobierno del Distrito Federal tiene avances de 90%, ya genera los principales Estados Financieros armonizados, consolidando la información de las 16 demarcaciones territoriales.	Todas las disposiciones normativas se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en la página de internet.
Durango	Los registros contables del inventario de bienes muebles e inmuebles, así como los de las etapas del presupuesto en relación con el ingreso y el egreso están en proceso.	Se actualizó el marco legal alineándolo con las normas emitidas por la CONAC.

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2013 en las entidades federativas

Entidad federativa	Implantación	Adopción
Guanajuato	Utiliza un sistema creado por un tercero en 1998, que se ha adecuado para cumplir con las disposiciones de la LGCG, cuenta con manuales técnicos y operativos, centraliza la información en una sola base de datos de fácil uso que garantiza una menor captura, aunque tiene la desventaja de que no se obtiene la información de los ingresos en tiempo real; se estima un 92% de avance.	Se actualizó el marco legal alineándolo con las normas emitidas por el CONAC; el Consejo Estatal de Armonización Contable ha sesionado 18 veces. Está en proceso la regularización del inventario de bienes inmuebles y por lo tanto no está conciliado con los registros contables; ya se registran las etapas del presupuesto en relación al ingreso como al egreso.
Guerrero	El sistema de contabilidad está en fase de pruebas, y se espera que esté en funciones a finales del 2013; refiere un avance de 80% en la elaboración del Estado de Situación Financiera, el Estado Analítico de la Deuda, y otros Pasivos no se está generado en tiempo real. El módulo de inventarios ya tiene el catálogo de bienes muebles e inmuebles; sin embargo, aún está pendiente la migración del sistema anterior.	Ya se publicaron en el periódico oficial así como en su página de internet, las disposiciones para la adopción e implantación de la armonización contable.
Hidalgo	Se contrató un despacho externo para el desarrollo del sistema que cumple todo lo dispuesto por la LGCG; sin embargo, se presentan dificultades en la elaboración de clasificadores, catálogos, listas de cuentas alineados a lo establecido por la CONAC. El proceso muestra un avance del 70%; se están llevando a cabo pláticas de sensibilización y cursos de capacitación sobre la normativa y el sistema de contabilidad.	
Jalisco	El sistema que actualmente se utiliza inició su operación en el año 2000, es un sistema desarrollado y administrado por un tercero, cuenta con manuales operativos y los manuales técnicos están en proceso, opera en 5 módulos enlazados con la contabilidad, es adaptable a las necesidades específicas; se estima un avance de 68%.	Se encuentran en proceso las modificaciones del marco legal para alinearlos con las normas emitidas por la CONAC; el Consejo Estatal de Armonización Contable ha realizado 6 reuniones de trabajo, la conciliación con registros contables del inventario de bienes muebles e inmuebles está en proceso, y se registran las etapas del presupuesto en relación con el ingreso como al egreso.
México	El sistema que opera desde 1996, se ha ido adaptando de acuerdo con las necesidades, fue desarrollado por la entidad federativa y ella misma lo administra, cuenta con manuales técnicos y operativos, no opera por módulos; sin embargo, todas las operaciones están vinculadas a la contabilidad. Aún no funciona en línea, porque no se encontrado una herramienta adecuada para garantizar la seguridad de la información; se estima un avance de 90%.	Ya se actualizó el marco legal y se alineó con las normas emitidas por el CONAC. El Consejo Estatal de Armonización Contable ha llevado a cabo 11 reuniones de trabajo; El inventario de bienes muebles e inmuebles esta conciliado con los registros contables, se registran las etapas del presupuesto tanto de ingreso como del egreso, de acuerdo con sus criterios no se registra la etapa presupuestal del ejercido.
Michoacán	La entidad no cuenta con un sistema de contabilidad gubernamental, el estado estima un intervalo de 7 a 9 meses para la tener la herramienta necesaria; el proceso muestra un avance promedio de 82%, y se estima su conclusión en 8 meses; la entidad trabaja en la gestión de proyectos para la obtención de recursos y capacitación en la materia.	Se publicaron las disposiciones del CONAC en el medio de difusión local y en la página electrónica del Gobierno del Estado.
Morelos	El estado contrató un sistema que no funcionó y fue necesario volver a empezar el diseño de uno nuevo; actualmente presenta un atraso considerable en la emisión de todos los reportes, se espera tener avances en enero 2014; presenta un cumplimiento promedio de 54%.	No se han llevado a cabo los cambios al marco jurídico y se presenta evidencia documental de la adopción de la normatividad emitida por el CONAC en sólo 10 de las normas.
Nayarit	La automatización se inició en 2011, con un sistema desarrollado y administrado por la propia entidad, cuenta con 3 módulos, tiene manuales técnicos y operativos y se obtiene la contabilidad al día, refiere un avance de 90%.	La entidad federativa publicó en el periódico oficial las 32 normas emitidas por el CONAC.

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2013 en las entidades federativas

Entidad federativa	Implantación	Adopción
Nuevo León	La automatización se inició en 2012 utilizando un sistema desarrollado y administrado por un tercero, cuenta con un módulo enlazado a la contabilidad, manuales interactivos (técnicos y operativos) y la información se controla a través de servidores independientes; no se ha enlazado al sistema la interfaz de ingresos y nómina; la conciliación con registros contables del inventario de bienes muebles e inmuebles está en proceso; se registran las etapas del presupuesto en relación al ingreso como al egreso; se estima un avance de 73%.	No se ha actualizado el marco legal para alinearlos con las normas emitidas por el CONAC; el Consejo Estatal de Armonización Contable ha llevado a cabo algunas reuniones de trabajo
Oaxaca	Cuenta con un "Sistema Integral de Presupuesto" (SINPRES), que fue actualizado al 2013 con las adecuaciones emitidas por el CONAC; la información financiera se genera en tiempo real, se puede consultar la información financiera de cualquier ente público y registrar movimientos en el sistema a cualquier hora, el sistema se encuentra disponible en cualquier navegador con acceso a internet con candados de seguridad por medio de usuarios y contraseñas; presenta un avance promedio de 90%.	Las disposiciones del CONAC fueron publicadas en su medio de difusión local.
Puebla	El Gobierno implementará el Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental desarrollado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), muestra un avance de 90% al estar generando los diferentes Estados Financieros.	Se publicaron en el periódico oficial y en la página de internet, las disposiciones para la adopción e implantación de la armonización contable; los inventarios de bienes muebles e inmuebles ya se encuentran actualizados, pero no corresponden a la normativa emitida el CONAC.
Querétaro	Cuenta con el sistema Oracle que emite los reportes en forma segura, confiable y rápida, por lo que las consultas pueden ser en el momento; se están realizando las modificaciones necesarias para cumplir la normativa que ha emitido el CONAC; presenta un avance promedio de 94%.	Se publicaron las disposiciones emitidas por el CONAC en su periódico oficial, y en la página internet del estado; no ha llevado a cabo ningún cambio a su marco normativo para ajustarlo a los requerimientos del CONAC.
Quintana Roo	Se están modificando el Sistema de Administración Gubernamental (SAG), que es la herramienta informática que utiliza el Gobierno del Estado, para que proporcione la información compatible y armonizada que demanda la LGCG y las normas y lineamientos emitidos por el CONAC. Las operaciones contables y presupuestarias se registran en tiempo real sólo en algunos módulos; se presenta un avance aproximado de 70%.	No se han llevado a cabo los cambios al marco jurídico.
San Luis Potosí	La operación inició en 2002, es un sistema desarrollado por un tercero, cuenta con manuales técnicos y operativos, opera en 4 módulos enlazados con la contabilidad; la nómina no está incluida; la conciliación con registros contables del inventario de bienes muebles e inmuebles está en proceso y se registran las etapas del presupuesto en relación al ingreso como al egreso. Se estima un avance de 76%.	No se han realizado modificaciones al marco jurídico; el Consejo Estatal de Armonización Contable ha llevado a cabo 12 reuniones de trabajo.
Sinaloa	La operación del sistema inició en 2011, lo desarrolla un tercero y lo administra la entidad federativa, cuenta con 3 módulos y con manuales técnicos y operativos; refiere un avance de 85%.	La entidad federativa tiene publicadas en el periódico oficial del estado las 32 normas emitidas por el CONAC.

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2013 en las entidades federativas

Entidad federativa	Implantación	Adopción
Sonora	Es un sistema desarrollado en 2004 por un tercero y administrado por la propia entidad federativa, cuenta con 8 módulos enlazados a la contabilidad y no tiene manuales operativos; la captación del ingreso está vinculada con la contabilidad, no es un sistema WEB y funciona como cliente-servidor, se reporta un avance de 83%.	Las modificaciones del marco legal para alinearlos con las normas emitidas por la CONAC están en análisis; el Consejo Estatal de Armonización Contable ha sesionado 14 veces, la consolidación de estados financieros se encuentra en proceso, así como la conciliación con registros contables del inventario de bienes muebles e inmuebles, y se registran las etapas del presupuesto en relación al ingreso como al egreso.
Tabasco	El sistema con el que inició el proceso no tuvo el funcionamiento esperado, por lo que la entidad se encuentra nuevamente en busca de un proveedor que ofrezca un sistema que cumpla con las normas emitidas por el CONAC; registra un avance general del 50%.	Se publicaron 24 normas aprobadas en sus medios oficiales de difusión local, y quedan pendientes las últimas 7 normas emitidas; con respecto a su marco jurídico, no se han hecho adiciones o reformas.
Tamaulipas	Cuenta con avances en la adopción e implantación de las normas emitidas por el CONAC en el sistema de contabilidad gubernamental (SAP); sin embargo, aún no se pueden emitir la totalidad de los reportes y procesos requeridos (momentos contables); presenta un avance promedio de 80%, se estima concluir en el primer trimestre de 2014.	Las disposiciones del CONAC se publicaron en el periódico oficial y en la página electrónica del Gobierno del Estado en las fechas indicadas; se tiene un gran avance en el proceso de armonización contable; sin embargo, falta personal capacitado, asesorías, y recursos económicos.
Tlaxcala	Se trabaja en la consolidación del sistema de contabilidad gubernamental; se estima un avance de 85% y un periodo de 1 a 3 meses para concluirlo; la entidad ha presentado avances en su gestión, tales como la reducción del tiempo en la generación de información para trabajar en tiempo real, desarrollo de propuestas para realizar reformas a la normativa estatal y optimización de recursos al interior de la administración; sin embargo, se registran dificultades para alinear los clasificadores, plan de cuentas y catálogos con los lineamientos emitidos por el CONAC.	Se publicaron las disposiciones emitidas por el CONAC en el medio de difusión local.
Veracruz	Cuenta con un sistema que le ha permitido operar en tiempo real; la entidad estima un intervalo de 6 meses para la conclusión del mismo; el proceso de implantación muestra a la fecha de revisión un nivel de 70.0% en promedio.	Las disposiciones emitidas por el CONAC se publicaron en el medio de difusión local. El estado carece de equipo de cómputo y recursos económicos y la rotación de personal dificulta el proceso de implementación.
Yucatán	No se cuenta con los elementos necesarios para la implantación del proceso de armonización contable, por lo que se han realizado ajustes y cambios en el desarrollo del sistema con la participación de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Planeación y Oficialía Mayor. El proceso de implantación está retrasado y se espera tener un avance significativo en enero de 2014; los módulos referentes al catálogo de bienes muebles e inmuebles, así como del inventario de los bienes muebles e inmuebles se encuentran en proceso; presenta un avance promedio de 70%.	Se publicaron las 32 normas aprobadas en sus medios oficiales de difusión local; con respecto a su marco jurídico, se han hecho las adiciones o reformas.
Zacatecas	La automatización se inició en 2012, es un sistema diseñado y administrado por la propia entidad federativa que cuenta con 3 interfaces enlazadas con la contabilidad, los manuales técnicos se encuentran en un avance de un 80% y no se tiene manual operativo; no tienen actualizado el inventario de activo fijo y no se emiten reportes en tiempo real; se constató que se registran las etapas del presupuesto en relación al ingreso como al egreso.	El estado ya publicó en el órgano de difusión local las 32 normas emitidas. Se encuentra en proceso la actualización del marco legal del estado para alinearlos a las normas emitidas por el CONAC y el inventario de bienes muebles e inmuebles; el Consejo Estatal de Armonización no se ha reunido.

Fuente: ASF, Ley General de Contabilidad Gubernamental. Avances en su cumplimiento (entidades federativas y municipios), enero de 2014.

Fuentes de Información

Auditoría Superior de la Federación, Visión Institucional, en <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf>.

Auditoría Superior de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental. Avances en su Cumplimiento (Entidades Federativas y Municipios), enero de 2014. Disponible en su portal electrónico: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/EstudiosEspeciales/Documento%20CONAC%20impresi%C3%B3n.pdf>

Cámara de Diputados, Leyes Federales y Estatales, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Consejo Estatal de Armonización Contable o Consejo de Armonización Contable de diversas Entidades Federativas. Páginas electrónicas. <http://www.conac.gob.mx/>

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), Normatividad, Actas de las sesiones y Plan de Trabajo Anual en: <http://www.conac.gob.mx/>

Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), diversos lineamientos en: <http://imcp.org.mx/sector-gubernamental>.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), en: <http://www.indetec.gob.mx/Indetec/frmArmonizacion.aspx>

Larran Jorge, Manuel, Fundamentos de Contabilidad Financiera, Pirámide, 2008

OECD, Journal on Budgeting, Volume 2009/Supplement 1: OECD Review of Budgeting in Mexico, disponible electrónicamente en:
<http://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública en:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/default.aspx

Antecedentes históricos de la SHCP, consultado en línea el 3 de febrero de 2015 en:

http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes_historicos.pdf.

***DESCENTRALIZACIÓN DE LA
SEGURIDAD PÚBLICA
2006-2014***

Presentación

En las últimas dos décadas, los niveles delictivos en México se han incrementado de forma importante, lo que genera un alto costo social y humano, dado que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. De igual forma, afecta el potencial de desarrollo nacional, reduciendo la inversión de largo plazo en el país y disminuyendo la eficiencia operativa de las empresas.

Para atender esta problemática se han llevado a cabo diversas estrategias, una de las más recientes es la Iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, para reformar los Artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); la cual tiene por objeto garantizar la seguridad pública a través del Mando Único Policial Estatal. Pues expone que las fuerzas municipales no responden a las necesidades de seguridad de los municipios, dado que no son capaces de dar atención a toda su población, resguardar por completo su zona geográfica ni proteger sus actividades económicas, por lo que se requiere establecer la seguridad pública como función de la Federación y de las entidades federativas, donde los municipios participarán únicamente desde el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.

En referencia a dicha Iniciativa, el objetivo del presente documento es revisar el proceso de descentralización de la política pública en seguridad pública, e intentar determinar si éste ha contribuido a disminuir la incidencia delictiva en las entidades federativas. De forma específica, observar cuál es la relación entre los recursos transferidos a los Estados, como parte del proceso de descentralización, y la evolución de los índices delictivos. Para lo cual se tomará como periodo de estudio los años 2006 a 2014; es importante señalar que las transferencias a los municipios y Estados se contabilizaran de forma

agregada debido a las limitantes de información tanto de la incidencia delictiva y como del gasto; únicamente se cuenta con cifras, a partir de 2011, de la tasas de delitos por municipio y no se cuenta con el gasto ejercido por municipio y entidad federativa.

El contenido del documento se divide en cuatro apartados. La primera sección presenta los conceptos generales sobre la seguridad pública, su contexto histórico y las causas que dieron origen a la descentralización del gasto, además de una breve descripción de los fondos que se crearon para transferir recursos a las entidades federativas y municipios.

El segundo apartado, expone la evolución del gasto en seguridad pública y las transferencias de recursos a las entidades federativas y municipios durante 2006-2014, y señala cuáles son las entidades federativas con mayor concentración y crecimiento en las transferencias de recursos por parte del Gobierno Federal.

En la tercera sección se muestra el comportamiento de la incidencia delictiva nacional y por estado, durante 2006 a 2014, para ello se utilizaron las cifras publicadas por el Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sobre incidencia delictiva y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Finalmente, se describe la evidencia de la relación entre el comportamiento de la descentralización del gasto en seguridad pública y la evolución de la incidencia delictiva.

Las políticas de descentralización del gasto en Seguridad Pública

El objetivo del presente capítulo es describir las causas que dieron origen al proceso de descentralización de la política de seguridad pública; así como las causas y condiciones de las políticas públicas, a través de la creación de diferentes fondos para tal fin, así como las características de éstos, y el propósito de las políticas implementadas.

I.1 Conceptos generales de Seguridad Pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 21 define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende tanto la prevención de los delitos como la investigación y persecución de los presuntos delincuentes.

Mientras que el Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que la seguridad pública tiene como fines “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo”¹.

¹ Secretaría de Gobernación, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de enero de 2009, reformada en el DOF el 29 de octubre de 2013 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en:
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>>

El término seguridad pública lo define Sergio García Ramírez como “la cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”².

Las políticas públicas implementadas en la materia, enfocadas a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, se materializan en la distribución del gasto público para tal fin. En términos de la clasificación funcional, el gasto³ en seguridad pública ocurre a través de Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, la cual comprende “los programas, actividades y proyectos relacionados con el orden y seguridad pública, así como las acciones que realizan los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, para la investigación y prevención de conductas delictivas”⁴.

Es importante mencionar que a menudo existe confusión entre los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, por lo que a continuación se exponen en el cuadro inferior las tres diferencias más significativas entre ambos, relativas a los objetivos, instrumentos y las autoridades responsables.

² Sergio García Ramírez, “*En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito*”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81

³ La Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población.

⁴ Consejo Nacional de Armonización Contable, *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto* [en línea]. Publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2010 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2014/clas_funcional_gasto.pdf>

Cuadro 1

Diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional

Tema	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Objetivos	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
Instrumentos	Son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Son la prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de las y los delincuentes e infractoras o infractores.
Autoridades responsables	Es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales.	Es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia

Fuente: Elaborado por el

CISEN, última

revisión el 19 de diciembre de 2014 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en: <<http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>>

Del análisis del cuadro se desprende que la Seguridad Nacional tiene como propósito la estabilidad de las instituciones, para lo que el Gobierno Federal realiza mecanismos de coordinación con las autoridades estatales y municipales, en contrapartida, la Seguridad Pública se enfoca a la integridad y derechos de las personas, y la responsabilidad la comparten los tres niveles de gobierno.

Dado que el la seguridad pública es responsabilidad de los tres niveles de gobierno, la Federación transfiere recursos a las entidades federativas y a los municipios para que puedan llevar a cabo ésta función, proceso al que se denomina descentralización del gasto en seguridad pública.

I.2 Contexto histórico de la Seguridad Pública

Al inicio de los años noventa, la ausencia de un enfoque integral y sistémico de seguridad pública, además de los problemas económicos y sociales, ocasionaron un aumento en la criminalidad y la impunidad. Otro aspecto que agudizó la situación fueron las diferencias entre las corporaciones policiales estatales y municipales; algunas instituciones se encontraban bien capacitadas, mientras que había otras cuya situación era todo lo contrario: no se contaba con regulación y certificación de los cuerpos policiales, lo que enfatizaba en la necesidad de implementar un esquema de homologación en cada entidad. Aunado a lo anterior, la Carta Magna no establecía las bases que generaran la coordinación entre los tres órdenes de gobierno⁵.

Por ello, el 31 de diciembre de 1994 se reformó el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la seguridad pública es una función que compete a los tres niveles de gobierno y que éstos se coordinarían para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lo cual se emitió su Ley General⁶, un año después.

Para 1996 se publicó el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, en él se establecían como líneas de acción: desarrollar normas para profesionalizar y hacer eficientes las funciones de los miembros de las instituciones de Seguridad Pública; optimizar la fuerza

⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Libro blanco SUBSEMUN* [en línea]. México, 2012 [consulta: 6 de febrero de 2015] disponible en:

<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf>

⁶ Auditoría Superior de la Federación. *Informe de Resultado de Cuenta Pública 2009, Tomo V Gasto Federalizado, V.8 Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP)* [en línea], México 2010 [consulta: 12 de febrero de 2015.] disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08_FASP_a.pdf>

policial; instalar y operar el Sistema de Información sobre Seguridad Pública; instaurar el servicio civil de carrera policial; constituir y operar la Academia Nacional de Seguridad Pública; reformar sistemas y métodos en el tratamiento penitenciario y de integración; ampliar la infraestructura carcelaria y dignificar la existente; así como revisar y actualizar las leyes en esta materia.

De esta forma, en 1997 se firmaron los “Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública” en los cuales se establecieron las aportaciones de los tres niveles de gobierno, el destino de los recursos, los compromisos de los estados y los mecanismos de evaluación y control. Para el cumplimiento de estos acuerdos, el Gobierno Federal presupuestó en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” los recursos correspondientes a sus aportaciones al Sistema.

Hacia 1998 se estableció una nueva cláusula en los convenios de coordinación, donde se planteó la creación de un Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, el cual estaría integrado por recursos estatales y Federales. En noviembre de ese mismo año se modificó la Ley de Coordinación Fiscal para incluir el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), el cual estaría incluido en el Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios y se le transferirían recursos a través de un Fideicomiso denominado: “Fondo de Seguridad Pública del Estado” (FOSEG) de conformidad con el artículo 44 y 45 de Ley de Coordinación Fiscal y de acuerdo con los lineamientos de Consejo Nacional de Seguridad Pública⁷.

⁷ Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998 [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible en:

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2001-2006) se señaló que, por décadas, la gobernabilidad del país estuvo sustentada en la concentración y centralización del poder. Por lo que se desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. “Estos desequilibrios afectaron a los otros poderes federales y debilitaron la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales”⁸.

Entre los objetivos que se establecieron en PND 2001-2006 se encuentran: “Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo; garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana”⁹.

Derivado del PND 2001-2006 se creó que el Programa Nacional de Seguridad Pública, cuyos objetivos fueron la prevención del delito, una reforma integral al sistema de seguridad pública, combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales, y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros¹⁰.

Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad se fortalece la coordinación entre los tres niveles de gobierno, para orientar la distribución de los fondos públicos autorizados y reforzar sus esquemas de seguridad pública,

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905698&fecha=31/12/1998>

⁸ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* [en línea]. México 2001 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>

⁹ IBIDEM

¹⁰ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006* [en línea]. México 2003 [consulta: 4 de febrero de 2015], disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003>

de acuerdo a los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo.

En las últimas dos décadas la seguridad pública ha tomado gran importancia entre los temas de interés de la ciudadanía, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana publicada en 2006, en la cual se dio a conocer que en promedio uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito en su vida. De igual forma, expone que 50 por ciento de la población ha visto afectada negativamente su calidad de vida¹¹.

Para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el diagnóstico elaborado por el Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública establecía lo siguiente¹²:

Los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos. Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y compensaciones, que muestra una alta varianza en los distintos estados del país.

Pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados con estrategias específicas para combatir la corrupción, depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción. Para

¹¹ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad/Urbana* [en línea]. México 2006 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en: <http://www.ielsed.com/text/otros/ensi4_urbana_2005.pdf>

¹² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [en línea]. México 2007 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en: <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiaicos>>

2007, existían en México alrededor de 1,661 corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno, de las cuales 89.3 por ciento pertenecía a los ámbitos estatales y municipales y el restante al Federal, siendo estos últimos los únicos que solicitaban como requisito la escolaridad media o superior¹³.

Existe incapacidad para consultar, investigar, analizar y producir información y conocimiento útil a la función policial, dado que la red de telecomunicaciones no opera de manera óptima por falta de uniformidad tecnológica en las plataformas de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno.

Falta de coordinación en los tres niveles de gobierno.

Por ello el Ejecutivo Federal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, propuso los siguientes objetivos¹⁴:

- Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.
- Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

¹³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [en línea]. México 2007 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en: <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policicos>>

¹⁴ *Ibíd.* Estado de Derecho y Seguridad.

Para cumplir estos objetivos, el Gobierno Federal, decidió implementar las siguientes acciones:

- Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.
- Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.
- Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.
- Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
- Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
- Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

En este sentido, la Secretaría de Seguridad Pública elaboró el Programa Sectorial de Seguridad Pública para el período 2007-2012, siguiendo las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; el cual establecía que no se habían alcanzado los resultados esperados en materia de seguridad, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales resultaba más una limitante a la capacidad para la acción conjunta y concurrente, por lo que era necesario impulsar cambios orgánico-funcionales en el ámbito federal, estatal y municipal, que trascendieran las estructuras tradicionales de organización y operación de las policías, y

evolucionaran hacia un modelo con una visión común encauzada hacia la prevención en la seguridad pública¹⁵.

Por ello, en el Programa Sectorial de Seguridad se establecieron dos objetivos principales: combatir la delincuencia y corregir las conductas sociales que propician la comisión de delitos. Entre las acciones que se plantearon estaban: el desarrollo institucional de las corporaciones policiales; y el combate a la corrupción con acciones que previnieran y sancionaran las desviaciones en la actuación policial.

De esta forma, el Sistema Nacional de Seguridad Pública determinó la creación de un nuevo modelo policial, con una estrategia dividida en tres objetivos: profesionalización, equipamiento e infraestructura. Posteriormente, se agregarían sistemas de información (2009) y Participación Ciudadana (2010).

Por lo que el Ejecutivo Federal planteó la creación de un fondo operado desde la Federación, que sirviera de apoyo a la seguridad pública de los municipios y demarcaciones del Distrito Federal con mayor delincuencia. Sin embargo, se detalló que la aplicación de los fondos dependería de las necesidades específicas y de que se evaluara el cumplimiento de los objetivos hacia la homologación orientada a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y sancionar el incumplimiento de estos. De esta forma, en junio de 2007 mediante el Acuerdo VII, del Dictamen de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados se crea el programa de **“Otorgamiento de Subsidios en**

¹⁵ Secretaría de Seguridad Pública, *Programa nacional de seguridad pública 2007-2012* [en línea]. México, 28 de enero de 2008 [consulta: 4 de febrero de 2015] disponible en: <<http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeld=/BEA%20Repository/304378//archivo>>

materia de seguridad pública a Estados, Municipios y Distrito Federal” (SUBSEMUN)¹⁶.

Asimismo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronunció el 3 de junio de 2010, en su Sesión XXVIII a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal. En ese sentido, creó el programa “Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial”, como una estrategia de acción para solventar y cubrir los objetivos de implantar los procesos del nuevo modelo de actuación policial y los procedimientos sistemáticos de operación, homologados y certificados de acuerdo a estándares internacionales, en las 32 entidades federativas¹⁷.

Posteriormente, el 31 de octubre de 2011, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se comprometió a llevar a cabo las acciones necesarias para reducir los índices delictivos de los delitos de mayor impacto social como el homicidio doloso, el secuestro, la trata de personas, la extorsión y el robo en sus diversas modalidades. Ello originó la creación del Programa de Subsidio para el Otorgamiento de Programas de Apoyo a las entidades federativas en Materia

¹⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Libro blanco SUBSEMUN* [en línea]. México, 2012 [consulta: 6 de febrero de 2015] disponible en: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf>

¹⁷ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el Otorgamiento del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2011, México, Distrito Federal [consulta: 4 de febrero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176423&fecha=02/02/2011>.

de Seguridad pública (PROASP), sin embargo, este programa únicamente se aplicó en 2012¹⁸.

Con el cambio de gobierno en 2012, se empieza a privilegiar la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, por ello el 17 de diciembre de 2012, mediante el acuerdo 02/II-SE/2012, los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública establecieron la creación del Programa Nacional de Prevención del Delito, el cual estaría destinado al Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y tendría un enfoque preventivo en el tratamiento de las violencias y la delincuencia¹⁹.

En el mismo sentido, el 20 de mayo de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018²⁰, donde estableció como diagnóstico en materia de seguridad pública que las organizaciones criminales se infiltraron en corporaciones policiales poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo que representa una amenaza para la estabilidad y capacidad para imponer la legalidad por parte de las autoridades estatales y municipales.

El Gobierno Federal considera que, en años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión de líderes de organizaciones delictivas, lo que generó vacíos de

¹⁸ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el Otorgamiento del Subsidio de Apoyos a las entidades federativas en Materia de Seguridad Pública* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2015, México, Distrito Federal [consulta: 6 de febrero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234090&fecha=15/02/2012>.

¹⁹ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013, México, Distrito Federal [consulta: 6 de febrero de 2015], disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013>.

²⁰ Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea]. México 2013 [consulta: 9 de febrero de 2015] disponible en: <<http://pnd.gob.mx/>>

poder, que originaron luchas violentas en ciudades del país, por lo cual se incrementaron los niveles de violencia y deterioró de la percepción ciudadana sobre seguridad.

El Estado planteó que el país ha enfrentado en los últimos años una problemática en términos de seguridad pública y que la falta de ésta genera un alto costo social y humano. De igual forma, este problema incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas. Por ello, el Ejecutivo Federal estableció como uno de sus metas nacionales, lograr un México en Paz, cuya prioridad sería abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. Para ello propuso, entre otras acciones, los siguientes objetivos:

Mejorar las condiciones de seguridad pública, a través de;

- Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.

Para lograrlo propuso implementar las siguientes acciones y estrategias:

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia;
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.

- Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
- Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.

Finalmente, de manera reciente, el Gobierno Federal, propone la Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹, en la que se plantea instituir el Mando Único Policial Estatal, en el cual las Policías Municipales pasen a formar parte de una Policía Estatal. De igual forma, en los municipios que se encuentren infiltrados por el crimen organizado, plantea que la Federación asuma las funciones de éstos, debido a que actualmente las fuerzas policiacas locales no responden a las necesidades de seguridad de los ayuntamientos, en atención a su población. Por lo que, los Presidentes Municipales deberán entregar a los Gobernadores de los estados, los presupuestos y recursos, tanto materiales como financieros, que los municipios destinen en materia de seguridad pública, incluyendo todo el equipamiento, armamento y vehículos destinados a dichas funciones.

Por lo tanto, la implementación de la Iniciativa ocasionaría que el proceso de descentralización que se venía observando en la seguridad pública se revirtiera parcialmente, y se enfocaría únicamente en la Federación y gobiernos estatales, dado que los municipios dejarían de tener a su cargo las funciones de seguridad pública.

²¹ Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea]. Cámara de Senadores, LXII Legislatura, Gaceta del Senado, 51684, 02 de diciembre, disponible en: <www.senado.gob.mx>.

1.3 Evolución de los principales programas de Seguridad Pública

Para cumplir con la función de seguridad pública y atender el creciente problema de inseguridad, el gobierno ha creado diversos programas desde principios de los años 2000, de los cuales destacan tres en el proceso de descentralización, a saber los siguientes:

I.3.1 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Mediante el FASP se pretende apoyar a las entidades federativas y el Distrito Federal para la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Desde la creación de este fondo, los criterios para la distribución de recursos para las entidades federativas y el Distrito Federal ha ido cambiando a través de los años, como se observa en el siguiente recuadro, al inicio se plantearon cinco requerimientos, posteriormente en el 2000 se aumentó a nueve componentes, y de 2011 a la actualidad se establecen cinco criterios.

Cuadro 2

Evolución de los Criterios de distribución del FASP a las entidades federativas

1999	2000	2001	2008	2011
<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal. • Índice delictivo. • Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública. • Proyectos convenidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población total. • Delincuencia general. • Delitos de alto impacto social • Tasa delictiva por cada 1,000 habitantes. • Entidades con problemática de crimen organizado. • Programa de Seguridad en Carreteras. • Índice de ocupación penitenciaria. • Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública. • Presupuesto de proyectos nacionales en proceso convenidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal. • Índice delictivo. • Ocupación Penitenciaria. • Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública. • Proyectos nacionales convenidos, en proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal. • Índice delictivo. • Ocupación Penitenciaria. • Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública. • Proyectos nacionales convenidos, en proceso. • Aplicación de programas de prevención. • Recursos invertidos por los municipios en programas y/o acciones de seguridad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población. • Combate a la delincuencia. • Control de confianza. • Información de seguridad pública. • Ejercicio de recursos.

Es importante mencionar que en diciembre de 2008, con base al Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinó que el FASP debería dar prioridad a los rubros²²: alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia; prevención del delito y participación ciudadana; desarrollo institucional; sistema penitenciario; combate a la corrupción; Plataforma México; indicadores de medición.

²² Secretaría de Seguridad Pública. *Modelo de Convenio de Coordinación 2009 y su Anexo Técnico Único que en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública suscribirán los Estados y el Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009, aprobados en la XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008], disponible: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076627&fecha=31/12/2008>

De igual forma, a partir de este año, se suscribieron convenios de coordinación en materia de seguridad pública de las entidades federativas, de acuerdo con los Artículos 25, 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia del FOSEG, los mismos fondos del ramo 33 Aportaciones federales para las entidades federativas y municipales, que el Ejecutivo Federal otorga a los estados y al Distrito Federal, se transfieren de manera directa bajo los criterios de cálculos y fórmulas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina²³.

I.3.2 Otorgamiento de Subsidios en materia de Seguridad Pública a Estados, Municipios y Distrito Federal (SUBSEMUN)

Desde su creación en 2008, el programa ha sido administrado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública y en 2009 transferido a la Secretaría de Gobernación. Este programa, es un subsidio económico que a través de una fórmula de elegibilidad, selecciona a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que pueden acceder a él. Dicha fórmula, únicamente tomaba en cuenta la incidencia delictiva y el número de habitantes en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Para el primer año de ejecución se establecieron tres objetivos generales²⁴:

²³ *Ibíd.*

²⁴ Secretaría de Seguridad Pública. *Acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2008 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028260&fecha=15/01/2008>

- Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, avanzando hacia un nuevo modelo de operación policial;
- Estandarizar el equipamiento básico del personal operativo que utilizan las corporaciones policiales, tanto de los municipios como del Distrito Federal, en la prevención y combate del delito;
- Mejorar la infraestructura de las corporaciones

Una vez seleccionados los municipios que podrían acceder al programa, estos requerían aportar 25 por ciento de los recursos federales asignados. Para cada apoyo se fijó un límite inferior de 9 millones de pesos y uno superior a 104 millones 92 mil 600 pesos para cada municipio, y la suma por entidad federativa no podría exceder los 287 millones 152 mil pesos.

Para 2009, se modificó la fórmula de distribución, se agregaron variables como municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas, proximidad geográfica, municipios conurbados, además de la ya existentes de incidencia delictiva y población. Asimismo, se propone un conjunto de alcances institucionales más amplios, estipulados en los tres objetivos generales²⁵:

- Alinear los esfuerzos del Estado Mexicano en la atención del fenómeno delictivo a través de la coordinación de acciones, la homologación de procesos técnico operativos, de integración de la información y de la administración de la infraestructura de telecomunicaciones y estructuras institucionales, así como la implantación de un sistema de

²⁵ Secretaría de Seguridad Pública. *Acuerdo 01/2009 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2009 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: < http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5077495&fecha=15/01/2009>

operación que incluya no sólo su persecución, sino también la prevención del delito, mediante la utilización de la inteligencia como herramienta principal.

