

## 6. LA RECTORÍA DEL ESTADO

Al iniciar la década de los años ochenta, mientras en México se debate sobre el fin del modelo de desarrollo hacia adentro y la necesidad de abrir la economía al entorno internacional, en diversos países del mundo se observa el ascenso de los partidos políticos conservadores en la conducción gubernamental: en 1979 llegan al poder en Gran Bretaña, en 1980 a Estados Unidos, en 1982 a Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, en 1983 están en Francia; se trata de una especie de revolución conservadora liberal, no de una fugaz, o periódica, alternancia entre partidos de izquierda y derecha, es un giro significativo en cuanto a la visión sobre el papel del Estado en la vida económica y social.

El llamado Estado de bienestar, caracterizado por asumir los principios de la política económica keynesiana (gasto público, pleno empleo, etc.), y los de la seguridad social, propuestos por Beveridge, como parte esencial de la provisión de una serie de servicios sociales para cubrir las necesidades humanas básicas (educación, salud, vivienda, entre otras), llegaba a su fin, toda vez que si bien ofrecieron soluciones al problema de la desocupación (que se preveía al fin de la segunda guerra), no hicieron lo mismo con el de la inflación (que desde 1975 caracterizaba a los países capitalistas), lo mismo que con fenómenos económicos más complejos, como el estancamiento con inflación y la recesión con inflación.

El papel intervencionista del Estado fue atacado frontalmente y señalado como el causante de la crisis económica y fiscal de los años setenta. La intervención estatal es vista como un factor negativo para el crecimiento, debido a las excesivas regulaciones, transferencias, elevado gasto público, altos impuestos que desincentivan la inversión privada; en su lugar propone la privatización, la desregulación, la apertura de los mercados. Con ello se induce en otros países a un debate relativo al papel y tamaño del Estado, partiendo del supuesto de que a menor Estado, mayor mercado y por tanto, mayor grado de libertad individual para incentivar al sistema capitalista.

Fue entonces cuando Milton Friedman desperta el interés por las políticas monetaria y monetarista, para con ellas enfrentar los déficit crecientes del sector público, al que se consideraba difícil de reducir e incompatible con políticas de control monetario. Sin embargo, el éxito de las políticas antinflacionistas, de corte monetarista, puestas en práctica en países como Gran Bretaña, a partir de 1979 con el triunfo de Margaret Thatcher, y Estados Unidos con el triunfo de R. Reagan y su '*Kitchen Cabinet*', en 1980, sirvieron como ejemplo para otros países.

Bajo este contexto internacional una nueva administración gubernamental se inicia en México. Durante su campaña electoral, Miguel de la Madrid formuló 7 tesis para su programa de gobierno: Nacionalismo revolucionario; Democratización integral; Sociedad igualitaria; Renovación moral; Descentralización de la vida nacional; Desarrollo,

empleo y combate a la inflación; Planeación democrática. Sin embargo, ya en funciones el Ejecutivo tuvo que ocuparse en primer lugar de lo que él mismo calificó como una situación de emergencia, derivada de la devaluación de la moneda, la nacionalización bancaria y la fuga de capitales, por lo que su política general giró en torno a dos líneas fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Para lo primero, el presidente entrante planteó, en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el combate a la crisis en dos etapas: el corto y mediano plazo. Para la estrategia de CAMBIO ESTRUCTURAL se formularon seis objetivos:

1. Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento;
2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo;
3. Descentralizar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social en el territorio;
4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo;
5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional, y
6. Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social.

Dentro de sus primeras medidas, está la reforma constitucional de diciembre de 1982, por la que se reforma el régimen de responsabilidades del servicio público, empezando por sustituir el concepto de funcionario por el de servidor público. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, deben licitarse públicamente. Los recursos económicos del gobierno federal deben administrarse con eficacia, honradez y responsabilidad por parte de los servidores públicos. Se dan los lineamientos generales a que deberán ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, para expedir leyes sobre responsabilidades políticas, penales o administrativas. Precisó los sujetos, sanciones, órganos y el procedimiento para la substanciación del juicio político, los casos en que no se requiere declaración de procedencia penal de la Cámara de Diputados (arts. 22, 73, 74, 76, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134). En consecuencia de lo anterior, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para frenar la corrupción, eliminar el conflicto de intereses, por lo que se le facultó para vigilar el manejo de fondos y valores de la federación, fiscalizar el gasto público, dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que tienen los servidores públicos en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, bajo criterios de optimización, eficiencia, honradez. De esta manera quedaba como dependencia globalizadora en materia de control. Este conjunto de facultades provenía de las secretarías de Hacienda y la de Programación y Presupuesto.

Dos meses después, ya en 1983, nuevas reformas constitucionales ajustan el papel del Estado mexicano. El Ejecutivo Federal promovió la reforma constitucional a los principios normativos del desarrollo económico y social, así como el papel del Estado en ello; en consecuencia el 3 de febrero, se publicó la reforma a los artículos 25, 26, 28 y 73, para precisar que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para

garantizar que sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático; al desarrollo económico concurrirán los sectores público, social y privado. Al primero de estos tres se le reservan las áreas estratégicas señaladas en el art. 28, (acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad, ferrocarriles).

### 6.1 ¿Descentralización o desconcentración?

La centralización de competencias en el ámbito federal, después de numerosas reformas constitucionales hechas desde 1921, llegó a tal punto que el Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de iniciar un proceso descentralizador de la vida institucional. Para ello se actuó en dos vertientes: por un lado, en cuanto a las relaciones intergubernamentales entre federación, estados y municipios, se decidió reconocerle a éstos últimos personalidad jurídica, así como ciertas competencias básicas, a fin de dar mayor capacidad a los ayuntamientos.

El 3 de febrero de 1983 se publicó, en el Diario Oficial, la reforma al artículo 115 constitucional dándole un nuevo contenido a la ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, con el fin de dotarlo no sólo de la autonomía constitucional, que hasta entonces era nominal, sino que en paralelo se abren cauces para descentralizar la vida nacional. La autonomía así fortalecida abarcó los siguientes aspectos:

Político, al establecer un procedimiento general y preciso al que deberán sujetarse las legislaturas estatales para suspender o desaparecer ayuntamientos, revocar el mandato a alguno de sus miembros; al introducir el principios de representación proporcional en la integración de un ayuntamiento. De esta manera se buscaba poner fin a una práctica viciada de los gobernadores que con facilidad desaparecían o suspendían ayuntamientos y sus integrantes.

Financiero, al establecer diversas fuentes de ingresos, particularmente los provenientes de la prestación de servicios públicos, buscando acabar con la penuria hacendaria que caracterizaba la vida municipal.

Jurídico-administrativo, al reconocer personalidad jurídica al municipio y posibilitarles que, dentro del marco de la legislación federal y estatal, manejen su patrimonio, formulen sus planes de desarrollo, suscriban convenios de coordinación y asociación, al señalar un catálogo de servicios públicos propios del municipio (agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados, rastros, centrales de abasto, seguridad pública y tránsito, calles, parques y jardines), para que expidan bandos de policía y buen gobierno.

La otra vertiente buscó transferir a los estados algunas actividades realizadas por el gobierno federal, tales como la salud y educación. Con la reforma constitucional al art.

4 por el que se establece el derecho de las personas a la protección de la salud, así como la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. El 30 de agosto de 1983 se firmó un Decreto presidencial que disponía transferir a las entidades federativas la responsabilidad de los niveles de atención preventiva y de hospitales generales, buscando así sentar las bases para la creación de un Sistema Nacional de Salud. Se dividiría funcionalmente al conjunto de las instituciones de salud de acuerdo con el tipo de usuarios. De este modo, la Secretaría de Salubridad y Asistencia se ocuparía de la población abierta, es decir de la no adscrita a las instituciones de seguridad social. En este mismo sentido se dispuso la transferencia de servicios educativos a las entidades federativas (decreto presidencial del 8 de agosto de 1983).

