



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS**

**LA BURSATILIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE  
FINANCIAMIENTO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
(FALTA DE REGULACIÓN JURÍDICA)**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**CARLOS GARCÍA MARTÍNEZ**

**ASESORA: DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y**  
**FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, D. F., 06 de diciembre de 2012.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **GARCIA MARTINEZ CARLOS** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "**LA BURSATILIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE FINANCIAMIENTO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FALTA DE REGULACIÓN JURÍDICA)**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO

100 UNAM  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE MÉXICO  
1910 - 2010

## ÍNDICE

SIGLARIO	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I. LA COORDINACIÓN FISCAL	
1.1. Antecedentes de la Coordinación Fiscal	1
1.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal	4
1.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal	9
1.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal	16
1.2. De la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria	27
1.2.1. La Coordinación Fiscal	28
1.2.2. La Coordinación Hacendaria	46
1.3. La Anago y la Conago en el marco de la Coordinación Fiscal	60
CAPÍTULO II. FUENTES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	
2.1. Fondo General de Participaciones	68
2.2. Fondos de Aportaciones	79
2.2.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	83
2.2.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	88
2.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	91
2.2.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	94
2.2.5. Fondo de Aportaciones Múltiples	96
2.2.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	98
2.2.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	100

# MUCHAS GRACIAS

A mis padres  
por su amor y apoyo

A mis hermanos

A mi amada Universidad  
Nacional Autónoma  
de México

A la Facultad de Derecho  
por fortalecer  
mi formación profesional

A mis maestros  
por fortalecer  
mi formación académica

A mis familiares  
y amigos

A la Dra. Margarita Palomino Guerrero  
por su apoyo y tiempo  
para lograr este gran proyecto  
y por impulsar la sociedad del conocimiento

2.2.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	102
2.3. Impuestos cedulares	107
2.3.1. Artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado	108
2.3.2. Artículo 136 bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta	113
2.3.3. Artículo 154 bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta	114
2.4. Cuotas o tasas adicionales, similitudes y diferencias con los impuestos cedulares	115
2.5. Deuda	119
2.5.1. Deuda pública	120
2.5.2. Deuda privada	129
2.5.2.1. Asociaciones Público Privadas	129
CAPÍTULO III. ESQUEMA DE REGULACIÓN PARA EL FINANCIAMIENTO BURSÁTIL APLICABLE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	133
3.1. Proceso para bursatilizar	133
3.1.1. Criterios para calificar a las Entidades Federativas	166
3.2. Resultados cuantitativos de la bursatilización	183
3.3. Resultados cualitativos de la bursatilización	194
3.4. El caso del Estado de Veracruz	196
3.5. Propuesta para establecer controles de endeudamiento local vía bursatilización	205
CONCLUSIONES	216
FUENTES DE INFORMACIÓN	221

## SIGLARIO

Anago	Asociación Nacional de Gobernadores
APP´s	Asociaciones Público Privadas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
CAP	Cobertura de Tasa de Interés
CBF´s	Certificados Bursátiles Fiduciarios
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Conago	Conferencia Nacional de Gobernadores
DOF	Diario Oficial de la Federación
Emisnet	Sistema Electrónico de Envío y Difusión de Información
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FGP	Fondo General de Participaciones
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

GPO	Garantía de Pago Oportuno
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
Indeval	Instituto para el Depósito de Valores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISIM	Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles
LAAP	Ley de Asociaciones Público Privadas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LIEPS	Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LMV	Ley del Mercado de Valores
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIBE	Producto Interno Bruto Estatal
PPS	Proyectos de Prestación de Servicios
RFP	Recaudación Federal Participable
RNV	Registro Nacional de Valores
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNCH	Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria
TIIE	Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio

## INTRODUCCIÓN

El federalismo fiscal mexicano ha estado representado por una alta concentración de facultades impositivas por parte de la Federación, señaladas en la Constitución Federal, y por imprecisas facultades impositivas para las Entidades Federativas y municipios, debido a que en la Constitución Federal no se señalan expresamente las materias que pueden gravar, lo cual generó en un primer momento la concurrencia de potestades tributarias y, por ende, la doble o múltiple tributación.

Para resolver esta situación la Federación convocó a las Entidades Federativas a tres Convenciones Nacionales Fiscales, el objetivo fue delimitar las facultades impositivas de los tres niveles de gobierno, pero no se logró; al contrario, se fortaleció la concentración de facultades impositivas en la Federación. Aunque lo más sobresaliente de estas reuniones fue que para resolver el problema de la concurrencia de potestades tributarias de los tres niveles de gobierno, surge un fondo de participaciones para las Entidades Federativas a partir de la recaudación de impuestos federales, con la condición de que se abstuvieran de cobrar ciertos impuestos locales.

Para dar sustento jurídico a dicho esquema, en 1978 se expide la Ley de Coordinación Fiscal (iniciando su vigencia a partir del 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entraron en vigor el 1o. de enero de 1979), la cual da fundamento el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y estableció el sistema de participaciones federales; incluso, tiempo después, genera la figura de los fondos de aportaciones federales para las Entidades Federativas. Por lo que en nuestra opinión, desde 1980 estas medidas han fortalecido la dependencia de las Entidades Federativas a los recursos federales. Por ello, se vuelve necesario pasar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria.

Bajo esta perspectiva, tanto las transferencias federales como las contribuciones locales de las Entidades Federativas, no han sido suficientes para lograr la prestación con calidad y eficiencia de los servicios públicos necesarios.

Por lo que, para dar una solución a sus demandas económicas, han optado por contraer deuda pública, pero con las limitaciones constitucionales que se establecen y que no han sido suficientes para frenar actos de corrupción.

Apenas hace unos años, una de las alternativas de financiamiento más atractivas era la bursatilización, es decir, la emisión y colocación de instrumentos de deuda en la Bolsa Mexicana de Valores, pues con ella se pretende obtener recursos frescos a través de la afectación de las participaciones federales, principalmente, para así aplicarlos en proyectos productivos.

Así, la bursatilización se ha constituido en una interesante alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas, sobre todo porque se le puede dar una aplicación eficiente a las participaciones federales a través del mercado bursátil.

Sin embargo, si bien es cierto que algunas Entidades Federativas que lo han llevado a cabo han obtenido atractivos resultados cuantitativos, no ha sido así para los resultados cualitativos, en términos de desarrollo económico; por el contrario, sólo ha generado más deuda pública, la cual se ha convertido en un gran problema para el saneamiento de las finanzas públicas locales.

De ahí que el análisis de la bursatilización como alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas sea nuestra prioridad, con el objetivo de señalar cuál es la razón por la que en algunos casos se ha tenido un éxito generalizado y en otros un rotundo fracaso. Postulamos que esto es porque algunas Entidades Federativas no han hecho un uso eficiente y responsable de los recursos obtenidos a través de esa vía. Esta premisa, que se confirmó, nos permitió establecer nuestra propuesta para generar una responsable política de control y seguimiento de la deuda pública de las Entidades Federativas.

Bajo esta tesis, la presente investigación la desarrollamos en tres capítulos.

En el primer capítulo, titulado “La Coordinación Fiscal”, abordamos las tres Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, respectivamente. A partir de esto, tratamos la Coordinación Fiscal, es decir, la creación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con base en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980; así como la necesidad de pasar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria.

En el segundo capítulo, denominado “Fuentes de ingresos de las Entidades Federativas”, analizamos las principales fuentes de ingresos de las Entidades Federativas, así desarrollamos lo referente a: el Fondo General de Participaciones, los Fondos de Aportaciones Federales, los recientes impuestos cedulares y las cuotas o tasas adicionales, concluyendo con temas tan importantes como lo son: la deuda pública y las Asociaciones Público Privadas.

Por último, en el tercer capítulo, titulado “Esquema de regulación para el financiamiento bursátil aplicable a las Entidades Federativas”, nos centramos en el proceso de la bursatilización aplicable a las Entidades Federativas, los criterios para calificar a las Entidades Federativas, los resultados cuantitativos y cualitativos que han obtenido las Entidades Federativas que han empleado la bursatilización; por lo que, a manera de ejemplo, tratamos el caso específico del Estado de Veracruz.

De esta manera, a partir de dicha información y detectando las irregularidades y la falta de regulación jurídica en el tema, es lo que finalmente nos permite integrar una propuesta para establecer controles de endeudamiento local vía bursatilización, con el fin de que ésta sea una atractiva alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas, siempre y cuando genere resultados positivos en el desarrollo económico y en las finanzas públicas del Estado.

Todo lo referido nos lleva a concluir: ante una nula regulación jurídica en materia de inversión en la Bolsa Mexicana de Valores por las Entidades Federativas, es necesario sistematizar, a través de un instrumento a nivel nacional, los criterios que contemplen las políticas y parámetros para calificar de productivo o no un proyecto y dar seguimiento al ejercicio de los recursos obtenidos vía bursatilización; es cierto que la aplicación del proceso de la bursatilización que han puesto en la práctica es correcto, pero lamentablemente no en el punto en el que se genera la autosuficiencia o desarrollo de la Entidad, ya que al decidir que un proyecto se califica de productivo por aplicarlo en la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda, no es correcto; generándose así distorsiones y problemas para la recuperación de dichos recursos y endeudando a las Entidades por décadas, lo cual obviamente es incorrecto y hace que pierda su esencia la bursatilización.