- Lograr la transformación de las corporaciones policiales en el país, bajo un Nuevo Modelo Policial²⁶ que incorpore a la actuación de los elementos policiales de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estándares de operación unificados y a la utilización compartida de las tecnologías de información y telecomunicaciones, así como esquemas homologados de capacitación y evaluación que aseguren su desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía.
- Estandarizar el equipamiento básico para el personal operativo, utilizado por las corporaciones policiales de los municipios y del Gobierno del Distrito Federal en la prevención y el combate al delito, así como mejorar la infraestructura de las corporaciones.

Para los requisitos de acceso al programa, la aportación de los municipios se estableció en una tercera parte de los recursos federales asignados, en tanto que los límites de apoyos se no podrían ser inferiores en 10 millones de pesos ni superiores a 95 millones de pesos, en tanto que por entidad federativa no podría exceder los 338 millones 553 mil pesos.

²⁶ En las reglas del fondo 2009, se define el Nuevo Modelo Policial como el resultado de la reingeniería de procesos policiales, sumando las características técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares nacionales e internacionales basados en la investigación científica para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, a partir de la recopilación y uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia

En las reglas de ejecución del programa para el 2010 se incorporan como destinos de gasto la Operación Policial y la Prevención del Delito con Participación Ciudadana (los municipios deberían de destinar al menos 10% de su presupuesto a este rubro), y se incluyen procedimientos específicos para la declinación, el incumplimiento y la sustitución de los municipios y demarcaciones elegibles, así como para las reprogramaciones, y la incorporación de la perspectiva de género en la formación básica y la actualización policial. Mientras que los recursos de coparticipación se establecieron en 30 por ciento. Asimismo, se agregaron tres objetivos²⁷:

- Fortalecer los factores de protección y seguridad mediante intervenciones integrales y coordinadas de carácter preventivo de instituciones públicas, privadas y sociales, que permitan anticipar y evitar los diversos tipos de inseguridad y modalidades de violencia; así como promover una cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social
- Fortalecer los niveles de seguridad, confiabilidad y competencia que demanden las instituciones de seguridad pública mediante la aplicación de evaluaciones de confianza homogéneas
- Apoyar la construcción y mejorar las instalaciones estratégicas, a fin de contar con la infraestructura necesaria para la operación del Modelo Policial en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito

²⁷ Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN). [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2010 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: < http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5128115&fecha=15/01/2010>

Federal, incluyendo Unidades de Análisis, Centros de Radio y Aulas Virtuales.

En el ejercicio fiscal 2011, se incluyó como beneficiarias a las entidades federativas que ejercieran la función de seguridad pública de forma total o coordinada con los municipios, por lo que se estableció que la suma de los recursos que recibe cada Estado no podría ser menor a 30 millones de pesos y ni superior 338 millones 553 mil pesos.

De igual forma, en 2011, se implementó el Registro de Información y Seguimiento para el Subsidio en Materia de Seguridad Pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal (RISS), en el que se debían registrar para registrar las transferencias, ministraciones, ejercicio, destino, conceptos y resultados de la aplicación de los recursos del SUBSEMUN, así como el presupuesto comprometido, devengado, a partir de este registro, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento evaluará la operación y resultados del SUBSEMUN .

De manera similar, se da un mayor impulso a la participación ciudadana, donde se promovió la creación de consejos ciudadanos municipales; las acciones de prevención con coparticipación social y privada; la instalación de módulos vecinales de servicios policiales y protección civil; los programas de protección, atención jurídica, médica y psicológica a la víctima; la creación de redes de seguridad locales, las audiencias abiertas con miembros de la comunidad y la denuncia ciudadana, entre otros. Los objetivos generales establecieron mayor precisión e incluyen a los Estados²⁸:

²⁸ Secretaría de Gobernación. *Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al*

- Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejerzan los municipios y, en su caso, los Estados cuando tengan a su cargo la función (de seguridad pública) o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos
- Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, en el marco de las disposiciones legales aplicables, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito
- Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública, mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas
- Promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan
- Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito, que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil organizada, así como de la ciudadanía que no cuenta con mecanismos de asociación que garanticen su derecho a ser partícipes en los actos de gobierno que los involucran.

El 31 de octubre de 2011, el Consejo Nacional de Seguridad Pública estableció al SUBSEMUN como uno de los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad, por lo que se convirtió en uno de los Programas con Prioridad Nacional. En las reglas de distribución para el 2012, se estableció como mínimo el 20 por ciento de los recursos a la prevención social del delito con participación ciudadana (en 2010 y 2011 se destinó 10%). Se destinó hasta 0.915 por ciento de los recursos totales del programa para gastos administrativos y se eliminó el límite máximo y mínimo que podría recibir cada entidad federativa²⁹.

Para este ejercicio fiscal se incorporan la implementación de los Subcentros de Control (C-2) y los Centros de Comunicación, Cómputo, Control y Comandos de las entidades federativas, referente a la interconexión que los municipios deben hacer para mejorar la coordinación operativa de las políticas de seguridad pública.

Se sustituyó la sección de prevención de la violencia con participación ciudadana por el catálogo de proyecto, de igual forma se diferenció entre los recursos destinados a la restructuración y homologación salarial de los elementos policiales, al programa de mejora de las condiciones laborales y a la prevención social del delito con participación ciudadana. Se incorporó el concepto de Bolsa Concursable, donde los recursos no ministrados serán distribuidos entre el resto de los beneficiarios, de acuerdo con su avance en el

²⁹ Secretaría de Gobernación. *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales*. [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2012 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012>

ejercicio de los recursos federales. Finalmente, los cinco objetivos generales que se publicaron en 2011, se redujeron a uno sólo:

- Fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los Estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los Programas con Prioridad Nacional.

Para el 2013, las reglas establecieron una menor coparticipación de los municipios, al pasar de 30 a 25 por ciento sus aportaciones federales. Asimismo, el porcentaje de gastos administrativos para la administración del programa disminuyó de 0.915 a 0.58 por ciento del total de recursos. Para este año, los recursos para Prevención del Delito con Participación Ciudadana incluían estrategias transversales como: el fortalecimiento de las capacidades de Evaluación de Confianza; Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública; Red Nacional de Telecomunicaciones; Sistema Nacional de Información; y, Servicios de Llamas de emergencia 066 y denuncia anónima 089. De igual forma, para este año, se dio un mayor enfoque a los sistemas de telecomunicaciones³⁰.

³⁰ Secretaría de Gobernación. *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2013 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5286284&fecha=31/01/2013>

En el 2014, las reglas para el otorgamiento del SUBSEMUN continuaron con las mismas políticas de seguridad pública que en el año previo. Únicamente disminuyó el porcentaje de administración del programa a 0.5 por ciento y se establecieron mayores especificaciones para el otorgamiento del subsidio. Además, se estableció nuevamente un límite máximo de recursos por entidad, el cual se estableció en 340 millones de pesos³¹.

I.3.3 Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas en materia de Seguridad Pública para el Mando Único Policial

Este programa tiene por objetivo otorgar recursos presupuestarios federales a las entidades federativas del subsidio para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, para crear e implementar el primer Módulo de Policía Estatal conformado por tres unidades: análisis táctico, investigación y operaciones; iniciar la estructuración de un modelo policial que cuente con recursos humanos, materiales y financieros a fin de garantizar la seguridad pública de los ciudadanos; incentivar la consolidación de un Mando Policial Estatal a través de la reorganización de estructuras de mando policial, la reacción o implementación de programas de equipamiento e integración de la información; así como fortalecer las instituciones de seguridad pública de la entidad federativa en materia de Mando Policial.

En los lineamientos del 2011 se establece una serie de requisitos a los Estados para acceder al programa, entre los que se encuentran un Plan o

³¹ Secretaría de Gobernación. *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales* [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2014 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331183&fecha=30/01/2014>

Programa Estatal de Seguridad Pública y un diagnóstico de su realidad en materia de seguridad pública, además de la población, incidencia delictiva cobertura territorial y despliegue policial. De igual forma, se establece que los recursos que se otorguen se utilizaran para la organización de estructuras del mando policial; equipamiento para conformar las unidades de análisis táctico, de investigación y de operaciones; la incorporación de personal policial activo siempre y cuando aprueben las evaluaciones de control de confianza; y para un programa de incentivos por única vez, equivalente a 70 mil pesos para los elementos policiales del Primer Módulo de Policía Estatal³².

Para el 2012, los lineamientos del programa ya establecen un anexo el cual contiene los criterios de distribución y la asignación de recursos para cada entidad federativa. Asimismo, se plantea la conformación de las policías acreditables para ministeriales y custodios. En cuanto al destino del gasto, se conservan los conceptos del año anterior, con excepción del primer incentivo y se agrega el fortalecimiento al Sistema Penitenciario³³.

Los lineamientos del programa para 2013 agregaron como objetivo la implementación de Módulos o Unidades adicionales de Policía Acreditable, y/o Policía Ministerial Acreditable, y/o Custodios Acreditables en los Estados que cuenten con el Primer Módulo de Policía Estatal Acreditable, con un Módulo de

³² Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial*. [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2011 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176423&fecha=02/02/2011>

³³ Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial*. [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2012 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234091&fecha=09/02/2012>

Policía Ministerial Acreditable y un Módulo de Custodios Acreditable. Por su parte, los destinos del gasto no sufren modificaciones³⁴.

Finalmente, en los lineamientos de 2014, establece que las entidades federativas que recibieron recursos en 2011 y 2012 podrán solicitar recursos para fortalecer los Módulos y/o Unidades de la Policía Estatal Acreditable, concluir el proceso de implementación de los que solicitaron recursos en 2013 y la creación de nuevos para los ya hayan implementado antes³⁵.

I.4 Consideraciones adicionales

Derivado de un incremento en la inseguridad, el Ejecutivo Federal comenzó a desarrollar diversas estrategias para la implementación de seguridad pública, entre las cuales emprendieron el fortalecimiento a las entidades federativas y municipios.

Al revisar las políticas de seguridad pública del ejecutivo federal, se observa que en los diferentes planes de desarrollo y estrategias del Gobierno Federal, se atribuye que el incremento de la inseguridad se debe principalmente a la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno, así como la falta de capacitación, equipamiento, controles de confianza y la disparidad de las corporaciones policiales.

³⁴ Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial*. [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288040&fecha=15/02/2013>

³⁵ Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial*. [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332784&fecha=14/02/2014>

Por lo que el Gobierno Federal emprendió un proceso de descentralización de las políticas de seguridad pública a través de la creación de diversos fondos, en específico, a partir de 2008 se observa la implementación de diversos programas destinados a entidades federativas y municipios para la profesionalización de sus corporaciones policiales, con el objetivo de disminuir los índices delictivos. De manera reciente, el Ejecutivo Federal envió una Iniciativa de ley que ocasionaría que este proceso de descentralización que se venía observando se revirtiera parcialmente al establecer que los municipios dejaran de tener a su cargo las funciones de seguridad pública.

II. La evolución del gasto total en Seguridad Pública y las transferencias de recursos a las entidades federativas

Como se describió en el capítulo anterior, el Ejecutivo Federal emprendió una política de descentralización del gasto a través de la creación de diversos fondos. Por lo que el presente capítulo tiene como objetivo describir la evolución en el presupuesto de estos programas durante el periodo 2006-2014. De igual forma, se detallarán los Estados que recibieron la mayor cantidad de transferencias del Gobierno Federal, y los que observaron las mayores variaciones durante 2006-2014, agregando las razones de dichas variaciones.

II.1 Presupuesto destinado a Seguridad Pública

Toda Ley o política pública debe de acompañarse de un presupuesto que le permita materializarse, para ello la Federación ejerce los recursos a través de

programas presupuestarios³⁶, cuyos objetivos deberán estar alienados con el PND y con los programas sectoriales respectivos.

Estos programas se agrupan por función y subfunción de acuerdo con los objetivos y acciones que realicen, siendo ésta la máxima agregación del gasto. Por lo tanto, podemos definir que el gasto en seguridad pública se refiere a todos aquellos recursos destinados a salvaguardar la integridad y derechos de las personas. Para ello, la Federación destina recursos a la Función de Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, a través de la Secretaria de Gobernación y la Comisión Nacional de Seguridad Pública (antes Secretaría de Seguridad Pública). Dichos recursos se distribuye a través de tres subsunciones:

- Policía, que incluye la administración de asuntos y servicios policiacos, combate a la delincuencia y narcotráfico, adiestramiento del cuerpo policiaco, generación de estadísticas de arrestos y criminalidad, así como la reglamentación y el control del tránsito por carretera.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública que son las acciones realizadas bajo la coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Otros Asuntos de Orden Público y Seguridad la cual incluye las actividades que realicen los entes públicos en materia de orden, seguridad y justicia que no se encuentren consideradas en otras subfunciones.

³⁶ Un Programa presupuestario es una categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas. En esta categoría se agrupan los insumos de recursos y actividades relacionados que se gestionan para hacer frente a una necesidad específica. Véase SHCP, *Presupuesto Ciudadano 2013* [en línea]. México 2013 [Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Publicaciones_antteriores/PE_FVC_2013.pdf>

En los últimos nueve años, los recursos destinados a la seguridad pública se incrementaron 27 mil 525.8 millones de pesos (mdp) en términos reales; mientras que en 2006 se destinaron recursos por 13 mil 14.2 mdp, para el ejercicio fiscal 2014 se presupuestaron 40 mil 540.0 mdp (Gráfica 1). Esta variación implica un crecimiento de 211.5 por ciento, que deriva en una Tasa Media de Crecimiento Anual Real (TMCAR) de 15.3 por ciento. Ninguna otra función, salvo Turismo, presenta una tasa de crecimiento superior. Y en el caso de Turismo, aunque su tasa es de aproximadamente 20 por ciento, en términos absolutos el crecimiento es mucho menor (3 mil 400 mdp).

Al interior de esta de la Función Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, las subfunción Policía es la que observa el mayor incremento con 16 mil 34.4 mdp (239.0%), como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

Presupuesto Aprobado de la Función Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencial Absoluto real ^{1/}	Incremento %
Función Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	13,014.2	17,117.6	23,596.1	31,730.7	29,978.9	34,596.7	39,441.0	36,793.0	40,540.0	27,525.8	211.5
Policia	6,709.3	10,551.8	12,062.8	19,975.9	18,490.5	20,145.9	22,659.1	20,372.1	22,743.7	16,034.4	239.0
Sistema Nacional de Seguridad Pública	6,304.9	6,565.8	11,533.3	11,754.8	11,488.4	13,967.9	16,034.0	15,656.5	13,702.2	7,397.3	117.3
Otros asuntos de Orden Público y Seguridad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	482.9	747.9	764.5	4,094.2	4,094.2	n.a.

n.a.: No aplica

Fuente: Elaborado con datos de SHCP

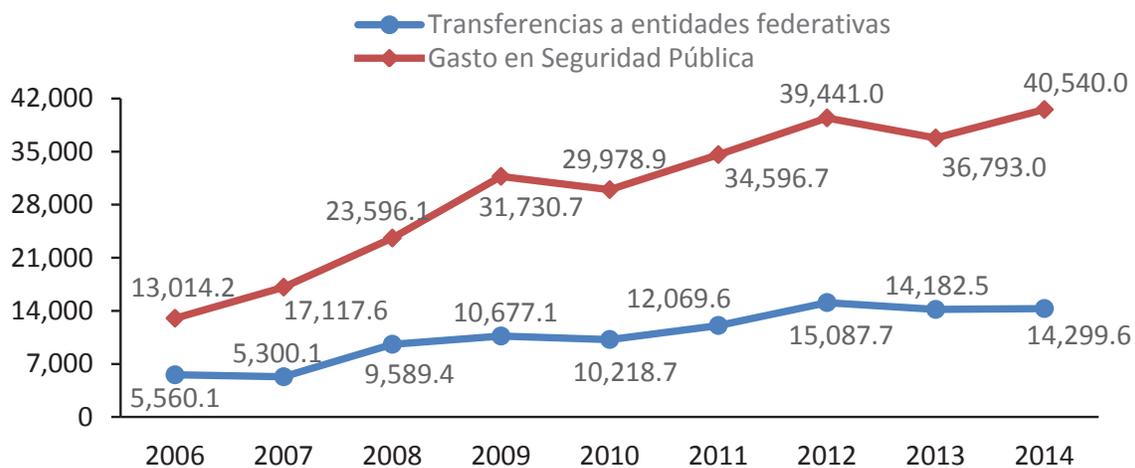
Es importante mencionar que las cifras utilizadas para el análisis del documento son con base en los presupuestos aprobados, dado que no se cuenta con información disponible del gasto ejercido por Estado. Sin embargo, de acuerdo con las cuentas públicas de 2006 a 2013 y el informe al cuarto trimestre de 2014, se estableció que en promedio, se ha reportado un gasto

ejercido de 97.5 por ciento del presupuesto aprobado, por lo que este último se considera como una buena referencia para llevar a cabo el análisis por entidad federativa.

Al interior del gasto en seguridad, se encuentran las transferencias a las entidades federativas y los municipios, distribuyéndose en cada uno de los fondos mencionados en el capítulo anterior. Dichas aportaciones disminuyeron su participación en el gasto total de Seguridad Pública pasando de 42.7 a 35.3 por ciento durante el periodo de análisis, sin embargo, estos recursos observaron un crecimiento de 157.2 por ciento, lo que equivale a una TMCAR de 12.5 por ciento, dado que en 2006 se asignaron recursos por 5 mil 560.1 mdp y para 2014 ascendieron a 14 mil 299.6 mdp (Gráfica 1).

Gráfica 1

Evolución del Gasto en Seguridad Pública y de las Transferencias a las entidades federativas, 2006-2014



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

De las transferencias de recursos de Seguridad Pública a las entidades federativas se observa que existe una clara determinación por parte del

Gobierno Federal de ampliar los recursos a los Estados y municipios, dado que el diferencial entre los presupuestado de 2006 a 2014 se determinó principalmente por la creación de programas y no por el aumento de recursos a un fondo específico. El presupuesto de los programas se incrementó marginalmente, como en el caso del FASP que registró una TMCAR de 1.8 por ciento; mientras que las expansiones de recursos se observaron en los años de creación del SUBSEMUN, Mando Policial y PROASP (Cuadro 4).

Cuadro 4

Transferencias de recursos en Seguridad Pública a entidades federativas
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencial Absoluto real ^{1,2/}	TMCAR ^{1,2/}
Total	5,560.1	5,300.1	9,589.4	10,677.1	10,218.7	12,069.6	15,087.7	14,182.5	14,299.6	8,739.5	12.5
FASP	5,560.1	5,300.1	6,000.0	6,680.5	6,398.7	6,254.8	6,268.8	6,377.0	6,402.5	842.4	1.8
SUBSEMUN	n.a.	n.a.	3,589.4	3,996.5	3,825.0	3,707.7	3,743.4	3,787.8	3,753.3	163.9	0.7
Mando Policial	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,107.1	2,537.7	2,137.5	2,151.3	44.2	0.7
PROASP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,537.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Prevención del Delito	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,880.1	1,992.5	112.4	6.0

^{1,2/} El diferencial absoluto real y la TMCAR se calcularon a partir del año en que se registraron datos.

n.a.: No aplica

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Durante el periodo 2006-2014, el Gobierno Federal ha destinado recursos a las entidades federativas en materia de Seguridad Pública por un total de 96 mil 984.8 mdp, donde el FASP concentró en promedio 57.0 por ciento de las transferencias, seguido por el SUBSEMUN con 27.2 por ciento.

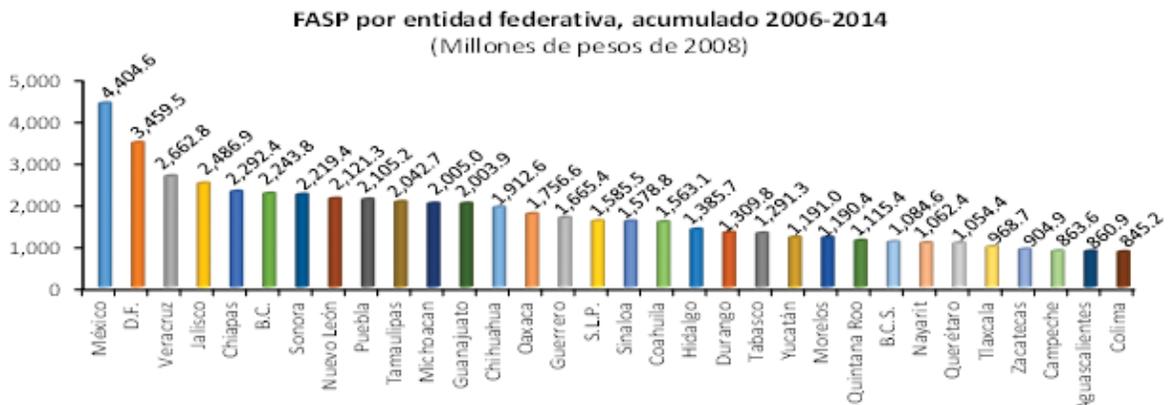
II.1.1 FASP

Como se señaló anteriormente, mediante el FASP se pretende apoyar a las entidades federativas y el Distrito Federal para la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática. Hasta 2014, estos recursos se distribuyeron a cada Estado a través de cinco criterios: población,

combate a la delincuencia, control de confianza, información de Seguridad Pública y ejercicio de los recursos.

Al analizar las asignaciones del FASP por entidad federativa, se encuentra que el Estado de México se le asignaron recursos por un total de 4 mil 406.6 mdp, seguido por el Distrito Federal con 3 mil 459.5 mdp, Veracruz con 2 mil 662.8 mdp, Jalisco con 2 mil 486.9 mdp, Chiapas 2 mil 292.4 mdp y Baja California con 2 mil 243.8 mdp, por lo que en forma conjunta, estos Estados concentran 31.8 por ciento del total del presupuesto asignado durante el periodo de estudio. En contraste, Colima (845.2 mdp), Aguascalientes (860.9 mdp), Zacatecas (904.9 mdp) y Tlaxcala (968.7 mdp), agrupan 8.0 por ciento.

Gráfica 2



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Al revisar la evolución de transferencias del FASP (Cuadro 5), se observa que el diferencial de 842.4 mdp, que se registra entre los recursos presupuestados de 2006 a 2014, están vinculados con los 32 Estados de la república, sin embargo, Tlaxcala (48.9 mdp), Estado de México (47.9 mdp) y el Distrito Federal (44.9 mdp) son los que observaron un mayor incremento. Mientras que en términos relativos, las entidades federativas que observaron una

TMCAR mayor son Tlaxcala y Quintana Roo con 6.6 y 3.8 por ciento, respectivamente.

De forma contraria, San Luis Potosí, Durango y Nayarit observaron los menores incrementos con 17.5, 16.7 Y 16.5 mdp, respectivamente. En términos relativos, los Estados con menor TMCAR son Sonora, Michoacán y Chiapas, cuyos aumentos fueron inferiores a 1.4 por ciento.

Cuadro 5

FASP por entidad federativa, 2006-2014
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencial	
										Absoluto	TMCAR
Total	5,560.1	5,300.1	6,000.0	6,680.5	6,393.7	6,254.8	6,268.8	6,377.0	6,402.5	842.4	1.8
Aguascalientes	84.5	80.5	93.5	104.1	99.6	98.0	98.4	99.7	102.8	18.3	2.5
Baja California	229.0	218.2	244.1	271.8	260.1	254.7	252.4	255.8	257.8	28.8	1.5
Baja California Sur	109.0	98.2	120.6	134.3	128.5	123.7	123.3	125.2	127.7	24.7	2.7
Campeche	85.0	81.0	93.4	104.0	99.6	97.1	98.0	100.1	105.3	20.3	2.7
Coahuila	158.5	151.0	169.5	188.7	180.6	177.6	177.3	178.3	181.5	23.0	1.7
Colima	89.0	79.1	91.2	101.6	97.2	95.6	96.6	98.7	102.1	19.1	2.6
Chiapas	236.3	225.2	249.3	277.6	265.7	258.6	257.6	260.8	261.0	24.7	1.3
Chihuahua	190.7	181.8	207.0	230.5	220.6	219.1	220.3	222.3	220.3	29.6	1.8
Distrito Federal	351.3	334.8	376.0	418.7	400.7	391.2	392.8	397.9	396.1	44.9	1.5
Durango	134.3	128.0	141.7	157.8	151.0	148.1	147.8	150.1	151.0	16.7	1.5
Guanajuato	201.2	191.8	217.6	242.3	231.9	228.5	228.1	230.3	232.2	31.0	1.8
Guerrero	169.5	161.6	178.5	198.8	190.2	188.8	190.2	197.1	190.7	21.2	1.5
Hidalgo	137.7	131.3	151.0	168.1	160.9	156.6	156.6	160.3	163.3	25.6	2.2
Jalisco	254.4	242.5	269.6	300.1	287.2	280.2	280.9	286.9	285.1	30.7	1.4
México	450.1	429.0	477.2	531.3	508.5	498.8	500.0	511.9	498.0	47.9	1.3
Michoacán	206.5	196.8	216.3	240.8	230.4	227.3	227.1	232.0	227.9	21.5	1.2
Morelos	119.2	113.6	128.1	142.7	136.5	134.9	134.3	138.4	142.5	23.3	2.3
Nayarit	106.9	101.9	115.6	128.8	123.2	119.6	120.6	122.3	123.4	16.5	1.8
Nuevo León	214.8	204.7	230.0	256.0	245.0	239.4	240.8	246.2	244.4	29.6	1.6
Oaxaca	178.4	170.0	189.4	210.9	201.9	198.2	199.3	203.4	205.0	26.7	1.8
Puebla	212.8	202.9	227.8	253.6	242.8	237.1	239.4	243.5	245.3	32.4	1.8
Queretaro	104.1	99.2	114.5	127.5	122.0	119.7	119.4	121.4	126.6	22.5	2.5
Quintana Roo	102.4	97.6	122.2	136.0	130.2	127.5	129.7	132.2	137.6	35.2	3.8
San Luis Potosí	163.7	156.1	172.8	192.4	184.1	178.4	177.1	179.7	181.3	17.5	1.3
Sinaloa	160.1	152.7	170.7	190.0	181.9	178.9	179.1	183.6	181.8	21.7	1.6
Sonora	229.4	218.7	243.4	271.0	259.4	250.7	247.7	248.8	250.2	20.8	1.1
Tabasco	130.8	124.7	139.4	155.2	148.6	144.9	145.2	149.5	153.0	22.2	2.0
Tamaulipas	209.1	199.4	222.2	247.4	236.8	230.7	230.3	235.6	231.1	21.9	1.3
Tlaxcala	73.3	69.9	111.4	124.1	118.8	115.8	116.3	116.9	122.2	48.9	6.6
Veracruz	273.4	260.6	288.5	321.2	307.5	300.2	303.3	305.3	302.8	29.4	1.3
Yucatán	116.1	110.7	129.8	144.5	138.3	133.9	136.0	138.2	143.6	27.4	2.7
Zacatecas	90.5	86.3	97.7	108.7	104.1	101.1	102.9	104.7	109.0	18.5	2.4

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

En suma, las transferencias que la Federación otorga a los Estados mediante el FASP han tenido un comportamiento inercial dado que durante el periodo de

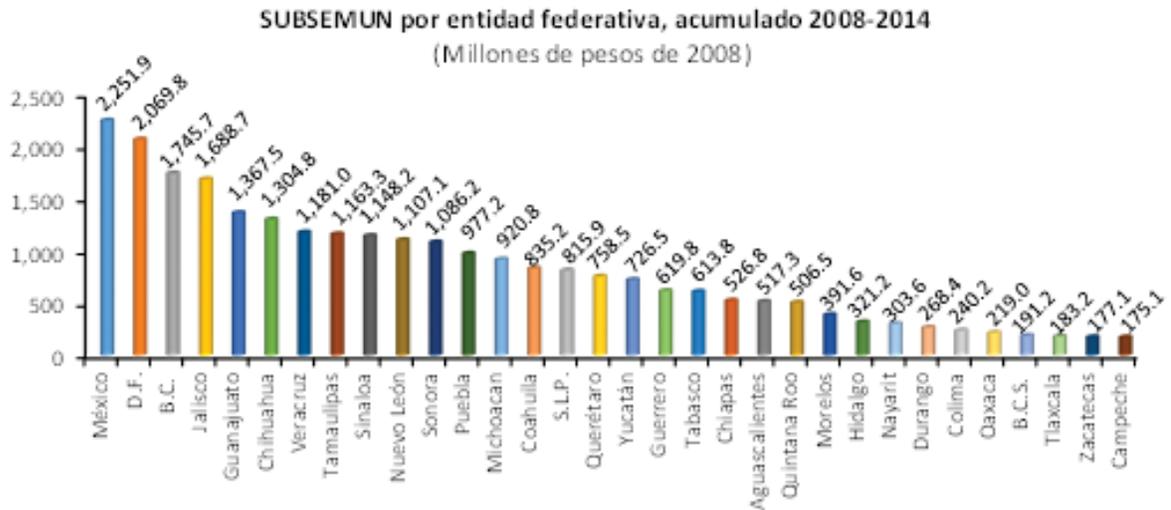
estudio se observaron TMCA menores a 3 por ciento, con excepción de Tlaxcala y Quintana Roo que registraron 6.6 y 3.8 por ciento, respectivamente. Estos comportamientos se podrían deber al incremento de alguna variable utilizada para los criterios de distribución, como la incidencia delictiva o la tasa poblacional.

II.1.2 SUBSEMUN

Este es un programa -como se señaló- destina recursos a los municipios y entidades federativas para la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Desde la creación del SUBSEMUN se han otorgado recursos a las entidades por un total de 26 mil 403.2 mdp, siendo seis Estados los que concentraron 39.5 por ciento de las asignaciones, estos son: Estado de México, 2 mil 251.9 mdp; Distrito Federal, 2 mil 69.8 mdp; Baja California, 1 mil 745.7 mdp; Jalisco 1 mil 688.7 mdp; Guanajuato 1 mil 367.5 mdp; y Chihuahua 1 mil 304.8 mdp. En el extremo opuesto, se encuentran cuatro entidades con 2.8 por ciento de los recursos totales: Campeche, 175.1 mdp; Zacatecas, 117.1 mdp; Tlaxcala 183.2 mdp; y Baja California Sur con 191.2 mdp.

Gráfica 3



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Al analizar la evolución del SUBSEMUN por entidad federativa de 2008 a 2014, se observa que existen Estados cuyos recursos han disminuido, registrando TMCA negativas (Cuadro 6), lo que no se observa con el FASP (Cuadro 5). Las entidades que disminuyeron sus presupuestos son: Nuevo León, 100.4 mdp; Chihuahua, 95.9 mdp; Baja California, 63.1 mdp; y Sinaloa, 29.8 mdp. Por su parte, los Estados que observaron un alza en sus asignaciones, se encuentran: Coahuila, 78.2 mdp; Guanajuato, 63.6 mdp; Morelos, 60.5 mdp; y Estado de México 60.4 mdp.

Al observar las TMCAR de los Estados, sobresalen los decrementos de Nuevo León con 12.0 por ciento, Chihuahua con 8.1 por ciento y Aguascalientes con 5 por ciento. De manera inversa, Hidalgo observó un importante aumento de recursos al registrar una TMCAR de 24.4 por ciento, al igual que Morelos con 21.6 por ciento.

Estas variaciones podrían deberse al grado de cumplimiento de los Estados en los objetivos del programa, dado que los municipios y entidades federativas deben de llegar a una cierta meta para que se le sigan ministrando recursos durante el año; y si no lo logran se suspende la transferencia de recursos. Por lo que algunos municipios de los Estados podrían ya no ser acreedores del recurso para los siguientes años.