Al año siguiente se inició el procedimiento para transferir dichos servicios. Más aún, se expidió el Decreto (18-VI-1984) por el que las dependencias y entidades debían proceder a elaborar un programa de descentralización administrativa, que culminó con la expedición del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, seis meses después y que aceleró sus actividades con los sismos de 1985.

En enero de 1985, surgió el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, señaló que se trataría de un proceso donde lo importante es poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones, que se irá ajustando de acuerdo con las experiencias y con las disponibilidades de recursos que vayan teniendo la federación y los estados en los próximos años. Su objetivo fundamental residía en contrarrestar lo que ya se percibía como efecto negativo, derivado de un largo proceso de centralización, no sólo política y administrativa sino también económica y social. En su diagnóstico apuntaba que el centralismo afectaba la democracia, profundizaba la desigualdad y se imposibilitaba el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

Ello obligaba a revisar las competencias entre los tres niveles de gobierno, una redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas. El programa consideraba la reubicación de oficinas a las entidades federativas, la transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal hacia los gobiernos estatales, acciones de desconcentración de funciones administrativas que tienden a modificar la forma operativa de la administración pública. En términos generales se adoptaron decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades productivas de alcance regional; para el desarrollo social; para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional; para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales.<sup>427</sup>

<sup>427</sup> Programa de descentralización de la administración pública federal, México 1985. Cabe recordar que la desconcentración se significa atribuir competencias o traspasar facultades propias de los órganos centrales a sus órganos periféricos; en cambio la descentralización se debe traducir en una serie de facultades que se resignan de los órganos centrales a otros entre locales con personalidad distinta de la de aquellos, ajenos desde luego a la jerarquía administrativa de origen. Domínguez Alcahud, Jesualdo. "Desconcentración, descentralización y división territorial", Ed. INAP, Serie Praxis No. 32, pp. 7-11. México, 1984.

Sin embargo, esta serie de medidas se tradujeron en acciones de desconcentración más que de descentralización. Si bien y conforme a los propósitos de la descentralización se deberían fortalecer las capacidades administrativas y estructuras de los gobiernos locales, paradójicamente fueron las estructuras del gobierno federal las que se vieron incrementadas al interior de las administraciones locales. Si se analiza el tamaño del aparato administrativo de las entidades federativas se puede observar que el número de dependencias del sector central en cada entidad oscila entre 8 y 12, contra las 18 del gobierno federal. Otro dato adicional, medido por el número de trabajadores nos lo demuestra: “Para 1981 el total de servidores públicos adscritos a dependencias y entidades de la administración federal, que desempeñaban su tarea en alguno de los estados de la República y no en el Distrito Federal, ascendía a un número global de 874,692. En la perspectiva de los programas de descentralización podría suponerse en aquel tiempo la reducción de este índice o cuando menos un crecimiento moderado, en virtud de que algunas de las funciones de las que eran responsables estos trabajadores presuntamente pasarían a manos de servidores públicos de los estados y municipios. Se entiende que la descentralización debería, en su caso, hacer crecer las particulares administraciones de los otros dos ámbitos de gobierno y no la del orden federal en las circunscripciones territoriales de aquéllos. Sin embargo para 1986 la administración central hizo crecer hasta un número de 1'245,530 el total de sus trabajadores en los estados del país, cifra que representa un aumento del 42.3%... En comparación, el índice de crecimiento de la burocracia federal que presta sus servicios en la capital del país, durante el mismo periodo, fue sólo del orden del 9.4%.”<sup>428</sup>

A continuación se refieren los aspectos relevantes del proceso de desconcentración llevado a cabo por las dependencias del gobierno federal:

La Secretaría de Educación acordó la instalación de los Consejos Estatales de Educación, presididos por los gobernadores.

La Secretaría de Salud transfirió sólo a 14 estados de la República la organización y operación de los servicios coordinados de salud pública a los que se integraron los servicios del programa IMSS-COPLAMAR.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó mayores facultades a sus centros y delegaciones en los 31 estados de la República y se concluyó la transferencia de las Juntas Locales de Caminos a las 31 entidades federativas.

La Secretaría de Turismo creó 7 coordinaciones regionales y 25 delegaciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó las administraciones fiscales regionales.

<sup>428</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio. “Burocracia federal en los estados de la República. Descentralización o desconcentración. *RAP*, No. 67-68, p. 91, INAP, México, 1987.

La Secretaría de Comercio y fomento industrial creó 7 coordinaciones regionales.

Conasupo estableció 31 delegaciones estatales y 10 regionales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores creó delegaciones regionales.

La Secretaría de Gobernación creó los Consejos Estatales de Población.

En la Secretaría de la Reforma Agraria se crearon 36 procuradurías sociales agrarias.

La Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra creó 8 delegaciones.

La Secretaría de Pesca reubicó las direcciones generales de Acuacultura a Pachuca, de Infraestructura Pesquera a Baja California Sur y Yucatán, los trabajos de Flota Pesquera a Oaxaca y Sonora, el Instituto Nacional de Pesca a 13 centros de investigación pesquera y la contraloría interna a Hidalgo, Sinaloa y Yucatán. Productos Pesqueros Mexicanos se descentralizó y creó 5 empresas.

La SARH facultó a sus delegaciones estatales para tramitar reclamaciones de tierras.

La Secretaría de la Contraloría instaló los Sistemas Estatales de Control y Evaluación.

La SEDUE creó 31 comités estatales de reservas territoriales para normas y promoción de la vivienda.

La Secretaría de la Defensa Nacional creó 9 regiones militares y la 36<sup>a</sup> Zona Militar.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social facultó a las delegaciones federales para emitir criterios y opiniones en asuntos relacionados con las Procuradurías Auxiliares de la Defensa del Trabajo.

La PGR creó 59 agencias del Ministerio Público federal, llegó a 116 en el interior de la República.

En el ISSSTE se ampliaron las facultades administrativas de sus delegaciones estatales. El IMSS amplió a 10 las regiones que cuentan con un centro médico de alta especialidad.

Como telón de fondo para todas estas acciones aparecía el Convenio Único de Desarrollo que a la vez se consolidó como el instrumento fundamental para la planeación regional, contando para ello con la importante participación de las delegaciones federales en los estados. En el año 1987 nuevos ajustes a la relación del gobierno federal con las entidades federativas y el Distrito Federal son motivo de reformas constitucionales. En el primer caso, se formaliza lo que de hecho existía, al establecer que:

*El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas... (art. 116).*

Se definen las funciones y campo de acción de gobernadores, diputados y jueces. La Federación y los estados podrán convenir la prestación de servicios públicos o la ejecución u operación de obras. Las relaciones laborales del municipio con sus trabajadores se regirán por el artículo 123. Por lo que toca al segundo de los aspectos señalados, se reconoce la independencia de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal. Se faculta al Ejecutivo federal para nombrar al gobernador del Distrito Federal, y magistrados, con la aprobación de la Asamblea de Representantes. (DOF, 17-III-1987 arts. 17, 27, 46, 73, 74, 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116, 127)

En esta época apareció el trabajo de Juan Junquera sobre la función pública en los países de Europa occidental, cuyo fin era poder dimensionar el tamaño, naturaleza, composición funcional de las administraciones públicas. En México se llevó a cabo, en 1988, por conducto de la Secretaría de la Contraloría, un estudio sobre los mismos componentes de la administración pública mexicana, los resultados fueron los siguientes: medida por orden de gobierno, el nivel federal de la administración concentraba el 82% de los 3 millones 751 mil trabajadores efectivos, el 18% restante correspondía a los gobiernos de estados y municipios, ya que el Distrito Federal aún era una dependencia del gobierno federal; si se considerara al D.F. como gobierno local, la cifra bajaba al 76%. Atendiendo a su composición funcional se pudo observar que la administración pública mexicana tenía adscritos en funciones sociales (educación, cultura, seguridad social, salud, desarrollo urbano, ecología) al 49.5% del total de trabajadores (de los que 30% estaban en educación). En funciones de soberanía y gobierno (gobierno, relaciones exteriores, seguridad nacional, orden público, planeación y control financiero y patrimonial) se tenían adscritos al 15.8% del total de trabajadores efectivos. En funciones de promoción y apoyo a las actividades económicas (agropecuarias, comerciales, minería, industria, comunicaciones, transportes, abasto) se tenían adscritos al 10.3%. En funciones de producción de bienes estratégicos y prestación de servicios públicos (de mandato constitucional, banca y financieros, servicios públicos) al 20%.