## CAPÍTULO I. LA COORDINACIÓN FISCAL

### 1.1. Antecedentes de la Coordinación Fiscal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al igual que la de 1824 y la de 1857, no distribuyó las fuentes impositivas o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, generando así un sistema concurrente o coincidente, donde la Federación tendría la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico y las Entidades Federativas únicamente encontrarían limitaciones en los artículos 117 y 118 constitucionales.

En 1917, el sistema fiscal presentaba dos principales problemas:

1. El Gobierno Federal se orientó a crear impuestos, sin tomar en cuenta su incidencia y rendimiento. Era el caso del impuesto federal del timbre que contenía más de 100 fuentes específicas.
2. Los sistemas hacendarios estatales carecían de uniformidad y descansaban en una gran cantidad de impuestos que llegaban a ser hasta de 57. Al igual que en el federal no se tomaba en cuenta la capacidad de pago de los causantes, ni el efecto de los impuestos establecidos por los otros.<sup>1</sup>

En la década de los años veinte se efectuó una amplia labor de modernización del sistema jurídico aplicable en varios ámbitos de la economía. En 1920, en materia fiscal, se inicia el proceso de sustitución de los gravámenes indirectos, eje del regresivo sistema tributario mexicano, por impuestos directos. Así, se establece como ingreso federal ordinario el Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1924, el antecedente de este impuesto es el Impuesto del Centenario de 1921 por el que

---

<sup>1</sup> Cfr. Astudillo Moya, Marcela. *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. Colección Jesús Silva Herzog. Ed. UNAM-IIEc, México, 1999, p. 93.

por una sola ocasión se gravaron algunos ingresos percibidos en agosto de ese año.<sup>2</sup>

Es así como el escenario que se desarrolló en México a partir de un sistema constitucional de distribución de competencias en materia fiscal que establecía la concurrencia entre la Federación y las Entidades Federativas (con excepción de los impuestos expresamente reservados a la Federación y los expresamente prohibidos a las Entidades Federativas), generó la doble o múltiple tributación, provocando daños notables en la actividad económica mexicana, ya que los contribuyentes tenían la obligación de pagar múltiples impuestos señalados en diversas y complejas disposiciones fiscales, los cuales eran recaudados por diversas autoridades fiscales e incluso a través de distintos procedimientos de recaudación. Estos aspectos afectaron significativamente la capacidad contributiva de los contribuyentes y, por ende, la economía del país.

Bajo este contexto:

“La concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de los Estados, si bien es posible constitucionalmente, no es solución deseable en un sistema federal, sino un problema que el constituyente deliberadamente no resolvió al no delimitar campos exclusivos de imposición de la Federación y de los Estados. Y no es la solución deseable, porque al estar sujetos los contribuyentes a un doble poder tributario, en razón de la misma manifestación de capacidad económica, se ven expuestos a dobles o múltiples gravámenes establecidos por autoridades diferentes que, si bien cada uno de ellos puede resultar proporcional y equitativo, en conjunto pueden producir cargas fiscales exageradas. Adicionalmente, el establecimiento de obligaciones secundarias diferentes ante diversas autoridades fiscales en razón de la misma actividad gravada, dificulta considerablemente el cumplimiento de todas ellas, además de multiplicar las molestias y costos de los contribuyentes.”<sup>3</sup>

Es por ello que la concurrencia de potestades tributarias era una situación grave, sobre todo porque diversas autoridades hacendarias podían establecer varias

---

<sup>2</sup> Cfr. Margáin, Hugo B. *El sistema tributario en México. 50 años de revolución*. Tomo I: La Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 539.

<sup>3</sup> Hoyo D'Adonna, Roberto. *Las facultades impositivas de la Constitución Política*. Curso de Especialidad en Derecho Fiscal, Universidad Panamericana, 1979, s/p.

contribuciones sobre una misma fuente impositiva, situación conocida como la anarquía fiscal.

Pero el problema no sólo radicaba en la múltiple imposición por los diferentes niveles de gobierno, sino incluso por más de una jurisdicción fiscal, situación que se presentó con frecuencia en impuestos a la propiedad raíz. A toda esta anarquía impositiva se sumó el que los impuestos carecían de un mismo propósito, ya que tanto la Federación como los Estados se apoyaban en principios distintos; de igual manera, dichos impuestos se expedían con fines diversos, incluso de un Estado a otro se modificaban las tasas impositivas sin criterios claros, baste referir que en Chihuahua se tenía una tasa de 1% a la propiedad rústica y el valor de las tierras dependía de que fueran de riego, temporal, pastizales o de bosques; en el primer caso la tarifa era de 30 centavos y en el último de 75.00 pesos por hectárea.<sup>4</sup>

“Por otra parte, el proceso de centralización fiscal continuó avanzando a principios del siglo XX, ya que el gobierno federal con el pretexto de distribuir equitativamente los impuestos entre los contribuyentes continuó ampliando sus atribuciones fiscales al prohibir a los estados el otorgamiento de exenciones de impuestos.”<sup>5</sup>

Fue en virtud de esas diversas situaciones, que en 1925, 1933 y 1947, el Gobierno Federal convocó a los gobiernos de las Entidades Federativas a tres Convenciones Nacionales Fiscales, con el objetivo fundamental de encontrar una solución al problema de la doble o múltiple tributación derivado del régimen constitucional de concurrencia impositiva entre la Federación y las Entidades Federativas.

“En términos generales, estas convenciones tuvieron como objetivo simplificar el sistema tributario del país, a través de la delimitación de las facultades en materia impositiva entre la federación, los estados y los municipios, con el propósito de

---

<sup>4</sup> Cfr. Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.* nota 1, p. 93.

<sup>5</sup> Astudillo Moya, Marcela. *La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y municipios en el siglo XX*. Ed. UNAM-IIEc, México, 2001, p. 12.

maximizar la eficiencia en la recaudación, evitando la doble y múltiple tributación de un bien o servicio.”<sup>6</sup>

### 1.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal

El 22 de julio de 1925, Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda y Crédito Público, durante la administración del entonces Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, convocó a los Gobernadores de las Entidades Federativas a la Primera Convención Nacional Fiscal,<sup>7</sup> la cual se celebraría del 10 al 20 de agosto de ese mismo año.

De esta manera, con motivo de la concurrencia impositiva entre la Federación y las Entidades Federativas, el referido Secretario de Hacienda y Crédito Público señaló en la convocatoria de la Convención lo siguiente:

“Es indispensable, por lo tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes”.<sup>8</sup>

Las labores de dicha Convención iniciaron, como se constata de la lectura del segundo Diario de los Debates del 1° de septiembre de 1925<sup>9</sup>, en su parte conducente, con el nombramiento de dos comisiones: la primera, para formular un plan nacional de arbitrios, y la segunda, para examinar el problema de la concurrencia.

---

<sup>6</sup> Reyes Tépac, Marcial. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*. Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 7.

<sup>7</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria*. 4a. ed., Ed. SHCP, México, 1947, pp. 5-8.

<sup>8</sup> Serna de la Garza, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2004, p. 57.

<sup>9</sup> Cfr. Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. XXXI Legislatura, Año II, Período Ordinario, Número de Diario: 2, 1° de septiembre de 1925, s/p. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/31/2do/Ord/19250901.html>

La primera de dichas comisiones propuso la unificación de todos los impuestos de acuerdo con un método uniforme. Sugirió, al efecto, que el impuesto territorial se basara sobre “unidades tipos” y gravara la rentabilidad potencial media de la tierra, pesando este gravamen solamente sobre la tierra desnuda de mejoras y sobre el incremento no ganado. Por lo que respecta a los impuestos que gravaban el comercio y la industria, la Comisión sostuvo también su propósito de unificación por medio de un impuesto sobre la cifra de los negocios –que habría de substituir a los de compraventa, de patente y de capitales–, erigido sobre la base de un mejor acuerdo entre los Estados, para evitar las guerras económicas y de tarifas. Por lo que hace al impuesto sobre sucesiones y donaciones, el criterio de la Comisión fue también el de llegar a un impuesto federal sobre bases definidas, de modo que se gravara cada porción hereditaria y no el capital líquido, y que se establecieran cuotas inversamente proporcionales a los grados de parentesco: éstas serían más bajas para los menores, las mujeres y los ancianos, en vista de que el impuesto debe ser proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes. Se decidió, igualmente, que los impuestos especiales no se votaran por los Estados sino previo acuerdo entre los que gravan los mismos productos y entre ellos y la Federación, y por último, que se tendiera a suprimir el impuesto sobre operaciones jurídicas en todo el país.<sup>10</sup>

Durante las actividades de la segunda comisión se estableció un dictamen, en éste se analizó el problema de la concurrencia impositiva, ésta se estudió bajo tres perspectivas, de las cuales dos fueron las más importantes:

- 1) La conveniencia o inconveniencia técnica de que algunos impuestos fueran administrados por la autoridad federal o por las autoridades locales.
- 2) La necesidad económica en que se encuentran las autoridades locales y la autoridad federal de percibir los ingresos de cada impuesto.