Cuadro 6

SUBSEMUN por entidad federativa, 2008-2014
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencial	
								Absoluto	TMCAR
								real	
Total	3,589.4	3,996.5	3,825.0	3,707.7	3,743.4	3,787.8	3,753.3	163.9	0.7
Aguascalientes	87.3	83.3	69.3	73.0	70.7	69.5	64.2	-23.1	-5.0
Baja California	287.2	265.6	236.6	250.8	242.8	238.7	224.1	-63.1	-4.0
Baja California Sur	18.0	29.0	20.6	27.5	26.6	34.5	35.1	17.1	11.7
Campeche	18.0	29.0	18.5	26.3	25.5	25.1	32.7	14.7	10.5
Coahuila	96.5	101.3	112.8	108.3	121.8	119.7	174.8	78.2	10.4
Colima	27.0	40.1	37.0	35.1	34.0	33.4	33.5	6.5	3.7
Chiapas	66.5	104.7	83.4	72.8	70.5	60.9	67.9	1.4	0.3
Chihuahua	240.7	222.1	201.4	172.6	167.1	155.9	144.8	-95.9	-8.1
Distrito Federal	287.2	327.0	313.0	297.2	287.8	282.9	274.8	-12.4	-0.7
Durango	40.1	43.2	43.8	35.9	34.8	34.2	36.4	-3.7	-1.6
Guanajuato	152.4	176.3	211.0	192.1	211.6	207.9	216.1	63.6	6.0
Guerrero	79.1	91.7	87.0	80.9	95.3	93.7	92.2	13.0	2.6
Hidalgo	18.0	38.6	27.7	43.9	59.5	66.8	66.6	48.6	24.4
Jalisco	236.9	257.4	246.8	247.3	239.5	235.4	225.4	-11.5	-0.8
México	287.2	327.0	313.0	297.2	330.3	349.7	347.5	60.4	3.2
Michoacan	131.2	153.5	150.3	126.3	105.3	120.2	134.0	2.8	0.3
Morelos	27.0	54.4	69.1	35.3	51.2	67.0	87.5	60.5	21.6
Nayarit	31.4	52.7	49.8	51.3	41.2	40.5	36.7	5.3	2.6
Nuevo León	187.9	191.5	159.1	161.9	156.8	162.4	87.5	-100.4	-12.0
Oaxaca	23.6	35.0	32.5	26.3	25.5	33.4	42.6	18.9	10.3
Puebla	125.2	130.4	152.5	118.5	131.8	162.9	155.9	30.7	3.7
Querétaro	121.8	120.7	97.1	109.7	106.3	104.4	98.4	-23.4	-3.5
Quintana Roo	58.3	63.7	56.5	81.3	78.7	85.8	82.2	23.8	5.9
San Luis Potosí	118.8	132.0	123.0	118.0	114.2	112.3	97.6	-21.2	-3.2
Sinaloa	178.1	168.2	179.8	165.2	151.4	157.2	148.3	-29.8	-3.0
Sonora	146.9	147.4	177.7	171.3	157.4	146.3	139.0	-7.9	-0.9
Tabasco	57.6	94.1	79.8	79.5	94.0	100.7	108.0	50.3	11.0
Tamaulipas	155.4	153.3	161.1	181.1	175.4	172.4	164.5	9.0	0.9
Tlaxcala	18.0	29.0	18.5	26.3	34.0	25.1	32.3	14.3	10.3
Veracruz	126.8	194.0	183.6	167.3	170.5	167.5	171.3	44.4	5.1
Yucatán	121.1	111.1	85.0	101.0	106.3	96.1	106.1	-15.0	-2.2
Zacatecas	18.0	29.0	27.7	26.3	25.5	25.1	25.5	7.5	5.9

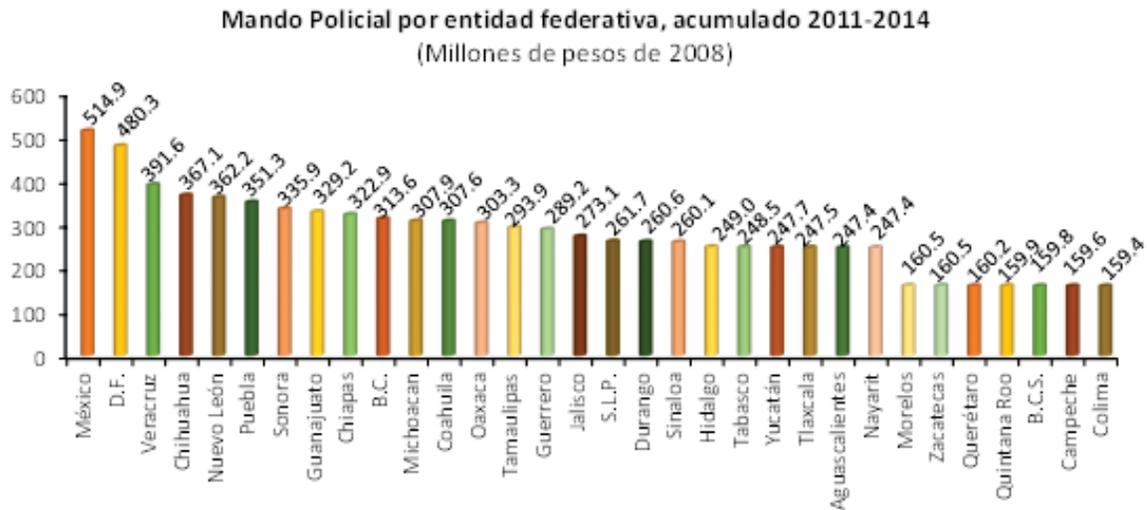
Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

II.1.3 Mando Policial

Este recurso destinado a las entidades federativas tiene el propósito de fortalecer sus instituciones de seguridad pública, en materia de mando policial. Además, tiene el objetivo general de incentivar a las instituciones policiales del país para reorganizarse bajo el esquema de Mando Único Policial, así como lograr la conformación de Módulos de Policías Estatales, Ministeriales o Custodios Acreditables.

Desde que el programa apareciera por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 hasta el ejercicio fiscal 2014, se le han otorgado recursos por la cantidad de 8 mil 933.6 mdp, de los cuales, seis Estados concentraron 27.6 por ciento del total, a saber: Estado de México, 514.9 mdp; Distrito Federal 480.3 mdp; Veracruz, 391.6 mdp; Chihuahua 367.1 mdp; Nuevo León 362.2 mdp; y Jalisco 351.3 mdp. Mientras que las entidades federativas con menores transferencia de recursos fueron: Colima, 159.4 mdp; Campeche, 159.6 mdp; Baja California Sur, 159.8 mdp; Quintana Roo, 159.9; 12.1 mdp; Querétaro, 160.2 mdp; y Zacatecas, 160.5 mdp (Gráfica 4). Esta distribución de recursos se debe principalmente al tamaño de la población, los índices delictivos y el avance de las policías acreditables.

Gráfica 4



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Durante 2001 a 2014, el presupuesto del programa observó un comportamiento inercial, dado que sus asignaciones se incrementaron en 44.2 mdp y su TMCAR se estima en 0.7 por ciento. A nivel de estatal, 28 registraron disminuciones en sus asignaciones y sólo 4 registraron un aumento (Cuadro 7).

De las entidades federativas con decrementos sobresalen: Aguascalientes, Durango, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán con 35.3 mdp. En contraparte, observaron incrementos en sus asignaciones: México, 65.8; Campeche, 52.5 mdp; Distrito Federal 51.1 mdp; y Veracruz 7.0 mdp.

Al observar las TMCAR, se establece que la mayoría de los Estados observaron decrementos en sus asignaciones presupuestales, pues en 29 casos la TMCAR fue negativa, donde sobresalen: Jalisco, 16.2 por ciento; Yucatán, Tlaxcala, Nayarit, Durango y Aguascalientes con 15.7 por ciento. En cambio, sólo tres entidades registraron crecimientos relativos: Estado de México, 20.5 por

ciento; Distrito Federal 16.5 por ciento; y Veracruz 2.6 por ciento. Estas variaciones de recursos pueden deberse a que el subsidio se va ajustando en función del avance en la implementación de las policías acreditables.

Cuadro 7

Mando Policial por entidad federativa, 2011-2014
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2011	2012	2013	2014	Diferencial Absoluto	
					real ¹	TMCAR ^{2,3}
Total	2,107.1	2,537.7	2,137.5	2,151.3	44.2	0.7
Aguascalientes	87.8	55.8	51.3	52.5	-35.3	-15.7
Baja California	87.8	106.7	58.7	60.3	-27.5	-11.8
Baja California Sur	0.0	56.0	51.3	52.5	-3.5	-3.1
Campeche	0.0	55.8	51.2	52.5	52.5	-3.0
Coahuila	87.8	92.3	64.0	63.5	-24.3	-10.2
Colima	0.0	55.5	51.3	52.5	-3.0	-2.7
Chiapas	87.8	91.1	71.6	72.5	-15.3	-6.2
Chihuahua	87.8	113.2	83.6	82.5	-5.3	-2.1
Distrito Federal	87.8	114.2	139.4	138.9	51.1	16.5
Durango	87.8	67.0	53.3	52.5	-35.3	-15.7
Guanajuato	87.8	106.9	67.4	67.1	-20.7	-8.6
Guerrero	87.8	74.7	62.7	64.0	-23.8	-10.0
Hidalgo	87.8	56.2	51.9	53.1	-34.7	-15.5
Jalisco	0.0	113.5	79.9	79.7	-33.8	-16.2
México	87.8	116.2	157.3	153.6	65.8	20.5
Michoacan	87.8	88.6	65.2	66.3	-21.5	-8.9
Morelos	0.0	56.0	51.9	52.5	-3.5	-3.2
Nayarit	87.8	55.7	51.3	52.5	-35.3	-15.7
Nuevo León	87.8	112.8	81.3	80.3	-7.5	-2.9
Oaxaca	87.8	85.1	64.4	66.1	-21.7	-9.0
Puebla	87.8	110.3	76.0	77.3	-10.5	-4.2
Querétaro	0.0	56.0	51.6	52.5	-3.5	-3.1
Quintana Roo	0.0	56.0	51.3	52.5	-3.5	-3.2
San Luis Potosí	87.8	58.4	57.9	57.7	-30.1	-13.1
Sinaloa	87.8	67.2	52.0	53.1	-34.7	-15.4
Sonora	87.8	92.8	78.2	77.2	-10.6	-4.2
Tabasco	87.8	56.2	51.7	52.8	-35.0	-15.6
Tamaulipas	87.8	86.2	59.4	60.4	-27.4	-11.7
Tlaxcala	87.8	55.7	51.5	52.5	-35.3	-15.7
Veracruz	87.8	113.2	95.8	94.8	7.0	2.6
Yucatán	87.8	56.1	51.2	52.5	-35.3	-15.7
Zacatecas	0.0	56.2	51.8	52.5	-3.6	-3.3

^{1,2} El diferencial absoluto real y la TMCAR se calcularon a partir del año en que se registraron datos.

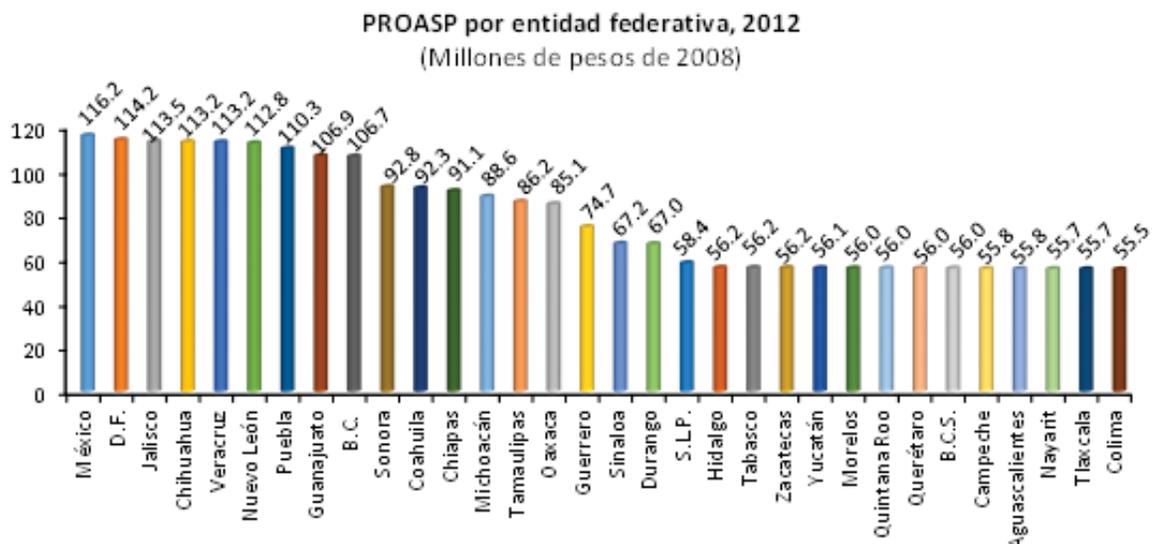
Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

II.1.4 Programa de Apoyo a la Seguridad Pública (PROASP)

El objetivo de este programa es apoyar a las entidades federativas con la finalidad de realizar una reducción de los índices delictivos de gran impacto social (secuestro, extorsión, robo, homicidio doloso). Es importante mencionar que al PROASP únicamente se le asignaron recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, lo cual puede atribuirse al cambio de administración en el Ejecutivo Federal.

Para ese año sus asignaciones ascendieron a 2 mil 537.7 mdp, de los cuales 26.2 por ciento se concentró en seis Estados: Estado de México, 116.2 mdp; Distrito Federal, 114.2 mdp; Jalisco, 113.5 mdp; Chihuahua, 113.2 mdp; Veracruz, 113.2 mdp; y Nuevo León, 112.8 mdp. En contraste, 13.2 por ciento del total se distribuyó en: Colima, 55.5 mdp; Tlaxcala, 55.7 mdp; Nayarit, 55.7 mdp; Aguascalientes, 55.8 mdp; Campeche, 55.8 mdp; y Baja California Sur, 56.0 mdp (Gráfica 5).

Gráfica 5



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Esta distribución de recursos se debe a los criterios de distribución, donde la población representa el 60 por ciento de ponderación, seguida de la extensión territorial con 20 por ciento y la incidencia delictiva con otro 20 por ciento.

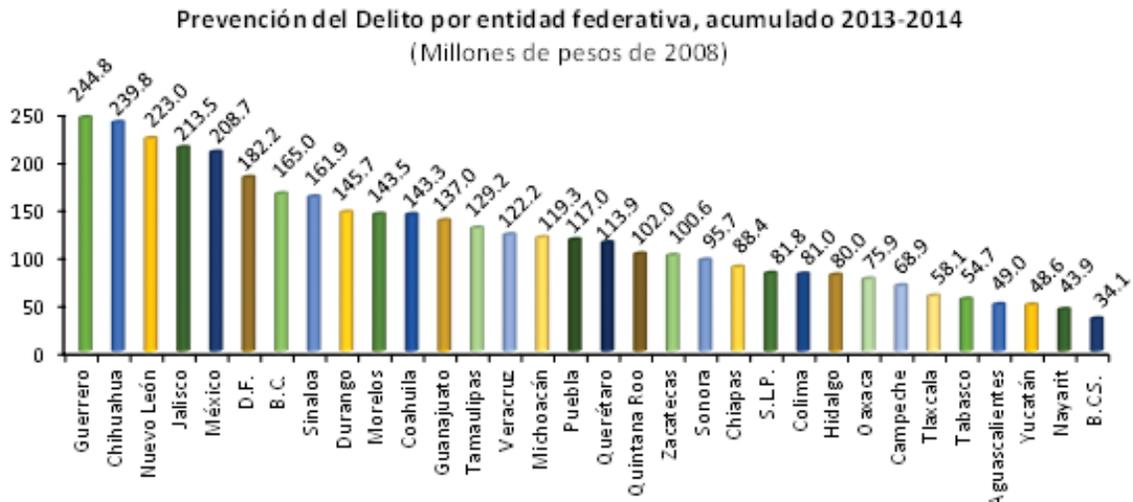
II:1.5 Prevención del Delito

Este programa tiene como objetivo apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, misma que prioriza un enfoque preventivo en el tratamiento de las violencias y la delincuencia.

Es importante mencionar que este programa a pesar de que está enfocado, como su nombre lo indica, a la prevención del delito, la metodología que utiliza para la distribución de recursos se contrapone con sus objetivos, dado que dentro de sus componentes para la distribución de recursos se encuentra el homicidio doloso, lo que le da un enfoque correctivo en lugar de preventivo.

Durante los periodos 2013 y 2014, al Programa de Prevención del Delito se le etiquetaron recursos por 3 mil 872.6 mdp, de las cuales sobresalen las asignaciones a seis Estados, al concentrar 33.9 por ciento del total, los cuales son: Guerrero, 244.8 mdp; Chihuahua 239.8 mdp; Nuevo León, 223.0 mdp; Jalisco 213.5 mdp; Estado de México, 208.7 mdp; y Distrito Federal, 182.2 mdp (Gráfica 6). En contraposición, Baja California Sur, Nayarit, Yucatán, Aguascalientes, Tabasco y Tlaxcala, concentraron 7.4 por ciento del total.

Gráfica 6



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Del 2013 a 2014, el presupuesto del programa se incrementó en términos reales 112.4 mdp, lo que equivale a 6.0 por ciento real. Este incremento, fue resultado de alzas en las asignaciones de 15 Estados por 135.5 mdp y disminuciones en 17 por 23.1 mdp (Cuadro 8). En el primer grupo sobresalieron los aumentos de: Distrito Federal, 29.5 mdp (38.6%); Michoacán 20.1 mdp (40.6 mdp); Chihuahua, 17.6 mdp; Hidalgo, 13.9 mdp; y Tamaulipas, 13.4 mdp. Mientras que en el segundo grupo, destacaron los decrementos de: Guerrero, 3.1 mdp (2.5%) y Nuevo León 3.0 mdp (2.7%).

Cuadro 8

Prevención del Delito por entidad federativa, 2013-2014
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2013	2014	Diferencial Absoluto real	Variación Porcentual Real
Total	1880.1	1992.5	112.4	6.0
Aguascalientes	24.9	24.1	-0.8	-3.2
Baja California	82.8	82.3	-0.5	-0.6
Baja California Sur	17.0	17.1	0.1	0.4
Campeche	34.8	34.1	-0.6	-1.8
Coahuila	72.8	70.5	-2.2	-3.1
Colima	36.4	44.6	8.3	22.7
Chiapas	44.2	44.2	0.0	0.0
Chihuahua	111.1	128.7	17.6	15.8
Distrito Federal	76.4	105.8	29.5	38.6
Durango	73.9	71.8	-2.1	-2.9
Guanajuato	65.7	71.2	5.5	8.3
Guerrero	124.0	120.9	-3.1	-2.5
Hidalgo	33.0	46.9	13.9	42.0
Jalisco	108.1	105.3	-2.8	-2.6
México	104.1	104.5	0.4	0.4
Michoacán	49.6	69.7	20.1	40.6
Morelos	72.0	71.6	-0.4	-0.6
Nayarit	22.3	21.6	-0.6	-2.9
Nuevo León	113.0	110.0	-3.0	-2.7
Oaxaca	37.8	38.1	0.3	0.9
Puebla	59.4	57.6	-1.8	-3.0
Querétaro	57.4	56.5	-0.9	-1.5
Quintana Roo	47.6	54.4	6.7	14.1
San Luis Potosí	41.3	40.5	-0.8	-2.0
Sinaloa	77.5	84.4	6.9	8.9
Sonora	44.8	50.9	6.1	13.5
Tabasco	23.9	30.7	6.8	28.3
Tamaulipas	57.9	71.3	13.4	23.2
Tlaxcala	29.4	28.7	-0.7	-2.3
Veracruz	61.6	60.6	-0.9	-1.5
Yucatán	24.7	23.9	-0.8	-3.1
Zacatecas	50.8	49.8	-1.0	-2.0

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

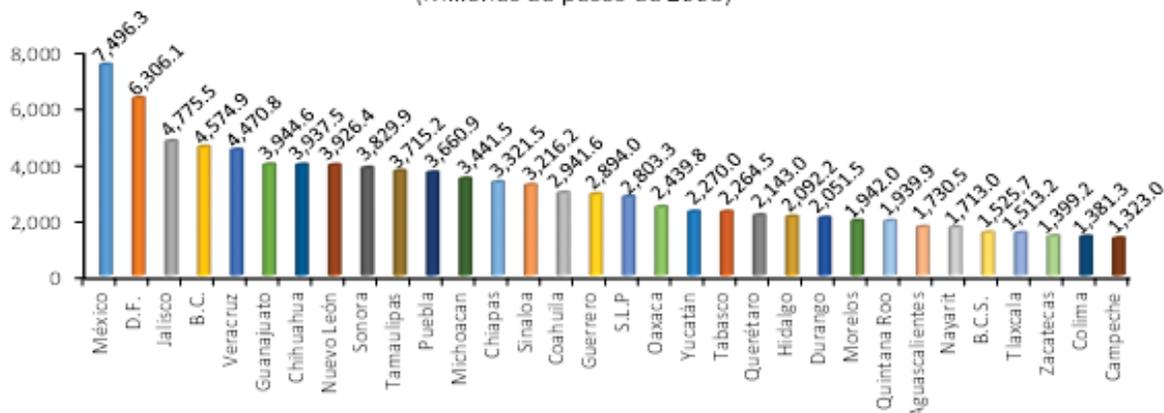
I.2 Total de transferencias por entidad federativa

Al consolidar los programas por entidad federativa durante el periodo 2006-2014, se observó que seis entidades federativas fueron las que más se beneficiaron, al concentrar 32.5 por ciento del total de los recursos: Estado de México, 7 mil 496.3 mdp; Distrito Federal 6 mil 306.1 mdp; Jalisco, 4 mil 775.5 mdp; Baja California, 4 mil 574.9 mdp; Veracruz, 4 mil 470.8 mdp; y Guanajuato, 3 mil 944.6 mdp (Gráfica 7). Dicha distribución de recursos se podría deber primordialmente al nivel de población y a los índices de inseguridad que presenten los Estados.

No obstante, en el otro extremo se registró que sólo 9.1 por ciento del total de los recursos se concentró en seis Estados: Campeche, un mil 323.0 mdp; Colima, un mil 381.3 mdp; Zacatecas, un mil 399.2 mdp; Tlaxcala un mil 513.2 mdp; Baja California Sur, un mil 525.7 mdp; y Nayarit, un mil 713.0 mdp.

Gráfica 7

Transferencias de recursos en Seguridad Pública a entidades federativas, acumulado 2006-2014
(Millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Como se muestra en el Cuadro 9, las entidades federativas con mayor diferencial absoluto durante el periodo 2006-2014 son: el Estado de México (653.6 mdp), Distrito Federal (564.4 mdp), Jalisco (441.2 mdp), Baja California (395.5 mdp), Chihuahua (385.6 mdp) y Guanajuato (385.3 mdp). En cambio, los Estados que registraron un menor incremento son: Nayarit (127.4 mdp), Baja California Sur (129.4 mdp), Campeche (139.8 mdp), Zacatecas (146.3 mdp) y Colima (149.7 mdp).

En términos relativos, las entidades federativas que observaron una mayor TMCAR son: Tlaxcala (15.7%), Querétaro (15.7%), Quintana Roo (15.6%) y Coahuila (15.2%). De forma contraria, los Estados con menor crecimiento relativo son: Chiapas (8.3%), Oaxaca (8.9%), Nayarit (10.3%), Sonora (10.7%) y Baja California Sur (10.7%).

Las variaciones entre sus presupuestos asignados se debe a los programas que son parcialmente concursables como el SUBSEMUN, Mando Único o Prevención del Delito, dado que se necesitan de ciertos requerimientos para poder acceder a las ministraciones, como se expuso anteriormente. En cambio en el FASP los recursos son constantes. Es importante mencionar que el presupuesto asignado depende en gran medida de los índices delictivos de los Estados, por lo que en el siguiente capítulo se analiza la evolución de la inseguridad.

Cuadro 9

Transferencias de recursos en Seguridad Pública a entidades federativas
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencial	
										Absoluta	TMCAR
Total	5,560.1	5,300.1	9,589.4	10,677.1	10,218.7	12,069.6	15,087.7	14,182.5	14,299.6	8,739.5	12.5
Aguas calientes	84.5	80.5	180.7	187.3	168.9	258.8	280.6	245.5	243.6	159.1	14.2
Baja California	229.0	218.2	531.2	537.4	496.7	593.3	708.7	636.1	624.4	395.5	13.4
Baja California Sur	103.0	98.2	138.6	163.2	149.1	151.2	261.9	228.0	232.4	129.4	10.7
Campeche	85.0	81.0	111.4	133.0	118.1	123.5	235.1	211.2	224.7	139.8	12.9
Coahuila	158.5	151.0	266.1	290.0	293.4	373.6	483.8	434.9	490.3	331.8	15.2
Colima	83.0	79.1	118.2	141.7	134.2	130.8	241.7	219.9	232.8	149.7	13.8
Chiapas	236.3	225.2	315.8	382.3	349.2	419.3	510.3	437.6	445.6	209.3	8.3
Chihuahua	190.7	181.8	447.8	452.6	422.0	479.5	614.0	572.9	576.3	385.6	14.8
Distrito Federal	351.3	334.8	663.2	745.6	713.6	776.2	909.1	896.5	915.7	564.4	12.7
Durango	134.3	128.0	181.8	201.0	194.8	271.8	316.6	311.5	311.7	177.4	11.1
Guanajuato	201.2	191.8	370.1	418.6	442.9	508.5	653.6	571.4	586.5	385.3	14.3
Guerrero	169.5	161.6	257.7	290.4	277.2	357.5	435.0	477.4	467.7	298.2	13.5
Hidalgo	137.7	131.3	169.0	206.7	188.6	288.3	328.6	312.2	329.9	192.2	11.5
Jalisco	254.4	242.5	506.5	557.6	534.0	527.5	747.3	710.3	695.6	441.2	13.4
México	450.1	429.0	764.3	858.3	821.4	883.8	1,062.8	1,123.0	1,103.6	653.6	11.9
Michoacán	206.5	196.8	347.5	394.3	380.7	441.3	509.4	467.0	498.0	291.5	11.6
Morales	119.2	113.6	155.1	197.1	205.7	170.2	297.6	329.3	354.1	234.9	14.6
Nayarit	106.9	101.9	147.1	181.5	173.0	258.7	273.2	236.3	234.3	127.4	10.3
Nuevo León	214.8	204.7	417.9	447.6	404.1	489.1	623.0	603.0	522.2	307.4	11.7
Oaxaca	178.4	170.0	213.1	246.0	234.3	312.4	395.0	338.9	351.8	173.4	8.9
Puebla	212.8	202.9	353.0	384.0	395.3	443.4	591.7	541.8	536.0	323.2	12.2
Querétaro	104.1	99.2	236.4	248.2	219.1	229.4	337.7	334.8	334.0	229.9	15.7
Quintana Roo	102.4	97.6	180.5	199.7	186.7	208.8	320.5	316.9	326.7	224.3	15.6
San Luis Potosí	163.7	156.1	291.6	324.3	307.1	384.1	408.2	391.2	377.0	213.3	11.0
Sinaloa	160.1	152.7	348.8	358.3	361.7	431.9	464.9	470.2	467.6	307.5	14.3
Sonora	229.4	218.7	390.3	418.5	437.1	509.9	590.7	518.1	517.2	287.8	10.7
Tabasco	130.8	124.7	197.1	249.4	228.4	312.2	351.7	325.9	344.4	213.6	12.9
Tamaulipas	209.1	199.4	377.7	400.8	397.9	499.6	578.1	525.3	527.3	318.1	12.3
Tlaxcala	73.3	69.9	129.4	153.1	137.3	229.9	261.6	222.9	235.8	162.5	15.7
Veracruz	273.4	260.6	415.4	515.2	491.1	555.2	700.2	630.2	629.5	356.1	11.0
Yucatán	116.1	110.7	250.8	255.6	223.3	322.6	354.4	310.2	326.1	210.0	13.8
Zacatecas	90.5	86.3	115.7	137.7	131.8	127.4	240.7	232.3	236.8	146.3	12.8

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

III. Evolución de la inseguridad pública

El propósito del presente capítulo es describir la evolución de la inseguridad pública en las entidades federativas de 2006 a 2014, de esta forma se determinará los Estados con mayores tasa de delitos, así como sus variaciones a través del periodo de análisis.

Para ello, es importante mencionar que en México existen diversos tipos de información sobre la inseguridad pública, producida a través de diversas instituciones del Estado, como la Comisión Nacional de Seguridad Pública (CNS), el Secretariado del Ejecutivo el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la Procuraduría General de la República (PGR) o el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Por lo tanto, para el análisis del presente documento se utilizaron las cifras de delitos de alto impacto social del SESNSP dado que son el principal componente para la distribución de recursos de los fondos mencionados en los capítulos anteriores. Estas cifras contabilizan los delitos de alto impacto social (homicidio doloso, secuestro, extorsión, y robo de vehículos), a partir de las denuncias o carpetas de investigación (antes averiguaciones previas) iniciadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas. Esta medición tiene como desventaja la subestimación de las cifras, dado que al contabilizar únicamente los delitos denunciados o las investigaciones, deja de lado los delitos que no fueron denunciados, los cuales se estiman en 93.8 por ciento.

Asimismo, se realizó un análisis con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), realizada por el INEGI. La ENVIPE tiene como propósito “recabar información con representatividad a nivel nacional y estatal (para ciertas variables), que permite llevar a cabo estimaciones de la prevalencia e incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Asimismo, busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública y sobre el desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia”³⁷. Esta encuesta, se realizó por primera vez en 2011, la cual sustituyó a la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI), y el INEGI es la institución encargada de llevarla a cabo.

Es importante mencionar, que el espectro de delitos que considera esta encuesta es mucho más amplia que las cifras que publica el SESNSP, dado que este último sólo considera los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos. En tanto que los delitos declarados³⁸ en la ENVIPE contabiliza robos de vehículos, de casa habitación, en calle o transporte público, u otro tipo de robo (carterismo, allanamientos con robo en patio o cochera, abigeato), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros y delitos sexuales).

³⁷ Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [en línea]. [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>>

³⁸ Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Sin embargo se debe de tener en cuenta que las encuestas de victimización presentan ciertas desventajas y limitaciones, relacionadas básicamente con los problemas metodológicos y con el hecho de que son aplicadas a una muestra de individuos y, por tanto, reflejan los problemas del delito de la manera en que los perciben y los recuerdan.

La Secretaría de Gobernación a través del SESNSP, contabiliza los delitos de alto impacto social (homicidio doloso, secuestro, extorsión, y robo de vehículos), a partir de los denuncias o carpetas de investigación (antes averiguaciones previas) iniciadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas.

III.1 Evolución de los delitos de alto impacto social

Con base en la información generada por el SESNSP, durante el periodo de 2006 a 2014 y datos de la Consejo Nacional de la Población durante el mismo periodo, se estimó la tasa de delitos de alto impacto por cada 100 mil habitantes³⁹. Durante el periodo 2006-2014, la tasa de incidencia delictiva observó un comportamiento parabólico, como se observa en la Gráfica 8, dado que en 2006 se registraron 149.9 delitos por cada 100 mil habitantes (dx100), llegando a su punto máximo en 2010 con 228.0 dx100, para que posteriormente disminuyera hasta llegar a 156.3 dx100 en 2015, lo que equivale a un diferencial de -71.7 con respecto a 2010.

³⁹ Se dividió el total de delitos de alto impacto entre la población a mitad de año del país y posteriormente se multiplicó por cien mil. Con el fin de facilitar la comparación, para que los resultados sean significativos, expresando la proporción en números enteros y no decimales, se acostumbra multiplicar el resultado por 100, 1.000, 10.000 o 100.000, según sea conveniente o siguiendo una convención preestablecida para su mejor comprensión.

Gráfica 8



Fuente: Elaborado con los datos del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y con datos de población de la CONAPO

De acuerdo con el Informe de Principales Avances de la Política de Seguridad 2014 de la SEGOB, la disminución de la incidencia delictiva se debe principalmente a las acciones de prevención, el uso de sistemas de inteligencia en el combate a la delincuencia organizada, la puesta en marcha del Programa Nacional Antisecuestro, y una mejor coordinación en los tres niveles de gobierno⁴⁰.

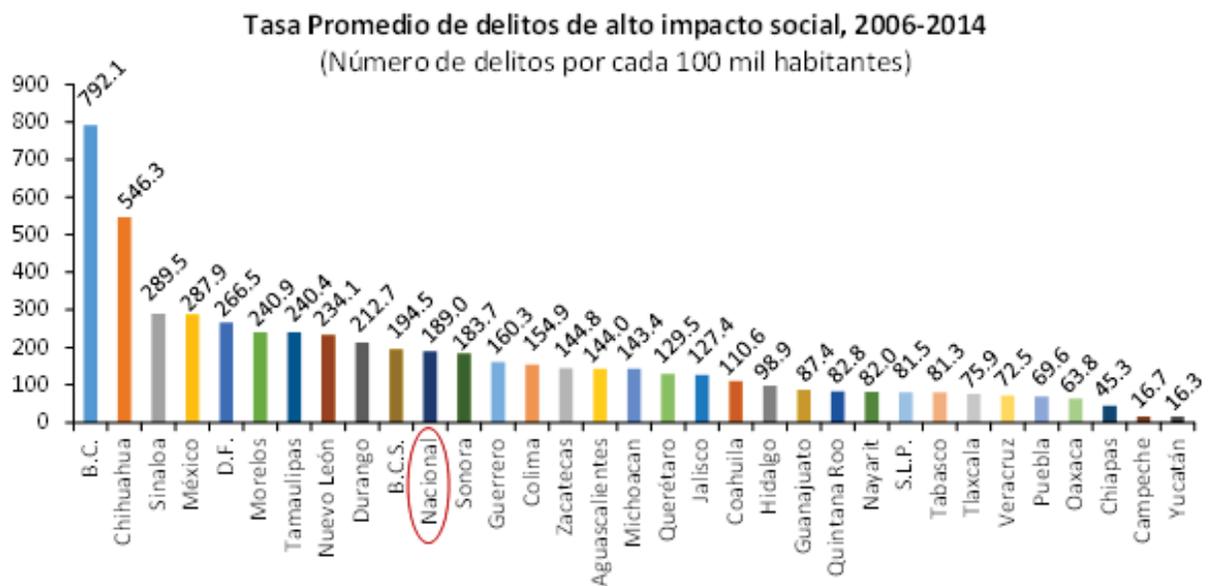
III.1.1 Delitos de alto impacto por Estado

Durante el periodo 2006-2014, la tasa promedio de delitos nacional se situó en 189.0 dx100, nivel que se ubica por debajo a lo registrado en diez entidades federativas, pero superior a 22 Estados. Dentro del primer grupo

⁴⁰ Secretaría de Gobernación, Principales Avances de la Política de Seguridad 2014 [en línea] México 2015 [consulta: 3 de marzo de 2015], disponible en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-02-24-1/assets/documentos/Informe_Politica_de_Seguridad_2014.pdf>

sobresalen Baja California, Chihuahua y Sinaloa con 792.1, 546.3 y 289.5 dx100, respectivamente (Gráfica 9). Otras entidades que destacaron por observar una tasa de delitos superior a la nacional son: Estado de México, 287.9 dx100; Distrito Federal, 266.5 dx100; Morelos, 240.9 tdx100; Tamaulipas, 240.4 tx100; Nuevo León 234.1 tx100; Durango, 212.7 tdx100; y Baja California Sur, 189.0 tdx100. En el segundo grupo, sobresalen los Estados de Yucatán y Campeche por observar las menores tasas de delitos, con 16.3 y 16.7 dx100, respectivamente.

Gráfica 9



Fuente: Elaborado con los datos del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y con datos de población de la CONAPO

Durante 2006 a 2014, veinte Estados observaron un incremento en sus tasas de delitos, mientras que 12 observaron decrementos (Cuadro 10). Entre las entidades federativas con un mayor incremento sobresalen; Querétaro con 136.9 dx100; Zacatecas con 118.9 dx100; Estado de México con 94.6 dx100; y Guerrero con 85.7 dx100. Mientras que en el segundo grupo, destacan: Baja

California con 477.8 td100; Chihuahua con 136.2 tdx100; Distrito Federal con 108.2 tdx100; y Baja California Sur con 105.6 tdx100.