Dato relevante de entonces fue que en México se tenían 46 trabajadores por cada mil habitantes, cifra muy por debajo de la media europea que era de 67 trabajadores por cada mil habitantes. Aún más, ciñendo la comparación a la población económicamente activa, mientras en México se calculaban 14.6% trabajadores respecto de la PEA, el promedio de los países europeos analizados era de 15.5%, pero Dinamarca tenía casi el 28%, Gran Bretaña el 19.5%.<sup>429</sup>

<sup>429</sup> *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*, capítulo II, pp. 31-36. INAP-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.

En cuanto a la administración pública en las entidades federativas sólo hubo estimaciones en algunos aspectos, no se tuvo información de todos los estados, sin embargo se pudo estimar que el número de trabajadores al servicio de gobiernos estatales era de 412 mil (394 mil en el sector central y 60 mil en el paraestatal), absorbiendo el 12.1% de la administración pública nacional. La mayor parte de los efectivos de las administraciones estaban en el área de servicios sociales (educación, seguridad social, vivienda). Por cada mil habitantes se tenían en promedio 6.5 trabajadores, los estados con mayor número eran Yucatán 14.2, Nuevo León 11, Veracruz 10, los estados con menor número eran Oaxaca con 3.3, y Nayarit 3.9.<sup>430</sup>

## 6.2. Reforma del Estado y Administración Pública

Como se recordará, la hegemonía política priista había entrado en crisis en 1986, con el caso de la elección de gobernador en Chihuahua, al poner en evidencia, por un lado, que en el norte del país la oposición si podía convertirse en una opción de gobierno; por otro lado, que el gobierno de la República no estaba dispuesto a reconocer dichos triunfos porque consideraba que cuestionarían la estabilidad política. El discurso oficial argumentaba que entregar un estado fronterizo a la oposición (al PAN) ponía en riesgo la integridad territorial y la cohesión del sistema, tanto porque los panistas eran considerados aliados estratégicos de los intereses del imperialismo, como porque si se perdía una gubernatura se produciría un efecto en cadena y todo el sistema se derrumbaría. Enseguida vino la crisis en la elección presidencial de 1988. La posibilidad de un triunfo de la oposición y de la alternancia política, adquirieron dimensión nacional. El candidato del PRI tomó posesión el 1 de diciembre de 1988, pero simultáneamente se abrió una crisis de legitimidad. El mismo Salinas de Gortari así lo reconoció en su toma de posesión y convocó a una nueva reforma política. En 1989 continuó el camino democrático, en julio de ese año el gobierno de la República reconoció el triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California y en octubre se aprobó una reforma constitucional con el consenso del PAN y el PRI. El meollo de la nueva legislación estaba en la creación de un organismo independiente, imparcial y autónomo para organizar las elecciones. Así surgieron el Instituto Federal Electoral, el acuerdo para elaborar un nuevo padrón y la credencial con fotografía. El papel histórico de la Secretaría de Gobernación en el proceso electoral llegaba a su fin.

El compromiso salinista para ahondar en la reforma electoral se dio en tres etapas, la primera fue hecha con el fin de conducir las elecciones federales de diputados y senadores en 1991, y se concretó con las reformas constitucionales de 6 de abril de 1990: Se estableció que la organización de las elecciones federales es una función estatal, ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos

<sup>430</sup> *Ibid.*, capítulo V, pp. 69-78.

políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que disponga la ley; dicha función deberá realizarse a través de un organismo público (IFE) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y los principios rectores para esta función deberán ser la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Estas modificaciones político-electORALES tuvieron de igual manera su repercusión en las entidades federativas, en donde se crearon los Institutos estatales electORALES.

Como parte de la reforma del Estado, en 1992 se reestructuró la relación con el clero, para lo que se les reconoció personalidad jurídica a las iglesias y a las asociaciones religiosas atribuyéndoles capacidad para adquirir, poseer, y administrar los bienes indispensables a su objeto. El Congreso no puede dictar leyes para prohibir religión alguna (art. 130).

Con la reforma del 3 de septiembre de 1993, se dispuso que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios de elección, el de mayoría relativa y el de representación proporcional; la Cámara de Senadores amplió a 128 el número de sus integrantes, 4 por estado, y de ellos 3 serían electos por mayoría relativa y 1 asignado a la primera minoría. En la Cámara de diputados se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad evitando que un solo partido pudiera por sí solo reformar la constitución política, ya que a partir de entonces se requeriría el voto de las dos terceras partes de los diputados. Se precisó la competencia y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral.

El proceso electoral de 1994 es uno de los más complejos e importantes de la historia contemporánea de México. En ese año, un conjunto de acontecimientos inéditos en el ámbito político, generaron un ambiente de incertidumbre. Desde 1928, no sucedía que uno de los contendientes a la Presidencia fuese asesinado en plena campaña. A ello se sumaría la irrupción en el ambiente de paz social con el alzamiento del EZLN. El 1 de enero de 1994 el país amanecía con el estallido social del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con una declaración de guerra al gobierno federal, la toma de municipios (Ocosingo, Altamirano, San Cristóbal, Las Margaritas, entre otros más) y una serie de planteamientos sobre sus motivos y demandas dadas a conocer en la ‘Primera Declaración de la Selva Lacandona’. Así, el EZLN formuló una declaración de guerra en contra del ejército mexicano, exigió la deposición del titular del Ejecutivo Federal, iniciar juicios sumarios contra los soldados del ejército y la policía; asimismo incluyó un conjunto de demandas político-sociales tales como trabajo, tierra, techo, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia, paz. Al día siguiente, atacan el cuartel general de la XXXI zona militar y secuestran al Gral. Absalón Castellanos, exgobernador de Chiapas.<sup>431</sup>

<sup>431</sup> La Jornada, ediciones del mes de enero de 1994.

Este movimiento captó la atención nacional e internacional, el EZLN estableció como condiciones para el diálogo el reconocimiento a su movimiento como fuerza beligerante, formar la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), el retiro del ejército (10 enero 1994). El 11 de enero, el gobierno federal declara el cese unilateral de las hostilidades y la convocatoria al diálogo y negociación propiciando la expedición de la Ley de Amnistía (20 enero 1994). A partir de entonces se suspendió la confrontación armada dando paso a otra etapa del conflicto.

Otra reforma constitucional que debe mencionarse por su trascendencia fue la hecha, en julio de 1994, a los requisitos para ser Presidente de la República, estableciendo que podría ser *hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años* (art. 82). Al interior del Ejecutivo Federal se creó (DOF, 19-VII-1994), por acuerdo del Consejo General del IFE, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

Otros aspectos relevantes de este periodo fueron el suprimir el carácter estratégico de la banca (1990). Se dispuso el carácter obligatorio de la educación secundaria; se agregó la comunicación vía satélite a las áreas estratégicas; se estableció la autonomía del Banco Central y la facultad del Congreso para legislar en materia de intermediación y servicios financieros (1993).