Con respecto a la primera perspectiva, se señaló que algunos impuestos necesariamente debían ser recaudados y administrados por la autoridad federal,

---

<sup>10</sup> Cfr. *Idem*.

debido a que recaían sobre el consumo general o sobre fuentes de riqueza que difícilmente se podían circunscribir en cada una de las localidades del país; mientras que otros impuestos indispensablemente debían ser recaudados y administrados de una manera descentralizada, es decir, por las autoridades locales, debido a que recaían sobre el consumo o sobre fuentes de riqueza que quedaban circunscritos a cierta localidad.

Y con respecto a la segunda perspectiva, se señaló que de acuerdo a los deficientes datos estadísticos sobre los rendimientos de los distintos impuestos que eran recaudados y administrados tanto por la autoridad fiscal federal como por las autoridades fiscales locales, se concluyó que la Federación obtenía la mayor parte de sus ingresos por concepto de los impuestos generales sobre el comercio y sobre la industria, y que las Entidades Federativas obtenían la mayor parte sus ingresos por concepto del impuesto sobre la propiedad territorial.

Así, con el análisis de esas perspectivas, la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, de la Primera Convención Nacional Fiscal, planteó una serie de propuestas, enfocadas principalmente a presentar una distribución de cada uno de los impuestos que serían recaudados, por un lado, por la autoridad federal, y por el otro, por las autoridades locales.

De esas propuestas, relativas a la distribución de los impuestos para cada una de las potestades tributarias de la Federación, la Asamblea de la Primera Convención Nacional Fiscal, concretamente, aprobó las siguientes:

- a) La Federación establecería y recaudaría exclusivamente los impuestos generales sobre el comercio y la industria.
- b) Las autoridades locales establecerían y recaudarían exclusivamente los impuestos sobre la propiedad territorial.
- c) También las autoridades locales establecerían y recaudarían exclusivamente los impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limitara a su jurisdicción o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorgaran y sobre los servicios locales.

- d) Además las autoridades locales establecerían y recaudarían el impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- e) Debía tratarse en forma separada a los impuestos especiales, y en convenciones especiales debía resolverse si debían ser establecidas por la Federación o por las Entidades Federativas.
- f) Debía establecerse una cédula sobre la propiedad edificada en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, debiendo corresponder a las autoridades locales el ingreso que se obtuviera por dicho concepto.

Al tenor de estas conclusiones, se constata que uno de los objetivos primordiales de la Primera Convención Nacional Fiscal se logró al determinarse los impuestos que establecerían y recaudarían los primeros dos niveles de gobierno: la Federación y las Entidades Federativas. Aunque también se logró otro objetivo primordial, seguir teniendo en cuenta el sistema de participaciones de las Entidades Federativas en la recaudación de ciertos impuestos federales y de la Federación en la recaudación de ciertos impuestos locales, quedando así dicha fórmula de participaciones:

- a) De los impuestos generales sobre el comercio y la industria, gravado por la Federación, las autoridades locales participarían en la fijación del coeficiente y de tasas, y en la determinación del monto del impuesto individual para cada contribuyente. Las autoridades locales participarían, además, de un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre la Federación y las Entidades Federativas se señalaría uniformemente para éstas, en el ingreso que de estos impuestos se recaudaría en cada localidad. El cobro de la parte que en el ingreso de estos impuestos correspondería a las autoridades locales se haría por dichas autoridades con separación de las autoridades federales, mediante el uso de estampillas reselladas, y de manera que el pago no se reputaría hecho mientras en el comprobante respectivo no se cancelaran las estampillas reselladas.

- b) Del impuesto sobre sucesiones y donaciones, gravado por las autoridades locales, la Federación participaría en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participaría la Federación en un tanto por ciento uniforme para todas las Entidades Federativas, del ingreso de este impuesto. Para el cobro de este impuesto se haría uso de las estampillas en los términos del inciso anterior.<sup>11</sup>

Es así que mediante este sistema de coordinación a las Entidades Federativas se les otorgaría parte de los rendimientos de ciertos impuestos federales, con la condición de que suprimieran o no establecieran gravámenes locales similares. Así, el Gobierno Federal centralizaría la recaudación y la administración de los impuestos federales, mientras que las Entidades Federativas únicamente recibirían una participación.

Se puede constatar que en la Primera Convención Nacional Fiscal se buscó ampliar las facultades de la Federación, otorgándosele competencia exclusiva sobre dos de las fuentes impositivas más importantes y que rebasaban los límites de las circunscripciones locales: la industrial y la mercantil.

Aunque, como resultado de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, el entonces Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, envió al Congreso de la Unión, en diciembre de 1926, una iniciativa de reformas constitucionales que modificaban el contenido de los artículos 118 y 131, y adicionaban contenido al artículo 74, pero no fueron reformados por el Congreso de la Unión. Debido a esto, el Ejecutivo Federal expidió leyes para tratar de efficientizar el sistema fiscal del país:

“El proyecto de reformas constitucionales que para coordinar los sistemas fiscales de la nación, los Estados y los Municipios, envió a la H. Cámara de Diputados este Ejecutivo a mi cargo, en diciembre de 1926, y cuya elaboración fue resultado de los acuerdos a que se llegó en la Primera Convención Nacional Fiscal reunida en 1925, para resolver el problema

---

<sup>11</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 7, pp. 249-250.

de la concurrencia en la imposición, no ha sido objeto de estudio por parte de la Cámara citada. Mientras se da solución a esta iniciativa y en vista de que el desorden fiscal es cada día más grave en el país, la Secretaría de Hacienda ha buscado la realización de tal programa mediante la expedición de leyes por las cuales se da a los Estados una participación en el producto de los impuestos federales dentro de la libertad que les concede su régimen interior, según determinadas bases y por medio de la celebración de acuerdos con los Gobiernos Locales, para lograr una armonía en la tributación que procure aliviar a los causantes.”<sup>12</sup>

De esta manera, continuó un sistema fiscal en el que predominaba un gran desorden en las diferentes disposiciones fiscales y la sobreimposición hacia los contribuyentes, situación que prevaleció hasta 1932, año en que la crisis económica mundial obligó al Gobierno Federal a emprender acciones en el ámbito económico, entre ellas, convocar a una Segunda Convención Nacional Fiscal.

### **1.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal**

El 11 de mayo de 1932, durante la administración presidencial de Pascual Ortiz Rubio, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pini, emitió la convocatoria para la celebración de la Segunda Convención Nacional Fiscal,<sup>13</sup> la cual se celebraría del 10 al 20 de agosto de 1932, pero a petición de unos Gobernadores se pospuso su celebración para que se llevara a cabo del 20 al 31 de enero de 1933; aunque, finalmente, la Convención se celebró entre el 20 de febrero y el 11 de abril de 1933.

El titular del Ejecutivo Federal había afirmado meses antes de la Convención:

“Se procurará que la Convención se ocupe preferentemente de estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria por ser éste el campo en que la concurrencia de jurisdicciones de la Federación y de los Estados es más frecuente y produce los más censurables resultados (alcabalas, impuestos desproporcionados, impuestos múltiples, etc.).”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Reyes Tépac, Marcial, *op. cit.*, nota 6, p. 12.

<sup>13</sup> *Cfr.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Segunda Convención Nacional Fiscal. Memoria*. Tomo I. Ed. SHCP, México, 1947, pp. 8-12.

<sup>14</sup> Reyes Tépac, Marcial, *op. cit.* nota 6, p. 16.

Así, las cuestiones que debían ser resueltas en la Segunda Convención Nacional Fiscal eran:

- I. “Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
- II. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los municipios.
- III. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- IV. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.”<sup>15</sup>

Las labores de dicha Convención iniciaron con la creación de dos comisiones, la primera, de Concurrencia y Reformas Constitucionales, y la segunda, de Plan Nacional de Arbitrios, las cuales, de acuerdo con el estudio realizado por el INDETEC,<sup>16</sup> llegaron a las siguientes conclusiones más relevantes:

I. De la Comisión de Plan Nacional de Arbitrios:

a) Respecto del impuesto sobre la propiedad territorial:

- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una “ley tipo” de catastro parcelario y resolver la forma de coordinación entre Estados colindantes y entre todos los Estados y la Federación.
- Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.
- Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de cuotas uniformes, tomando como base la renta potencial media de la tierra, desnuda de mejoras.

---

<sup>15</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 13, p. 10.

<sup>16</sup> Cfr. INDETEC. *Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano*. México, 2003, p. 13 y 14. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Diag01.pdf>

- Se suprimirían las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.
- Los municipios no cobrarían el impuesto territorial, más que en forma de porcentaje sobre las cuotas del Estado.
- Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía proscribirse.

b) Respecto del impuesto sobre el comercio y la industria:

- Se consideró indispensable obtener la uniformidad de la imposición al comercio y a la industria, lo que era de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularan y las que presentara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debía ser sometido a la aprobación del Congreso de la Unión.

c) Respecto de los impuestos especiales (sobre la industria):

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio directo corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas; y, secundariamente, como recursos fiscales. Los impuestos especiales gravarían: recursos naturales del dominio directo de la nación y artículos cuyo consumo determinaban una influencia adversa al interés social, y sectores de la gran industria.
- Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos, y sobre cerillos y fósforos, debían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.