Cuadro 10

Tasa de delitos de alto impacto
(Número de delitos por cada 100 mil habitantes)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencial (14 vs 06)
Total	149.9	161.2	191.1	200.2	228.0	226.5	204.4	183.3	156.3	6.4
Aguascalientes	42.5	60.7	160.1	198.6	228.7	188.0	170.8	127.0	121.2	78.8
Baja California	973.3	1133.1	1097.9	829.4	737.9	714.1	608.0	539.4	495.5	-477.8
Baja California Sur	269.7	244.8	230.8	152.8	124.7	194.3	150.6	218.6	164.1	-105.6
Campeche	8.7	7.2	11.4	11.2	30.2	22.8	15.1	24.7	19.1	10.4
Coahuila	33.4	34.0	59.6	90.0	157.3	169.0	201.5	152.9	97.3	63.9
Colima	81.3	83.8	81.4	55.3	96.1	282.8	338.8	223.8	150.5	69.2
Chiapas	44.8	43.2	36.9	37.7	46.1	50.4	48.6	52.5	47.4	2.7
Chihuahua	336.1	312.3	815.0	879.6	932.1	699.3	435.8	306.5	200.0	-136.2
Distrito Federal	300.0	301.6	320.6	311.9	295.8	232.4	230.5	214.2	191.8	-108.2
Durango	66.7	103.3	151.1	223.3	459.7	335.8	234.7	215.2	124.2	57.5
Guanajuato	57.4	57.2	79.3	130.8	74.1	92.5	107.4	90.9	96.8	39.4
Guerrero	92.2	101.6	113.5	141.4	153.5	235.2	229.8	197.7	177.9	85.7
Hidalgo	71.2	76.2	102.0	112.2	124.4	113.4	94.7	102.1	94.0	22.8
Jalisco	98.7	100.9	121.7	116.7	146.2	155.6	138.3	153.1	115.7	17.0
México	219.9	212.0	230.4	268.3	311.5	308.3	352.0	376.7	314.5	94.6
Michoacán	110.9	116.1	121.0	140.4	139.9	158.1	173.0	167.9	163.2	52.3
Morelos	172.9	147.7	159.6	288.2	273.6	271.2	313.9	308.1	233.3	60.4
Nayarit	51.5	69.3	79.8	81.9	130.2	136.8	89.7	49.0	29.5	-22.0
Nuevo León	97.7	209.8	246.5	282.7	347.0	482.7	264.2	101.2	74.9	-22.7
Oaxaca	57.2	38.5	59.6	79.3	72.8	72.2	59.9	57.6	56.7	-0.4
Puebla	64.2	65.6	74.5	73.5	76.2	89.0	76.7	60.0	46.6	-17.6
Querétaro	71.6	85.4	106.2	107.7	125.2	140.1	168.9	152.1	208.5	136.9
Quintana Roo	67.2	75.7	100.0	114.9	149.8	81.3	56.4	48.2	51.4	-15.7
San Luis Potosí	57.5	70.5	75.0	94.0	136.1	146.0	71.8	42.2	40.2	-17.2
Sinaloa	173.4	205.7	250.2	255.5	412.5	430.4	361.1	283.9	233.1	59.7
Sonora	149.4	188.5	185.8	182.9	218.6	203.3	176.3	173.7	175.2	25.8
Tabasco	55.1	65.6	76.0	95.3	101.7	116.8	69.8	69.7	81.9	26.8
Tamaulipas	180.9	180.8	192.6	192.4	353.0	355.1	300.1	206.0	202.7	21.8
Tlaxcala	114.2	31.2	49.2	49.0	80.8	104.7	78.6	89.2	86.2	-28.0
Veracruz	38.1	46.1	51.2	42.9	82.2	105.7	105.7	102.0	78.8	40.7
Yucatán	12.4	18.2	23.4	22.6	15.3	13.9	14.0	15.6	11.7	-0.7
Zacatecas	51.9	69.4	108.6	87.6	185.1	192.2	241.0	196.7	170.8	118.9

Fuente: Elaborado con los datos del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y con datos de población de la CONAPO

III.1.2 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

Para analizar la información proporcionada por el INEGI, se determinó la tasa de delitos⁴¹ por cada 100 mil habitantes a nivel nacional y por entidad federativa. Se observa que la tasa de delitos declarados durante el periodo 2010 a 2013, se incrementó en 7 mil 696.5 dx100, al pasar de 20 mil 252.5 dx100 en 2010 a 27 mil 949 dx100 en 2013 (Gráfica 10).

Gráfica 10



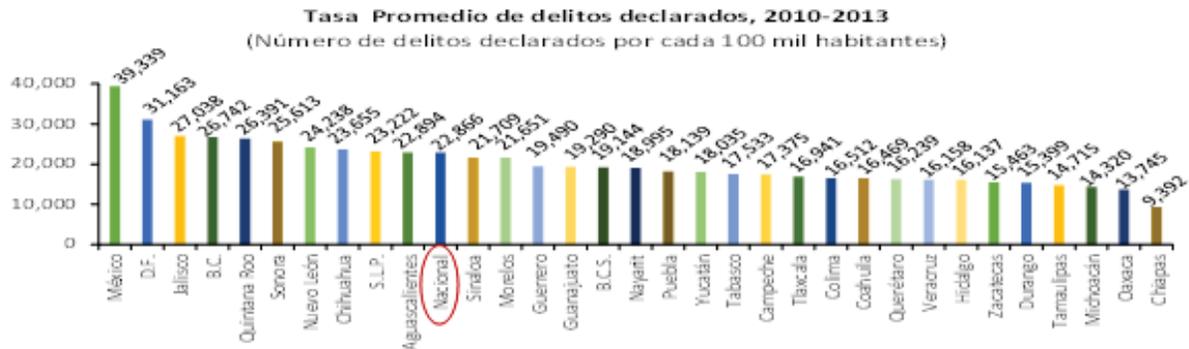
Fuente: Elaborado con los datos del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y con datos de población de la CONAPO

Durante el periodo 2010-2013, la tasa promedio de delitos declarados a nivel nacional se situó en 22 mil 866. De las 32 entidades federativas, el Estado de México, Distrito Federal y Jalisco observaron las mayores cantidades de delitos en promedio de 2006 a 2014, al contabilizar 39 mil 339, 31 mil 163 y 27 mil 38 dx100, respectivamente (Gráfica 11). En tanto que los Estados con menor

⁴¹ Es el resultado de dividir el número total de delitos declarados entre la población a mitad del año durante el mismo periodo a evaluar y finalmente se multiplica por 100 mil habitantes.

tasa de delitos en promedio son: Chiapas, 9 mil 392 dx100; Oaxaca, 13 mil 745 dx100; Michoacán 14 mil 320; y Tamaulipas, 14 mil 715 tdx100⁴².

Gráfica 11



Fuente: Elaborado con los datos del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y con datos de población de la CONAPO

A nivel estatal, 19 Estados registraron un aumento en sus tasas de delitos y 13 observaron disminuciones (Cuadro 11). De las entidades federativas que incrementaron sus tasas sobresalen: Estado de México, 43 mil 961.5 dx100; Baja California, 17 mil 24.8 dx100; Jalisco, 9 mil 764.5 dx100; Morelos 7 mil 268.2 dx100; y Colima, 7 mil 238.2 dx100. En tanto que, en el segundo grupo destacan: Aguascalientes, 20 mil 373.4 dx100; Sonora ,10 mil 111.3 dx100; Yucatán, 9 mil 730.8; y Chihuahua 7 mil 357.9 dx100.

⁴² Es importante mencionar que estados como Michoacán, Tamaulipas y Guerrero aparecen con una tasa baja de delitos, a pesar de ser estados donde el narcotráfico tiene una importante presencia, sin embargo, la ENVIPE es una medición de distintos delitos por lo que sus percepciones son diferente, por lo que un indicador por sí solo no es suficiente para reflejar todos los aspectos relevantes de seguridad pública. Además, la delincuencia no impacta de la misma forma a toda la población de la entidad.

Cuadro 11

Tasa de Delitos Declarados por entidad Federativa, 2010-2013
(Número de delitos por cada 100 mil habitantes)

Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013	Diferencial Absoluto (2010-2013)
Total	20,252.5	19,538.2	23,723.7	27,949.0	7,696.5
Aguascalientes	36,196.2	16,952.4	22,605.1	15,822.8	-20,373.4
Baja California	21,503.8	20,220.4	26,713.7	38,528.6	17,024.8
Baja California Sur	16,166.0	20,873.6	22,508.8	17,027.1	861.1
Campeche	13,699.8	14,581.5	20,280.2	20,938.0	7,238.2
Coahuila de Zaragoza	18,792.2	17,529.1	12,661.0	16,893.6	-1,898.6
Colima	12,296.5	16,412.6	18,376.3	18,962.6	6,666.1
Chiapas	9,084.5	8,570.3	7,904.3	12,007.0	2,922.5
Chihuahua	27,910.7	21,166.2	24,991.6	20,552.7	-7,357.9
Distrito Federal	30,390.7	27,902.4	34,539.3	31,818.2	1,427.4
Durango	15,031.7	13,623.4	18,137.2	14,803.6	-228.2
Guanajuato	14,969.2	17,516.6	23,045.7	21,627.6	6,658.4
Guerrero	19,619.9	16,129.0	20,519.3	21,692.4	2,072.5
Hidalgo	14,746.5	17,979.5	15,433.0	16,387.9	1,641.4
Jalisco	22,206.2	20,356.4	33,617.4	31,970.7	9,764.5
Estado de México	23,157.3	27,783.1	39,296.2	67,118.8	43,961.5
Michoacán de Ocampo	10,007.9	14,965.5	16,157.8	16,149.7	6,141.8
Morelos	18,505.3	17,954.9	24,369.9	25,773.5	7,268.2
Nayarit	21,892.1	19,124.5	16,865.3	18,098.1	-3,794.1
Nuevo León	26,703.7	20,124.0	27,086.9	23,038.1	-3,665.5
Oaxaca	16,160.2	13,549.3	11,401.0	13,868.7	-2,291.6
Puebla	14,975.8	19,279.9	17,718.0	20,582.5	5,606.7
Querétaro	13,283.1	15,528.2	17,765.6	18,380.1	5,097.0
Quintana Roo	27,074.1	26,269.1	28,105.1	24,114.2	-2,959.9
San Luis Potosí	20,191.9	22,258.7	23,880.6	26,558.3	6,366.4
Sinaloa	23,532.3	20,200.7	22,938.1	20,163.0	-3,369.4
Sonora	31,315.5	26,526.5	23,404.7	21,204.2	-10,111.3
Tabasco	19,986.8	13,788.4	15,633.3	20,723.6	736.8
Tamaulipas	17,073.2	13,268.5	15,789.1	12,727.4	-4,345.8
Tlaxcala	17,915.1	15,754.8	14,057.1	20,037.8	2,122.6
Veracruz	14,730.6	15,314.0	15,593.3	18,994.9	4,264.3
Yucatán	26,630.5	11,980.2	16,628.7	16,899.7	-9,730.8
Zacatecas	18,844.0	12,493.9	12,822.3	17,691.7	-1,152.3

Fuente: Elaborado con los datos del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y con datos de población de la CONAPO

En suma, al observar las dos variables de inseguridad seleccionadas para este estudio se determina que las entidades federativas que observan una mayor tasa de delitos se encuentran ubicados en el centro y el norte del país, lo que podría estar relacionado con la delincuencia organizada, vinculado al narcotráfico y delitos asociados, dado que la ubicación de los Estados es favorable para la producción de narcóticos, además que la cercanía con Estados Unidos de América beneficia su comercialización.

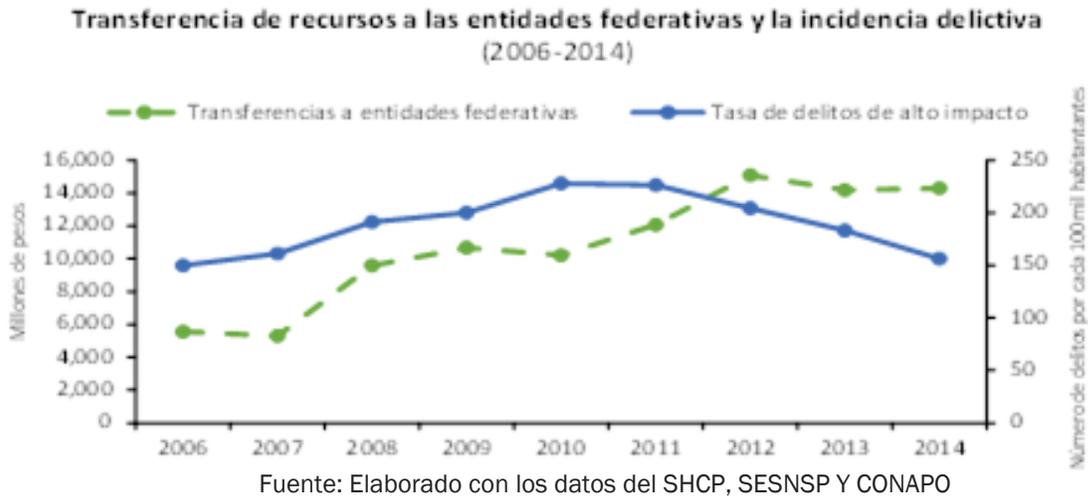
IV. Relación entre la descentralización del gasto en Seguridad Pública y la ocurrencia de delitos.

El propósito del presente capítulo es explicar la relación entre el comportamiento de la descentralización del gasto en seguridad pública y la evolución de la incidencia delictiva en las entidades federativas y municipios, para ello se utilizarán las cifras de los dos capítulos anteriores.

IV.1. Transferencias a las entidades federativas y los delitos de alto impacto (SESNSP)

Debido al incremento de la inseguridad durante los últimos años, una de las estrategias del Gobierno Federal para combatirla fue emprender una política de descentralización del gasto en seguridad pública, mediante la creación de distintos fondos enfocados principalmente a la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales, sin embargo, a pesar de que las transferencias de recursos se han incrementado de forma significativa durante el periodo 2006-2014, la incidencia delictiva observó un incremento de 2006 a 2011, y posteriormente comenzó a decrecer (Gráfica 12).

Gráfica 12



Si bien es cierto que los recursos transferidos a las entidades federativas se han incrementado durante los últimos años, también lo es que no han logrado disminuir de forma significativa la incidencia delictiva.

Es importante mencionar que existen diversos factores que están asociados a la inseguridad pública, en particular, existen tres teorías sobre las variables asociadas con la inseguridad. La primera destaca los factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de drogas y alcohol); la segunda se enfoca en los factores sociales, económicos y culturales (desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia) y la tercera estudia los

factores relacionados con el contexto en el que ocurre el crimen (guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades⁴³.

Para analizar la relación que existe entre el gasto destinado a la seguridad pública y la disminución de la inseguridad, se realiza un ejercicio estadístico donde se estima la correlación⁴⁴ entre las dos variables, lo que determina su nivel de asociación. Para este caso en particular, se considera que la relación entre la inseguridad y el gasto destinado a seguridad pública debería de ser inversa, dado que ha mayor gasto se espera mejores policías e infraestructura lo que conllevaría a un mejor combate de la delincuencia y por ende a su disminución.

Al estimar el coeficiente de correlación, se obtiene un resultado de 0.4, lo que se podría interpretar que entre mayor gasto en seguridad se observa un crecimiento de la delincuencia, empero, para las cifras positivas se considera que la incidencia está en función de otros factores antes mencionados y que la transferencia de recursos no ha impacto en su disminución.

La razón de que el resultado diera un numero positivo se podría deber principalmente a que el aumento de la inseguridad ha dado como resultado una mayor asignación del gasto, dado que uno de los factores para la distribución de recursos es la incidencia delictiva.

⁴³ "Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad* [en línea]. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [consulta: 20 de febrero de 2015], disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21240/105569/file/PB2002%20Seguridad%20Publica..incidencia%20delictiva%20y%20sensacion%20d.pdf.>>

⁴⁴ Los coeficientes de correlación son medidas que indican la situación relativa de los mismos sucesos respecto a las dos variables, es decir, son la expresión numérica que nos indica el grado de relación existente entre las 2 variables y en qué medida se relacionan. Son números que varían entre los límites +1 y -1. Su magnitud indica el grado de asociación entre las variables; el valor $r = 0$ indica que no existe relación entre las variables; los valores +/- 1 son indicadores de una correlación perfecta positiva (al crecer o decrecer X, crece o decrece Y) o negativa (Al crecer o decrecer X, decrece o crece Y).

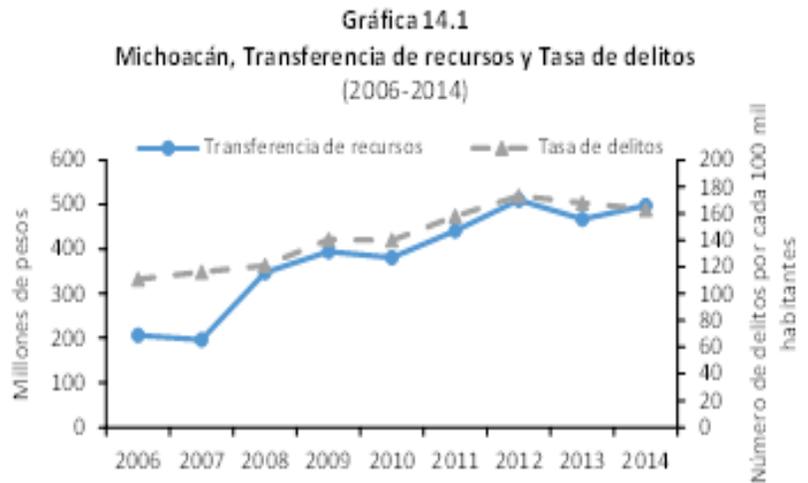
Al observar las correlaciones por Estado (Gráfica 13), se determinó que 25 registraron cifras positivas, lo que significa que los delitos de alto impacto se encuentran asociados a otros factores y que las transferencias a las entidades federativas no han logrado impactar en la disminución de los delitos. Por otro lado, en siete entidades federativas se observó que los recursos que se le transfirieron si lograron resultados en la disminución de delitos: Baja California (-0.8); Distrito Federal (-0.7); Baja California Sur (-0.5); Quintana Roo (-0.4); Yucatán (-0.2); Oaxaca (-0.1); y Puebla (-0.1).

Gráfica 13



Fuente: Elaborado con los datos del SHCP, SESNSP Y CONAPO

De los Estados que observaron cifras positivas en la correlación, sobresale Michoacán, Estado de México y Querétaro, los cuales se observa que a medida que incrementaron el presupuesto que transfiere el Gobierno

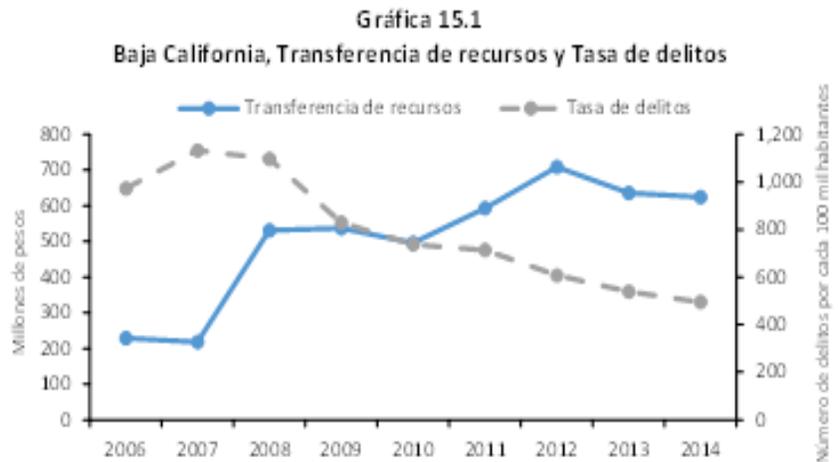


Federal para la seguridad pública, la tasa de delitos continuó en incremento, por lo que los recursos otorgados no han logrado disminuir los delitos de alto impacto en la entidad.

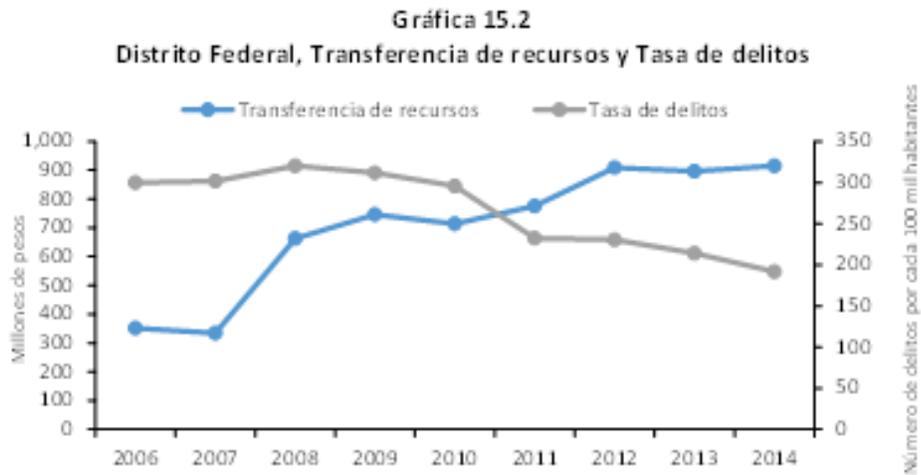


Fuente: Elaborado con los datos del SHCP, SESNSP Y CONAPO

En el caso de Baja California y Distrito Federal, en la Gráficas 15.1 y 15.2 se observa como la transferencia de recursos tiene una relación inversa con la



incidencia negativa, es decir, a medida que se incrementa el presupuesto para seguridad pública el número de delitos disminuye, dado que inicialmente registraban altas tasas de incidencia y a medida que los recursos aumentaban el número de delitos disminuía.

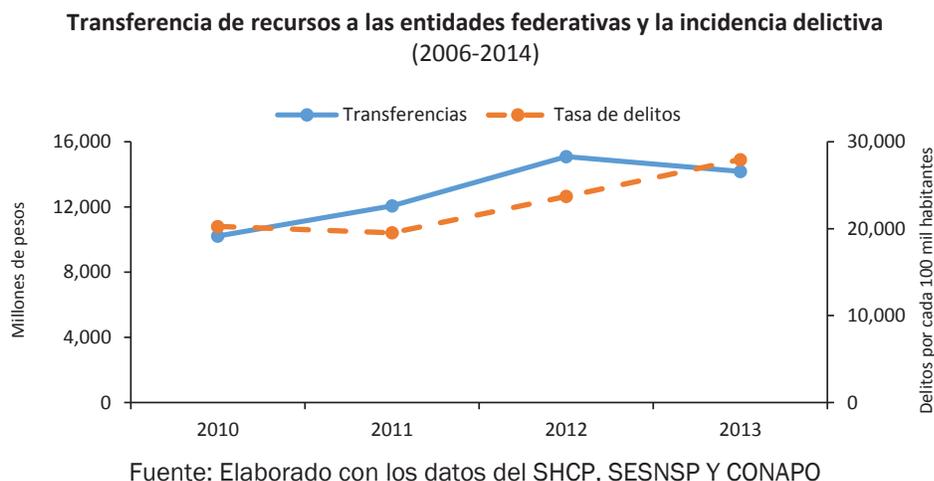


Fuente: Elaborado con los datos del SHCP, SESNSP Y CONAPO

IV.2. Transferencias a las entidades federativas y la ENVIPE

Al realizar el ejercicio con la ENVIPE, se observa que la correlación a nivel nacional es de 0.7, por lo que se llega a la misma conclusión que con los delitos de alto impacto, donde se expone que la incidencia está en función de otros factores y que la transferencia de recursos no ha impactado en su disminución. De igual forma, el resultado es positivo debido a que el aumento de la inseguridad ha dado como resultado una mayor asignación del gasto, dado que uno de los factores para la distribución de recursos es la incidencia delictiva.

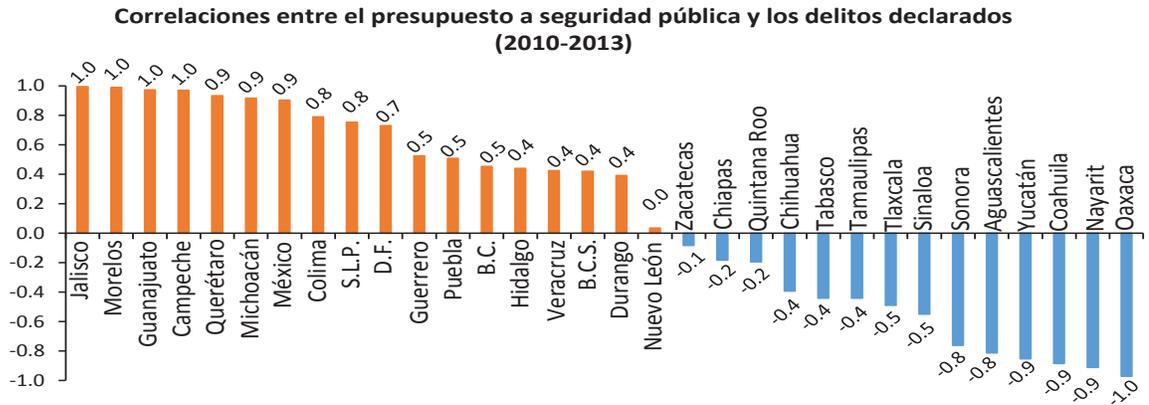
Gráfica 16



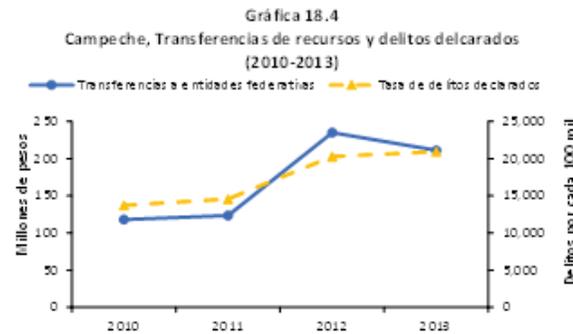
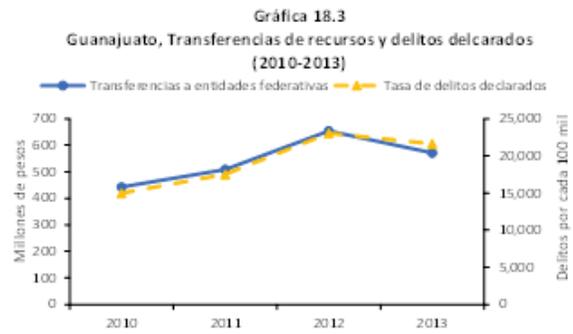
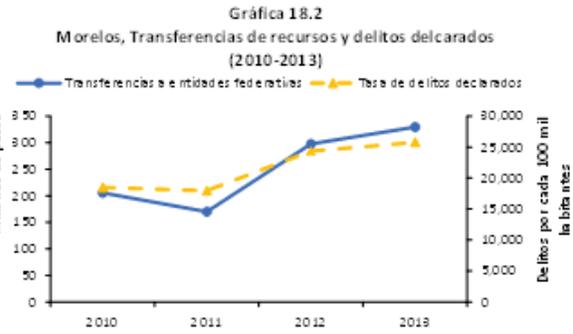
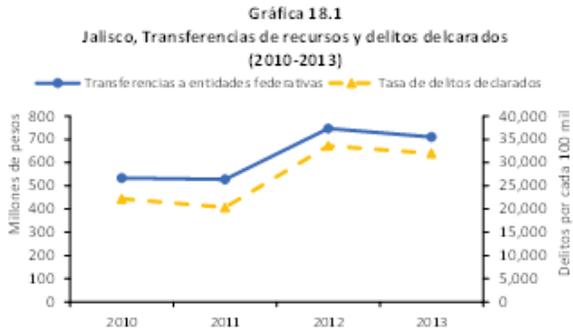
De las 32 entidades federativas, 18 observaron una correlación positiva, en tanto que en 14 Estados la relación entre presupuesto destinado a seguridad pública y número de delitos es inversa como es de esperarse. Entre las entidades donde las transferencias no han ayudado a disminuir el número de delitos, sobresalen: Jalisco; Morelos; Guanajuato y Campeche. De forma contraria, en Oaxaca, Nayarit, Coahuila y Yucatán sobresalen por la relación

inversa entre el otorgamiento de recursos y la reducción de delitos (Gráfica 17).

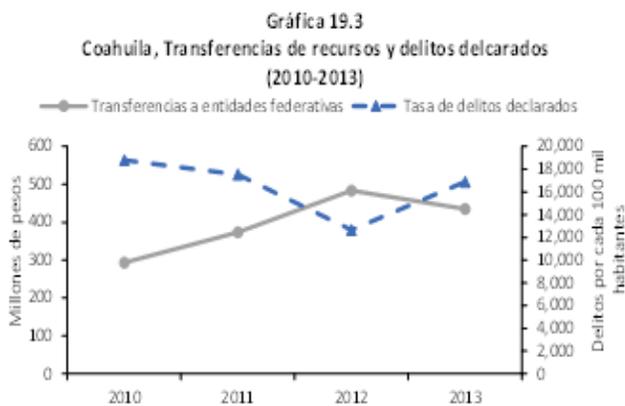
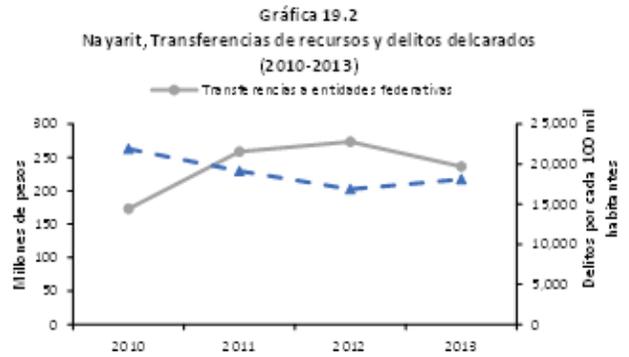
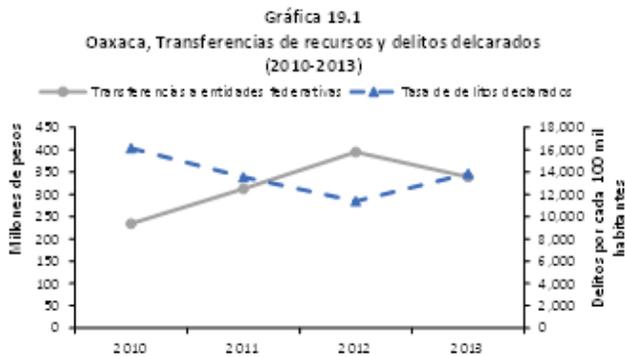
Gráfica 17



Como se observa en las Gráficas 18.1 a 18.4, el aumento del presupuesto transferido a Jalisco, Morelos, Guanajuato y Campeche para seguridad pública no ha logrado una disminución en la incidencia delictiva, dado que las dos variables han crecido de 2010 a 2013.



En contraste, en la Gráficas 19.1 a 19.4 se muestra que en Oaxaca, Nayarit, Coahuila y Yucatán existe una relación negativa entre el presupuesto asignado y la disminución del número de delitos, dado que conforme aumentaron los recursos se registró una reducción en las tasas delictivas.



IV.2.3 Resultados de análisis de los de los delitos de alto impacto y la ENVIPE con el gasto en inseguridad pública

En suma, al analizar las trasferencias del Gobierno Federal a las entidades federativas con el comportamiento de la inseguridad pública, ya sea con datos del SESNSP o de la ENVIPE, se observa que en la mayoría de los Estados las aportaciones no han logrado disminuir la incidencia delictiva, lo que ha generado mayores aportaciones de recursos a esas entidades, dando como resultado una relación positiva entre ambas variables. Por otro lado, un porcentaje menor de entidades federativas mostraron una mayor efectividad en la ejecución del gasto, dado que observaron una relación inversa entre las variables analizadas, es decir, conforme fueron aumentando sus asignaciones presupuestales, los índices de violencia disminuyeron.

A nivel estatal, se observó un comportamiento heterogéneo en la disminución de la inseguridad, dado que en la gran mayoría de los Estados no ha logrado una reducción de las tasas de delitos, empero existen particularidades donde se registró una clara relación entre el aumento del gasto y la disminución de los delitos, por lo tanto, se considera que estos contrastes se pudieran deber primordialmente a la calidad del gasto que realizan las entidades federativas, pues si bien es cierto que existen criterios para poder acceder a los recursos y la ministración de ellos, también lo es que diversas entidades federativas han logrado una mejor ejecución de los recursos que otras, lo que se refleja en los datos de incidencia delictiva y en la ENVIPE.

V. Comentarios finales

Derivado de un incremento en la inseguridad durante las últimas dos décadas, el Ejecutivo Federal comenzó a desarrollar diversas estrategias para la implementación de seguridad pública, entre las cuales emprendieron el fortalecimiento a las entidades federativas y municipios.

Uno de los factores a los que se atribuye el incremento de los índices delictivos es la debilidad de las corporaciones policiales estatales y municipales, en específico, la falta de capacitación, equipamiento, controles de confianza, la disparidad entre instituciones, además de la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior el Ejecutivo Federal emprendió un proceso de descentralización de las políticas de seguridad pública a través de la creación de diversos fondos, en específico, a partir de 2008 se observa la implementación de programas destinados a entidades federativas y municipios para la

profesionalización de sus corporaciones policiales, con el objetivo de disminuir los índices delictivos.

En ese sentido, el presupuesto destinado a las entidades federativas y a los municipios observó importantes incrementos del orden de 157.2 por ciento, lo que equivale a una TMCAR de 12.5 por ciento, dado que en 2006 se asignaron recursos por 5 mil 560.1 mdp y para 2014 ascendieron a 14 mil 299.6 mdp.

En consecuencia, se advierte que el Gobierno Federal tomó la clara determinación de ampliar los recursos destinados a mejorar la seguridad en los Estados, a través de diversos instrumentos. El aumento del presupuesto se debió principalmente a la creación de nuevos programas, como SUBSEMUN, Mando Policial y PROASP, en cuyos años de creación el gasto para seguridad se expandió de forma importante. Estos programas vinieron a agregarse al principal mecanismo de transferencia de recursos a las entidades federativas que era el FASP; el cual sólo amplió en ese periodo, sus asignaciones a una TMCAR de 1.8 por ciento.

Durante el periodo 2006-2014, del total de los recursos transferidos para programas de seguridad pública, 32.5 por ciento se concentró en seis entidades federativas: Estado de México, 7 mil 496.3 mdp; Distrito Federal 6 mil 306.1 mdp; Jalisco, 4 mil 775.5 mdp; Baja California, 4 mil 574.9 mdp; Veracruz, 4 mil 470.8 mdp; y Guanajuato, 3 mil 944.6 mdp. Estas concentraciones de recursos podrían deberse a la población y el índice delictivo que registraron los estados.

Mientras que los Estados que observaron incrementos absolutos en sus asignaciones para seguridad pública son: Estado de México (653.6 mdp), Distrito Federal (564.4 mdp), Jalisco (441.2 mdp), Baja California (395.5 mdp),

Chihuahua (385.6 mdp) y Guanajuato (385.3 mdp). En términos relativos, las entidades federativas que observaron una mayor TMCAR son: Tlaxcala (15.7%), Querétaro (15.7%), Quintana Roo (15.6%) y Coahuila (15.2%).

Por su parte, al medir la incidencia delictiva mediante la tasa de delitos de alto impacto se observó un comportamiento parabólico, dado que de 2006 a 2010 se incrementó en 781 dx100, al pasar de 149.9 dx100 a 228 dx100. A partir de 2011, la tasa de delitos mostró una tendencia a la baja, al ubicarse en 156.3 dx100 para 2014, lo que equivale a un diferencial de -71.7 con respecto a 2010. Este decremento, el Ejecutivo Federal lo atribuye a las acciones de prevención, el uso de sistemas de inteligencia en el combate a la delincuencia organizada, la puesta en marcha del Programa Nacional Antisecuestro, y una mejor coordinación en los tres niveles de gobierno.