Continuando con la reforma de 1987 al Distrito Federal, en 1993, se precisaron las nuevas atribuciones, organización, facultades, elección de los órganos de gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como los derechos y obligaciones de los habitantes.

*El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución* (DOF, 25/X/1993, art. 122).

A un mes escaso de haber asumido la Presidencia, la administración zedillista incurrió en un manejo financiero que derivó en nueva crisis económica, devaluación monetaria e inflación. Las autoridades gubernamentales, tanto las anteriores como las que se encontraban en funciones, se liberaron de responsabilidad alguna en estos hechos, culpándose mutuamente de los resultados que se tenían a la vista. El llamado ‘error de diciembre’ afectó de nueva cuenta los niveles de vida y capacidad adquisitiva de la población y el lema oficial de la campaña zedillista, ‘por el bienestar de las familias’ rápidamente apareció como un compromiso incumplido: el descenso de la actividad económica fue de más del 6% del PIB en 1995; el aumento en la tasa del desempleo abierto fue del 8%; pérdida de 500 mil asegurados permanentes en el IMSS; una inflación –con datos oficiales– del 52%; el nivel de precios aumentó también conforme a las cifras oficiales en 38%; hubo un aumento en las tasas de interés de más del 100%;

se registró un descenso en las reservas internacionales a los niveles más bajos de la década; se procedió a la contratación de líneas de crédito por 20 mil millones de dólares, entre los datos más relevantes.<sup>432</sup>

Así, el Presidente Zedillo creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBA-PROA) a efecto de apoyar a los nuevos dueños de la banca y permitir que esta volviera a sus actividades normales en la brevedad posible. En los casos de bancos irremediablemente insolventes se procedió a intervenirlos y donde se detectaron irregularidades y operaciones fraudulentas se iniciaron procesos penales que sin embargo no impidieron trasladar a la sociedad los costos financieros de esta situación.

Con la reforma constitucional de diciembre de 1994, la seguridad pública dejó de ser una facultad municipal y pasó a ser una función propia del Estado, un servicio público consistente en: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como de sus bienes y pertenencias; prevenir la comisión de delitos e infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos; emitir resoluciones y sentencias para castigar los delitos y las infracciones; ejecutar las sentencias, y, auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres. Con ello se dio paso a la creación de un sistema nacional de seguridad pública basado en la coordinación intergubernamental –federación, estados, municipios y Distrito Federal– para desarrollar bases de información sobre delincuentes y cuerpos policiales. También se dispuso que el Procurador General de la República ya no fuera más el consejero jurídico del Presidente de la República, creándose en su lugar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo Federal elaboró por vez primera un Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, en cuyo diagnóstico se apuntaron algunos de los problemas que en esa materia enfrentaba el Estado Mexicano.

Por lo que hace a la cobertura policial preventiva, en la República Mexicana se tenían 2,395 municipios, en sus 31 entidades federativas, así como en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. De ese total, en 335 municipios se carecía de policías, 749 municipios contaban con una fuerza de seguridad pública entre 1 y 10 elementos; 77 municipios tenían entre 1,001 y 5,000 policías; y 10 municipios poseían una fuerza policial entre 5,001 y 13,100 elementos. El resto de los municipios tenía entre 11 y 1000 policías. En 87 municipios se concentraba casi el 70% de las policías preventivas del país, la más alta participación policial estaba en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz.<sup>433</sup>

<sup>432</sup> Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1996.

<sup>433</sup> Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*.

En materia de incidencia delictiva, de un total de 1'407,977 averiguaciones previas registradas en el país, 1'326,981 eran del orden común y el resto federal. Para los años subsecuentes, el nivel de averiguaciones previas, registradas ante el ministerio público, se mantuvo en un promedio, anual y nacional, de millón y medio, de las que el 90%, son del orden común y el resto federal. El D.F., y en general, la Zona Metropolitana del Valle de México, ocupaba el primer lugar. Además se debe considerar la llamada cifra negra, la no denunciada ante la autoridad.

Tres años después, el Ejecutivo Federal informaba sobre los escasos resultados de la reforma al reconocer “que en la seguridad pública los tres poderes le hemos fallado a la ciudadanía. Vivimos las consecuencias de leyes permisivas y reformas insuficientes, de años de negligencia, imprevisión y corrupción en las instituciones encargadas de procurar justicia; de la aplicación de penas que en vez de castigar a los delincuentes, propician su impunidad y con ello su reincidencia. El año pasado se denunciaron cerca de 1 millón 500 mil delitos. Muchos más no fueron denunciados. Se expedieron menos de 150 mil órdenes de aprehensión y solo llegaron a cumplirse 85 mil, apenas 6% de las denuncias presentadas.”<sup>434</sup>

Las averiguaciones previas consignadas con detenido, han sido el aspecto más vulnerable del sistema de procuración de justicia, ya que se presenta con detenido solo al 10% en promedio histórico desde el año 1995, y en el plano nacional. A manera de ejemplo la PGR en el año 2000 presentó el 13% (12,739) y en el 2004 el 8.5% (13,845). En las procuradurías de las entidades federativas, la situación es similar, hay casos que presentan una mejor situación, pero hay otros que lo presentan peor y ello es lo que conforma la escala nacional.

Se tenían 445 centros penitenciarios, con 119,174 espacios disponibles; una población de 156,371 reclusos, de los que los sentenciados eran 90,659, y en proceso estaban 65,712. Un 50% del total estaba sentenciada y la otra en proceso penal.

Se llegaba a la conclusión de que la política de seguridad pública en México, había sido manejada, a lo largo de varias décadas, bajo criterios de coyuntura, sin esquemas de profesionalización, planeación o integración a un proyecto regional o nacional de largo plazo, bajos salarios, bajo nivel educativo, escaso adiestramiento. Por falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes para la toma de decisiones en materia de seguridad pública, existe una enorme disparidad y desproporción en cuanto al número de policías por población o por necesidades de la localidad, al tipo de armamento y actividad delictiva.<sup>435</sup>

<sup>434</sup> Tercer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998.

<sup>435</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

La dependencia encargada de atender este tema era la Secretaría de Gobernación, para lo cual se creó, en 1997, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de instrumentar los acuerdos que se tomaran en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y que principalmente eran de orden financiero.

Asimismo, con la reforma constitucional de diciembre de 1994, se amplían las facultades de la Suprema Corte para conocer las controversias suscitadas entre la federación, estados y municipios, entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, entre los poderes de las entidades federativas o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, excepto de la Suprema Corte, quedó desde entonces a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. El Procurador General de la República, no será más el consejero jurídico del gobierno, tarea que se reserva a la dependencia del Ejecutivo Federal que establezca la ley. (arts. 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, 123).

En el año 1995, se suprimió el carácter estratégico de los ferrocarriles y la comunicación vía satélite (art. 28).

En el renglón político-electoral, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el diario oficial un decreto de reforma constitucional a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 84, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122, dando cabida a una amplia reforma encaminada al proceso electoral de 1997. Se dispuso que, en el financiamiento de los partidos debe haber prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado; se suprimió la participación del poder Ejecutivo en el IFE. Se redujo de 315 a 300 el número máximo de diputados que podría tener un partido político por ambos principios (de mayoría relativa y representación proporcional). La elección de Senadores para cada entidad federativa sería de dos (ya no tres) senadores por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, el otro sería electo mediante el sistema de representación proporcional. El Ejecutivo Federal ya no intervendrá en la integración del Tribunal Federal Electoral que en adelante se incorpora al Poder Judicial de la Federación. Se incorpora a los Consejeros del Instituto Federal Electoral al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

El Distrito Federal dejaba de ser un departamento administrativo del Ejecutivo Federal, por lo que su titular ya no sería designado libremente por el Presidente de la República, sino se elegiría por votación universal, libre y secreta, a su jefe de gobierno, además, se señalaron las atribuciones de los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, y a partir del año 2000, precisó la reforma, se elegirían a los jefes de gobierno delegacionales.