- Los Estados podrían cobrar directamente los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, y cerillos y fósforos.

d) Respecto de los impuestos sobre capitales (herencias, legados y donaciones):

- Se establecieron las bases para que fuera uniforme el cobro de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.
- El impuesto debía ser subjetivo, es decir, tomar como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

e) Respecto de los impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales:

- Se avanzó hacia la eliminación en el Gobierno Federal y en los Estados de los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales, los cuales entorpecían la circulación de la riqueza, y se cambiarían por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra.
- Se determinó que tanto en el Gobierno Federal como en los Estados se suprimieran los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
- Se estableció la supresión de los gravámenes sobre los asientos que hacían las Oficinas del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.

II. De la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales:

- Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la Federación como de los Estados.
- Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

“Por otra parte, en el proyecto de reformas se proponía que la Convención Nacional Fiscal tuviera la facultad de autorizar cualquier modificación a las leyes en la materia pero esto era exclusivamente para los impuestos locales; en el ámbito federal la Convención simplemente era un organismo de opinión.”<sup>17</sup>

“Las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios estatales y del federal: la escasa productividad de los impuestos existentes, y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras existiera un sistema tributario complicado y oneroso.”<sup>18</sup>

A pesar de los aspectos analizados y acordados en la Segunda Convención Nacional Fiscal, una vez más las propuestas no llegaron a forma parte de alguna reforma constitucional que modificara el régimen de concurrencia impositiva señalado en la Constitución Federal, tal vez se debió a que esta Segunda Convención se celebró en los momentos en que estaba por concluirse un ejercicio presidencial. Sin embargo, se introdujo en la Constitución Federal el principio de la participación de las Entidades Federativas en los ingresos recaudados de ciertos impuestos federales.

Es así que mediante una reforma del 18 de enero de 1934 al artículo 73 de la Constitución, en su fracción X, se facultó al Congreso para legislar en toda la República sobre energía eléctrica, disponiendo que del rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal estableciera sobre energía eléctrica participaran los Estados y los municipios.<sup>19</sup> De esta manera, dicha reforma constitucional permitiría que las Entidades Federativas obtuvieran una participación en lo recaudo por concepto de los impuestos que se establecieran en materia de energía eléctrica.

---

<sup>17</sup> Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.*, nota 1, p. 113.

<sup>18</sup> INDETEC, *op. cit.*, nota 16, p. 14.

<sup>19</sup> Cfr. Márquez Rábago, Sergio R. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*. 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 2006, p. 117.

Por otro lado, en 1936, siendo Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, envió una iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución Federal, con el objetivo de que se estableciera una clara delimitación entre las potestades tributarias de la Federación y de las Entidades Federativas. Así, dicha iniciativa presidencial buscaba establecer un régimen mixto, en el que se definieran los impuestos de cada nivel de gobierno, pero en el que se permitiera la participación de un nivel de gobierno en lo recaudado por el otro nivel de gobierno.

No obstante, la iniciativa de reformas a la Constitución presentado por el presidente Lázaro Cárdenas no fue aprobado por el Congreso de la Unión; aunque, al final de su administración promovió una reforma constitucional al contenido del artículo 73, la cual fue aprobada tiempo después por el Congreso de la Unión, dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial el sábado 24 de octubre de 1942,<sup>20</sup> la cual consistió en que el Congreso de la Unión ya tenía facultad para:

- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX).
- Legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes del trabajo (fracción X).
- Establecer contribuciones sobre: 1) Comercio exterior; 2) Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; 3) Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4) Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5) Especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; y f) explotación forestal (fracción XXIX).

Además, se estableció en el segundo párrafo de la fracción XXIX que las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de las contribuciones

---

<sup>20</sup> Cfr. SCJN. *Normativa Nacional e Internacional*. Disponible en: [http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis\\_reformas/Analisis%20Reformas/00130057.pdf](http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130057.pdf)

especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Ahora bien, con respecto a los contribuyentes, en el marco de un acercamiento con los contribuyentes, la SHCP invitó a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio para que emitieran su opinión con respecto a la legislación fiscal, pues dicha opinión se tomaría en cuenta durante la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Es así como la referida Confederación en 1947 convocó a una Convención Nacional de Causantes.

Históricamente se celebraron tres Convenciones Nacionales de Causantes, pero el más importante, para efectos de los antecedentes de la coordinación fiscal, es la Primera Convención Nacional de Causantes, ya que los convencionistas propusieron soluciones para los siguientes problemas:

- “En el caso de los numerosos impuestos al comercio y a la industria existentes se propuso que fueran transferidos al impuesto sobre la renta (que es un impuesto que grava al ingreso de las personas y en aquella época tenía varias cédulas o sea, se le daba un tratamiento diferente a los ingresos según su origen: salario, renta, intereses, etc.) y su rendimiento se distribuyera entre los Estados;
- para evitar la gran cantidad de cuotas diferentes en impuestos que gravaban la misma materia se propuso el establecimiento de normas especiales que permitieran homogeneizar la estructura fiscal, y
- se propuso uniformar los procedimientos para la administración fiscal ya que cada una de las oficinas gubernamentales tenía sus propios requerimientos y trámites para el cobro de impuestos.”<sup>21</sup>

“Sin embargo, el ambiente que prevaleció fue la defensa de intereses particulares, situación que no daba solución al problema de la distribución de las fuentes de

---

<sup>21</sup> Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.*, nota 5, p. 31.

ingresos, el único hecho sobresaliente fue la propuesta de que en la Tercera Convención Nacional Fiscal los contribuyentes debían estar representados.”<sup>22</sup>

### **1.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal**

El sistema de coordinación fiscal que prevaleció después de la terminación de la Segunda Convención Nacional Fiscal siguió teniendo serio problemas e inconvenientes prácticos, pues era calificado de antieconómico, complicado e injusto; debido a que tanto la Federación como las Entidades Federativas y los municipios habían establecido nuevos impuestos y, por ello, habían aumentado los requisitos y trámites requeridos por las leyes fiscales, que se tradujeron en más cargas económicas para los contribuyentes, aunque por esto los ingresos para los tres niveles de gobierno no aumentaron porque se había generalizado el fraude y la ocultación, aspectos que llevaron al desprestigio de las autoridades fiscales y corrompían a los contribuyentes.

Por las anteriores consideraciones, ya se requería una reunión de la autoridad fiscal federal con las autoridades fiscales estatales para buscar soluciones concretas e inmediatas a los serios problemas fiscales que se estaban presentando.

Es así como en noviembre de 1947, el entonces Presidente de la República, Miguel Alemán, convocó a los Gobernadores de las Entidades Federativas a la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal,<sup>23</sup> la cual se llevaría a cabo en la Ciudad de México del 10 al 20 de noviembre del referido año.

En la convocatoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal se señaló que se pretendía lograr tres finalidades mínimas:

---

<sup>22</sup> Palomino Guerrero, Margarita. *Tesis: Federalismo Fiscal: de la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria*. Facultad de Derecho, UNAM, División de Estudios de Posgrado, México, 2007, p. 212.

<sup>23</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Tercera Convención Nacional Fiscal. Memoria*. Tomo I. Ed. SHCP, México, 1947, pp. 3-10.

- a) “Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país –Federación, Estados y municipios– deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.
- c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.”<sup>24</sup>

De esta manera, en la Convocatoria se propuso el siguiente temario:

- I. “Análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal en los siguientes aspectos:
  - a) Impuestos concurrentes entre la Federación y los Estados.
  - b) Impuestos concurrentes entre los Estados y sus municipios.
  - c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los Estados y de los municipios.
  - d) Impuestos alcabulatorios, anticonstitucionales o antieconómicos.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 8.

- II. Estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases de determinación, dentro de él, de los elementos constitutivos y de los sistemas hacendarios de la Federación, de los Estados y de los municipios.
- III. Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda introducir en la Constitución Política de la República, para asegurar la correcta organización de las Haciendas de la Federación, de los Estados y de los municipios.
- IV. Ponencias de las Entidades Federativas cuyos puntos de vista no están incluidos en los temas anteriores.
- V. Designación del organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones aprobadas y designación y aprobación de su Reglamento.”<sup>25</sup>

Así, una vez realizada la invitación a los gobernadores de las Entidades Federativas para que mediante la designación de delegados asistieran a la Convención, el 11 de noviembre de 1947 se celebró la sesión inaugural, haciendo la declaratoria el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta.

De esta manera, la Convención trabajó del 11 al 28 de noviembre de 1947. Del trabajo que se llevo a cabo, destacó una importante consideración de la Asamblea de la Convención, consideró que uno de los obstáculos que se oponían a la consolidación de la unidad económica nacional era la falta de armonía en el régimen fiscal, que no permitía lograr la distribución correcta del producto de los impuestos entre los tres niveles de gobierno, alcanzar la suficiencia de recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que la sociedad reclamaba ni repartir equitativamente la carga tributaria entre los contribuyentes.