Por entidad federativa, durante el periodo de análisis, Baja California y Chihuahua registraron en promedio la mayor tasa de delitos, al contabilizar 792.1 y 546.3 dx100, respectivamente. Mientras que Yucatán y Campeche mostraron las menores tasas de delitos, con 16.3 y 16.7 dx100, en el mismo orden.

De 2006 a 2014, los Estados con un mayor incremento en la tasa de delitos son: Querétaro con 136.9 dx100; Zacatecas con 118.9 dx100; Estado de México con 94.6 dx100; y Guerrero con 85.7 dx100. En tanto que los que observaron una mayor reducción son: Baja California con 477.8 tdx100; Chihuahua con 136.2 tdx100; Distrito Federal con 108.2 tdx100; y Baja California Sur con 105.6 tdx100.

Al analizar la inseguridad con cifras de la ENVIPE, se observa que la tasa de delitos se ha incrementado en 7 mil 696.5 dx100, al pasar de 20 mil 252.5

dx100 en 2010 a 27 mil 949 dx100 en 2013. A nivel estatal, los que registraron un mayores incrementos son: Estado de México, 43 mil 961.5 dx100; Baja California, 17 mil 24.8 dx100; Jalisco, 9 mil 764.5 dx100; Morelos 7 mil 268.2 dx100; y Colima, 7 mil 238.2 dx100. En tanto que los que observaron importantes disminuciones son: Aguascalientes, 20 mil 373.4 dx100; Yucatán, 9 mil 730.8; y Chihuahua 7 mil 357.9 dx100.

Al observar las dos variables de inseguridad seleccionadas para este estudio se concluyó que los Estados que observaron una mayor tasa de delitos se encuentran ubicados en el centro y el norte del país, lo que podría estar relacionado con la delincuencia organizada, vinculado al narcotráfico y delitos asociados, dado que la ubicación de las entidades federativas es favorable para la producción de narcóticos, además que la cercanía con Estados Unidos de América beneficia su comercialización.

Al comparar el presupuesto destinado a las entidades federativas para seguridad pública, con la tasa de delitos de alto impacto, se detectó que los recursos en términos generales no han contribuido de manera significativa a la disminución de éstos.

El análisis por entidad federativa, observó que los recursos trasferidos no han impacto de forma homogénea en la disminución de los delitos. Dado que existen Estados en donde a pesar del incrementó de forma significativa del presupuesto, su tasa de delitos continúa al alza, como es el caso de: Michoacán, Estado de México y Querétaro. Y por otro lado, existen entidades donde se muestra que a medida que se incrementan las transferencias la incidencia delictiva ha disminuido (Baja California y Distrito Federal).

Al considerar los datos de delitos declarados de la ENVIPE, se concluyó que los recursos aportados por el Gobierno Federal a las entidades federativas no han contribuido a la reducción de los delitos. A nivel estatal, hay una disparidad evidente, dado que existen Estados como Jalisco, Morelos, Guanajuato y Campeche donde las transferencias no han logrado determinar una reducción en los delitos, mientras que en otros como Oaxaca, Nayarit, Coahuila y Yucatán se observa una relación inversa entre estas variables.

Al comparar los datos del SESNP con la ENVIPE, se hallaron coincidencias en términos generales, de que el presupuesto total destinado a las entidades federativas no se ha relacionado con la disminución de delitos. En tanto que a nivel estatal, difieren en ambas bases, dado que en algunos Estados se encuentra una asociación entre presupuesto y disminución de la tasa de delitos y en otros no existe, como en el caso de Baja California y el Distrito Federal. Empero, en la gran mayoría de las entidades federativas se halló una convergencia en que el incremento de recursos no se ha relacionado con la disminución de la inseguridad (Michoacán, Estado de México, Querétaro, Jalisco, etc.).

En suma, la política de descentralización de la seguridad pública reflejada en la creación de programas para la transferencia de recursos a las entidades federativas no ha impactado de manera significativa a la disminución de la incidencia delictiva, dado que datos del SESNSP como de la ENVIPE establecen una correlación positiva entre ambas variables, lo que se traduce en que la inseguridad ha ocasionado que aumenten los recursos a los Estados, y que lo destinado no ha logrado contribuir a la reducción de la inseguridad pública.

A nivel estatal, se observó un comportamiento heterogéneo en la disminución de la inseguridad, dado que en la gran mayoría de los Estados no ha logrado una reducción de las tasas de delitos, empero existen particularidades donde se registró una clara relación entre el aumento del gasto y la disminución de los delitos, por lo tanto se considera que estos contrastes se pudieran deber primordialmente a la calidad del gasto que realizan las entidades federativas, pues si bien es cierto que existen criterios para poder acceder a los recursos y la ministración de ellos, también lo es que diversas entidades federativas han logrado una mejor ejecución de los recursos que otras, lo que se refleja en los datos de incidencia delictiva y en la ENVIPE.

ANEXO

Cuadro A1

Transferencias de recursos en Seguridad Pública a entidades federativas

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	5,000.0	5,000.0	9,589.4	11,054.7	11,054.7	13,747.4	17,746.8	16,973.0	17,692.5
FASP	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,373.7	7,631.8	7,921.6
SUBSEMUN	n.a.	n.a.	3,589.4	4,137.9	4,137.9	4,223.1	4,403.1	4,533.1	4,643.9
Mando Policial	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,400.0	2,985.0	2,558.1	2,661.7
PROASP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,985.0	n.a.	n.a.
Prevención del Delito	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,250.0	2,465.3

n.a.: No aplica

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Cuadro A2

FASP por entidad federativa, 2006-2014

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,373.7	7,631.8	7,921.6
Aguascalientes	76.0	76.0	93.5	107.7	107.7	111.6	115.7	119.3	127.2
Baja California	205.9	205.9	244.1	281.4	281.4	290.1	296.9	306.2	318.9
Baja California Sur	92.7	92.7	120.6	139.0	139.0	140.9	145.1	149.8	158.0
Campeche	76.4	76.4	93.4	107.7	107.7	110.7	115.3	119.9	130.3
Coahuila	142.5	142.5	169.5	195.4	195.4	202.3	208.5	213.4	224.5
Colima	74.7	74.7	91.2	105.2	105.2	108.9	113.6	118.2	126.3
Chiapas	212.5	212.5	249.3	287.5	287.5	294.6	303.1	312.1	323.0
Chihuahua	171.5	171.5	207.0	238.6	238.6	249.5	259.1	266.0	272.6
Distrito Federal	315.9	315.9	376.0	433.5	433.5	445.5	462.1	476.1	490.1
Durango	120.8	120.8	141.7	163.4	163.4	168.7	173.8	179.6	186.8
Guanajuato	180.9	180.9	217.6	250.9	250.9	260.3	268.4	275.6	287.2
Guerrero	152.4	152.4	178.5	205.8	205.8	215.0	223.7	235.9	235.9
Hidalgo	123.8	123.8	151.0	174.0	174.0	178.4	184.2	191.9	202.1
Jalisco	228.8	228.8	269.6	310.7	310.7	319.1	330.4	343.3	352.7
México	404.7	404.7	477.2	550.1	550.1	568.1	588.2	612.6	616.1
Michoacán	185.7	185.7	216.3	249.3	249.3	258.8	267.1	277.6	282.0
Morelos	107.2	107.2	128.1	147.7	147.7	153.6	158.0	165.6	176.3
Nayarit	96.2	96.2	115.6	133.3	133.3	136.3	141.8	146.3	152.7
Nuevo León	193.1	193.1	230.0	265.1	265.1	272.7	283.2	294.6	302.4
Oaxaca	160.4	160.4	189.4	218.4	218.4	225.8	234.4	243.4	253.7
Puebla	191.4	191.4	227.8	262.6	262.6	270.0	281.6	291.4	303.5
Querétaro	93.6	93.6	114.5	132.0	132.0	136.3	140.5	145.2	156.6
Quintana Roo	92.1	92.1	122.2	140.8	140.8	145.2	152.5	158.2	170.3
San Luis Potosí	147.2	147.2	172.8	199.2	199.2	203.2	208.3	215.1	224.3
Sinaloa	144.0	144.0	170.7	196.8	196.8	203.8	210.7	219.7	225.0
Sonora	206.3	206.3	243.4	280.6	280.6	285.6	291.4	297.7	309.6
Tabasco	117.7	117.7	139.4	160.7	160.7	165.0	170.8	179.0	189.3
Tamaulipas	188.1	188.1	222.2	256.2	256.2	262.7	270.9	282.0	285.9
Tlaxcala	65.9	65.9	111.4	128.5	128.5	131.9	136.8	139.9	151.2
Veracruz	245.9	245.9	288.5	332.6	332.6	341.9	356.8	365.4	374.6
Yucatán	104.4	104.4	129.8	149.6	149.6	152.5	159.9	165.4	177.6
Zacatecas	81.4	81.4	97.7	112.6	112.6	115.2	121.1	125.3	134.8

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Cuadro A3

SUBSEMUN por entidad federativa, 2008-2014

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	3,589.4	4,137.9	4,137.9	4,223.1	4,403.1	4,533.1	4,643.9
Aguascalientes	87.3	86.2	75.0	83.2	83.2	83.2	79.4
Baja California	287.2	275.0	255.9	285.6	285.6	285.6	277.3
Baja California Sur	18.0	30.0	22.3	31.3	31.3	41.3	43.4
Campeche	18.0	30.0	20.0	30.0	30.0	30.0	40.5
Coahuila	96.5	104.9	122.0	123.3	143.3	143.3	216.2
Colima	27.0	41.5	40.0	40.0	40.0	40.0	41.5
Chiapas	66.5	108.4	90.3	82.9	82.9	72.9	84.0
Chihuahua	240.7	230.0	217.9	196.6	196.6	186.6	179.2
Distrito Federal	287.2	338.6	338.6	338.6	338.6	338.6	340.0
Durango	40.1	44.8	47.4	40.9	40.9	40.9	45.0
Guanajuato	152.4	182.5	228.3	218.9	248.9	248.9	267.3
Guerro	79.1	94.9	94.1	92.1	112.1	112.1	114.1
Hidalgo	18.0	40.0	30.0	50.0	70.0	80.0	82.4
Jalisco	236.9	266.6	266.9	281.7	281.7	281.7	278.9
México	287.2	338.6	338.6	338.6	388.6	418.6	430.0
Michoacán	131.2	159.0	162.6	143.8	123.8	143.8	165.8
Morelos	27.0	56.4	74.8	40.2	60.2	80.2	108.3
Nayarit	31.4	54.6	53.9	58.4	48.4	48.4	45.4
Nuevo León	187.9	198.3	172.1	184.4	184.4	194.4	108.3
Oaxaca	23.6	36.3	35.1	30.0	30.0	40.0	52.7
Puebla	125.2	135.0	165.0	135.0	155.0	195.0	192.8
Querétaro	121.8	125.0	105.0	125.0	125.0	125.0	121.8
Quintana Roo	58.3	66.0	61.1	92.6	92.6	102.6	101.7
San Luis Potosí	118.8	136.6	133.1	134.4	134.4	134.4	120.7
Sinaloa	178.1	174.2	194.5	188.1	178.1	188.1	183.5
Sonora	146.9	152.7	192.3	195.1	185.1	175.1	172.0
Tabasco	57.6	97.5	86.4	90.6	110.6	120.6	133.6
Tamaulipas	155.4	158.8	174.3	206.3	206.3	206.3	203.5
Tlaxcala	18.0	30.0	20.0	30.0	40.0	30.0	40.0
Veracruz	126.8	200.9	198.6	190.5	200.5	200.5	211.9
Yucatán	121.1	115.0	91.9	115.0	125.0	115.0	131.3
Zacatecas	18.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	31.5

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF

Cuadro A4

Mando Policial por entidad federativa, 2011-2014

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2011	2012	2013	2014
Total	2,400.0	2,985.0	2,558.1	2,661.7
Aguascalientes	100.0	65.6	61.4	65.0
Baja California	100.0	125.5	70.3	74.6
Baja California Sur	n.a.	65.9	61.3	65.0
Campeche	n.a.	65.6	61.3	65.0
Coahuila	100.0	108.6	76.6	78.6
Colima	n.a.	65.3	61.4	65.0
Chiapas	100.0	107.1	85.7	89.6
Chihuahua	100.0	133.2	100.0	102.1
Distrito Federal	100.0	134.4	166.8	171.9
Durango	100.0	78.8	63.7	65.0
Guanajuato	100.0	125.8	80.7	83.0
Guerrero	100.0	87.9	75.0	79.2
Hidalgo	100.0	66.1	62.1	65.6
Jalisco	n.a.	133.5	95.7	98.6
México	100.0	136.7	188.3	190.0
Michoacan	100.0	104.2	78.1	82.0
Morelos	n.a.	65.9	62.1	65.0
Nayarit	100.0	65.6	61.4	65.0
Nuevo León	100.0	132.6	97.3	99.3
Oaxaca	100.0	100.1	77.0	81.7
Puebla	100.0	129.7	91.0	95.6
Querétaro	n.a.	65.9	61.8	65.0
Quintana Roo	n.a.	65.9	61.4	65.0
San Luis Potosí	100.0	68.7	69.2	71.4
Sinaloa	100.0	79.0	62.2	65.7
Sonora	100.0	109.2	93.5	95.5
Tabasco	100.0	66.1	61.8	65.3
Tamaulipas	100.0	101.4	71.1	74.8
Tlaxcala	100.0	65.5	61.7	65.0
Veracruz	100.0	133.2	114.6	117.3
Yucatán	100.0	66.0	61.3	65.0
Zacatecas	n.a.	66.1	61.9	65.0

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Cuadro A5

PROASP y Prevención del Delito por entidad federativa,
2012-2014

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	PROASP	Prevención del Delito	
	2012	2013	2014A
Total	2,985.0	2,250.0	2,465.3
Aguascalientes	65.6	29.8	29.8
Baja California	125.5	99.1	101.8
Baja California Sur	65.9	20.4	21.2
Campeche	65.6	41.6	42.2
Coahuila	108.6	87.1	87.3
Colima	65.3	43.5	55.2
Chiapas	107.1	52.9	54.7
Chihuahua	133.2	133.0	159.2
Distrito Federal	134.4	91.4	131.0
Durango	78.8	88.5	88.8
Guanajuato	125.8	78.7	88.1
Guerrero	87.9	148.3	149.6
Hidalgo	66.1	39.5	58.1
Jalisco	133.5	129.4	130.3
México	136.7	124.6	129.3
Michoacán	104.2	59.3	86.3
Morelos	65.9	86.2	88.5
Nayarit	65.6	26.6	26.8
Nuevo León	132.6	135.3	136.1
Oaxaca	100.1	45.2	47.1
Puebla	129.7	71.1	71.3
Querétaro	65.9	68.7	69.9
Quintana Roo	65.9	57.0	67.3
San Luis Potosí	68.7	49.4	50.1
Sinaloa	79.0	92.7	104.4
Sonora	109.2	53.6	62.9
Tabasco	66.1	28.7	38.0
Tamaulipas	101.4	69.3	88.2
Tlaxcala	65.5	35.2	35.5
Veracruz	133.2	73.7	75.0
Yucatán	66.0	29.6	29.6
Zacatecas	66.1	60.8	61.6

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF

Cuadro A6

Transferencias de recursos en Seguridad Pública a entidades federativas
(Millones de pesos corrientes)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	5,000.0	5,000.0	9,589.4	11,054.7	11,054.7	13,747.4	17,746.8	16,973.0	17,692.5
Aguascalientes	76.0	76.0	180.7	194.0	182.7	294.8	330.1	293.8	301.4
Baja California	205.9	205.9	531.2	556.4	537.3	675.7	833.6	761.2	772.6
Baja California Sur	92.7	92.7	138.6	169.0	161.3	172.2	308.1	272.8	287.6
Campeche	76.4	76.4	111.4	137.7	127.7	140.7	276.6	252.8	278.0
Coahuila	142.5	142.5	266.1	300.3	317.4	425.6	569.1	520.4	606.6
Colima	74.7	74.7	118.2	146.7	145.2	148.9	284.2	263.1	288.0
Chiapas	212.5	212.5	315.8	395.9	377.7	477.5	600.2	523.7	551.3
Chihuahua	171.5	171.5	447.8	468.6	456.5	546.1	722.2	685.6	713.0
Distrito Federal	315.9	315.9	663.2	772.0	772.0	884.1	1,069.4	1,072.9	1,132.9
Durango	120.8	120.8	181.8	208.1	210.8	309.6	372.3	372.8	385.7
Guanajuato	180.9	180.9	370.1	433.4	479.2	579.2	768.8	683.8	725.7
Guerrero	152.4	152.4	257.7	300.7	299.9	407.2	511.7	571.3	578.7
Hidalgo	123.8	123.8	169.0	214.0	204.0	328.4	386.5	373.6	408.1
Jalisco	228.8	228.8	506.5	577.3	577.7	600.8	878.9	850.0	860.6
México	404.7	404.7	764.3	888.6	888.6	1,006.7	1,250.0	1,344.0	1,365.5
Michoacan	185.7	185.7	347.5	408.3	411.9	502.7	599.2	558.8	616.1
Morelos	107.2	107.2	155.1	204.1	222.5	193.9	350.1	394.1	438.1
Nayarit	96.2	96.2	147.1	187.9	187.2	294.7	321.4	282.8	289.9
Nuevo León	193.1	193.1	417.9	463.4	437.2	557.0	732.9	721.6	646.1
Oaxaca	160.4	160.4	213.1	254.7	253.5	355.8	464.6	405.6	435.2
Puebla	191.4	191.4	353.0	397.6	427.6	505.0	696.0	648.4	663.2
Querétaro	93.6	93.6	236.4	257.0	237.0	261.3	397.2	400.7	413.3
Quintana Roo	92.1	92.1	180.5	206.8	201.9	237.8	377.0	379.3	404.2
San Luis Potosí	147.2	147.2	291.6	335.8	332.2	437.5	480.1	468.1	466.5
Sinaloa	144.0	144.0	348.8	370.9	391.3	491.9	546.9	562.7	578.6
Sonora	206.3	206.3	390.3	433.3	472.9	580.7	694.8	620.0	640.0
Tabasco	117.7	117.7	197.1	258.2	247.1	355.6	413.6	390.0	426.2
Tamaulipas	188.1	188.1	377.7	415.0	430.5	569.0	679.9	628.7	652.4
Tlaxcala	65.9	65.9	129.4	158.5	148.5	261.9	307.7	266.8	291.7
Veracruz	245.9	245.9	415.4	533.5	531.2	632.4	823.7	754.2	778.8
Yucatán	104.4	104.4	250.8	264.6	241.5	367.5	416.9	371.3	403.5
Zacatecas	81.4	81.4	115.7	142.6	142.6	145.2	283.2	278.0	292.9

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Cuadro A7

Incidencia Delictiva por entidad Federativa, 2006-2014
(Delitos de alto impacto)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	162,502	176,945	212,748	225,939	260,532	262,040	239,287	217,022	187,151
Aguas calientes	473	688	1,847	2,336	2,735	2,260	2,107	1,591	1,540
Baja California	28,980	34,467	34,099	26,279	23,796	23,389	20,239	18,238	17,010
Baja California Sur	1,524	1,431	1,397	958	810	1,307	1,047	1,570	1,216
Campeche	68	57	92	92	253	194	131	217	171
Coahuila	877	907	1,611	2,469	4,375	4,763	5,752	4,418	2,847
Colima	492	517	513	357	633	1,901	2,322	1,563	1,070
Chiapas	2,066	2,023	1,756	1,821	2,259	2,510	2,453	2,690	2,459
Chihuahua	11,168	10,545	27,968	30,656	32,860	24,889	15,684	11,145	7,345
Distrib. Federal	26,930	27,066	28,752	27,947	26,461	20,751	20,540	19,053	17,020
Durango	1,057	1,659	2,461	3,684	7,676	5,677	4,012	3,720	2,169
Guanajuato	3,064	3,078	4,310	7,197	4,118	5,196	6,087	5,199	5,585
Guerrero	3,066	3,404	3,838	4,828	5,286	8,170	8,042	6,967	6,308
Hidalgo	1,803	1,955	2,656	2,972	3,347	3,097	2,621	2,865	2,673
Jalisco	6,907	7,169	8,782	8,559	10,884	11,741	10,570	11,850	9,067
México	31,885	31,309	34,651	41,119	48,508	48,374	56,692	61,645	52,273
Michoacán	4,722	4,983	5,245	6,152	6,184	7,048	7,776	7,605	7,446
Morelos	2,947	2,551	2,798	5,129	4,934	4,955	5,810	5,774	4,427
Nayarit	523	718	845	888	1,666	1,549	1,037	577	354
Nuevo León	4,306	9,413	11,258	13,134	16,389	23,158	12,862	5,002	3,757
Oaxaca	2,146	2,209	2,268	3,042	2,815	2,817	2,355	2,279	2,261
Puebla	3,591	3,709	4,264	4,258	4,466	5,280	4,605	3,643	2,859
Querétaro	1,229	1,492	1,891	1,955	2,314	2,636	3,230	2,957	4,116
Quintana Roo	789	922	1,262	1,501	2,024	1,135	812	716	787
San Luis Potosí	1,437	1,779	1,917	2,433	3,562	3,866	1,922	1,140	1,098
Sinaloa	4,718	5,665	6,973	7,207	11,761	12,390	10,492	8,324	6,896
Sonora	3,798	4,875	4,890	4,900	5,960	5,626	4,955	4,954	5,069
Tabasco	1,183	1,426	1,673	2,129	2,291	2,667	1,611	1,628	1,933
Tamaulipas	5,660	5,758	6,239	6,330	11,772	11,989	10,260	7,131	7,100
Tlaxcala	1,271	353	566	573	958	1,263	962	1,108	1,087
Veracruz	2,839	3,459	3,873	3,284	6,338	8,236	8,309	8,082	6,293
Yucatán	232	345	450	441	304	280	286	321	245
Zacatecas	751	1,013	1,603	1,309	2,793	2,926	3,704	3,049	2,670

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Cuadro A8

Delitos Declarados por entidad Federativa, 2010-2013

Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013
Total	23,139,583	22,602,305	27,769,447	33,090,263
Aguascalientes	432,829	205,988	278,929	198,143
Baja California	693,463	662,298	889,197	1,302,682
Baja California Sur	105,017	140,413	156,528	122,288
Campeche	114,633	124,289	175,703	184,317
Coahuila de Zaragoza	522,800	493,985	361,386	488,242
Colima	81,023	110,336	125,950	132,415
Chiapas	445,482	426,857	399,212	614,660
Chihuahua	983,927	753,358	899,396	747,290
Distrito Federal	2,718,327	2,491,239	3,078,031	2,829,825
Durango	251,002	230,292	310,100	255,869
Guanajuato	832,063	983,506	1,306,270	1,237,033
Guerrero	675,760	560,232	718,073	764,408
Hidalgo	396,693	490,942	427,337	459,899
Jalisco	1,652,724	1,535,533	2,569,767	2,475,266
Estado de México	3,605,974	4,402,387	6,329,239	10,983,459
Michoacán de Ocampo	442,377	667,179	726,248	731,568
Morelos	333,713	328,070	451,041	483,044
Nayarit	242,753	216,531	194,870	213,268
Nuevo León	1,261,287	965,401	1,318,817	1,138,328
Oaxaca	625,096	528,615	448,155	549,066
Puebla	878,156	1,144,263	1,063,460	1,248,867
Querétaro	245,497	292,102	339,821	357,288
Quintana Roo	365,756	366,547	404,745	358,086
San Luis Potosí	528,312	589,316	638,880	717,644
Sinaloa	670,985	581,483	666,525	591,241
Sonora	853,984	734,085	657,627	604,631
Tabasco	450,230	314,808	360,985	483,790
Tamaulipas	569,335	448,014	539,883	440,539
Tlaxcala	212,499	190,049	172,148	249,016
Veracruz de Ignacio de la Llave	1,136,058	1,193,236	1,225,412	1,505,003
Yucatán	527,468	240,702	338,675	348,835
Zacatecas	284,360	190,249	197,037	274,253

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Cuadro A9

Población a mitad del año, 2006-2014									
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	108,408,827	109,787,388	111,299,015	112,852,594	114,255,555	115,682,868	117,053,750	118,395,054	119,713,203
Agua calientes	1,114,099	1,133,032	1,154,011	1,175,942	1,195,787	1,215,094	1,233,921	1,252,265	1,270,174
Baja California	2,977,440	3,041,783	3,105,709	3,168,319	3,224,844	3,275,399	3,328,623	3,381,080	3,432,944
Baja California Sur	565,024	584,639	605,343	626,900	649,616	672,682	695,409	718,196	741,037
Campeche	781,620	795,450	809,636	824,071	836,748	852,373	866,375	880,299	894,136
Coahuila	2,625,332	2,664,019	2,703,905	2,743,966	2,782,013	2,818,077	2,854,334	2,890,108	2,925,594
Colima	605,061	617,146	630,606	645,050	658,910	672,263	685,394	698,295	710,982
Chiapas	4,616,199	4,688,014	4,762,080	4,836,326	4,903,755	4,980,633	5,050,568	5,119,186	5,186,572
Chihuahua	3,322,439	3,376,544	3,431,517	3,485,093	3,525,273	3,559,248	3,598,792	3,635,966	3,673,342
Distrito Federal	8,977,954	8,973,450	8,969,421	8,961,594	8,944,599	8,928,400	8,911,665	8,893,742	8,874,724
Durango	1,585,478	1,605,415	1,628,321	1,650,042	1,669,815	1,690,418	1,709,741	1,728,429	1,746,805
Guanajuato	5,333,508	5,377,044	5,437,620	5,503,354	5,558,502	5,614,698	5,668,181	5,719,709	5,769,524
Guerro	3,325,479	3,349,840	3,380,933	3,415,204	3,444,264	3,473,454	3,499,507	3,523,858	3,546,710
Hidalgo	2,531,941	2,565,231	2,605,175	2,649,264	2,690,086	2,730,570	2,768,973	2,806,334	2,842,784
Jalisco	7,000,916	7,101,648	7,213,583	7,331,993	7,442,625	7,543,233	7,644,152	7,742,303	7,838,010
México	14,497,023	14,765,300	15,040,385	15,315,644	15,571,679	15,845,558	16,106,485	16,364,210	16,618,929
Michoacán	4,258,725	4,290,259	4,333,681	4,381,615	4,420,271	4,458,100	4,494,730	4,529,914	4,563,849
Morelos	1,704,544	1,727,522	1,753,157	1,779,708	1,803,340	1,827,187	1,850,812	1,874,188	1,897,393
Nayarit	1,015,912	1,035,898	1,058,677	1,083,772	1,108,860	1,132,215	1,155,448	1,178,403	1,201,202
Nuevo León	4,408,836	4,487,206	4,566,871	4,646,180	4,723,273	4,797,263	4,868,844	4,941,059	5,013,589
Oaxaca	3,753,744	3,773,572	3,804,078	3,838,339	3,868,109	3,901,419	3,930,833	3,959,042	3,986,206
Puebla	5,590,760	5,651,042	5,722,490	5,796,436	5,863,823	5,935,014	6,002,161	6,067,607	6,131,498
Querétaro	1,716,842	1,746,996	1,780,583	1,815,459	1,848,191	1,881,105	1,912,803	1,943,889	1,974,436
Quintana Roo	1,174,644	1,218,194	1,261,970	1,305,885	1,350,945	1,395,357	1,440,115	1,484,960	1,529,877
San Luis Potosí	2,499,894	2,525,095	2,555,735	2,589,037	2,616,459	2,647,570	2,675,311	2,702,145	2,728,208
Sinaloa	2,721,660	2,753,754	2,787,098	2,820,908	2,851,334	2,878,525	2,905,750	2,932,313	2,958,691
Sonora	2,542,078	2,586,060	2,632,192	2,679,501	2,727,032	2,767,364	2,809,806	2,851,462	2,892,464
Tabasco	2,147,091	2,174,464	2,202,203	2,229,667	2,252,641	2,283,140	2,309,071	2,334,493	2,359,444
Tamaulipas	3,129,386	3,184,546	3,239,174	3,290,198	3,334,664	3,376,515	3,419,338	3,461,336	3,502,721
Tlaxcala	1,113,144	1,130,405	1,149,453	1,168,846	1,186,143	1,206,291	1,224,637	1,242,734	1,260,628
Veracruz	7,451,476	7,505,280	7,571,413	7,646,283	7,712,247	7,791,801	7,858,604	7,923,198	7,985,893
Yucatán	1,872,573	1,898,633	1,925,861	1,953,829	1,980,690	2,009,160	2,036,694	2,064,151	2,091,513
Zacatecas	1,448,005	1,459,907	1,476,134	1,494,169	1,509,019	1,522,741	1,536,674	1,550,179	1,563,324

Fuente: Elaborado con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2014, SHCP; y convenios específicos de distribución del gasto, DOF.

Fuentes de Información

Auditoría Superior de la Federación. Informe de Resultado de Cuenta Pública 2009, Tomo V Gasto Federalizado, V.8 Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP) [en línea], México 2010 [consulta: 12 de febrero de 2015.] disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08_FASP_a.pdf>

Ejecutivo Federal, Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Cámara de Senadores, LXII Legislatura, Gaceta del Senado, 51684, 02 de diciembre, disponible en:

<www.senado.gob.mx>.

Guajarati & Porter. Econometría. Quinta Edición, México D.F. 2010.

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad/Urbana [en línea]. México 2006 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en:

<http://www.ielsed.com/text/otros/ensi4_urbana_2005.pdf>

Instituto para el Desarrollo Tecnológico de las Haciendas Públicas, Ramo 33: Aportaciones Federales (Aspectos normativos, operativos y financieros del Gasto Federalizado) [en línea]. México 2004 [consulta: 6 de febrero de 2015] disponible en:

<<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/381%20Ramo%2033.pdf>>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [en línea], [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible en:

<<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>>

Mascott Sánchez, María de los Ángeles. Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad [en línea]. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [consulta: 20 de febrero de 2015], disponible en:

<<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21240/105569/file/PB2002%20Seguridad%20publica..incidencia%20delictiva%20y%20sensacion%20d.pdf>>

México Unido contra la Delincuencia. Percepción Ciudadana sobre la Seguridad en México, Encuesta Nacional de Viviendas [en línea]. Octubre de 2007 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en:

<http://www.mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2007/octubre07.pdf>>

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [en línea]. México 2007 [consulta: 2 de febrero de 2015], disponible en:

<<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos>>

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [en línea]. México 2013 [consulta: 9 de febrero de 2015] disponible en:

<<http://pnd.gob.mx/>>

Secretaría de Seguridad Pública, Programa nacional de seguridad pública 2007-2012 [en línea]. México, 28 de enero de 2008 [consulta: 4 de febrero de 2015] disponible en:

<<http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/304378//archivo>>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Libro blanco SUBSEMUN [en línea]. México, 2012 [consulta: 6 de febrero de 2015] disponible en:

<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf>

Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el Otorgamiento del Subsidio a las entidades federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2011, México, Distrito Federal [consulta: 4 de febrero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176423&fecha=02/02/2011>.

Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el Otorgamiento del Subsidio de Apoyos a las entidades federativas en Materia de Seguridad Pública [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2015, México, Distrito Federal [consulta: 6 de febrero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234090&fecha=15/02/2012>.

Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013, México, Distrito Federal [consulta: 6 de febrero de 2015], disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013>.

Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998 [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905698&fecha=31/12/1998>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo 33/99 por el que se aprueban los criterios de asignación, fórmula de distribución y monto de los recursos por destinatario y concepto del gasto, del Fondo de Aportaciones para la Seguridad

Pública de los Estados y del Distrito Federal [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999 [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4942494&fecha=29/01/1999>

Secretaría de Gobernación. Criterios de Asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2000 [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2049397&fecha=31/12/1999>

Secretaría de Seguridad Pública. Criterios de Asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2001 [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=773213&fecha=29/01/2001>

Secretaría de Seguridad Pública. Modelo de Convenio de Coordinación 2009 y su Anexo Técnico Único que en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública suscribirán los Estados y el Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009, aprobados en la XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008], disponible:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076627&fecha=31/12/2008>

Secretaría de Gobernación. Criterios de asignación y resultados de la fórmula de distribución del FASP 2011 [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2011 [consulta: 10 de febrero de 2015], disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174066&fecha=06/01/2011>

Secretaría de Seguridad Pública. Acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2008 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028260&fecha=15/01/2008>

Secretaría de Seguridad Pública. Acuerdo 01/2009 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2009 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5077495&fecha=15/01/2009>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN). [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2010 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5128115&fecha=15/01/2010>

Secretaría de Gobernación. Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011>

Secretaría de Gobernación. Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de

seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2012 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012>

Secretaría de Gobernación. Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2013 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5286284&fecha=31/01/2013>

Secretaría de Gobernación. Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2014 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331183&fecha=30/01/2014>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2011 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176423&fecha=02/02/2011>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando

policial [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2012 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234091&fecha=09/02/2012>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2013 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288040&fecha=15/02/2013>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014 [consulta: 10 de enero de 2015], disponible en:

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332784&fecha=14/02/2014>

***LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES
Y LA ESTABILIDAD DE LOS INGRESOS
ESTATALES***

INTRODUCCIÓN

Dado que en la mayoría de las actividades económicas los agentes enfrentan algún tipo de riesgo en algún grado, la literatura económica ha mostrado un amplio interés en documentar los mecanismos que los agentes utilizan para cubrirse, al menos parcialmente, de los riesgos que enfrentan en sus actividades y así proteger su nivel de ingreso real y su bienestar a lo largo del tiempo.

Una buena parte de esta literatura se aboca al estudio de los mecanismos de disminución del riesgo a partir de la compartición del mismo (“Risk Sharing”, en inglés) entre agentes económicos que realizan una actividad similar o cuyas actividades económicas se encuentran relacionadas en algún sentido, encontrándose un vínculo entre la creación de un fondo de recursos común, que luego se redistribuye entre las partes, y una mayor estabilidad en los ingresos o los medios de subsistencia a lo largo del tiempo.

En el presente documento se realiza un análisis estadístico de los ingresos propios de las Entidades Federativas de la República Mexicana y sus ingresos totales con el fin de determinar si estos últimos (los cuales incluyen recursos del fondo común conformado por los ramos presupuestales 28, Participaciones Federales, y 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) muestran una mayor estabilidad en el tiempo con relación a los ingresos propios, es decir, se busca conocer si se está dando un mecanismo de compartición de riesgos en el ingreso entre entidades federativas en México.