### 6.3 El nuevo federalismo: Participaciones y aportaciones a las entidades federativas

Por su parte, los procesos de desconcentración siguieron su curso, y en 1996 ahondaron sus cauces. A manera de ejemplos están los siguientes: En materia de desarrollo social, los gobiernos municipales ejercen de manera directa el 65% del total de los recursos federales destinados al combate a la pobreza, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social. En 1996 se aplicó por primera vez una fórmula basada en indicadores socioeconómicos para una distribución equitativa de estos recursos.

En materia de salud, el 20 de agosto de 1996, se suscribieron el Acuerdo Nacional para la Descentralización y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, en los que se establecen los lineamientos generales del proceso y los acuerdos que garantizan los derechos de los trabajadores y las responsabilidades en materia de salubridad general de los gobiernos federal y estatales. A fin de cumplir con los compromisos contraídos en estos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos; a la fecha se han constituido 23 de ellos. Se prevé que al concluir el proceso se habrán transferido 121,000 plazas de personal de las ramas médica, paramédica y administrativa, \$8,495 millones de pesos correspondientes al pago de los salarios del personal, al gasto de operación y al gasto de inversión 7,370 bienes inmuebles, incluyendo 6,874 unidades de atención médica.

Asimismo, se concluyó la elaboración de los planes estatales maestros de infraestructura de salud para población abierta, los cuales se han constituido en el documento rector del desarrollo, conservación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura de salud en los estados.

En materia educativa, durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los estados de la Federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades, excepto educación especial.

En materia de gestión ambiental se integraron consejos en 16 estados y en forma paralela se suscriben los acuerdos específicos a fin de llevar a cabo la transferencia de la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de 15 parques nacionales ubicados en diez estados.

La Comisión Nacional del Agua transfirió a las entidades federativas, municipios y a los usuarios, las funciones operativas que actualmente realiza la CNA, dentro de un proceso de cambios que incluye adecuaciones en la organización para que opere de manera desconcentrada por cuencas, a fin de que los usuarios y la sociedad organizada

tengan un papel relevante en la administración del agua; conforme avance el proceso se trasladarán las funciones y los recursos correspondientes. (Véase mapa pág. 344)

En materia agrícola se suscribieron los Convenios de Coordinación Agropecuaria con las entidades federativas, creándose 32 consejos estatales agropecuarios o equivalentes, que constituyen el órgano rector del desarrollo agropecuario en cada estado y en los que, a partir de 1996, participan los agentes productivos públicos y privados. Mediante un proceso de concertación, se constituyeron en los Estados y el Distrito Federal, 32 fideicomisos de distribución de fondos a través de los que se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los programas de la Alianza para el Campo. De los montos invertidos en los programas, el gobierno federal participó en promedio con el 33%, los gobiernos estatales con el 19% y los productores con el 48%.

En materia de caminos rurales se firmaron convenios específicos con los gobiernos de los estados para transferirles las funciones de construcción y conservación de más de 74,000 kilómetros que conforman esta red carretera, incluyendo la reasignación de recursos financieros a las autoridades estatales. En este proceso, el personal responsable de la conservación, mantenimiento y construcción de caminos rurales, presta asesoría y apoyo técnico a los gobiernos de los estados que así lo requieran. En cuanto a la conservación y reconstrucción de la red federal secundaria, se transfirieron más de 20,000 kilómetros, sin embargo, dada la complejidad que ello representa derivada de la falta de homologación entre la normatividad estatal y federal en materia de autotransporte, así como de la problemática de la vigilancia en las carreteras, la estrategia para lograr su óptima realización se dividió en dos etapas: En la primera, el Gobierno Federal reasignaría los recursos para que los gobiernos estatales lleven a cabo los trabajos de conservación de dicha red, sin que ello implique el cambio de jurisdicción. En la segunda, se formalizaría el cambio de jurisdicción de la red carretera, transfiriendo las facultades y recursos para su operación. Para lograrlo, resultaba indispensable armonizar la normatividad federal con la de los estados en materia de autotransporte.

También figura el caso de la desconcentración de servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores para la expedición de pasaportes (DOF 12 IX 1996).<sup>436</sup>

Las elecciones intermedias de 1997 fueron significativas porque el gobierno federal dejó de tener mayoría en las cámaras legislativas, lo que anunciable los cambios en el régimen político. Uno de ellos fue la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda, del Poder Legislativo, en la Auditoría Superior de la Federación (art. 79); otro fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

<sup>436</sup> Todas estas medidas se pueden consultar en el Informe del Ejecutivo Federal, “Hacia un nuevo federalismo”. México, 1997.



Tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 miembros (art. 102 B). También fue en el año 1999 en que se fortalece la capacidad de gobierno y administración de los municipios, ampliando sus facultades para el manejo de residuos, reservas territoriales, desarrollo urbano (art. 115).

Sin embargo el aspecto relevante fue la reestructuración progresiva del Presupuesto de Egresos de la Federación para un mayor reparto fiscal con los estados y municipios.

Como se refirió líneas atrás, al inicio de los años ochenta se rediseñó el reparto fiscal con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), por medio del los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales. “En su origen, en 1980, este arreglo fiscal consistió en que cada entidad federativa recibiría, al menos, los ingresos prevalecientes el año inmediato anterior (1979), cuando participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles. En consecuencia, el sistema se diseñó con un espíritu fundamentalmente resarcitorio, es decir, el criterio fue simplemente compensar a las entidades el ingreso que habían dejado de recibir como resultado de que, después de 1980, el gobierno federal se hizo cargo de recaudar el IVA. Durante las décadas de los ochenta y noventa la fórmula de distribución experimentó modificaciones. Actualmente, la fórmula de distribución de participaciones a los estados se constituye de la siguiente manera: población (45.17%), capacidad de generar ingresos (45.17%) y en relación inversa a las transferencias per cápita resultante de los dos criterios anteriores (9.66%)… Dadas las fuertes diferencias regionales en términos de ingreso y desarrollo en el país, no es sorprendente la discusión sobre si la fórmula de distribución arriba descrita es ‘justa’. En la medida en que el componente poblacional (que refleja la necesidad de gasto) es importante, es razonable suponer una redistribución de recursos de las zonas de alto a bajo ingreso. Como ya se anotó, en ese periodo la fórmula de distribución de participaciones a los estados fue objeto de modificaciones importantes, resaltando el hecho de que, actualmente, el componente poblacional es un criterio cuyo peso es de casi 50%.

Más allá de la distribución territorial de recursos, esta forma de organización del sistema hacendario significa que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de estados y municipios sea muy reducida. Por ejemplo, en los últimos años los ingresos por impuestos recaudados por las entidades federativas apenas rebasaron 1% de los ingresos totales del sector público.

Por lo que toca a los ingresos de los gobiernos municipales, la legislación establece que los ayuntamientos deben recibir, al menos, 20% de los ingresos estatales. Sin embargo, a diferencia del mecanismo de reparto entre federación y estados, no existe una fórmula única de reparto, ya que cada entidad federativa establece sus propios criterios. En la práctica, es común encontrar fórmulas de reparto poco claras, es decir, no todos los estados cuentan con fórmulas que establezcan mecanismos transparentes de distribución.