Para corregir esas deficiencias, recomendó la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que tomara en cuenta el hecho de que la Federación, los Estados y los municipios eran entidades políticas que coexistían obligatoriamente dentro de la organización constitucional con necesidades propias y funciones específicas que

---

<sup>25</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 23, pp. 8 y 9.

cumplir y que tenían como fuente común de recursos el patrimonio de los contribuyentes en la parte que era afectable por las leyes fiscales. Esto significaba que para que los tres niveles de gobierno pudieran obtener los recursos adecuados para suministrar los servicios públicos que cada uno tenía encomendados se requería una distribución técnica de facultades que coordinara la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto entre ellas de la facultad impositiva, en unos casos, y del rendimiento de los gravámenes, en otros.<sup>26</sup>

Es así como el Plan Nacional de Arbitrios fue elaborado y aprobado, y para llevarlo a la práctica debía integrarse la Comisión Ejecutiva de éste, integrándose por tres representantes de la Federación designados por la SHCP, de los cuales uno sería el Presidente; por cinco representantes de las Entidades Federativas correspondientes a cada una de las cinco zonas fiscales en las que se dividía el país, elegidos por mayoría absoluta de votos por las delegaciones de las Entidades que integraban dicha zona y cuyos nombramientos se someterían a la ratificación de los respectivos gobiernos locales; por dos representantes de los municipios, elegidos por mayoría de votos por la Asamblea; y por un representante de los contribuyentes, que solamente tendría voz informativa; por cada representante propietario se nombraría un suplente.<sup>27</sup>

Los principales objetivos de la señalada comisión serían: velar por la observancia de los acuerdos tomados por la Convención y por las que acordaran las subsiguientes convenciones; llevar a cabo estudios relativos al ingreso nacional que pudieran ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios, para que sirvieran como una base para el establecimiento de una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios; determinar las técnicas relativas al establecimiento, recaudación y administración de los impuestos sobre la renta que gravaran los ingresos que derivaran de la renta nacional de los residentes en el país y de la utilidad neta anual de las sociedades de capital; elaborar un sistema práctico y sencillo para el pago de las

---

<sup>26</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2006, pp. 157 y 158.

<sup>27</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 23, pp. 280 y 281.

participaciones que correspondieran a cada Entidad de los ingresos recaudados por el cobro de los impuestos; y, principalmente, ser un organismo de coordinación fiscal, esto es, servir de consultor técnico obligatorio a la Federación y a las Entidades Federativas para el establecimiento de leyes fiscales.

“Al establecer la Tercera Convención Nacional Fiscal que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser implantado y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados, dio el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal, y el prever la existencia de tributos aplicados sólo por un nivel de gobierno pero dando participación optativa en sus rendimientos al otro, sentó las bases para la integración del sistema fiscal.”<sup>28</sup>

De esta manera, dentro de las recomendaciones aprobadas por la Asamblea destacan las relativas a la distribución del establecimiento de los impuestos por cada nivel de gobierno, pues, como se sabe, ya era evidente que los recursos, tanto de los municipios como de las Entidades Federativas, eran desproporcionadamente insuficientes en relación con los de la Federación, para cubrir el costo de los servicios públicos que les correspondían prestar, por eso ya requerían incrementar sus ingresos, de tal modo que éstos crecieran paralelamente con los de la Federación.

Por ello, de acuerdo con el Plan Nacional de Arbitrios, el sistema fiscal mexicano hubiera consistido en una combinación de distribución de facultades impositivas privativas y participaciones en la recaudación de ciertos impuestos, con facultades impositivas concurrentes, pero uniformes:

#### 1. Fuentes tributarias privativas de la Federación

Se recomendó establecer como fuentes tributarias privativas de la Federación los impuestos al comercio exterior y sobre la renta. El carácter privativo del impuesto sobre la renta no se opondría a la concesión a las Entidades Federativas de una participación en lo recaudado por concepto del impuesto cédular sobre

---

<sup>28</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, pp. 165 y 166.

retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversiones de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

Igualmente, se recomendó a la Federación que estudiara la posibilidad de conceder a las Entidades Federativas una participación en el impuesto sobre la renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación entre éstas.

## 2. Fuentes tributarias privativas de las Entidades Federativas y de los municipios

Se recomendó establecer como fuentes tributarias privativas de las Entidades Federativas y de los municipios los impuestos sobre la propiedad rústica y urbana, sobre los productos agrícolas, sobre la ganadería, sobre la traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre los expendios de bebidas alcohólicas. La Federación no obtendría participación alguna –ni en forma de impuestos específicos ni en forma de cuotas adicionales– sobre los impuestos locales.

Para el cumplimiento de esa recomendación se requería que la Federación derogara el impuesto sobre compraventa en cuanto gravaba las operaciones de bienes inmuebles, su impuesto especial sobre expendios de bebidas alcohólicas y la contribución federal (cuota adicional sobre el impuesto predial recaudado para la Federación y que se cobraba junto con la del fisco local).

Especialmente a los municipios se les debía atribuir privativamente, en concordancia con lo antes expuesto, los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, y sobre mercados, degüello y comercio ambulante al menudeo.

## 3. Impuestos sujetos a legislación concurrente, pero uniforme

Se recomendó establecer como ingresos de legislación concurrente, pero uniforme, de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, los impuestos generales al comercio y a la industria. Para esto, se recomendó la

sustitución de los gravámenes estatales y municipales que se recaudaban sobre el comercio y la industria, recopilándolas en un solo impuesto sobre el comercio y la industria.

Asimismo, se recomendó la celebración de arreglos o concordatos entre la Federación y las Entidades Federativas para ir logrando la uniformidad en el país de un solo impuesto al comercio y a la industria que gravara los ingresos de acuerdo con las ventas comerciales, y más adelante, cuando fuera posible, de acuerdo con las ventas al consumo.

“Además, se sugirió a la Federación que suprimiera los impuestos especiales al comercio, derogara los impuestos sobre compraventa, actos, documentos y contratos de carácter mercantil incluidos en la Ley del Timbre, y que estableciera un impuesto sobre ingresos en función de las ventas mercantiles.”<sup>29</sup>

Por último, se recomendó que los impuestos especiales de carácter local sobre la industria y el comercio –sobre hilados y tejidos, sobre elaboración y compraventa de azúcar, sobre elaboración y compraventa de alcohol y bebidas alcohólicas, sobre elaboración y compraventa de cerveza, y sobre elaboración y compraventa de aguas envasadas– se coordinaran con los impuestos similares que tenía establecidos la Federación, si hubiere tal coexistencia.

#### 4. Participaciones

Se recomendó el establecimiento de ingresos que la Federación, las Entidades Federativas y los municipios debían compartir (por concepto de participaciones) sobre determinados impuestos.

De esta manera, las Entidades Federativas que establecieran sus impuestos al comercio y a la industria, con base en las ventas comerciales, aplicarían su legislación y no la legislación federal, siempre y cuando otorgaran a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que dejara de aplicarse, el cual en ningún caso excedería del 33%.

---

<sup>29</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 162.

De los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y de los impuestos sobre el comercio y la industria, se sugirió a la Federación que generalizara y aumentara gradualmente las participaciones que estaba otorgando a las Entidades Federativas y a los municipios.

De la recaudación federal por concepto de los impuestos especiales sobre la industria, se recomendó su distribución en dos porciones: una para la Federación y otra para las Entidades Federativas y municipios; esta última, según la naturaleza del artículo gravado, debía distribuirse de acuerdo con la producción y con el consumo real o estimado en cada jurisdicción.

Respecto de lo que se recaudara de los impuestos sobre explotación de recursos naturales, se recomendó que las Entidades Federativas y los municipios, en los que se llevara a cabo esta actividad, debían tener derecho a una participación en proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se extraería de cada localidad o de acuerdo a la extensión superficial en la que se llevara a cabo la explotación si ésta era la base del impuesto. De esta distribución, los municipios debían tener derecho a una participación no menor del 25% de la participación que les correspondería a las Entidades, independientemente de la de éstas.<sup>30</sup>

Del "...rendimiento de los impuestos especiales que recaían sobre el uso del servicio de ferrocarriles deberían ser exclusivos de la Federación, sin que las entidades federativas y municipios tuvieran derecho a participación; pero sobre los que recaían sobre la generación de energía eléctrica, consumo de gasolina, benzol y otros productos ligeros del petróleo, debería otorgarse una participación razonable a las entidades y a los municipios, por lo que las leyes que rigieran esa clase de tributos deberían conceder las participaciones especificando el derecho de los estados a intervenir en la determinación de ellas y en las bases de la legislación."<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 23, pp. 274 y 275.

<sup>31</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 161.

Por último, se recomendó que los impuestos sobre herencias, legados y donaciones debían ser establecidos y administrados por las Entidades Federativas sobre bases uniformes, pero en la recaudación de ellos la Federación debía tener una participación decreciente.