El documento se encuentra organizado de la siguiente manera: la sección uno muestra la introducción; en la sección dos se lleva a cabo una exposición a

grandes rasgos del funcionamiento del mecanismo económico de la compartición del riesgo entre agentes; la sección tres expone en términos generales cómo se conforman y se distribuyen entre las entidades federativas los recursos presupuestales del Ramo 28; la sección cuatro expone lo propio para el Ramo 33; en la sección cinco se lleva a cabo el análisis empírico sobre la compartición del riesgo; finalmente, en la sección seis se presentan las conclusiones.

1. LA COMPARTICIÓN DEL RIESGO: PANORAMA GENERAL

La cobertura de los riesgos asociados al ingreso monetario y no monetario de los agentes económicos ha recibido mucha atención en la literatura académica especializada de las últimas décadas, ello dada su función de suavizar a lo largo del tiempo las variaciones en el ingreso a que pueden estar sujetos los agentes implicados, lo cual les permite lograr una mayor estabilidad en sus niveles de consumo y de inversión a lo largo del tiempo.

En la literatura económica se ha documentado que efectivamente los agentes productivos tienden a llegar a acuerdos o arreglos formales o informales que les permiten compartir el riesgo entre ellos, logrando su disminución en algún grado. Por ejemplo, se han documentado casos en los cuales, agentes económicos de alguna comunidad o de comunidades vecinas, digamos agricultores, acuerdan un fondo de producción de contingencia que funciona como una red de protección para aquellos que enfrentan alguna calamidad con sus cosechas.

Pero, ¿por qué la compartición del riesgo es efectiva en la disminución del mismo? En términos intuitivos, la disminución del riesgo mediante su

compartición tiene como supuesto fundamental el hecho de que no todos los agentes económicos enfrentan los mismos riesgos o no todos los agentes económicos enfrentan los riesgos que son comunes en la misma proporción. Esto se traduce en que al agrupar los riesgos individuales, por ejemplo mediante la creación de un fondo de producción de contingencia, el promedio de dichos riesgos es inferior a cada uno de los riesgos individuales por separado, debido a que los riesgos de algunos agentes económicos son menores a los de otros o aplican a algunos agentes económicos, pero no a otros.

El objetivo principal al compartir riesgos para cubrirse, al menos parcialmente de los mismos, radica en que, aun cuando se enfrenten riesgos individuales, el agente económico cuenta con cierta seguridad en cuanto al mantenimiento de cierto nivel de ingreso real y, por ende, de cierto nivel de consumo y de bienestar. Esto evita que los niveles de consumo, y por ende los niveles de bienestar que de ellos se derivan, sufran variaciones abruptas de un periodo a otro en la vida de un individuo.

La cobertura del riesgo mediante prácticas de compartición del mismo no se da únicamente al nivel de individuos sino que puede darse también entre organizaciones o incluso entre las regiones o estados de un país, siendo el principio básico el mismo.

En lo relativo a la compartición de riesgos entre estados de un país, la misma puede darse a través de distintos esquemas de coordinación fiscal en los que el Gobierno Central extraiga rentas de los estados (por ejemplo, vía impuestos u otras contribuciones federales) para después redistribuirlas nuevamente entre los mismos a partir de distintos criterios.

Los mecanismos de coordinación fiscal pueden tener un efecto de cobertura del riesgo en los ingresos de los estados mediante la compartición del mismo, debido a que la bolsa de recursos que el Gobierno Central conforma mediante la suma de los impuestos federales extraídos de todos los estados ya no refleja los factores o riesgos particulares de cada uno de los estados sino un promedio de los mismos, siendo posible que los recursos obtenidos de esta manera presenten una menor variabilidad a lo largo de un periodo determinado.

En este documento se lleva a cabo un análisis empírico en aras a determinar si existe compartición del riesgo en el ingreso entre las entidades federativas de la República Mexicana a través de los recursos que conforman los Ramos 28 y 33, sobre los cuales se presenta a continuación una breve exposición.

2. RAMO 28: PARTICIPACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, es el mecanismo utilizado por la Federación para transferir a las entidades federativas y a los municipios los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos.

Las transferencias del Ramo 28 se llevan a cabo a partir de fondos no etiquetados en cuanto a su utilización por parte de las entidades federativas y los municipios, por lo que en principio estos recursos pueden ser utilizados en función de las necesidades y las prioridades que estimen los gobiernos locales.

Con base en la Ley de Coordinación Fiscal y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en

Materia Fiscal Federal vigentes, se distribuyen los recursos fiscales a través de las participaciones federales por medio de fondos, como sigue:¹

2.1. Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones se compone del 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP). El cálculo correspondiente a la participación de cada entidad federativa tiene como constante los recursos recibidos en el año 2007, a cuyo monto se le adiciona el incremento que haya acumulado el fondo desde dicho año al año del cálculo, en las siguientes proporciones: el 60 % con base en su participación en el crecimiento del PIB en los dos años anteriores, ponderado por la población total; el 30 por ciento con base en su participación en el incremento de la recaudación de impuestos y derechos en los últimos tres años y el 10 por ciento en función de su participación en la recaudación del año anterior.

2.2. Bases Especiales de Tributación

Considera un monto base equivalente al 80 por ciento del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación. El monto respectivo se actualizará en los términos del Artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde junio de 1989 hasta junio del año en que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre 12 y se distribuirá mensualmente a las entidades en la proporción que les corresponda, en función de lo recaudado por cada una en 1989.

¹ Dado el periodo de análisis al que se circunscribe el presente documento (2007-2013), esta sección no considera los cambios que pudieran haber sufrido cualquiera de estos ordenamientos con motivo de las reformas en vigor a partir del 9 de diciembre de 2013.

2.3. Productos de Terrenos o Bosques Nacionales e ISAN

En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50 por ciento de su monto cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos o de la explotación de tales terrenos o de los bosques.

Adicionalmente, las Entidades Federativas reciben el 100 por ciento de la recaudación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), siempre y cuando estén adheridas al SNCF y firmen los Convenios de Colaboración Administrativa respectivos. Cabe destacar que el 20 por ciento de la recaudación obtenida por las entidades se destina a los Municipios.

2.4. 0.136 % de la Recaudación Federal Participable para Municipios Litorales y Fronterizos

La participación del 0.136 por ciento de la RFP es destinada a municipios litorales o fronterizos, por donde se efectúa la importación y exportación de mercancías. Para que esta participación proceda, la entidad federativa y la Federación deben firmar convenio en materia de control y vigilancia de la introducción ilegal de mercancías al país.

2.5. 3.17 % del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos

El 3.17 por ciento del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, se repartirá a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de aquel, informarán

mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los montos y los municipios beneficiarios.

2.6. 1 % de la RFP para un Fondo de Fomento Municipal

Del monto que represente el 1% de la RFP, el 16.8 por ciento se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; el 83.2 se destinará a incrementar dicho fondo y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el Artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

2.7. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Las entidades federativas adheridas al SNCF participarán de la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), en las proporciones siguientes:

- El 20 por ciento de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
- El 8 por ciento de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Los municipios recibirán como mínimo el 20 por ciento de la participación que le toque a la entidad federativa correspondiente.

2.8. Régimen de Pequeños Contribuyentes

Los municipios de las entidades federativas y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del primero de enero del año 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de

verificación de las autoridades municipales. En caso de que, por acuerdo con los municipios, las entidades federativas apoyen en los actos de verificación, los primeros recibirán el 75 por ciento de la recaudación, las entidades federativas el 10 por ciento y la Federación el 15 por ciento.

2.9. Fondo de Fiscalización

El Fondo de Fiscalización estará conformado por un monto equivalente al 1.25 por ciento de la RFP de cada ejercicio. El fondo se distribuirá en forma trimestral a las entidades que se ajusten estrictamente a lo establecido en el Artículo 10-A de esta Ley, mismas que deberán distribuir al menos el 20 por ciento a sus municipios (demarcaciones territoriales en caso del Distrito Federal).

2.10. Participación sobre la Recaudación Prevista en el artículo 2º-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Esta participación se divide en dos partes:

-- Del total recaudado, 9/11 corresponderán a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando se encuentren adheridas al SNCF y celebren con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convenio de colaboración en términos del Artículo 13 de la LCF.

-- 2/11 se destinarán a un fondo de compensación, mismo que se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles del PIB per cápita no minero y no petrolero. Los

municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal recibirán como mínimo el 20 por ciento de la recaudación correspondiente.

2.11. Fondo de Extracción de Hidrocarburos

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado por el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción en términos de lo previsto en el Artículo 254 de la Ley Federal de Derechos. Este fondo será distribuido entre aquellas entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, definida en el último censo económico realizado por el INEGI. Los municipios recibirán cuando menos el 20 por ciento de los recursos percibidos por las entidades federativas.

3. RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El Ramo 33 contribuye al federalismo al transferir a las entidades federativas y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta ante las necesidades de la población en los aspectos de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. La operación del Ramo 33 está elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para los siguientes fondos:²

² Dado el periodo de análisis al que se circunscribe el presente documento (2007-2013), esta sección no considera los cambios que pudieran haber sufrido cualquiera de estos ordenamientos con motivo de las reformas en vigor a partir del 9 de diciembre de 2013.

3.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

Este fondo tiene como propósito apoyar a las entidades federativas para ejercer las atribuciones que les confieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, como son prestar los servicios de educación inicial, básica y normal; proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos educativos regionales que consideren pertinentes; coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, instituciones y centros escolares; entre otras.

El monto de este Fondo, de acuerdo al artículo 27 de la LCF, se determina exclusivamente a través de los siguientes elementos:

- El registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizado para el cálculo de recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas.
- Los recursos transferidos al Fondo en el ejercicio inmediato anterior, adicionando lo siguiente:
 - Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el PEF.
 - El importe que resulte de aplicar, en el ejercicio que se presupueste, las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
 - La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.

3.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Este Fondo consiste en aportaciones de la Federación a las entidades federativas y al Distrito Federal, mismas que tienen como destino atender los gastos de los servicios de salud. De acuerdo al artículo 30 de la LCF, el monto se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, utilizados para el cálculo de recursos transferidos a las entidades federativas. Incluye impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.
- Recursos con cargo a Previsiones para Servicios Personales transferidos a las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior. Incluye ampliaciones y repercusiones para el ejercicio que se presupuesta.
- Los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, en el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento. Incluye otros recursos que la Federación destine para promover la equidad en los servicios de salud.

3.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El FAIS se determina anualmente como el 2.5 % de la RFP, correspondiendo el 0.303% al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197 % al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Estas aportaciones federales se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la

población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural (FISM) y para acciones y obras de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal (FISE).

3.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

Los recursos de este Fondo se destinarán, de manera prioritaria pero no exclusiva, al cumplimiento de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de los habitantes.

El FORTAMUNDF se determina anualmente en el PEF a partir del 2.35 % por ciento de la RFP. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de las entidades federativas. Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los recursos correspondientes les serán entregados en la misma forma que a las entidades federativas y sus municipios, pero calculados como el 0.2123% de la RFP.

3.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Los recursos para este fondo se determinan como el 0.814 de la RFP y deben destinarse exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema; apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de

educación básica, media superior y superior, en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.

3.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

El uso de los recursos de este Fondo se restringirá a la prestación de servicios de educación tecnológica y de adultos que operen de conformidad con los convenios de cooperación que al efecto se suscriban.

El artículo 43 de la LCF establece que el monto respectivo se determine anualmente en función de lo siguiente:

- Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, incluyendo las erogaciones por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- Los recursos presupuestarios que con cargo al fondo se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio inmediato anterior.
- Su asignación deberá considerar las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para abatir rezago en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

3.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

El monto de estos recursos se determina mediante la propuesta planteada anualmente por parte de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo al artículo 45 de la LCF, los recursos que con cargo a este Fondo reciban las entidades federativas y el Distrito Federal, deberán destinarse exclusivamente a lo siguiente:

- El reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública.
- Complementar las percepciones salariales de los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de las entidades federativas y del Distrito Federal; de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- El establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.
- La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, la readaptación social y de menores infractores, y las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública.
- Al seguimiento y evaluación de todos programas anteriormente enlistados.

3.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Este Fondo se conforma con recursos federales por un monto equivalente al 1.4 por ciento de la RFP. Los montos respectivos se enterarán mensualmente a las entidades federativas y al Distrito Federal directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo al Artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos se destinarán a lo siguiente:

- A la inversión en infraestructura física y equipamiento, así como para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos y supervisión y control de las obras de infraestructura.
- Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública.
- Apoyo al saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de las entidades federativas y el Distrito Federal, prioritariamente en relación a las reservas actuariales.
- A la modernización de los registros públicos de la propiedad y de comercio locales; modernización de los catastros.
- Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales.
- Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- Para los sistemas de protección civil en las entidades federativas y el Distrito Federal.

- Para apoyar la educación pública.
- Para los fondos constituidos por las entidades federativas y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados; para el pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada; así como para estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados.

4. LA COMPARTICIÓN DEL RIESGO EN EL INGRESO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO: ANÁLISIS EMPÍRICO

El objetivo principal de esta sección es llevar a cabo el análisis empírico para determinar si existe compartición del riesgo en el ingreso entre las entidades federativas en México a partir de los recursos que las mismas reciben de la Federación vía Participaciones y Aportaciones Federales (ramos presupuestales 28 y 33, respectivamente).

El análisis empírico abarca el periodo 2007-2013 y se lleva a cabo para las 31 entidades federativas de la República Mexicana, utilizando para ello las cifras que sobre participaciones y aportaciones federales publica el INEGI en su página de internet. El análisis consiste básicamente en la obtención de las desviaciones estándar de los ingresos de las entidades federativas –tanto estatales como totales- y su interpretación como una medida de la estabilidad temporal relativa.

4.1. Los Mecanismos de Coordinación Fiscal y la Compartición del Riesgo: Planteamiento General

Los mecanismos de coordinación fiscal pueden potencialmente conllevar a una mayor estabilidad temporal en los ingresos de los estados de una Federación debido a que dichos mecanismos suelen implicar una compartición de riesgos entre las partes participantes al conformarse una bolsa de recursos común, por ejemplo, vía los impuestos y las contribuciones de los estados a la Federación, que luego es redistribuida nuevamente entre todas las entidades a partir de criterios específicos.

Lo anterior se deriva de la posibilidad de que los ingresos propios de los estados pueden verse afectados por un conjunto de factores o riesgos que pueden variar de uno a otro (en este sentido, la combinación de riesgos de cada estado es particular o idiosincrásica al mismo) como el dinamismo de la economía (y la combinación particular de factores que afectan dicho dinamismo), la eficiencia recaudatoria del gobierno de cada entidad federativa, la conciencia cívica en cuanto al pago de los impuestos y la confianza en el gobierno estatal, entre otros. En contraste con lo anterior, se espera que la bolsa de recursos financieros que el Gobierno Federal conforma a través de los impuestos u otras contribuciones federales de todos los estados (y que posteriormente redistribuye a los mismos en la forma de Participaciones y Aportaciones Federales) haya perdido el componente idiosincrásico del riesgo propio de cada entidad federativa, por lo que se espera que los montos reales de recursos financieros conformados de esta manera sean más estables en el tiempo que los ingresos que los estados se allegan por cuenta propia.

Finalmente, al asumir una mayor estabilidad en el tiempo de los montos reales de recursos federales a repartir entre las entidades federativas, se espera que

los ingresos estatales totales (suma de los ingresos propios más los recursos que la Federación redistribuye entre los estados) muestren una mayor estabilidad a lo largo del tiempo en comparación a los ingresos propios de las entidades federativas, pudiéndose argumentar que el mecanismo de coordinación fiscal está teniendo la función de disminución del riesgo en los ingresos mediante su compartición.

4.2. Hipótesis de Trabajo

Los recursos financieros que los gobiernos de las entidades federativas reciben del Gobierno Federal en la forma de Aportaciones y Participaciones Federales y que el mismo conforma mediante recursos provenientes de las propias entidades federativas (Recaudación Federal Participable, principalmente) han tenido un efecto estabilizador en los ingresos totales (ingresos propios más Aportaciones y Participaciones Federales) de dichas entidades durante el periodo de análisis 2007-2013.

4.3. Metodología de Análisis

Para probar la hipótesis de la existencia de un mecanismo de compartición del riesgo en el ingreso entre las entidades federativas de la República Mexicana se calcula la desviación estándar de las tasas de crecimiento de las variables “ingresos propios de las entidades federativas” e “ingresos totales de las entidades federativas” para el periodo 2007-2013, siendo la desviación estándar de las tasas de crecimiento de las variables una medida de la variabilidad o inestabilidad relativa de los ingresos en el tiempo.

Si los ingresos propios de las entidades federativas son más inestables a lo largo del tiempo (muestran una mayor variabilidad, reflejada por una mayor desviación estándar) que los ingresos totales (los cuales incluyen

transferencias federales en la forma de Participaciones y Aportaciones), no se rechaza la hipótesis de la existencia de compartición del riesgo en el ingreso entre las entidades federativas en México.

4.4. Descripción de las Variables

Cómo ya se ha anotado, las variables relevantes en este trabajo son los ingresos propios de las entidades federativas, “ingresos estatales” y el resultado de sumar estos últimos a los ingresos que las entidades obtienen de la Federación, es decir los “ingresos totales”.

- **Ingresos Estatales**

La variable incluye aquellos ingresos que las entidades federativas se allegan por cuenta propia como son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. La fuente de la variable es la página de internet del INEGI (www.inegi.org) y el periodo de análisis comprende de 2007 a 2013.

- **Ingresos Totales**

La variable incluye aquellos ingresos que los gobiernos de las entidades federativas obtienen de la Federación (Participaciones Federales y Aportaciones Federales, principalmente) más sus ingresos propios o ingresos estatales. La fuente de la variable es la página de internet del INEGI (www.inegi.org) y el periodo de análisis comprende de 2007 a 2013.

4.5. Análisis Empírico

En concordancia con el planteamiento metodológico propuesto, en esta sección se lleva a cabo un análisis de la variabilidad de los ingresos de las entidades federativas a través de la desviación estándar de las variables

“ingresos estatales” e “ingresos totales”, con el fin de determinar si para el periodo 2007-2013 las transferencias federales han tenido un efecto estabilizador de los ingresos de las entidades federativas, es decir, si se da el fenómeno de compartición del riesgo en el ingreso.

Los cuadros 1, 2 y 3 muestran los ingresos totales, los ingresos federales y los ingresos estatales, respectivamente, para las entidades federativas incluidas en el análisis para el periodo 2007-2013.

Cuadro1. Ingresos Totales de las Entidades Federativas, 2007-2013
(Millones de Pesos de 2015)

Entidad Federativa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	13,589	16,583	15,848	15,465	18,085	19,232	20,929
Baja California	32,388	34,635	34,901	35,967	36,242	36,973	39,061
Baja California Sur	10,033	10,599	11,680	10,043	9,943	12,477	11,839
Campeche	15,897	19,451	15,337	17,000	17,839	19,288	20,274
Coahuila	33,409	37,520	38,322	33,014	33,314	37,426	40,082
Colima	9,500	10,430	9,847	10,436	12,410	12,661	13,338
Chiapas	60,343	63,624	64,358	67,885	67,716	73,443	80,831
Chihuahua	40,366	44,572	46,099	44,725	43,974	48,822	50,372
Durango	19,710	21,705	24,535	23,878	24,478	24,901	26,743
Guanajuato	42,255	54,413	55,541	55,451	60,245	60,878	69,379
Guerrero	38,198	43,576	44,627	45,149	49,197	50,980	54,121
Hidalgo	28,684	32,573	32,166	31,778	34,900	37,795	38,712
Jalisco	67,597	76,173	80,189	79,312	84,365	84,876	89,175
México	154,837	184,858	187,367	197,689	204,345	207,569	230,538
Michoacán	49,757	49,601	48,784	54,933	51,891	57,368	56,990
Morelos	18,824	20,174	21,067	21,260	22,020	20,294	23,291
Nayarit	14,601	16,467	17,761	16,822	17,550	18,369	19,857
Nuevo León	52,785	60,055	64,589	57,549	63,222	70,171	78,007
Oaxaca	49,527	52,151	57,518	55,979	54,374	62,293	61,036
Puebla	56,043	60,734	63,106	61,469	67,841	70,965	81,725
Querétaro	20,448	23,811	23,578	23,950	25,294	25,126	27,707
Quintana Roo	18,307	21,420	23,340	19,109	19,606	21,552	23,210
San Luis Potosí	28,584	31,573	31,242	32,614	33,872	35,053	37,131
Sinaloa	30,731	35,768	38,679	37,318	38,463	40,150	44,665
Sonora	35,097	40,818	41,799	40,421	43,457	44,010	48,668
Tabasco	37,149	47,883	42,680	41,203	43,114	44,506	44,985
Tamaulipas	38,001	42,206	42,415	42,179	41,465	42,404	46,369
Tlaxcala	13,788	16,947	15,772	18,245	17,816	18,785	19,224
Veracruz	81,607	90,285	87,858	94,239	100,447	121,671	109,106
Yucatán	20,312	23,646	24,678	23,890	25,308	26,188	30,299
Zacatecas	20,381	24,140	24,335	23,812	25,128	24,775	26,594

Fuente: Elaborado con datos del INEGI

Cuadro 2. Ingresos Federales de las Entidades Federativas, 2007-2013
(Millones de Pesos de 2015)

Entidad Federativa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	12,678	15,585	14,904	14,561	16,910	17,462	19,296
Baja California	28,200	30,814	31,770	32,453	32,750	33,181	34,769
Baja California Sur	8,778	9,573	9,200	8,819	8,890	11,670	10,986
Campeche	14,395	15,624	14,177	15,313	15,771	17,111	17,920
Coahuila	28,315	32,530	34,415	29,813	30,375	32,475	35,212
Colima	8,500	9,932	9,310	9,650	11,316	11,462	12,193
Chiapas	51,410	59,753	60,471	59,620	63,228	69,329	75,780
Chihuahua	31,965	35,812	37,939	37,501	36,811	39,725	33,218
Durango	18,507	20,473	23,022	22,534	22,938	23,062	24,773
Guanajuato	36,981	47,708	49,949	49,691	54,173	55,272	61,375
Guerrero	36,813	41,699	41,019	42,943	47,370	48,714	51,123
Hidalgo	26,723	30,358	29,804	28,942	31,769	35,922	36,677
Jalisco	59,535	67,510	69,758	73,648	78,630	75,826	81,189
México	112,620	132,039	151,062	158,490	164,626	182,471	204,258
Michoacán	41,004	47,036	45,283	47,793	48,501	52,232	53,521
Morelos	16,936	19,099	19,941	20,213	21,041	19,248	21,804
Nayarit	13,784	15,577	15,778	15,764	16,551	17,320	18,213
Nuevo León	44,761	50,671	54,603	50,245	52,192	59,904	60,298
Oaxaca	43,779	50,139	55,359	54,038	51,396	55,761	56,701
Puebla	48,257	55,716	59,714	57,820	63,080	64,289	71,170
Querétaro	18,117	20,960	21,149	21,229	22,412	21,959	23,463
Quintana Roo	15,111	18,122	17,411	16,617	16,863	19,138	20,303
San Luis Potosí	26,508	29,791	29,407	29,377	31,950	33,110	34,642
Sinaloa	28,154	32,808	35,821	34,526	35,296	36,550	41,029
Sonora	28,106	33,028	35,540	36,639	38,319	40,356	43,806
Tabasco	35,959	46,129	41,151	39,507	40,331	41,853	41,976
Tamaulipas	34,466	38,675	39,139	38,621	37,367	38,789	40,497
Tlaxcala	12,665	15,039	15,122	14,888	15,565	16,194	16,922
Veracruz	72,173	81,404	81,661	80,069	83,921	86,952	95,538
Yucatán	19,210	22,703	23,388	22,370	23,134	23,880	28,026
Zacatecas	19,037	22,451	23,086	22,635	23,445	23,190	24,475

Fuente: Elaborado con datos del INEGI

Los cuadros 4 y 5 muestran las tasas de crecimiento de los Ingresos Totales y de los Ingresos Estatales, así como la desviación estándar de esas tasas de crecimiento para cada uno de las entidades federativas, para el periodo de análisis. El comportamiento de la desviación estándar de las tasas de crecimiento puede apreciarse de manera más clara en la Gráfica 1.

Cuadro 4. Crecimiento Porcentual de los Ingresos Totales de las Entidades Federativas y Desviación Estándar

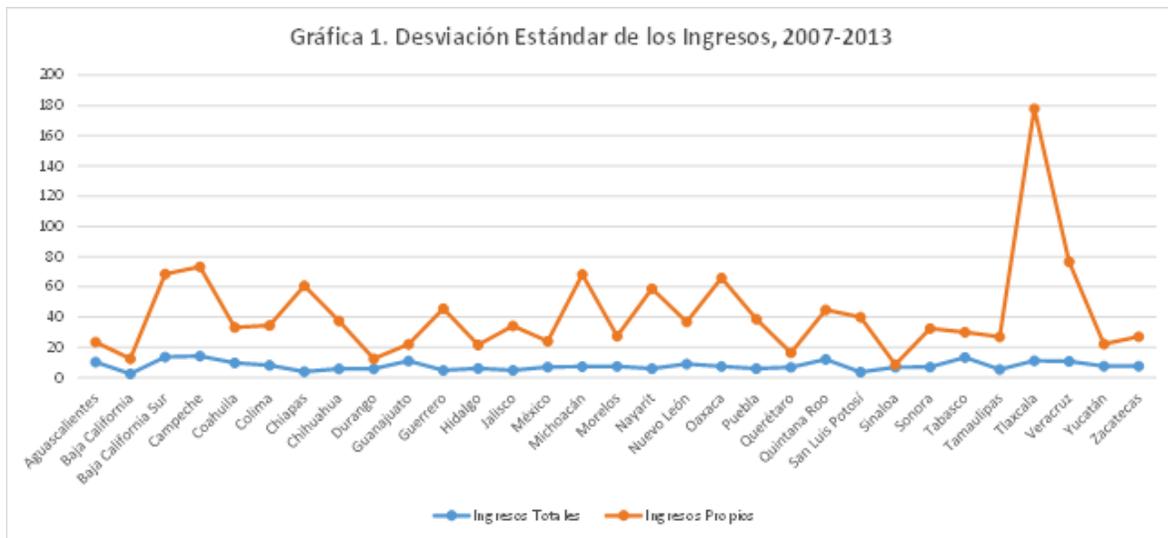
Entidad Federativa	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	D. Estándar
Aguascalientes	22	-4	-2	17	6	9	10
Baja California	7	1	3	1	2	6	3
Baja California Sur	6	10	-14	-1	25	-5	14
Campeche	22	-21	11	5	8	5	14
Coahuila	12	2	-14	1	12	7	10
Colima	10	-6	6	19	2	5	8
Chiapas	5	1	5	0	8	10	4
Chihuahua	10	3	-3	-2	11	3	6
Durango	10	13	-3	3	2	7	6
Guanajuato	29	2	0	9	1	14	11
Guerrero	14	2	1	9	4	6	5
Hidalgo	14	-1	-1	10	8	2	6
Jalisco	13	5	-1	6	1	5	5
México	19	1	6	3	2	11	7
Michoacán	0	-2	13	-6	11	-1	7
Morelos	7	4	1	4	-8	15	7
Nayarit	13	8	-5	4	5	8	6
Nuevo León	14	8	-11	10	11	11	9
Oaxaca	5	10	-3	-3	15	-2	7
Puebla	8	4	-3	10	5	15	6
Querétaro	16	-1	2	6	-1	10	7
Quintana Roo	17	9	-18	3	10	8	12
San Luis Potosí	10	-1	4	4	3	6	4
Sinaloa	16	8	-4	3	4	11	7
Sonora	16	2	-3	8	1	11	7
Tabasco	29	-11	-3	5	3	1	13
Tamaulipas	11	0	-1	-2	2	9	5
Tlaxcala	23	-7	16	-2	5	2	11
Veracruz	11	-3	7	7	21	-10	11
Yucatán	16	4	-3	6	3	16	8
Zacatecas	18	1	-2	6	-1	7	8

Fuente: Elaborado con datos del INEGI

Cuadro 5. Crecimiento Porcentual de los Ingresos Propios de la Entidades Federativas y Desviación Estándar

Entidad Federativa	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	D. Estándar
Aguascalientes	10	-5	-4	30	51	-8	24
Baja California	-9	-18	12	-1	9	13	13
Baja California Sur	-18	142	-51	-14	-23	6	69
Campeche	155	-70	45	23	5	8	73
Coahuila	-2	-22	-18	-8	68	-2	33
Colima	-50	8	46	39	10	-4	35
Chiapas	-57	0	113	-46	-8	23	61
Chihuahua	4	-7	-11	-1	27	89	38
Durango	2	23	-11	15	19	7	13
Guanajuato	27	-17	3	5	-8	43	22
Guerrero	36	92	-39	-17	24	32	46
Hidalgo	13	7	20	10	-40	9	22
Jalisco	7	20	-46	1	58	-12	34
México	25	-31	8	1	-37	5	24
Michoacán	-71	37	104	-53	51	-32	68
Morelos	-43	5	-7	-7	7	42	28
Nayarit	9	123	-47	-6	5	57	59
Nuevo León	17	6	-27	51	-7	72	37
Oaxaca	-65	7	-10	53	119	-34	66
Puebla	-36	-32	8	30	40	58	39
Querétaro	22	-15	12	6	10	34	16
Quintana Roo	3	80	-58	10	-12	20	45
San Luis Potosí	-14	3	76	-41	1	28	40
Sinaloa	15	-3	-2	13	14	1	9
Sonora	11	-20	-40	36	-29	33	33
Tabasco	47	-13	11	64	-5	13	30
Tamaulipas	0	-7	9	15	-12	62	27
Tlaxcala	70	-66	416	-33	15	-11	178
Veracruz	-6	-30	129	17	110	-61	77
Yucatán	-14	37	18	43	6	-2	22
Zacatecas	26	-26	-6	43	-6	34	27

Fuente: Elaborado con datos del INEGI



Como puede apreciarse a partir de las fluctuaciones de las desviaciones estándar de las tasas de crecimiento que se muestran en los cuadros 4 y 5 y la Gráfica 1, las desviaciones estándar de los ingresos totales de las entidades federativas se mueven en su mayoría dentro del rango 3-9, mientras que las desviaciones estándar de los ingresos estatales se mueven en su mayoría dentro del rango 10-40, es decir, los ingresos totales muestran una mayor estabilidad en el tiempo que los ingresos estatales para el periodo de análisis.

Debido a que la variable “ingresos totales” está construida como la suma de los “ingresos estatales” y los “ingresos federales” y dado que la variable ingresos estatales es en sí misma mucho más inestable en el tiempo que los ingresos totales, puede argumentarse que la mayor estabilidad de los ingresos totales viene inoculada por los ingresos federales.³

En razón de que los ingresos federales de las entidades federativas provienen en realidad de una bolsa de recursos conformada a partir de las

³ Adicionalmente, el que la variabilidad de los ingresos totales disminuya tanto se debe al hecho de que, para la mayoría de las entidades federativas de la muestra, los ingresos federales representan más del 85% de sus ingresos totales.

contribuciones de todas ellas a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puede argumentarse que la redistribución de estos recursos en la forma de Participaciones y Aportaciones Federales durante el periodo 2007-2013 ha tenido un efecto estabilizador en los ingresos totales de las entidades federativas, producto de la compartición del riesgo.

5. CONCLUSIONES

En este documento se lleva a cabo un análisis estadístico de desviación estándar con el fin de determinar la estabilidad relativa a lo largo del tiempo de dos variables de las finanzas públicas de las entidades federativas, los ingresos estatales o ingresos propios de las entidades federativas y los ingresos totales (suma de los ingresos estatales más los ingresos que las entidades federativas reciben en la forma de Participaciones y Aportaciones Federales), y a partir de ello argumentar a favor o en contra de la existencia de un mecanismo de compartición de riesgos en el ingreso para las 31 entidades de la República Mexicana para el periodo 2007-2013.

La evidencia empírica encontrada muestra una mayor estabilidad a lo largo del tiempo para la variable “ingresos totales” que para la variable “ingresos estatales”, medida por sus desviaciones estándar. Debido a que los ingresos totales son la suma de los ingresos propios más los ingresos que las entidades federativas reciben de la Federación (ramos 28 y 33), puede plantearse que la mayor estabilidad de los ingresos totales es inoculada a partir de las transferencias federales, por lo que no se rechaza la hipótesis de trabajo de que dichas transferencias tuvieron un efecto de estabilización de los ingresos totales de las entidades federativas de México durante el periodo 2007-2013; es decir, se verifica la existencia de un mecanismo de compartición de riesgos en el ingreso entre las entidades federativas del país a partir del sistema nacional de transferencias federales.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Asdrubali, Sorensen and Yosha (1996), *Channels of Interstate Risk Sharing:*

United States 1963-1990. The Quarterly Journal of Economics, vol. 111, no.4, pp. 1081-1110.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006), *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Serie Cuadernos de Finanzas Públicas.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006), *Recaudación Federal Participable*. Serie Cuadernos de Finanzas Públicas.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (s.f.), *Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Documento disponible en la página de Internet del instituto: www.inegi.gob.mx.

Konrad and Seitz (2001), *Fiscal Federalism and Risk Sharing in Germany: the role of size differences*. Berlin Social Science Research Center.

Ley de Coordinación Fiscal vigente para el periodo de análisis (2007-2013).

Ligon Ethan (1996), *Risk sharing and information: theory and measurement in village economies*. Department of Agricultural and Resource Economics, University of California (Berkeley).

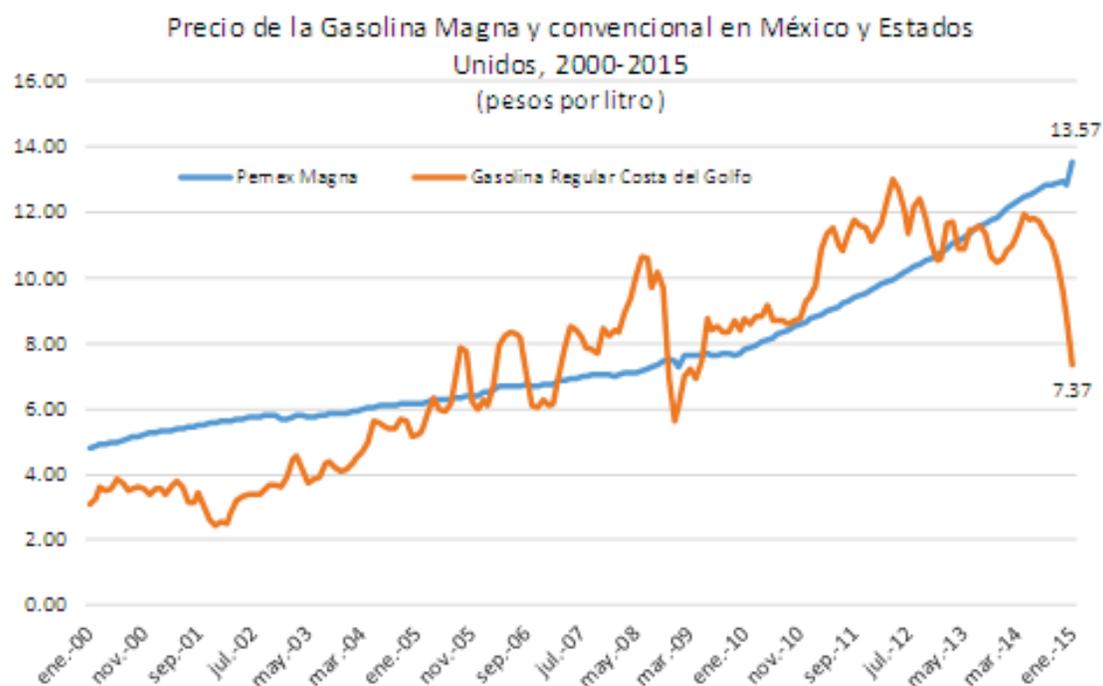
Sorensen and Yosha (2000), *Is risk sharing in the United States a regional phenomenon?* Federal Reserve Bank of Kansas Economic Review.