En suma, dos aspectos de la evolución del sistema recaudatorio y de reparto son dignos de destacar. Primero, la creación del SNCF se ha reflejado en un sistema de recaudación más eficiente, comparado con el existente hasta 1979 y, segundo, el proceso de distribución de participaciones entre estados está basado en un mecanismo transparente. Este segundo aspecto es menos generalizado en el caso de los mecanismos de reparto de participaciones a los ayuntamientos.”<sup>437</sup>

Desde 1992 y especialmente de 1996 se inició un proceso de descentralización del gasto en educación que en los siguientes años se habría de extender a áreas como salud, agricultura, gasto contra pobreza, etc., hasta que en 1998 se formalizaron en el Presupuesto de Egresos, *Ramo 33*, lo que significó la creación de un mecanismo para asignar recursos a estados y municipios en aquellos gastos para los que no existía tal mecanismo. Todos los recursos descentralizados del Ramo 33 son gastos condicionados. Esto es, a pesar de que formalmente los estados y municipios ejercen un monto de gasto significativamente mayor, el gasto no condicionado, que es en última instancia el que otorga mayor autonomía, no ha aumentado de manera similar. Veamos a detalle estos aspectos.

En 1990 se puso en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

Mediante este instrumento, la federación consiguió dos objetivos: a) suprimir las facultades recaudatorias de los estados, y b) incorporar el factor poblacional en la distribución de los recursos, para atender mejor al principio de equidad en el gasto (la justa distribución de los ingresos entre todos los miembros de la sociedad).

La operación de este sistema provocó inconformidad ya que la federación conserva el 80% de lo recaudado y destina el 20% a participaciones, mediante diversos fondos participables; sin embargo, al mantenerse fijas esas proporciones la operación del sistema resulta, dicen los especialistas, en una operación de suma-cero, es decir, lo que se aumenta a unos estados lo pierden otros.

También destaca, en 1998, la creación del ramo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios con \$114,700.7 millones, ramo diferente y complementario del de las Participaciones Federales a Estados y Municipios, que había sido creado al principio de los años ochenta para dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 73 constitucional.

En 1997 a través de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el Capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, que

<sup>437</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio. *El federalismo fiscal en México*, pp. 109-111. Economía, sociedad y territorio, El Colegio Mexiquense, 2005.

dio origen a los fondos de aportaciones federales, representando un nuevo mecanismo para la descentralización del gasto.<sup>438</sup> Esta evolución en materia de federalismo implicó un cambio muy importante, tanto en la distribución de recursos entre las distintas entidades federativas como en la responsabilidad en la aplicación y fiscalización de los mismos.

Dado que el Ejecutivo Federal no contaba con mayoría legislativa en el Congreso, se vio un tanto obligado a negociar el tema de la asignación y distribución de recursos en el PEF con los partidos políticos de oposición, quienes vieron esta situación como una oportunidad para asignar mayores recursos a los estados y municipios gobernados por ellos. El gobierno federal buscó generar fórmulas y criterios que transparentaran la distribución de recursos entre las entidades federativas, sin embargo el orden de los factores si podría alterar el resultado.

Así surgieron cinco fondos de aportaciones del Ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).<sup>439</sup>

Con estos fondos también se transfirieron recursos humanos, las plantillas del personal de los sectores educación y salud al manejo de los gobiernos estatales. En realidad el primero de ellos era delicado porque el sindicato magisterial contaba con más de un millón de maestros y ello podría representar algún riesgo político.

El Ramo 33 se convirtió en algunos casos, en la principal fuente de ingresos de los estados y municipios (incluso con cantidades superiores a las participaciones federales). El 60% del Ramo 33 se destina a educación (nómina) y el 15% a salud y aproximadamente el 18% del monto total del R 33 se destina a los municipios.

El FAEB se fundamenta en los artículos 3 y 73, fr. XXV constitucionales, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educati-

<sup>438</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1997 que entró en vigor el 1º de enero de 1998.

<sup>439</sup> El FAEB respondió al proceso de descentralización de la educación básica iniciado en 1992 a través del Acuerdo para la modernización de la Educación Básica. El FASS respondió a la transferencia hacia el ámbito local de la prestación de servicios de salud para población abierta que se inició en 1996 con la firma del Acuerdo para la descentralización de los servicios de salud. En el mismo año de 1996, se determinó que el 65% de los recursos del Ramo 26 (superación de la pobreza) se canalizaran hacia los estados y municipios, utilizando la aplicación de una fórmula que incorporó indicadores de marginación en el FAIS. En 1999, para apoyar la descentralización de la educación tecnológica (CONALEPS), de la educación para adultos (INEA), así como de las actividades relacionadas con el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), se crearon los Fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para atender dichos aspectos.

va entre la Federación, los estados y los municipios, y para fijar las aportaciones económicas correspondientes. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los gobiernos estatales se comprometieron para que los municipios pudieran aumentar su participación en el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, sirviéndose de los recursos que, al efecto, reciban del gobierno estatal, pero la Ley de Coordinación Fiscal no retomó estos compromisos en las disposiciones que rigen al FAEB.

El FAEB es el fondo que canaliza los recursos que en algún tiempo se entregaban a las estados por la vía del Ramo 25, mientras que el Ramo 11 correspondiente a la SEP contiene los recursos necesarios para las funciones que la Ley General de Educación reserva a la Federación. Al momento de crearse el Ramo 33, los recursos del Ramo 25 disminuyeron, precisamente porque se utilizaron para financiar la operación de los servicios de educación básica y normal previstos por la Ley General de Educación en su artículo 13, a través del FAEB.

El artículo 26 de la LCF establece el destino de los recursos del FAEB, previendo que se trata de recursos económicos complementarios que apoyen a los Estados y al Distrito Federal para ejercer las atribuciones que se les asignan en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Estos artículos prevén que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales prestar los servicios de educación inicial y básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. En el caso del Distrito Federal, los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados por la Secretaría de Educación Pública.

Como resultado del análisis de las disposiciones que regulan a este fondo, se identifican los siguientes aspectos legales que otorgan un alto grado de discrecionalidad a la Federación en la distribución de los recursos entre los estados:

- En primer lugar, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no estableció durante los primeros 9 años criterios o fórmulas para distribuir el monto total del FAEB entre los estados, sino que únicamente previó en su artículo 27 la forma en que se determinaría el monto total del fondo para cada ejercicio fiscal, ya que dicho artículo señala textualmente: *El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos.* Esta situación no es compatible con la transparencia que se buscó con la adición del Capítulo V y la consecuente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, y otorga un gran margen de discrecionalidad a la Federación (particularmente a la Secretaría de Educación Pública) en la determinación de la distribución de los recursos del fondo entre los estados.<sup>440</sup>

<sup>440</sup> Ortega González, Jorge. *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una etapa en la evolución del Federalismo en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE. Junio 2004.

- Aunque la distribución del Fondo se negocia con cada uno de los estados, y a pesar que ésta se basa principalmente en el registro de escuelas y en las plantillas de personal de cada estado, dicha información varía entre la registrada por el gobierno estatal y la información contemplada por parte de la Federación. Las inconsistencias entre las plantillas registradas por la Federación y aquellas registradas por los estados, se deben principalmente a la creación de plazas u otorgamiento de prestaciones adicionales por parte de los estados, derivadas de las negociaciones sindicales a través de las secciones estatales del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. En la mayoría de los estados más del 92% de los recursos recibidos se destinan al pago de nómina de maestros, dando pie a que se generen ineficiencias en el 62% de los recursos del Ramo 33.<sup>441</sup>

El FASS se fundamenta en el artículo 4 constitucional, que prevé la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salud, y desde 1996 el Ejecutivo Federal suscribió con los gobiernos de los estados el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y de los respectivos acuerdos de coordinación, transfiriéndose los recursos humanos, materiales y financieros a los estados. Estas medidas obligaron a inducir procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación con el fin de que las entidades federativas fueran eficientes en su operación.<sup>442</sup>

Este Fondo distribuye los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación, buscando otorgar más recursos a aquellas entidades con mayores necesidades y rezagos. La fórmula señalada consiste en la definición de un gasto mínimo promedio per cápita en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal publicado por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo, los remanentes son escasos y la mayoría de los recursos se distribuyen con base en el número de planteles y la plantilla de personal, desvinculando las asignaciones de la dimensión de la población y de las necesidades y rezagos en los servicios de salud.