Por otra parte, la Federación garantizaría a las Entidades Federativas y a los municipios que los ingresos que estarían obteniendo de determinadas fuentes tributarias sería el mínimo de los que obtendrían con cualquier modificación que se hiciera a la legislación fiscal, con motivo de la incorporación de los principios tributarios o las bases tributarias recomendadas por las Convenciones Nacionales Fiscales. “Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación directa, que sea suficiente para todos los Estados, la Federación otorgará una sobretasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.”<sup>32</sup>

“Asimismo, recomendó la Asamblea la constitución de un fondo de reserva integrado con parte de los rendimientos derivados de los impuestos especiales, del cual habría de darse ayuda a cualquier entidad federativa que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto, y que se utilizaría también para impulsar el desarrollo económico de los Estados que necesitaran auxilio. Previa consulta con las entidades federativas interesadas, cuando el fondo de reserva resultara insuficiente para lograr sus fines se estudiaría la conveniencia de crear otros gravámenes de naturaleza análoga a los impuestos especiales existentes, o bien de aumentar las tasas de éstos —principalmente de los que se refirieran a artículos considerados como nocivos— o ambas medidas.”<sup>33</sup>

Ahora bien, en cuanto a los resultados prácticos generados con motivo de la aplicación de algunas de las recomendaciones aprobadas por la Asamblea de la Tercera Convención Nacional Fiscal, destacan los siguientes:

---

<sup>32</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 23, p. 275.

<sup>33</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 165.

1. La publicación, en diciembre de 1947, de la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)

El ISIM gravaría los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales, se estableció una tasa del 1.8% para la Federación y una tasa adicional del 1.5% para las Entidades Federativas que se coordinaran, siempre y cuando suprimieran sus impuestos locales al comercio y a la industria.<sup>34</sup>

Cabe señalar que el 30 de diciembre de 1953 se publica en el Diario Oficial y entra en vigor en enero de 1954 la Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenio de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, la cual concedió a las Entidades Federativas ya coordinadas una compensación adicional equivalente al 10% del importe total que percibieran a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los impuestos federales que las concedieran, con excepción de las relativas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.<sup>35</sup>

2. La publicación, en diciembre de 1948, de la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas<sup>36</sup>

“Esta Ley se creó con motivo de los planteamientos señalados en la Tercera Convención Nacional Fiscal. Tal como su nombre lo indica, por medio de esta Ley únicamente se pretendía regular el pago de las participaciones pues se consideraba que uno de los obstáculos más serios a este sistema eran las demoras que sufrían los gobiernos locales para percibir su pago.”<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. Artículos 1 y 8 de la *Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles*, ley publicada en la Sección Quinta del Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947, pp. 1 y 2.

<sup>35</sup> Cfr. Artículo 1 de la *Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenio de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles*, ley publicada en la Sección Segunda del Diario Oficial del 30 de diciembre de 1953, pp. 20 y 21.

<sup>36</sup> Cfr. Ley publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1948, entró en vigor el 1º de enero de 1949 y abrogó a la Ley Sobre el Pago de Participaciones en Ingresos Federales del 30 de diciembre de 1940; estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979, ya que fue abrogada por la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

<sup>37</sup> Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.* nota 1, p. 127.

“Esta ley sólo regulaba el pago de las participaciones, por lo que el monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente para cada uno de los impuestos participables.”<sup>38</sup> La pretensión con este esquema era, por una parte, evitar liquidaciones previas por parte de la SHCP, y, por la otra, evitar las órdenes de pago a cargo de la Tesorería de la Federación.

“Para 1949 se publicó el Reglamento de la ley en comento, con vigencia efímera porque, pese a dicho Reglamento, se enfrentaron problemas para controlar el depósito de las participaciones y las propias entidades encontraban poco práctica la medida, aunado a los costos que les implicaba su control.”<sup>39</sup>

3. En la Ley de Ingresos de la Federación para 1949, se aumentaron la participaciones para las Entidades Federativas y municipios en el rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas, incrementándose del 20 al 50% (25% Entidades y 25% municipios) y se suprimió la contribución federal.<sup>40</sup>

“En el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación año de 1949, con motivo de la supresión de la contribución federal se señaló que el objetivo era delimitar los campos tributarios de cada uno de los ámbitos gubernamentales y robustecer a las economías locales pero en realidad fue resultado de las políticas mencionadas, que fortalecieron al gobierno federal a expensas de los gobiernos locales, por lo que éstos ya no podían continuar aportando recursos para el sostenimiento de la Federación. De ahí en adelante será ésta la que aporte fondos para mantener a los gobiernos locales.”<sup>41</sup>

“Durante un periodo de casi 20 años no hay evidencia alguna de la realización de ningún tipo de reuniones, más aún, por el año de 1970 se intenta realizar la Cuarta

---

<sup>38</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto. *Hacia el Federalismo Fiscal: la reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados*. Ed. INAP, México, 1996, p. 92.

<sup>39</sup> Palomino Guerrero, Margarita, *op. cit.*, nota 22, pp. 216.

<sup>40</sup> *Cfr.* Artículo 5 y Artículo 2 transitorio de la *Ley de Ingresos de la Federación para 1949*, ley publicada en la Cuarta Sección del Diario Oficial del 30 de diciembre de 1948, pp. 3 y 6.

<sup>41</sup> Astudillo Moya, Marcela, *op. cit.*, nota 1, p. 123.

Convención Nacional Fiscal, pero ésta no se lleva a cabo para evitar la posibilidad de que las autoridades locales reclamaran la potestad de ciertas competencias tributarias. Por ello, en lugar de las Convenciones Nacionales Fiscales se instauró un nuevo tipo de asambleas llamadas Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales a partir de 1972, y con periodicidad anual.”<sup>42</sup>

## **1.2. De la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria**

Las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal que se llevaron a la práctica se enfocaron a evitar la anarquía fiscal y la ineficiencia del sistema fiscal, así como a ayudar a las Entidades Federativas a mejorar su sistema y situación fiscal. “Los postulados que implicaban la disminución de los recursos federales al mismo tiempo que se exigía el apoyo federal no sólo para crear la infraestructura para el desarrollo, sino hasta para suministrar los servicios elementales, que eran responsabilidad de los estados, no concordaban con la realidad económica, política y social, y no pudieron ser cumplidos. Sin embargo, la labor de las convenciones, especialmente la de la última, tuvo trascendental importancia, porque representó el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal y sentó las bases para la integración del sistema fiscal.”<sup>43</sup>

Es así como las soluciones para subsanar las inconsistencias en el sistema de concurrencia fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas se orientaron principalmente a la entrega, por parte de la Federación, de participaciones a las Entidades en la recaudación de ciertos impuestos federales, pero con la condición de que las Entidades no establecieran gravámenes sobre ciertas fuentes impositivas concurrentes.

De esta manera, la coordinación fiscal operó a través de convenios en los que las Entidades Federativas aceptaban las condiciones previstas por cada una de las leyes fiscales para poder recibir las participaciones que las mismas concedían. Aunque, el sistema de participaciones presentaba serios problemas y deficiencias,

---

<sup>42</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto, *op. cit.*, nota 38, p. 82.

<sup>43</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 167.

como lo fue la falta de uniformidad de criterios objetivos para asignarlas, ya que en ocasiones se asignaban mediante porcentajes y en otras como cuotas fijas.

Así, el Gobierno Federal controlaba la mayor parte de las fuentes impositivas del país y las Entidades Federativas y los municipios dependían de los recursos federales asignados a través de participaciones. El resultado era predecible, pues al final del día las Entidades Federativas habían suspendido buena parte de su potestad tributaria, permitiendo a la Federación exclusividad en las fuentes tributarias más dinámicas y productivas.

Es así como se consolida un proceso de concentración de las principales fuentes impositivas en la Federación, tanto por reformas en la Constitución Federal como por medio del sistema de participaciones. Este proceso se fortaleció con la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953, y posteriormente, con la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978, una vez abrogada la ley anterior por ésta.

Entonces, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal queda finalmente conformado por la LCF de 1980, siendo ésta el principal ordenamiento jurídico que regularía todo lo relativo a las relaciones fiscales intergubernamentales.

Tiempos después, se va proponiendo pasar de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que implicará el análisis y el mejoramiento de la regulación jurídica en materia de ingreso, gasto público y deuda pública.

### **1.2.1. La Coordinación Fiscal**

Es precisamente la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 el ordenamiento jurídico que reguló durante veintiséis años las relaciones fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados fue publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1953, entró en vigor el mismo día de su

publicación, constó de diez artículos y dos artículos transitorios, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979, ya que fue abrogada por la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.<sup>44</sup>

Esta ley constituyó “...el primer intento para lograr la armonía de los sistemas tributarios Federal y Estatales. En esencia, en esta ley se reproducen las limitaciones contenidas en las fracciones IV a la VII del artículo 117 y la fracción IX del artículo 73, ambos ordenamientos de nuestra Carta Fundamental.”<sup>45</sup>

Otro aspecto importante contenido en la propia ley fue la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, conforme al artículo 3o. la referida Comisión sería presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y estaría integrada por éste, por un representante de la Secretaría de Gobernación y por un representante de la Secretaría de Economía, así como por cinco representantes de las Entidades Federativas y por tres representantes de los contribuyentes, estos últimos únicamente tendrían voz informativa; por cada representante propietario se designaría un suplente. Los municipios podrían presentar sus puntos de vista por escrito o hacerse oír por un representante cuando la Comisión tratara algún asunto en el que tuvieran interés.