***PRECIOS DE LAS GASOLINAS Y SUS
EFECTOS EN LA FINANZAS PÚBLICAS***

1. Presentación

Para empezar a comprender la situación actual de los precios de las gasolinas en México, es importante analizar su vinculación o desvinculación con el valor del crudo y la importancia de ambos en las finanzas públicas.

Desde mediados de 2005 y hasta junio de 2014 los precios internacionales del crudo se incrementaron significativamente y, con ello, los precios internacionales de las gasolinas, ubicándose consistentemente éstos últimos por encima de los precios en el mercado interno. Sin embargo, a partir de junio de 2014, los precios mundiales del petróleo registran un descenso pronunciado pues pasaron de niveles superiores a los 100 dólares por barril, a mínimos de 37 dólares en poco más de 6 meses; esta situación generó un descenso en los precios de las gasolinas en mercados internacionales, por debajo de los precios del mercado interno, excepto por la gasolina que se vende en la frontera norte. Esto se explica de alguna manera por la política de precios administrados por el Gobierno Federal que aplica a ciertos productos — entre ellos las gasolinas y el diésel— como parte de una política enfocada a ofrecer certidumbre a los consumidores ante un escenario de precios altamente volátiles, ya que los incrementos mensuales aplicados a los precios de las gasolinas hasta diciembre de 2014 permitían tener cierto control sobre la situación que se preveía en el futuro próximo y evitar la confluencia de choques externos sobre las variables fundamentales de la economía mexicana, sobre todo ante la presencia de alta volatilidad en los mercados internacionales.



Fuente: Elaborado con base en datos de Pemex y la Energy Information Administration.

2. Evolución de precios y componentes

2.1 Precio internacional del petróleo

Como ya se dijo, el petróleo es un bien que reporta una gran volatilidad en sus precios, situación que lleva a reflexionar sobre la influencia que los países productores ejercen sobre los mismos. Un porcentaje significativo del petróleo comercializado a nivel internacional proviene de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); de allí que esta organización ejerza cierta influencia en el mercado petrolero mundial. Sus decisiones de reducir o incrementar los niveles de producción altera el equilibrio del mercado, ocasionando en ocasiones fluctuaciones en los precios del crudo. A pesar de ello, no sólo los factores de mercado influyen en el comportamiento de los precios, también responden a efectos coyunturales

entre los que destacan los climáticos y los geopolíticos, además de las especulaciones financieras.

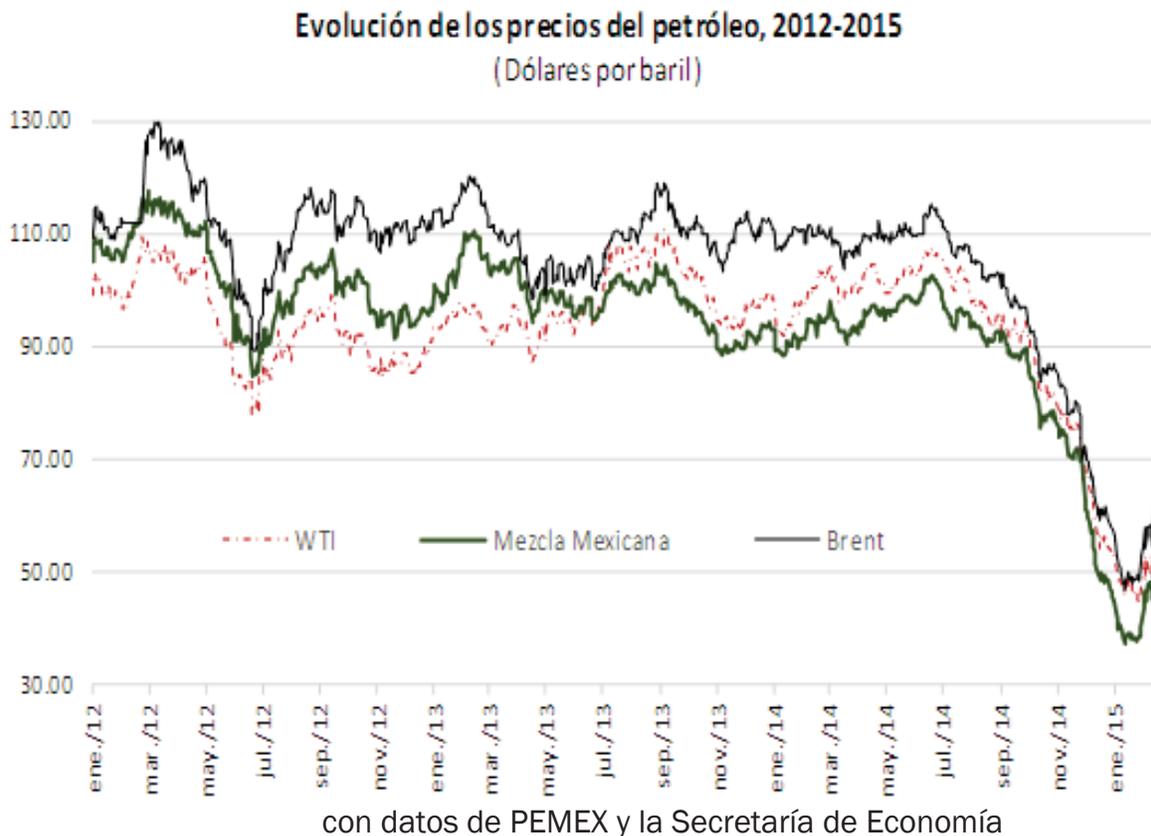
Las fluctuaciones a la baja en los precios internacionales del petróleo constituyen un estímulo importante para los países importadores y consumidores de dicho energético, pero también generan impactos económicos no deseados para los países exportadores; ya que merman su capacidad adquisitiva; reducen sus ingresos fiscales y de divisas, presionan el balance financiero y necesidad de endeudamiento; y provoca problemas de liquidez en las empresas petroleras que afectan sus programas de inversión y obstaculizan el desarrollo de la industria.

De acuerdo con Almeida¹ existen factores que influyen de manera importante en los precios del petróleo; dichos factores se resumen de la siguiente manera:

1. Estimaciones deficientes de la disponibilidad del petróleo.
2. Niveles competitivos de precios de otras alternativas.
3. Protección del poder de compra (inflación y tipo de cambio).
4. Valor del energético como recurso no renovable.
5. Avances tecnológicos.
6. Conocimiento e información imperfectos.
7. Incertidumbre.
8. Repercusión de los precios en las Balanzas de pagos a nivel mundial.
9. Oferta y Demanda.
10. Factores políticos.

¹ Almeida Garza Galindo, Alejandro, Determinación del precio internacional del petróleo. Opciones para México, FCE, México, 1994

11. Adicionalmente, influyen otros factores como los naturales (contingencias y desastres naturales) y los sociales. Fuente: Elaborado



2.1.1 Precio Fiscal

El precio fiscal del petróleo es el establecido por las autoridades (Congreso de la Unión) para la estimación de los ingresos públicos que cada ejercicio fiscal se aprueba en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

En este sentido, el precio fiscal del petróleo aprobado en el periodo comprendido entre 2000 y 2006 se estableció en la LIF considerando, entre otros, las estimaciones futuras de las expectativas en los mercados financieros internacionales.

A partir de abril del 2006 se planteó² la manera en que habría de estimarse el precio fiscal máximo de referencia del petróleo. El procedimiento consiste en tomar el promedio de los dos métodos siguientes:

- I. El promedio de los siguientes dos componentes:
 - a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación; y,
 - b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años, del crudo denominado “Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas”, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por expertos en la materia.

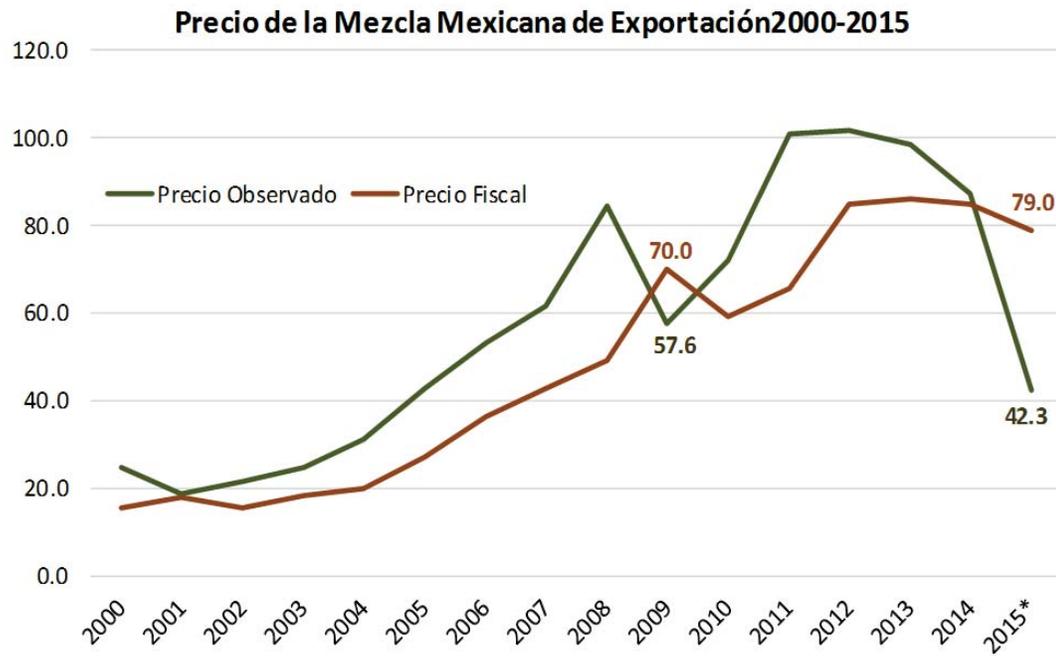
- II. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:
 - a) El precio a futuro, promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, ajustado por el

² En el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el correspondiente artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;

- b) Un factor de 84%.

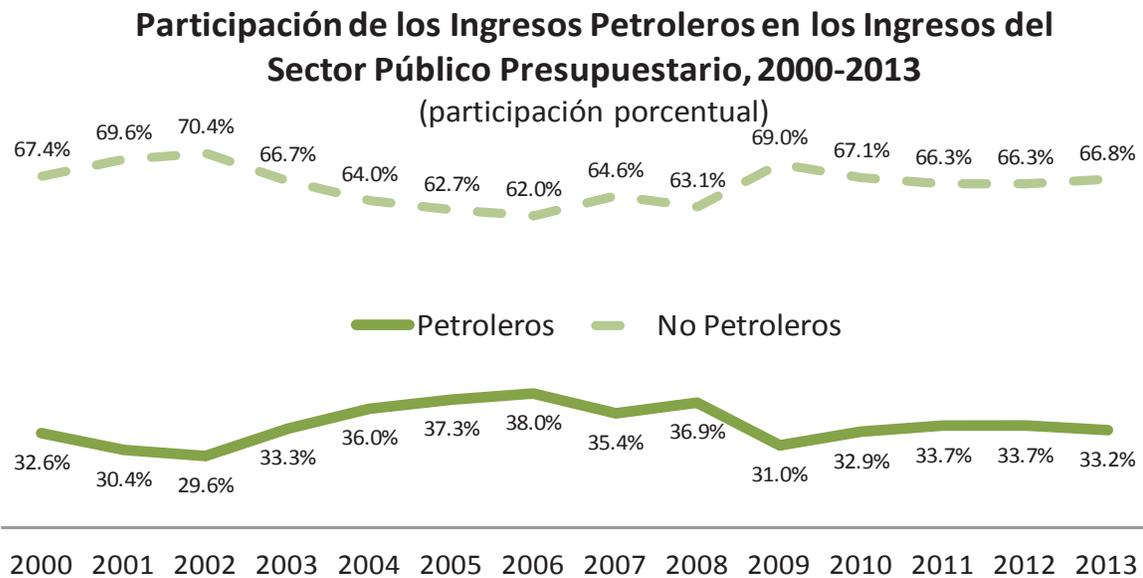
De acuerdo con el procedimiento descrito, se han calculado los precios con que se estimaron los ingresos petroleros a partir de 2007.



*Con datos al 16 de febrero de 2015

Fuente: Elaborado con datos de PEMEX y Criterios Generales de Política Económica

Estos precios incorporados a la LIF han determinado un componente de entre 30 y 34% de los precios del petróleo en el total de los ingresos presupuestarios, por tanto, se transforman en un soporte trascendente en la definición y aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación.



Fuente: Elaborado con datos de SHCP

2.1.2 Precio de Mercado

Históricamente la inestabilidad en los precios internacionales del petróleo ha motivado que los ingresos petroleros evolucionen con marcadas variaciones. Desde el año 2000, el mercado del petróleo ha registrado severos altibajos en sus precios, mismos que han influenciado la estimación de las metas del gobierno. La importante participación de los ingresos petroleros en los ingresos públicos, ha provocado en diferentes momentos recortes al presupuesto e incluso ha influido en los proyectos del gobierno de largo plazo.

Evolución de los Precios Internacionales del Petróleo, 2000-2015

(dólares por barril)

Fecha	Mezcla	Precio Fiscal	Diferencia
2000	24.6	15.5	9.1
2001	18.6	18.0	0.6
2002	21.5	15.5	6.0
2003	24.7	18.4	6.4
2004	30.9	20.0	10.9
2005	42.8	27.0	15.8
2006	53.1	36.5	16.6
2007	61.7	42.8	18.9
2008	84.4	49.0	35.4
2009	57.6	70.0	-12.4
2010	72.2	59.0	13.2
2011	101.1	65.4	35.7
2012	101.8	84.9	16.9
2013	98.5	86.0	12.5
2014	87.3	85.0	2.3
2015*	42.5	79.0	-36.5

Fuente: Elaborado con datos de CGPE Y PEMEX

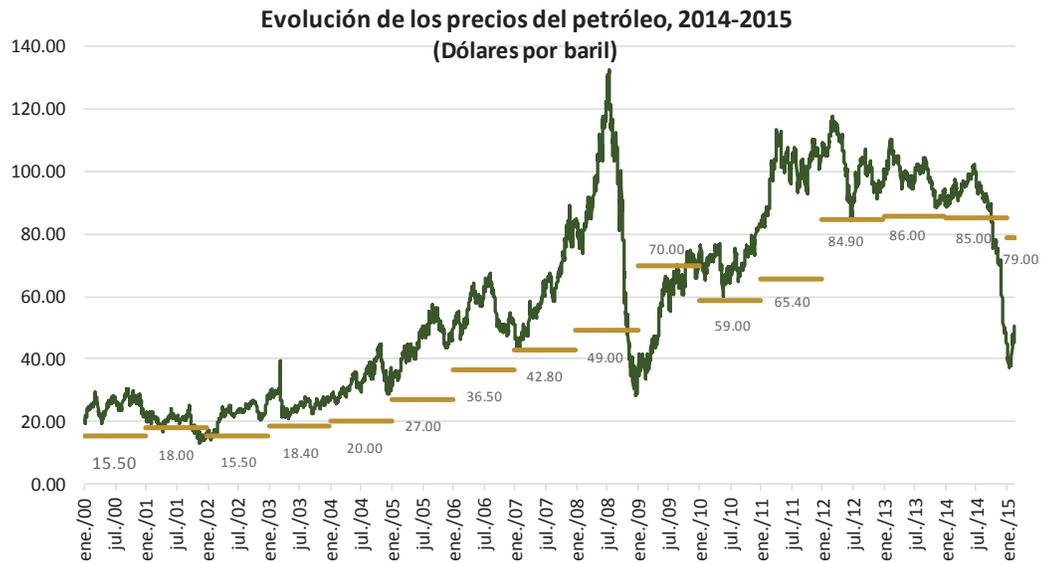
En el año 2008 los precios del petróleo mostraron un comportamiento poco común, confirmando su alta volatilidad. En los primeros siete meses se registró una pronunciada escalada logrando niveles históricos, al llegar a 132.71 dólares al 14 de julio de ese año. A partir de esta fecha, se observó un desplome pasando de máximos históricos a niveles apenas mayores a los 26 dólares por barril, el 24 de diciembre de 2008. Para ese ejercicio fiscal se estimó un precio de 49.0 dólares por barril, mismo que quedó por debajo de los niveles observados al ser rebasado en más de 35 dólares por el precio promedio observado. En ese año se presentó la mayor volatilidad histórica de los precios, al caer 106.48 dólares en poco más de 5 meses. Esta reducción en los precios internacionales del petróleo se explica, entre otros por una economía mundial débil, producto de la recesión económica conjunta de los Estados Unidos, Europa y Japón, el incremento de los inventarios de petróleo y

productos destilados en los Estados Unidos y la expectativa por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) de una severa y prolongada recesión global.

Para 2009 se estimó un precio fiscal de 70.00 dólares por barril; sin embargo, debido a la desaceleración económica observada, los precios del petróleo estuvieron por debajo del precio estimado durante la mayor parte del año. A pesar de que los precios internacionales del petróleo aumentaron con respecto a los niveles de finales de 2008, estos se ubicaron en niveles promedio de 57.44 dólares por barril, 12.56 dólares por debajo del precio estimado.

Entre los factores que influyeron para que dicho comportamiento se diera se encuentran las expectativas de recuperación de la actividad económica mundial ante las señales de estabilización y recuperación presentes en la segunda mitad del año, la revisión al alza en la expectativa de demanda mundial de crudo que dio a conocer la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los conflictos en Irán y Nigeria y los pronósticos de bajas temperaturas para el hemisferio norte hacia finales del año.

Para 2010 los precios del petróleo se mantuvieron relativamente estables. Los altibajos observados durante ese año fueron resultado de la sensibilidad del precio del petróleo a la evolución económica global. En la primera mitad del año los cambios se explican por el aumento en los inventarios de crudo, situación que limitó las posibilidades de incrementos extraordinarios en el precio del crudo.



Fuente: Elaborado con datos de PEMEX

Durante 2011 los precios del petróleo promediaron 101 dólares por barril, cerca de 36 dólares por encima del precio fiscal aprobado por el Congreso. Este comportamiento derivó de resultados económicos mejores a lo esperado en Estados Unidos, así como a diversos factores geopolíticos, entre los que destacaron, la creciente tensión en el Medio Oriente suscitada por las nuevas sanciones en contra de Irán por su programa nuclear, así como una serie de eventos sociales y políticos acontecidos en Siria, Egipto, Irak, Nigeria y Kuwait.

El año 2012 estuvo marcado por un comportamiento mixto de los precios pues los precios del energético fueron cercanos a 102 dólares, mientras que el precio estimado fue de 84.9 dpb. En la primera mitad del año sus precios disminuyeron por el deterioro en la actividad económica global y del riesgo de una menor demanda de energéticos como consecuencia del debilitamiento en las perspectivas de crecimiento futuro.

Las fluctuaciones a la baja y al alza observadas durante el año resultaron de una desaceleración en la actividad económica mundial y en sentido opuesto

del embargo comercial a Irán, los problemas de producción en el Mar del Norte y otros conflictos geopolíticos en el Medio Oriente, tales como los suscitados entre Siria y Turquía e Israel y Palestina, y en otros países como Sudán, Kuwait, Yemen, Libia y Egipto.

En 2013 los precios del petróleo registraron alta volatilidad derivada, en los primeros meses del año, de la debilidad de la actividad económica mundial, el incremento en la producción de petróleo de países no miembros de la OPEP y el incremento de los inventarios de petróleo de las economías avanzadas, además de los conflictos geopolíticos de Medio Oriente y el Norte de África, principalmente en Egipto, Sudán, Sudán del Sur, Siria y Yemen, que generaron interrupciones parciales en el suministro de crudo.

Para finales del año, los precios mostraron una tendencia a la baja debido a una mayor producción en Estados Unidos, Canadá y el Mar del Norte y al acuerdo alcanzado entre Irán y Occidente acerca del programa nuclear iraní. Por el lado de la demanda, influyeron las expectativas de un menor consumo en las refinerías de los Estados Unidos por mantenimientos estacionales. En diciembre de 2013, se observó un repunte en los precios atribuido a las prolongadas interrupciones en el suministro de crudo de Libia y al temor de que la creciente violencia en Sudán del Sur pudiera causar interrupciones adicionales en esta región.

Durante 2014, los precios internacionales del petróleo registraron un descenso importante derivado del incremento en la oferta global de crudo y la debilidad de la demanda a nivel mundial. Por el lado de la oferta, destacó la mayor producción de Estados Unidos y Rusia, además de los incrementos en la producción de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, en especial los asociados a la recuperación de Libia luego

de la reapertura de algunos de sus principales puertos de exportación y a la mayor producción de Irak, principalmente; además de la decisión de la OPEP³ de mantener su cuota de producción en 30 millones de barriles diarios. En lo que respecta a la demanda, destacó la reducción en el consumo por parte de China y Europa, como resultado de un crecimiento económico débil.

El precio promedio de la mezcla mexicana de exportación fue de 86.00 dpb durante 2014,⁴ destacando el precio registrado en el cuarto trimestre del mismo año de 68.20 dpb, para una disminución de 25.33 por ciento con relación al promedio del trimestre previo cuando se ubicó en 91.34 dpb. Respecto del mismo periodo de 2013, la cotización de la mezcla mexicana de exportación registró una reducción de 25.99 por ciento. De esta forma, el precio promedio de la mezcla mexicana fue superior en 1.00 dpb respecto al precio fiscal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación de 2014 (85 dpb).

2.2 Costos de producción del petróleo en México

De acuerdo con datos de la Secretaría de Energía,⁵ para el segundo semestre de 2012 los costos de descubrimiento y desarrollo; de producción; y, de transporte ascendían a 13.77, 6.84 y 1.24 dólares por barril de petróleo crudo equivalente, respectivamente, mientras que la referencia internacional para

³ Anunciada el 27 de noviembre de 2014.

⁴ De acuerdo con la información presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y a Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2014, el precio del petróleo se ubicó en 89.8 dpb en promedio durante este mismo periodo.

⁵ Indicadores de Operación y Financieros de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios. Evaluación al segundo semestre 2012.

los dos primeros, ascendía a 16.83 y 10.6 dólares, en ese orden.⁶ En ese sentido, el costo total de producción para México en 2012 ascendió a 21.85 dólares por barril de petróleo crudo equivalente.

De acuerdo con la Comisión de Valores de Estados Unidos, el costo promedio de un barril de petróleo en México durante 2013 ascendió a 7.91 dólares por barril de petróleo. Al respecto, el diario El Economista en Línea publicó⁷ que para ese mismo año, el costo promedio de extracción de petróleo en México fue de 5.5 dólares por barril; a los que se deben de sumar otros 17 dólares por su desarrollo y eventual abandono, por lo que el costo total promedio se ubicó alrededor de 22.5 dólares por barril.

2.3 Evolución y composición de los precios internos de las gasolinas

Los precios de las gasolinas en México como se precisó anteriormente, son administrados por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la facultad legal para fijar los precios de venta final de estos y otros productos y con la opinión de la Secretaría de Energía.

Adicionalmente se contempla en su interior una estructura de precios que incorpora diversos componentes, entre los que se encuentra el Impuesto Especial cuya finalidad principal es ajustar el precio de mercado al precio de

⁶ Se refiere al costo promedio ponderado en 2011 de las compañías BP, Chevron Texaco, Exxon Mobil, Royal Dutch Shell, Total S. A, Connoco Phillips, ENI, Statoil y Petrobras y actualizados a pesos de 2012.

⁷ El 19 de septiembre de 2013, disponible en <http://eleconomista.com.mx/diario-reforma-energetica/2013/09/19/cuanto-cuesta-extraer-barril-petroleo-mexico>.

venta en México determinado por la SHCP. En ese sentido resalta la política fiscal aplicable a las gasolinas establecida en 1993 y que contempla el mecanismo actual de aplicación del impuesto, mismo que quedó plasmado en el artículo 2-A para la enajenación de gasolinas y diésel y en el artículo el 2-B para la importación de estos productos, ambos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Además, una de las reformas más importantes al artículo 2-A de dicha Ley, se llevó a cabo el 21 de diciembre de 2007, en la cual se estableció otro impuesto a la enajenación de gasolina y diésel —con un fin diferente al de la fracción I del artículo en comento—, el cual consiste en la aplicación de una cuota⁸ a la venta final de gasolina y diésel, mismo que se destina a apoyar las finanzas públicas estatales.⁹

Derivado de esto, en 2008 se modificó la metodología utilizada por la SHCP para el establecimiento de los precios de venta al público de gasolinas y diésel y se incorporaron dos cambios para evitar que la brecha entre el precio al público y el precio productor se agrandara. Los factores modificados para dicho cálculo son los siguientes:

- El incremento mensual en los precios de venta al público de los combustibles automotrices.

⁸ La cuota aplicable es de 36 centavos por litro para la gasolina Pemex Magna; 43.92 centavos por litro de gasolina Pemex Premium UBA; y 29.88 centavos al litro de Diésel.

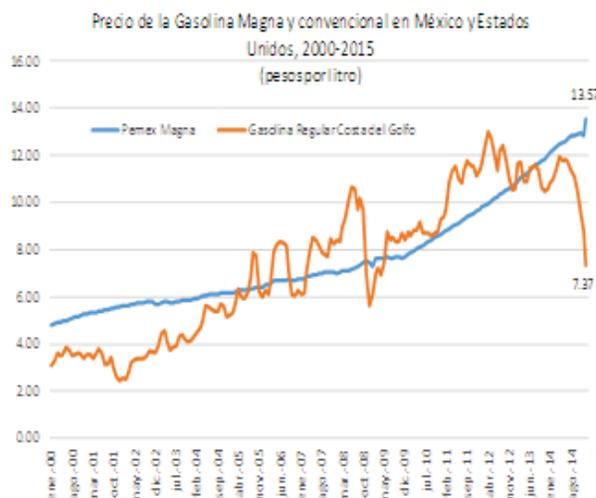
⁹ Para abundar en las reformas al artículo 2-A de la Ley del IEPS, véase el DOF del 21 de diciembre de 2007.

- La aplicación de cuotas a la venta de gasolina y diésel, para apoyar las Finanzas de las Entidades Federativas.

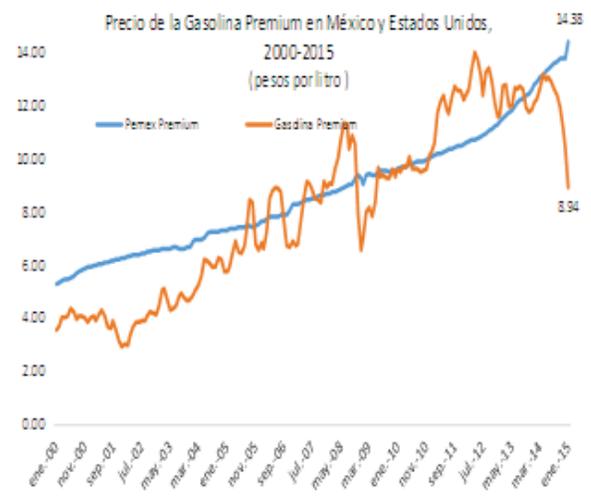
2.3.1 Evolución de los precios

Como se muestra en las siguientes gráficas, los precios de las gasolinas en México y Estados Unidos se determinan de diferente forma. En nuestro país el sistema de fijación de precios administrados contempla que estos combustibles son producidos y ofrecidos por el Gobierno Federal a través de esquemas ajenos a la competencia. Este esquema de administración de precios normalmente mantiene cierta estabilidad que los hace independientes de las tendencias del mercado y menos vulnerables a la presencia de choques externos.

Por su parte, en Estados Unidos el sistema de precios responde a criterios de competencia que reflejan sus costos de producción y los factores de mercado.



Fuente: Elaborado con base en datos de Pemex y la Energy Information Administration.



Fuente: Elaborado con base en datos de Pemex y la Energy Information Administration.

Hasta ahora, la existencia de estos sistemas de fijación de precios en presencia de un productor y distribuidor estatal, ha permitido impulsar a un mercado nacional de gasolinas estable, mismo que genera la existencia de un gasto del Gobierno cuando los precios del mercado son superiores a los administrados por la autoridad y una recaudación cuando los precios estos combustibles son inferiores a los fijados por la SHCP, como sucede en la actualidad. Las gráficas muestran el comportamiento de las gasolinas respecto de las gasolinas en Estados Unidos y muestran la diferencia entre contar con precios estables (administrados) y tener precios libres que se ajustan a la oferta y demanda de estos combustibles.

El 19 de febrero de 2015 los precios de venta final de la gasolina y el diésel fueron los siguientes en algunas localidades de las fronteras de nuestro país.

Precio de Productos Petrolíferos
(Pesos por litro)

Región	Magna	Premium	Diesel
Zona Norte ^{1/}			
Tijuana	10.84	11.64	14.2
San Luis RC, Son.	7.98	9.24	14.2
Valle de Mexicali, B. C.	10.96	11.82	14.2
Ciudad Acuña Coah.	8.32	9.97	14.2
Zona de Mexicali, B. C.	9.65	10.54	14.2
Zona Sur ^{2/}			
Chiapas	13.57	14.38	14.2
Chetumal Quintaa Roo	13.57	14.38	14.2

1/ Los precios de la zona norte corresponden al 19 de febrero de 2015.

2/ El precio corresponde al 15 de febrero de 2015.

Fuente: <http://www2.gasmart.com.mx/>; periódico "El Orbe" y "El novedades de Quintana Roo"

2.3.2 Composición de los precios de las gasolinas en México

La composición de los precios está basada en el precio administrado o precio al público de la gasolina, el cual se integra con la suma de varios factores. Primeramente se contempla el precio de referencia o precio ponderado de ingreso a PEMEX, al cual se adicionan los costos por mermas,¹⁰ el margen comercial a clientes de PEMEX, los costos por fletes,¹¹ la tasa del IEPS¹² y el IVA. A partir de 2014 se debe adicionar también la cuota del IEPS a combustibles fósiles.¹³ De la adición anterior se obtiene el Precio Ponderado de venta al Público (Sin cuota estatal de IEPS). Si se adiciona dicha cuota estatal,¹⁴ se tiene el precio de venta final al Público.

El precio de ingreso a PEMEX se ajusta cada mes por el costo de oportunidad¹⁵ y los precios finales son administrados por la SHCP. La estructura de precios de la gasolina y el diésel se integra de la siguiente manera:

¹⁰ Se considera como merma un 0.74 por ciento del valor del precio al público sin cuota, menos el IVA, menos el margen comercial de la estación de servicio.

¹¹ Se contempla el flete de la Terminal de Almacenamiento y Reparto a la estación de servicio.

¹² Contenido en la fracción I del Artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

¹³ De conformidad con lo establecido en el Artículo 2 Fracción I inciso H de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

¹⁴ Referenciada en la fracción II del Artículo 2-A de la LIEPS.

¹⁵ Medido por el precio de referencia de estos combustibles.

Evolución de la composición del precio de las gasolinas y el diesel a diciembre de 2012, 2013 y 2014

(Pesos por litro)

Concepto	2012			2013			2014		
	Magna	Premium	Diesel	Magna	Premium	Diesel	Magna	Premium	Diesel
Precios de referencia	9.97	9.97	10.76	8.8	8.8	10.08	8.49	9.9	9.18
+									
Ajuste por calidad, costos de manejo y transporte	0.82	2.36	0.48	0.81	2.13	0.49	0.79	1.42	0.35
=									
Precio productor	10.79	12.34	11.25	9.6	10.93	10.57	9.29	11.33	9.54
+									
Margen comercial	0.80	0.82	0.73	0.89	0.92	0.81	1.00	1.05	0.87
+									
IEPS	-2.7	-3.84	-2.77	-0.57	-1.44	-1.03	0.44	-0.99	1.05
+									
IEPS a combustibles fosiles							0.11	0.11	0.13
+									
IVA	1.36	1.43	1.41	1.52	1.59	1.59	1.73	1.84	1.85
=									
Precio al Público sin cuota estatal	10.25	10.76	10.62	11.45	12	11.94	12.57	13.33	13.44
+									
Cuota estatal	0.36	0.44	0.3	0.36	0.44	0.3	0.36	0.44	0.3
=									
Precio final al público	10.61	11.2	10.92	11.81	12.44	12.23	12.93	13.77	13.74

Nota: Los precios al público de las gasolinas se determinan como el promedio de los precios en cada una de las agencias de ventas y para cada producto; y para cada agencia de ventas y producto se determina el precio sumando el total de las faacturas dividido entre el volúmen total enajenado.

Fuente: Elaborado con datos de SHCP

2.4 Evolución de los ingresos petroleros en las Finanzas Públicas

Para dimensionar de mejor manera el papel del petróleo y de Pemex en torno a las finanzas públicas de México, es necesario contar con información sobre el contexto y el desempeño que han tenido éstas. Para ello es preciso analizar las diferentes formas de clasificar e integrar los ingresos del Sector Público Presupuestario, la importancia de cada una de ellas, así como los montos y proporciones de los ingresos provenientes de la actividad petrolera.