El artículo 29 de la LCF prevé que los recursos de este fondo deben destinarse como recursos económicos para los Estados y el Distrito Federal, para ejercer las atribuciones que les corresponden conforme a lo establecido en los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

<sup>441</sup> *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from México*, p. 158. The World Bank.

<sup>442</sup> El proceso mencionado tiene como origen los diagnósticos anuales de salud, que permiten establecer las prioridades a nivel estatal y federal. Asimismo, fue necesario determinar un nuevo mecanismo de evaluación de los servicios estatales de salud. En este sentido, el Consejo Nacional de Salud identificó los principales indicadores de resultados, para evaluar el impacto que tienen las acciones de salud a nivel estatal en el bienestar de la población. Así, se seleccionaron indicadores que permitieran contar con una visión integral, tanto de los principales problemas, como de los más significativos avances regionales que posibilitan la readecuación de las prioridades nacionales y estatales, con lo que la Federación ha asumido un papel rector y normativo de asesoría y evaluación. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal.

“En lo que respecta al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, existen imprecisiones en el texto de la ley, que otorgan discrecionalidad a las dependencias federales, en el cálculo de los montos correspondientes a cada estado. Al respecto, cabe señalar que los recursos otorgados a cada estado se han concedido en función del monto que originalmente se pactó en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS), por lo que en el caso de que la distribución realizada en aquel momento haya sido inequitativa, ésta se ha mantenido desde entonces, y ésa ha sido la base para calcular la distribución en los ejercicios fiscales subsecuentes. Es criticable el hecho de que once años de la creación del Ramo 33 no se haya avanzado en este tema. Lo anterior se deriva de la falta de una fórmula integral en la Ley de Coordinación Fiscal, para distribuir los recursos del FASS entre los estados. Si bien es cierto que la Ley de Coordinación Fiscal prevé una fórmula en su artículo 31, ésta únicamente se aplica para distribuir una parte mínima de los recursos del Fondo. La cantidad de recursos que se distribuyen por la fórmula a que se refiere el artículo 31 de la LCF en relación con la fracción IV del artículo 30 es insignificante, en comparación con el monto total del FASS. En este sentido, en el año 2001, del monto total del Fondo que representó la cantidad aproximada de \$25,144,700,000.00, únicamente alrededor de 100 millones de pesos se distribuyeron entre todos los estados a través de la aplicación de dicha fórmula; se presume que el resto de los recursos se repartió con tintes de discrecionalidad.”<sup>443</sup>.

Para la distribución de la mayoría de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud no existe una fórmula, sino que solamente se establecen los elementos destinados a construir el total del monto anual del Fondo. En este sentido, al igual que en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la construcción de los montos correspondientes a cada estado se basan en los elementos para construir el monto total, sólo que considerando los elementos a nivel estatal (inventario de infraestructura médica, plantillas de personal, ampliaciones presupuestarias por concepto de incrementos salariales o de prestaciones). Así, el principal criterio para distribuir los recursos entre los estados está relacionado con la infraestructura física estatal y las plantillas de personal, lo que genera el incentivo de mantener exceso en dichos conceptos, generando disparidades entre los estados en la distribución per cápita de estos recursos.<sup>444</sup>

Por lo que respecta al FAIS, originalmente el Ejecutivo Federal, en su iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, propuso únicamente la creación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, con la intención de apoyar la infraestructura básica municipal. Sin embargo, con el objeto de fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión

<sup>443</sup> Ortega, *op. cit.*

<sup>444</sup> *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, p. 163. The World Bank.

de infraestructura básica para la población en pobreza extrema, la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos: uno destinado a los municipios, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y otro a los estados, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, constituyendo este último con los recursos asignados al Programa de Prioridades Estatales del Ramo 26 Superación de la Pobreza, con lo que se pretendió que los estados pudieran contar con recursos para proyectos de infraestructura que rebasen la esfera municipal.<sup>445</sup>

El artículo 33 de la LCF prevé que los recursos del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS) se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población de estados y municipios que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros: 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, para el caso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y, en el caso del Fondo de Infraestructura Social Estatal, en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina en el PEF con el 2.5% de la recaudación federal participable, del cual un 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% restante al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Como puede observarse, la mayor parte de los recursos del Fondo se destinan a la infraestructura social municipal.

Los recursos de este Fondo se deben entregar a los estados durante los 10 primeros meses del año, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal. Si se presentaran retrasos en la entrega, habría incumplimiento por parte de la Federación y los estados podrían solicitar intereses, ya que la ley es muy clara al prever que en los diez primeros meses del año se deben entregar los recursos del FAIS a los estados.

El artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que la SEDESOL es la responsable de distribuir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, y que para ello debe aplicar la fórmula que ese propio artículo establece, considerando las variables de ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Asimismo se prevé que para efectos de la formulación anual del PEF, la SEDESOL deberá publicar en octubre de cada año en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para las necesidades básicas y los valores de la fórmula prevista en la Ley. Como puede observarse, la publicación

<sup>445</sup> Punto 4 del Dictamen de Ley de Coordinación Fiscal de la Cámara de Diputados, 12 de diciembre de 1997.

elaborada por la SEDESOL en el mes de octubre adquiere gran relevancia en la determinación de las asignaciones anuales. Por otro lado, para la distribución de los recursos por parte de los estados hacia sus municipios, el artículo 34 de la Ley prevé dos opciones: por una lado la aplicación y réplica por parte de los gobiernos estatales de la fórmula que contempla dicho artículo, y por otro lado, en el caso de carencia de información, otra fórmula más sencilla, lo que genera cierta discrecionalidad y una reinterpretación de la metodología de distribución de recursos, con la consecuente imparcialidad en los procedimientos de distribución de recursos y sospechas sobre el manejo de las variables.<sup>446</sup>

El FORTAMUN, no estuvo considerado originalmente en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) presentada al Congreso en noviembre de 1997, fue la Cámara de Diputados la que dictaminó la creación del mismo, con la finalidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias. Dicha ley prevé que la SHCP será la responsable de distribuir los recursos entre los estados en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa. Un aspecto relevante en este Fondo es el hecho de que en los años 1999 y 2000 el Distrito Federal no recibió asignación alguna, porque en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1999 se eliminaron las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, lo que tiene una explicación netamente política. Dicha reforma tuvo como finalidad reducir los recursos de esa entidad gobernada por un partido de oposición y en particular conducida por un precandidato importante a la Presidencia de la República. La eliminación del Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fue una decisión de la Cámara de Diputados, la que al dictaminar la iniciativa del Ejecutivo señaló que “*El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de nuestro país, circunstancia a partir de la cual, aunada a otras múltiples condiciones, ha obedecido el que cuente con un régimen de apoyo subsidiario en todos los ámbitos, mismos que continúan vigentes y que a lo largo del tiempo ha provocado la concentración de la vida económica, política y social del país, sin que en cambio erogue recursos para la atención de los servicios de educación básica y normal. Así por ejemplo, en 1998 recibió 10,294.9 millones de pesos a través del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y para 1999 se prevé en el Presupuesto de Egresos 11,981.5 millones de pesos.*”

Con base en lo anterior la Cámara determinó que atendiendo a principios de equidad distributiva, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fuera distribuido únicamente en beneficio de los municipios de los estados y no de las delegacio-

<sup>446</sup> Sánchez Almanza, Adolfo. *Marginación e ingreso en los municipios de México*, p. 178. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

nes de la Ciudad de México, por lo que sustituyó su nombre de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, para llamarse Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.<sup>447</sup>