La Comisión Nacional de Arbitrios desempeñaría las siguientes funciones:

- I. Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.
- II. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de las Entidades Federativas.
- III. Servir de conducto a las Entidades Federativas para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones.

---

<sup>44</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección). *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 30 de diciembre de 1953, pp. 19 y 20.

<sup>45</sup> Palomino Guerrero, Margarita, *op. cit.*, nota 22, p. 220.

- IV. Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los municipios.
- V. Ejercer sus facultades legales cuando existan restricciones indebidas al comercio de alguna de las Entidades Federativas.

“Como en la práctica el gobierno federal mantuvo la política de esquivar el enfrentamiento con las entidades federativas, la Comisión de hecho contó con el convencimiento como única herramienta, por lo que fue excesivamente lento el proceso de disuadir a los estados del empleo de prácticas viciosas que no sólo no resolvían su desequilibrio financiero en lo individual, sino que agravaban el del conjunto de ellos.”<sup>46</sup>

La Comisión Nacional de Arbitrios “...estuvo en vigor hasta 1977, año en que sus funciones fueron retomadas por la Dirección de Coordinación Fiscal de la SHCP y, en 1979 por la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la SHCP.”<sup>47</sup>

La Comisión Nacional de Arbitrios a su vez dio origen a los órganos de la coordinación como lo fueron la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP, en las que se gestó la evolución de la coordinación fiscal.

Entre 1972 y 1979 hubo doce Reuniones Nacionales y, en promedio, una reunión de la Comisión Permanente cada tres meses, convirtiéndose así en elementos importantes en las reformas a la legislación tributaria y en las modificaciones al esquema de recaudación, fundamentalmente en la simplificación administrativa.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 171.

<sup>47</sup> Palomino Guerrero, Margarita, *op. cit.*, nota 22, pp. 222 y 223.

<sup>48</sup> Cfr. CD INDETEC. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. “*Seminario Internacional sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*”. Celebrado en Guadalajara Jalisco, los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2002.

Las Reuniones Nacionales lograron una mayor participación de los representantes estatales, obteniéndose así importantes conclusiones con mayor consenso, entre las que destacan las siguientes:

- En la Primera Reunión (1972) se establece "...otorgar participación a los estados en el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles...";<sup>49</sup>
- En la Tercera Reunión (1973) "...se determina la creación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo encargado de brindar asesoría técnica a los estados";<sup>50</sup>
- En la Séptima Reunión (1975) "...se acuerda trabajar en la formulación de una nueva ley de coordinación fiscal entre estados y Federación";<sup>51</sup>
- En la Décimo Primera Reunión (1978) "...se aprueba el Convenio de Coordinación Fiscal que contiene los aspectos de colaboración administrativa en materia tributaria... y... se aprueba la idea de la creación de un fondo de nivelación, integrado exclusivamente con recursos federales y que sería la Federación quien determinaría los criterios de forma y monto para su distribución";<sup>52</sup> y
- En la Décimo Segunda Reunión (1979) el "...propósito fundamental fue el de celebrar los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, que daría sustento a la nueva ley que se pretendía implementar."<sup>53</sup>

Es de destacarse que al período de 1972 a 1979 se le denominó como "La Coordinación General", debido a que en dicho lapso se inició, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, derivado de los acuerdos a que se llegaron entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida a la

---

<sup>49</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto, *op. cit.*, nota 38, p. 84.

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto, *op. cit.*, nota 38, p. 85.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>53</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto, *op. cit.*, nota 38, p. 86.

suspensión o no gravamen de materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación de todos los Estados en materia del ISIM.<sup>54</sup>

De esta manera, al tenor de la coordinación fiscal, “En el año de 1972, el Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Gustavo Petriccioli, decidió continuar el proceso de coordinación en ingresos mercantiles, puesto que los Estados no coordinados no lo habían hecho por diferentes causas, entre las que se encontraban políticas de otorgar reducciones o exenciones o bien la de mantener tasas más bajas para atraer inversionistas. Otras entidades habían logrado imponer tasas más altas que las establecidas en los convenios celebrados. En estas condiciones, Petriccioli celebró una primera reunión entre la Secretaría de Hacienda y los Estados no coordinados en la ciudad de Guadalajara en el año de 1972.”<sup>55</sup>

“No fue fácil que los Estados no coordinados aceptaran hacerlo. Continuaron las reuniones entre éstos y la Secretaría de Hacienda. Finalmente se logró, con ciertas reformas aprobadas en 1973, que todos los Estados que no lo habían hecho se coordinaran.”<sup>56</sup> “La reforma consistió en la elevación de la tasa general del impuesto, del 3% al 4%, ofreciendo la Federación a los Estados coordinados una distribución del 2.2% para la Federación y 1.8% para los Estados. Finalmente, en 1974 las tasas especiales del impuesto se fijaron en 5%, 10%, 15% y 30%. Conforme a la Ley, los Estados que se coordinaron con la Federación en la administración de este impuesto, recibirían el 45% de lo recaudado en sus propios territorios, tanto por la tasa general como por las especiales, más un 4% por

---

<sup>54</sup> Cfr. Pimentel Méndez, Norma Estela. *Tesis: Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales*. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, México, 2003, p. 41. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/pimentel\\_m\\_ne/](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/pimentel_m_ne/)

<sup>55</sup> INDETEC. *Desarrollo de las propuestas de la Comisión Técnica 1: “Sistema de distribución de participaciones federales”*. México, 2004, pp. 6 y 7. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/ProEjecutivas/mesa6/ct1.pdf>

<sup>56</sup> *Idem*.

gastos de administración, dando una participación a sus municipios del 20%. En 1974 quedaron coordinados finalmente todas las Entidades Federativas.”<sup>57</sup>

Por abarcar la aplicación del ISIM la totalidad del territorio nacional y por la amplitud de la base sobre la cual recaía, las participaciones que sobre él les correspondía a las Entidades Federativas era la más cuantiosa de las que recibían; pero también percibían participaciones en la recaudación de múltiples impuestos especiales sobre la producción o venta de bienes específicos.

El último impuesto respecto del cual se estableció la coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas fue el ISR, el cual gravaba los rendimientos derivados del capital o del trabajo, así como los ingresos obtenidos por la combinación de ambos factores de producción en una empresa. La coordinación se dio a partir de 1973 sólo respecto al ingreso global de las empresas causantes menores, y en 1976 se suma el ingreso global de las empresas sujetas a bases especiales de contribución en las actividades agrícola, ganadera y pesquera.<sup>58</sup>

“Conforme al texto original del precepto que introdujo el régimen de participación en esta materia, a condición de no mantener en vigor los impuestos locales y municipales establecidos en los convenios respectivos, los estados recibían una participación —fijada en aquéllos— del 45% sobre lo que se recaudara en sus territorios por concepto del impuesto sobre la renta de los causantes menores, incluyendo recargos y multas. Al extenderse este sistema a las empresas sujetas a bases especiales de tributación, se señaló en la propia ley el mencionado porcentaje, que se entregaba a condición de que los estados se abstuvieran de gravar las utilidades de los contribuyentes sujetos a dichos procedimientos; asimismo, se estableció que de la suma percibida cada legislatura local debería

---

<sup>57</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La Coordinación Fiscal en México*. Tomo I. Subsecretaría de Ingresos de la SHCP. México, 1982, pp. 107 y 108.

<sup>58</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 178.

distribuir cuando menos el 20% entre los municipios integrantes de su jurisdicción.”<sup>59</sup>

“Para 1970, del total de ingresos estatales el 50% estaba representado por los impuestos locales y sólo un 14.6% era vía participaciones federales. Para 1980, año en el cual entra en vigor el nuevo sistema de coordinación, esta situación se revierte dramáticamente, pasando los ingresos por impuestos a representar tan sólo un 9.3% del total, mientras que las participaciones federales mantenían para ese mismo año el 41%.”<sup>60</sup> Es así como las participaciones fueron el principal medio a través del cual se controlaba la concurrencia de potestades tributarias.

De acuerdo con este contexto, se volvía necesario institucionalizar en una nueva ley el avance que ya se tenía en materia de coordinación fiscal, pues ya se requería superar la heterogeneidad de los convenios de coordinación y la de los diversos niveles de desarrollo de las administraciones tributarias participantes, ya que para lograr la armonización del sistema fiscal era importante unificar los diversos criterios o principios para la determinación de los impuestos federales participables, así como de las cantidades participables y los procedimientos de su distribución.

Así, como iniciativa de una de las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP, se encomendó a un grupo de trabajo redactar el anteproyecto de la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

El anteproyecto fue turnado a los tesoreros estatales por conducto de sus representantes en la Comisión Permanente para que le hicieran sus respectivas observaciones, después con el apoyo de los gobiernos de todas las Entidades Federativas en 1978 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF).<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 26, p. 179.

<sup>60</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto, *op. cit.*, nota 38, p. 103.

<sup>61</sup> *Cfr.* Diario Oficial de la Federación. *Ley de Coordinación Fiscal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 27 de diciembre de 1978, pp. 4-9.