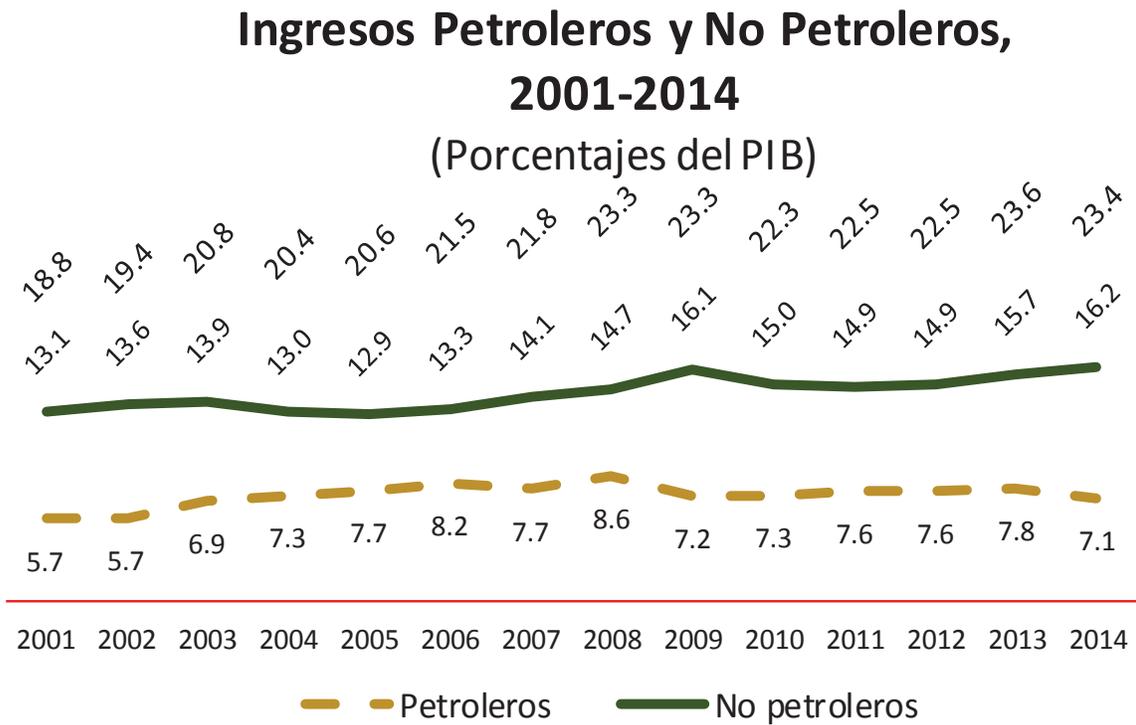
Los ingresos del sector público pueden clasificarse por su origen en petroleros y no petroleros. Esta clasificación resulta fundamental para el análisis de finanzas públicas, en razón de que los ingresos captados por la hacienda federal por la venta de productos derivados del petróleo, que como ya se dijo, representan a lo largo de los últimos años alrededor de la tercera parte de los ingresos presupuestarios totales.

Son ingresos petroleros aquellos que capta el Sector Público por alguna actividad asociada a ese sector. En ellos se incluye al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y el diésel; los Derechos sobre Hidrocarburos que paga PEMEX al Gobierno Federal; los ingresos propios de PEMEX y el Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes.¹⁶

Entre las actividades gravadas se destacan la extracción y la exportación de petróleo, actividades de las que provienen la mayor parte de los ingresos petroleros del Gobierno Federal; también se obtienen de la extracción y venta de gas o de la venta de derivados del petróleo, entre los que podemos encontrar las gasolinas o el diésel consumido en México.

En materia de finanzas públicas, los ingresos presupuestarios durante el periodo entre 2001 y 2014, pasaron de representar 18.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) a 23.4%, incrementándose en 4.6 puntos porcentuales, de los cuales los ingresos petroleros aumentaron su participación 1.4 puntos porcentuales del PIB, en tanto los no petroleros 3.2 puntos.

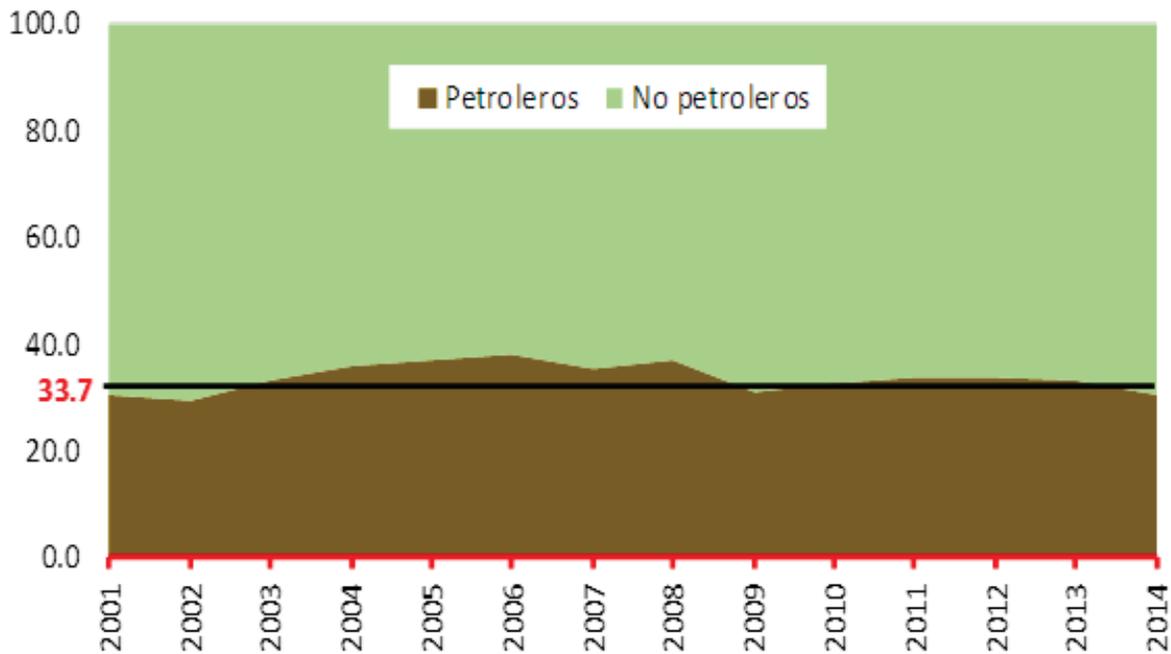
¹⁶ Este último vigente hasta 2007.



Fuente: Elaborado con datos de SHCP y el INEGI

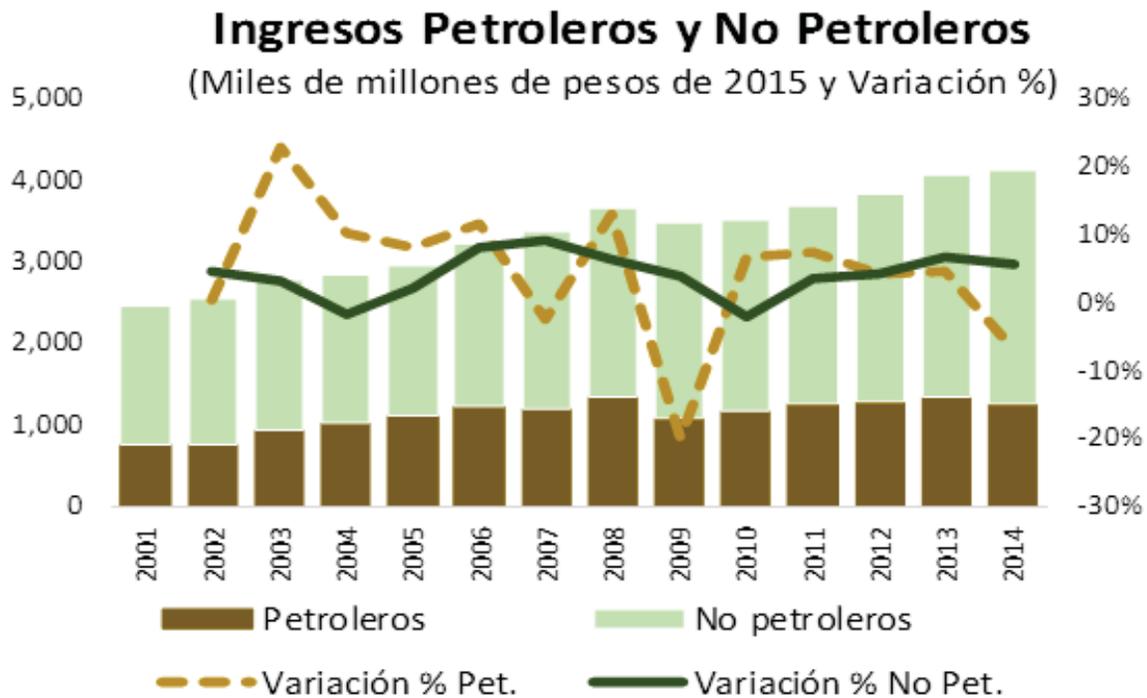
En el periodo en estudio, los ingresos petroleros aportaron 33.7% en promedio al total de ingresos presupuestarios; su participación está en función principalmente al comportamiento de los precios de referencia de la Mezcla Mexicana de Exportación, a diferencia de los ingresos no petroleros, como son los tributarios, su evolución se liga al nivel de la actividad económica.

Participación de los Ingresos Petroleros (Estructura porcentual)



Fuente: Elaborado con datos de las estadísticas oportunas de la SHCP e INEGI.

Los ingresos petroleros han contribuido con el incremento de los ingresos públicos en México, manteniendo una aportación de poco más de una tercera parte, pero con la característica volátil al estar ligado a factores externos como el precio internacional del petróleo, lo que implica un riesgo para la sustentabilidad del gasto público.



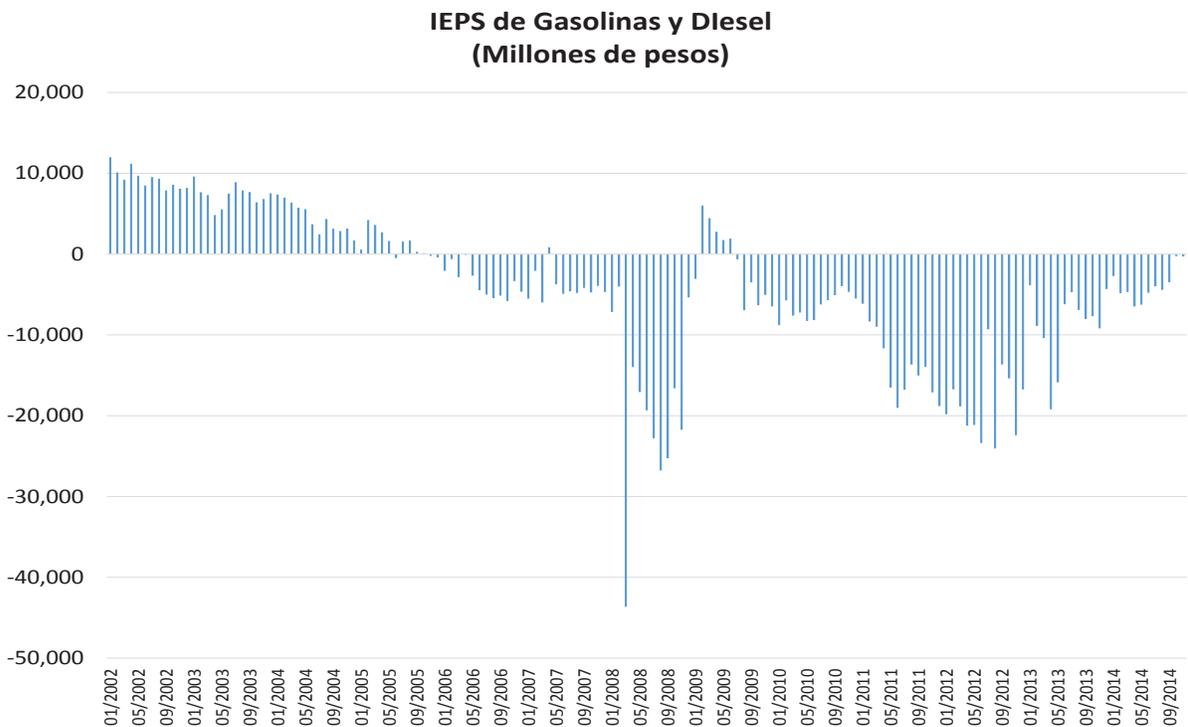
Fuente: Elaborado con datos de las estadísticas oportunas de la SHCP e INEGI.

2.4.1 IEPS a las Gasolinas

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicable a la venta de gasolina y diésel es un tributo con tasa variable, con la finalidad de ajustar el precio internacional de los combustibles con el precio administrado por el Gobierno Federal (Precio de venta al público). Por tanto, los precios al público de las gasolinas y el diésel se han mantenido alejados de la volatilidad inmersa en los mercados de los energéticos a nivel internacional; sin embargo, los altos precios de los energéticos en los mercados internacionales han propiciado que la tasa impositiva del IEPS se ajuste en sentido negativo, y así mantener un precio suministrado de gasolina y diésel.

En este sentido, en junio de 2005 se registró el primer caso de “recaudación negativa” del IEPS aplicable a las gasolinas al registrar un monto de -493 millones de pesos (mdp) en tanto el precio de la mezcla mexicana promedió 46.65 dpb, siendo marzo de 2008 el mes con mayor monto negativo.

Al ubicarse en -43 mil 638 mdp, mes en que los precios internacionales de la mezcla mexicana del petróleo promedió 105.4 dpb.



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP

En 2009 cuando los precios internacionales de los energéticos mostraron una tendencia hacia la baja situándose en 57.4 dólares por barril, el IEPS a las gasolinas mostró una recaudación positiva entre los meses de febrero a junio de dicho año. Situación similar a la que se observa actualmente toda vez que ante la caída de los precios de la mezcla mexicana alrededor de los 40 dólares por barril los datos más actuales de la captación del IEPS a gasolinas para

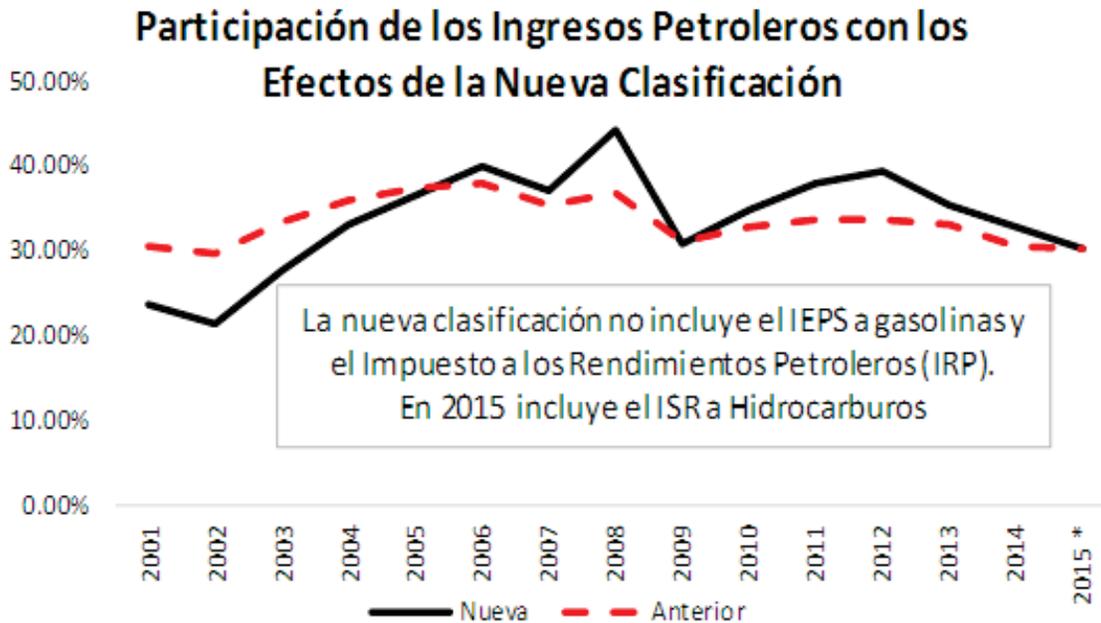
octubre y noviembre de 2014 se sitúan en -268 y -281 mdp, en ese orden, por lo que de prevalecer la caída en los precios del petróleo se espera que en 2015 la captación del IEPS sea positiva fortaleciendo los ingresos del gobierno federal.

En tal sentido, la tasa del IEPS aplicable a la venta de las gasolinas y diésel; en términos generales funciona como mecanismo compensatorio ante fluctuaciones de los precios de los energéticos en los mercados internacionales; es decir, la tasa impositiva del IEPS a gasolinas se ajusta en sentido inverso a los costos de los energéticos.

2.4.2 Ingresos Petroleros Nueva Clasificación 2015

El 11 de agosto de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en la cual se establece el régimen de los ingresos que a partir de 2015 recibirá el Estado Mexicano por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos; en este sentido, la SHCP considera necesario que la clasificación de los ingresos petroleros y no petroleros sea modificada.

A partir de 2015, los ingresos del sector hidrocarburos incluirán los ingresos petroleros que procedan de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) que causen los contratistas y asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un contrato o una asignación, y los ingresos propios de PEMEX.



*/ Ley de Ingresos de la Federación 2015

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, Ley de Ingresos de la Federación 2014 y Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados..

Es decir, con esta nueva clasificación la recaudación que provenga del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) por la enajenación de gasolinas y diésel dejan de formar parte de los ingresos petroleros, pasando a los ingresos tributarios no petroleros. La SHCP explica que este cambio se debe a que el IEPS es un gravamen que se aplica al consumo de dichos combustibles y no a las actividades de exploración o extracción de hidrocarburos.¹⁷

¹⁷ Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2015, Pagina III.

Con la nueva clasificación de los ingresos se observa que los ingresos petroleros muestran una mayor variación debido a que el IEPS a las gasolinas no participa como mecanismo compensatorio.

2.5 Consumo de Gasolinas por decil de ingresos

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2012 realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), se pueden conocer los ingresos trimestrales anualizados de los hogares; es decir, la suma anual de todos los ingresos de los integrantes de un hogar expresados de manera trimestral. De manera general el ingreso de los hogares en México en el año 2012 se concentró en los últimos tres deciles (VIII, IX y X) que suman el 64% del total. En contraste con los primeros tres deciles que apenas contaron con el 9% del ingreso.

Por otra parte, la misma ENIGH aporta elementos informativos que señalan que tanto para los hogares como para la población con mayores ingresos (los deciles más altos) registran un consumo de gasolinas mayor al de los deciles más bajos, es decir, el gasto en gasolinas estuvo concentrado en los deciles superiores. Se puede observar en tabla siguiente que el 53.6 por ciento del gasto en gasolinas se concentró en el 20 por ciento de los hogares con mayores ingresos, por tanto, los hogares con mayores ingresos concentran el consumo de este producto en 92.7 por ciento.

Distribución del Gasto en Gasolinas y Diésel, 2012

(Estructura porcentual)

Decil de ingresos	Hogares		Población	
	Gasolinas	Diesel	Gasolinas	Diesel
I	1.6	2.1	1.4	2.1
II	1.9	4.5	1.3	1.1
III	3.1	0.6	2.4	3.4
IV	4.3	0.0	3.3	0.6
V	7.0	0.1	4.7	0.1
VI	7.3	14.8	7.1	8.8
VII	8.9	27.9	7.5	6.0
VIII	12.4	18.0	11.0	45.2
IX	19.9	4.3	18.4	0.7
X	33.6	27.7	42.9	32.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENIGH, 2012.

3 Fijación de precios de las gasolinas

3.1 Marco Legal

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política establece en su artículo 28 que en México “Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.”.

3.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁸

El artículo 31, fracción X, de esta Ley establece que corresponde a la SHCP establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal o bien las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía con la participación de las dependencias que correspondan en cada caso. De igual manera menciona en el artículo 33 que corresponderá a la Secretaría de Energía realizar estudios e investigaciones sobre los precios y tarifas del sector, entre otros.

3.1.3 Ley de Planeación.¹⁹

El artículo 15 señala que la SHCP considerará los efectos de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. La SHCP se apoyará en el Comité de Precios, integrado por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, Secretaría de Energía, PEMEX y sus organismos subsidiarios, además de contar con la participación de la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Reguladora de Energía.

3.1.4 Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.²⁰

¹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 17 de junio de 2009.

¹⁹ Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Última reforma se publicada en el DOF el 20 de junio de 2011.

²⁰ Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990. Última reforma se dio a conocer en el DOF el 23 de noviembre de 2010.

Este reglamento menciona en el artículo 26 que los precios y tarifas de las entidades se fijarán conforme a los criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero, de tal manera que:

- I. Los precios y tarifas de los bienes y servicios, susceptibles de comercializarse internacionalmente, se fijarán considerando los prevalecientes en el mercado internacional de estos productos;
- II. Para los bienes o servicios que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional, los precios y tarifas se fijarán considerando el costo de producción que se derive de una valuación de los insumos a su costo real de oportunidad.²¹
- III. Se podrán establecer precios diferenciales en la venta de los bienes o servicios, sólo cuando dichos precios respondan a estrategias de comercialización y se otorguen de manera general.

3.1.5 Ley Federal de Competencia Económica²²

En el artículo 7º se establece lo siguiente:

²¹ El costo real de oportunidad será el precio en el mercado internacional cuando los insumos sean susceptibles de comercializarse en el exterior y el resto del costo estará determinado por el precio en el mercado nacional.

²² Ley Federal de Competencia Económica, nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. Su última reforma se publicó en el DOF el 28 de junio de 2006. Tiene una Declaración de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN dada a conocer en el DOF el 12 de julio de 2007.

“Para la imposición, en los términos del artículo 28 Constitucional, de precios a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar, mediante decreto, los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate.

La Comisión determinará, mediante declaratoria, si no hay condiciones de competencia efectiva.

II. La SHCP, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias y previa opinión de la Comisión, fijará los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

La SHCP podrá concertar y coordinar, con los productores o distribuidores, las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia”.

Particularmente, cada bien de este sector se rige por ordenamientos que norman los precios o tarifas de cada uno de los bienes con precio administrado.

3.1.6 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios ²³

Este ordenamiento señala el procedimiento para la fijación de la tasa aplicable para la enajenación de gasolina y diésel.

Este mismo ordenamiento impone una tarifa a la venta final de estos productos,²⁴ que se aplica mediante una cuota por litro a la venta final de gasolinas y diésel. Las cuotas aplicables son las siguientes:

- 36 centavos para la Gasolina Pemex Magna;
- 43.92 centavos para la Gasolina Pemex Premium UBA; y
- 29.88 centavos para el Pemex Diesel.

También aclara que los recursos que se recauden por este impuesto se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Esta reforma, publicada el 21 de diciembre de 2007, establecía que la aplicación

²³ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980. Su última reforma se publicó en el DOF el 12 de diciembre de 2011. La Cámara de Diputados aprobó cambios en el artículo 2-A de la ley del IEPS que entrarán en vigor en enero de 2014.

²⁴ Artículo 2-A fracción II.

de la cuota por litro de gasolinas y diésel entraría en vigor el 1° de diciembre de 2008.

Dichas cuotas se incrementarían mensualmente en 2 centavos, 2.44 centavos y 1.66 centavos, por cada litro de Gasolina Magna, Gasolina Premium UBA y Diésel, respectivamente, hasta llegar a las cuotas previamente citadas.²⁵

Adicionalmente, la Ley establecía que a partir del 1 de enero de 2012, las cuotas mencionadas se disminuirán en una proporción de 9/11 para quedar en 2/11 de las cuotas contenidas en dicho artículo. Esta disposición fue modificada en diciembre de 2011, por lo que la disminución de la cuota entró en vigor hasta el 1° de enero de 2015 (Véase Anexo 2).

3.1.7 Ley de Hidrocarburos

Establece en su artículo Décimo Cuarto transitorio que el mercado de gasolinas en México considerará lo siguiente:

- I. En materia de precios:
 - A partir del 1o. de enero de 2015 y, *como máximo*, hasta el 31 de diciembre de 2017 la regulación sobre precios máximos al público de gasolinas y diésel será establecida por el Ejecutivo Federal mediante acuerdo. Dicho acuerdo deberá considerar las diferencias relativas por costos de transporte entre regiones y las diversas modalidades de distribución y expendio al público, en su caso.

²⁵ Previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del IEPS.

- La política de precios máximos al público deberá prever ajustes de forma congruente con la inflación esperada de la economía y, en caso de que los precios internacionales de estos combustibles experimenten alta volatilidad, el Ejecutivo Federal preverá mecanismos de ajuste que permitan revisar al alza los incrementos de los citados precios, de manera consistente con la evolución del mercado internacional.
 - A partir del 1o. de enero de 2018 los precios se determinarán bajo condiciones de mercado.
- II. En otras materias:
- Como máximo, al 31 de diciembre de 2016, únicamente se podrán otorgar permisos para la importación de gasolinas y diésel a Petróleos Mexicanos o sus empresas productivas subsidiarias.
 - A partir del 1o. de enero de 2017, o antes si las condiciones de mercado lo permiten, los permisos para la importación de gasolinas y diésel podrán otorgarse a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.
 - Los permisos para el expendio al público de gasolinas y diésel serán otorgados por la Comisión Reguladora de Energía a partir del 1° de enero de 2016.
 - La vigencia de los contratos de suministro que suscriban Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o sus empresas filiales no podrá exceder del 31 de diciembre de 2016.

A partir del 1o. de enero de 2017, Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o sus empresas filiales pueden celebrar contratos de suministro bajo las nuevas condiciones de mercado.

Los contratos de suministro que suscriban Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o sus empresas filiales no podrán estar condicionados a la celebración de contratos de franquicia, ni limitar a las partes del contrato de suministro a darlo por terminado de manera unilateral, en tanto que a juicio de la Comisión Federal de Competencia Económica se presenten condiciones de competencia efectiva.

En todo momento, en caso de que a juicio de la Comisión Federal de Competencia Económica se presenten condiciones de competencia efectiva con anterioridad a los plazos señalados en la presente disposición transitoria, dichos plazos se reducirán hasta la fecha de la declaratoria que emita la referida Comisión, en cuyo caso los precios se determinarán bajo condiciones de mercado.

5. Consideraciones finales

En México, la instancia encargada de administrar y regular los precios de los combustibles automotrices es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Federal; Hacienda es quien fija los precios de estos bienes con opinión de la Secretaría de Energía. Por otra parte, la política de precios implementada para 2015 se cambió de pequeños incrementos mensuales a un solo incremento en anual, fijando el precio para todo el año desde el primer día de enero. Esta situación ha llevado a que los precios al público de la gasolina Pemex Magna, por ejemplo, se ubiquen en 13.57 pesos por litro, mientras que la gasolina regular en Estados Unidos se vende en 7.37

pesos por litro; es decir, el consumidor en Estados Unidos paga en promedio a la fecha 6.20 pesos menos por litro que el consumidor nacional; revirtiendo la situación contraria que prevaleció entre 2005 y mediados de 2014.

Es importante recordar que la Ley de Hidrocarburos aprobada por el Congreso de la Unión, establece que entre el 1º de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2017 la SHCP establecerá los **precios máximos al público de gasolinas y diésel**. También menciona que dicha política de precios máximos **deberá prever ajustes de forma congruente con la inflación** esperada de la economía y, si los precios de estos combustibles experimentaran alta volatilidad, el Ejecutivo Federal preverá mecanismos de ajuste que permitan revisar al alza los incrementos de los citados precios, de manera consistente con la evolución del mercado internacional.²⁶ Al respecto la SHCP estableció en 1.9% el incremento del 1 de enero en los precios máximos de las gasolinas, diésel y gas LP.²⁷

Se destaca el papel que juega el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a las gasolinas en la política de precios seguida por el Gobierno Federal, ya que es un impuesto de ajuste que permite alcanzar el precio al público fijado, pues ante incrementos en los precios internacionales del crudo y de las gasolinas, funciona como un estabilizador automático. Es decir, mediante la aplicación de un impuesto negativo o positivo, ajusta el precio de mercado al precio al público fijado por la autoridad. El signo negativo del IEPS se registró desde 2006, cuando se aprobó por Ley la existencia de tasas negativas, y hasta 2014, lo que permitió, de alguna manera, medir los

²⁶ Artículo Décimo Cuarto Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

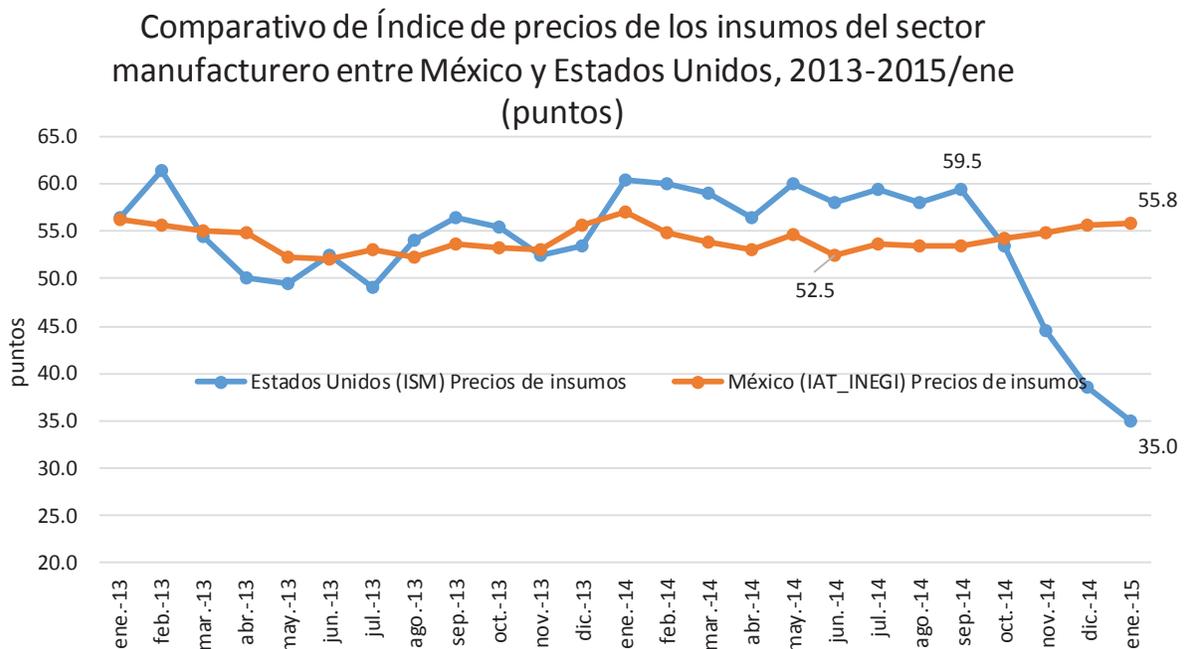
²⁷ En su comunicado de prensa 001/2015 del 2 de enero 2015, “No habrá más aumentos al precio de las gasolinas, el diésel y el gas en 2015”

beneficios indirectos trasladados a los consumidores nacionales por el efecto de los precios menores a los del mercado internacional; sin embargo, ya desde el 2014, en tanto bajaron los precios internacionales se observa un cambio de modo que este impuesto volvió a ser positivo, por lo que a partir de 2015, se registrará previsiblemente una recaudación positiva de este impuesto. Lo anterior toma relevancia pues con la caída de los precios internacionales del petróleo, se generará una reducción importante de ingresos del Gobierno Federal y de las entidades federativas y municipios provenientes de la actividad petrolera, la que podría ser resarcida parcialmente con la recaudación de este impuesto, con independencia de la aplicación de las coberturas petroleras contratadas.

No obstante es importante mencionar que cualquier ajuste a la baja en los precios de las gasolinas tendría un efecto negativo directo en la captación del IEPS, situación que podría agravar el problema que enfrentarán las finanzas públicas derivado de la reducción en los precios internacionales del petróleo, ya que este impuesto, como se mencionó, es un estabilizador automático y su menor captación no permitiría resarcir de manera eficiente los faltantes de recursos públicos. Por otra parte, si la reducción de precios de las gasolinas fuera significativa, el país volvería a experimentar el retorno del IEPS de signo negativo y, con ello, a canalizar beneficios indirectos a los consumidores, asumiendo los costos por la vía de las finanzas públicas, tal como fue de 2005 a 2014.

Lo anterior cobra relevancia porque durante los últimos lustros los ingresos petroleros han representado alrededor de un tercio de los ingresos presupuestarios.

Este diferencial entre los precios internos respecto de los prevalecientes en los Estados Unidos podría tener un efecto en la competitividad que no es posible cuantificar cabalmente ya que para ello influyen una gran cantidad de factores en diferentes sentidos; no obstante, si se revisa el comportamiento del índice de precios de los insumos del sector manufacturero, tanto de México como de Estados Unidos, se aprecia que a partir de septiembre, el índice de Estados Unidos registró una reducción considerable de los precios de los insumos de este sector, mientras que en México se mantuvo e incluso registró un ligero incremento. Esto lleva a pensar, que hay un gran incentivo para que la industria manufacturera adquiera insumos de importación, a pesar de otros efectos que pudieran apuntar en sentido opuesto, como la depreciación del tipo de cambio o el propio diferencial de los precios de las gasolinaz.



Fuente: Elaborado con datos del Institute of Supply Management de Estados Unidos y el INEGI

En relación con el efecto que podría registrarse en los consumidores por mantener los precios de las gasolinas en los actuales niveles, se destaca que, con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), durante el 2012 el 53.6 por ciento del gasto en gasolinas se concentró en el 20 por ciento de los hogares con mayores ingresos. Del mismo modo, la SHCP menciona en el Presupuesto de Gastos Fiscales que para 2014 el 20% de la población de mayores ingresos absorbió más del 62.2% del consumo de gasolinas, mientras que el 20% de la población con menores ingresos sólo gastó el 2.8% del total. Lo anterior se debe a que son las personas de mayores ingresos quienes utilizan con mayor intensidad los combustibles automotrices, concentrando el consumo de estos bienes, así como los beneficios indirectos cuando el IEPS mantiene un signo negativo.

Fuentes de Información

Almeida Garza Galindo, Alejandro, Determinación del precio internacional del petróleo. Opciones para México, FCE, México, 1994.

Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

_____, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

_____, Ley de Planeación. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

_____, Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFEP.pdf

_____, Ley Federal de Competencia Económica. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/104.pdf>

_____, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78.pdf>

_____, Ley de Hidrocarburos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf

_____, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

_____, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH.pdf

Energy Information Administration, Precios de referencia y al público de los combustibles automotrices en http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=eer_epmru_pf4_rgc_dpg&f=a

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2012/ncv/default.aspx>

Petróleos Mexicanos, Precios de la mezcla mexicana de exportación, PEMEX, disponible en <http://www.pemex.gob.mx>

_____, Indicadores de Operación y Financieros de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios. Evaluación al segundo semestre 2012, Operativos PEP, disponible en <http://sener.gob.mx/res/462/PEMEX%20PEP/Consolidado%20de%20Indicadores%20Operativos%20PEP.pdf>

Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética, Estadísticas, en <http://sie.energia.gob.mx/sie/bdiController>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2015.pdf

_____, Criterios Generales de Política Económica de 2015, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx>

_____, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2014, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/4to_tim.aspx

_____, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, disponible en http://hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