Respecto al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), la Ley de Coordinación Fiscal establece que se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos, sin embargo en los años 2000-2002 el “Gobierno Federal no estableció reglas para transparentar la distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples entre los Estados (ni en el Decreto de PEF, ni en los tomos anexos), por lo que ésta se realizó con base en criterios discrecionales, violando el espíritu de la creación del Ramo 33 y las disposiciones de la LCF. Sin embargo en el ejercicio fiscal 2003, el tomo del Ramo 33 prevé la aplicación de un algoritmo, el cual es aplicable sólo para distribuir la diferencia de recursos asignados en 2001 y aquellos asignados en el 2002; sin embargo el algoritmo no se presenta en dicho tomo, por lo que no se conoce... El Fondo de Aportaciones Múltiples representa los recursos que descentraliza el DIF nacional y el Comité de Administración y Construcción de Escuelas (CAFCE), los cuales se deben destinar al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción y equipamiento de infraestructura física de educación básica y superior, esta última en su modalidad universitaria. Estos destinos de aplicación debieran constituir variables de la fórmula para determinar las carencias de cada Estado y con ello los montos que representen una distribución equitativa; sin embargo, como ya se señaló, en contravención al mandato del artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, no existen reglas claras y en consecuencia para la distribución no se toman en cuenta estas variables.”<sup>448</sup>

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) no fue creado al momento en que nació el Ramo 33, sino que surgió con la reforma a la LCF de 1999, y precisamente en el PEF del año 1999, el artículo 17 previó que de los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, sería entregada a las entidades federativas a través del FAETA, hasta la cantidad de \$1,251,200,000.00 para el Fondo de Educación Tecnológica, y hasta la cantidad de \$1,061,900,000.00 para el Fondo de Educación de Adultos. Asimismo el artículo séptimo transitorio del propio PEF 99 previó que *“los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, serán entregados a las entidades federativas a través del FAETA, conforme se suscriban los convenios de coordinación con las entidades federativas para la transferencia de recursos”*

<sup>447</sup> Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, del 30 de diciembre de 1998. Fue hasta el año 2001 cuando se volvió a incorporar al Distrito Federal como beneficiario de este Fondo a través de una nueva reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que actualmente el Fondo asigna recursos también para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

<sup>448</sup> Ortega, *op. cit.*

*humanos y materiales, y la asignación de recursos financieros*”, lo que significa que los recursos con los que se financió el FAETA al momento de su nacimiento, provinieron de la Secretaría de Educación Pública, derivados de convenios suscritos entre esta dependencia y los gobiernos estatales; sin embargo, al igual que en los procesos de descentralización de la educación básica (a través del FAEB) y de los servicios de salud (a través del FASS), se transfirieron recursos humanos y materiales, pero no la fuente de financiamiento para este tipo de servicios con gastos incrementales.

Las disposiciones que regulan a este Fondo presentan una problemática similar a aquélla señalada para el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, toda vez que la LCF no es clara sobre los criterios o fórmulas para distribuir el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en su componente de educación tecnológica entre los estados, ya que únicamente establece la obligación de la Secretaría de Educación Pública de establecer fórmulas para la distribución de los recursos correspondientes a los servicios de educación para adultos (correspondiente a la descentralización del Instituto Nacional de Educación para Adultos INEA).

En este sentido, la LCF prevé en su artículo 42 la forma en que se determinará el monto total del Fondo para cada ejercicio fiscal, al establecer que el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará a partir del Registro Común de Escuelas y de la Plantilla de Personal, considerando el monto del ejercicio fiscal anterior, adicionado con las ampliaciones derivadas de creación de plazas o incremento de prestaciones. Asimismo establece que se debe considerar la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación. Al respecto derivado del análisis se ha identificado lo siguiente:

- No existe evidencia pública de que la Secretaría de Educación Pública haya cumplido con el mandato de la LCF de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos correspondientes al componente de educación para adultos, conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 43 de la LCF.
- De los recursos correspondientes a la descentralización de la educación tecnológica (para la operación de los CONALEPS), existen estados tales como el Estado de México que en el año 2004 recibió 319 millones de pesos por este concepto, y por otro lado estados como Zacatecas que únicamente recibió 12 millones de pesos, asignaciones que evidencian la disparidad e inequidad en las asignaciones.<sup>449</sup>

<sup>449</sup> Asignación correspondiente al ejercicio fiscal 2004.

Los decretos de PEF 1999 en su artículo séptimo transitorio, PEF 2000 en su artículo segundo transitorio, PEF 2001 en su artículo 9, PEF 2002 en su artículo segundo transitorio, PEF 2003 en su artículo sexto transitorio, PEF 2004 en su artículo quinto transitorio, y todavía el artículo tercero transitorio del PEF 2007 han previsto que en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, los recursos para aquellas entidades federativas que no han celebrado los convenios a que se refiere el artículo 42 de la LCF, correspondientes al presupuesto regularizable de servicios personales y a las previsiones para sufragar las medidas salariales y económicas, se incluyen en las erogaciones previstas en el Ramo Administrativo 11 Educación Pública. Asimismo previeron que los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública que correspondan al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, serán entregados a las entidades federativas que corresponda, conforme se suscriban los convenios previstos en el artículo 42 de la LCF para la transferencia de recursos humanos y materiales, así como la asignación de recursos financieros, lo que comprueba que desde el nacimiento del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, éste no ha sido aceptado por algunos gobiernos estatales, situación por la que no han suscrito los convenios que perfeccionan la descentralización de los servicios de educación tecnológica y de adultos.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). El segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el PEF de cada ejercicio fiscal se debe hacer la distribución de los recursos federales que integran al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al respecto cabe señalar que del análisis que se realizó, el PEF no ha presentado distribución alguna entre los rubros mencionados, por lo que existe un incumplimiento a esta disposición legal desde la creación de este Fondo.

Posteriormente a la aprobación del PEF se ha realizado la distribución entre los distintos estados con base en criterios que emite el Sistema Nacional de Seguridad Pública; sin embargo no se ha realizado una distribución entre rubros y posteriormente a ella la correspondiente distribución entre estados, como lo marca la Ley de Coordinación Fiscal, identificándose la primer irregularidad en la integración de este Fondo. La distribución entre rubros a que se refiere la Ley, implica que el monto total del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el PEF se debe presentar de manera desagregada, precisando las cantidades que les corresponde a cada uno de los rubros señalados en el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal: reclutamiento, selección, evaluación y formación de los recursos humanos; complemento de las dotaciones de agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales y preventivos; equipamiento; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, entre otros. Por lo que en primera instancia debe comunicarse en el propio PEF la desagregación de este

Fondo en los rubros señalados, y posteriormente proceder a la distribución entre los estados de la República.

En un intento por atender la disposición prevista en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 1999 el artículo 17 del PEF previó que los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública debían distribuirse y destinarse en los términos previstos por la LCF. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública debía publicar en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 29 de enero, la distribución de estos recursos por destinatario y concepto de gasto. Asimismo en dicho año, el PEF previó que los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos, de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, tendrían el carácter de no regularizables, por lo que las responsabilidades laborales que derivaran del ejercicio de dichos recursos estarían a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y no así de la Federación. De esta manera en 1999, aunque el PEF no incluyó la desagregación en los conceptos, emitió el mandato para que se realizara la distribución por concepto en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. El PEF 2000 no hizo mención alguna al respecto, y el PEF 2001 sólo en su artículo 9 previó que la distribución debía realizarse conforme a los artículos 44 y 45 de la LCF, sin embargo no mencionó la distribución entre los conceptos. El PEF 2007 aún continúa señalando que la distribución entre las entidades federativas de los fondos del Ramo 33 se presenta en el Tomo IV del Presupuesto, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.