Es así como la Ley de Coordinación entre la Federación y los Estados, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles fueron abrogadas por la LCF antes referida, la cual entró en vigor el día 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV (De los Organismos en Materia de Coordinación), que entraron en vigor el 1o. de enero de 1979.

Durante la etapa de la discusión de la LCF de 1980 se señaló que los grandes objetivos que se perseguían con dicha ley eran:

- Limitar y disminuir razonablemente la duplicidad de impuestos sobre la misma fuente.
- Fortalecer las haciendas públicas de los Estados y de los municipios, mediante el incremento de las participaciones tanto en términos relativos, de porcentaje, como en términos absolutos de cantidades finalmente recibidas, fijando un porcentaje mínimo de participación en el conjunto de los impuestos federales.
- Desconcentrar administrativamente la recaudación y el desahogo de los recursos y de las inconformidades respecto de los gravámenes fiscales federales, en beneficio de los causantes, para que de esta manera más próxima puedan resolverse los problemas inherentes a la administración fiscal federal.
- Aprovechar el contacto directo de las administraciones fiscales estatales, su experiencia y su conocimiento del terreno, para incrementar en general la recaudación.

- Dar uniformidad básica y mayor equidad a la distribución entre los Estados, en las participaciones de la recaudación fiscal federal.<sup>62</sup>

Al final del día, el objeto de esta nueva ley, único ordenamiento jurídico de la nueva coordinación fiscal, de conformidad con su artículo 1o, es el de coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de las Entidades Federativas y municipios; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La ley se estructura actualmente en cinco capítulos:

Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Capítulo III. De la Colaboración Administrativa Entre las Entidades y la Federación

Capítulo IV. De los Organismos en Materia de Coordinación

Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales

A continuación analizaremos brevemente cada uno de los capítulos que contiene esta ley. Por cuestión metodológica tenemos la necesidad de alterar el orden que guarda la misma, razón por la que iniciaremos analizando el tema relativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los organismos que lo integran, para, posteriormente, analizar los convenios de colaboración

---

<sup>62</sup> Cfr. SCJN. Normativa Nacional e Internacional. *Procesos legislativos de la Ley de Coordinación Fiscal*, Registro 3 de 6: Discusión/Origen. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ProcsLegs.asp?nIdLey=692&nIdRef=8&cFechaPub=27/12/1978&cCateg=LEY&cTitulo=LEY%20DE%20COORDINACION%20FISCAL>

administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación, y, finalmente, los temas relativos a las participaciones y aportaciones federales.

A partir de la LCF, se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo principal objetivo consiste en evitar la concurrencia de potestades tributarias de la Federación y de las Entidades Federativas y, por ende, la múltiple tributación; esto se lograría mediante la celebración de Convenidos de Adhesión al SNCF por parte de las Entidades Federativas con la SHCP, en donde aquéllas se comprometen a no establecer contribuciones sobre las fuentes impositivas similares que grava la Federación, recibiendo a cambio de ello participaciones en la recaudación de esos conceptos de carácter federal.

En cuanto a las bases de adhesión al SNCF, la ley establece que las Entidades Federativas que quieran adherirse al SNCF lo harán mediante la celebración de un convenio con la Federación a través de la SHCP, el cual deberá ser autorizado o aprobado por su respectiva legislatura. Además, la SHCP y el Gobierno de la Entidad Federativa de que se trata, ordenarán la publicación en el DOF y en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, respectivamente, del señalado convenio y del decreto de la Legislatura local por el cual se autoriza o se aprueba dicho acto, los cuales surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al SNCF debe llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Así, los convenios de adhesión al SNCF “...comprometen a los Estados a derogar o suspender la vigencia de determinadas cargas tributarias a cambio de la participación en los ingresos que recauda el Gobierno Federal por concepto de los impuestos que deja de cobrar el Estado, incluyendo aquellos que son similares a impuestos federales.”<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Gamas Torruco, José. *Federalismo Fiscal*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo IV. Ed. UNAM-IJJ, México, 2001, p. 167.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha manifestado lo siguiente en esta materia:

“...cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa...”<sup>64</sup>

Algo a destacar es que la ley señala que las Entidades Federativas que no se adhieran al SNCF participarán únicamente en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Ahora, con respecto a la creación y operación de los organismos en materia de Coordinación Fiscal, el articulado del Capítulo IV de la LCF establece cuáles son los organismos que lo integran, los cuales son:

#### I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órganos hacendario de cada Entidad Federativa, es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la

---

<sup>64</sup> Tesis 2a./J. 17/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIII, mayo de 2001, p. 293.

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y sesiona, cuando menos, una vez al año.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales tiene como facultades: aprobar los reglamentos del funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y de la Junta de Coordinación Fiscal; establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos del SNCF; fungir como asamblea general del INDETEC y aprobar sus presupuestos y programas; así como proponer al Ejecutivo Federal y a los gobiernos de las Entidades las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

## II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra por la SHCP y por ocho Entidades que representan a cada uno de los ocho grupos de Entidades en los que se ha dividido el territorio nacional; la presiden, de manera conjunta, el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros, y puede ser convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres miembros de dicha Comisión.

Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

Las facultades que tiene la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, además de las de preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y las de establecer los asuntos de que deban ocuparse, son: preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación;

fungir como consejo directivo del INDETEC y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la LCF, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con la LCF deben efectuar la SHCP y las Entidades; formular los dictámenes técnicos; y las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.

### III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

El INDETEC, creado en 1973, es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, está integrado por su director general (funge como representante del mismo), por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (funge como asamblea general de dicho Instituto, además aprueba sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto) y por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (funge como su consejo directivo).

Sus funciones son: realizar estudios relativos al SNCF; hacer estudios de la legislación tributaria vigente de la Federación y de cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades; desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales; y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

#### IV. La Junta de Coordinación Fiscal

Este organismo, creado en 1990, se integra con los representantes designados por la SHCP y con los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que conforman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La señalada Junta se encarga de formular los dictámenes técnicos que le solicite la SHCP, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada por el incumplimiento de las disposiciones del SNCF.

Ahora bien, siguiendo con el análisis del SNCF, otro de los aspectos importantes que contiene la LCF es el que se refiere a la colaboración administrativa en ingresos federales. Es precisamente el articulado del Capítulo III de la ley el que nos explica el funcionamiento de los convenios de colaboración administrativa celebrados entre la Federación y las Entidades Federativas adheridas al SNCF.

La ley establece que el Gobierno Federal, a través de la SHCP, y los Gobiernos de las Entidades Federativas que estén adheridas al SNCF, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, las cuales serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

En los referidos convenios se especificarán los ingresos de que se traten, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el DOF, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el DOF. La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente estos convenios, terminación que será publicada y tendrá efectos de acuerdo al procedimiento antes señalado.

Es la SHCP la que tiene la facultad de fijar a las Entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios respectivos.

Así, en los convenios de colaboración administrativa se fijarán las cantidades que recibirán las Entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal que realicen.

Las autoridades fiscales de las Entidades y las de sus municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades antes expuestas, como autoridades fiscales federales. De esta manera, en contra de los actos que realicen cuando actúen con tal carácter sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes fiscales federales.

La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la SHCP o por las oficinas autorizadas por las Entidades, según se establezca en los convenios respectivos. Cuando la Entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La SHCP, también directamente, hará el pago a las Entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo General de Participaciones y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

La SHCP podrá compensar las cantidades no concentradas por la Entidad con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos en la ley.

Es así que podemos señalar que "...los Convenios de Colaboración Administrativa se han fomentado para que cada Entidad Federativa, de manera voluntaria, se coordine con la Federación, lo que ha propiciado que gradualmente desaparezcan

gravámenes estatales y municipales, con la respectiva dependencia a la Federación.”<sup>65</sup>

Asimismo, la LCF estableció el nuevo sistema de participaciones, el cual a través del tiempo ha tenido varias modificaciones, dicho sistema lo analizaremos en el capítulo II de esta tesis, debido a que es uno de los principales temas que abarcaremos en el referido capítulo.

Por otra parte, con respecto a los recursos económicos que fueron complementando los ingresos de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y municipios, aparecen en 1998 los denominados “Fondos de Aportaciones Federales” en la LCF.

A finales del año de 1999 se comienzan “...a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones” en la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen estos Fondos, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, porque los acuerdos y convenios de descentralización a través de los cuales ya se transferían recursos a las entidades federativas y municipios, toman una nueva figura legal al establecerse la obligación de transferir estos recursos y la permanencia de ellos en una ley federal.”<sup>66</sup>

El análisis más exhaustivo del sistema de aportaciones, así como de las particularidades de cada uno de los Fondos que lo constituyen, lo haremos en el capítulo II de esta tesis, debido a que es otro de los principales temas que abarcaremos en el referido capítulo.

---

<sup>65</sup> Palomino Guerrero, Margarita, *op. cit.*, nota 22, p. 253.

<sup>66</sup> Convención Nacional Hacendaria. *Trabajos Preparatorios de la CNH. Trabajo No. 4: Diagnóstico General y por Tema Pertinentes. La coordinación intergubernamental en materia de gasto público*. México, 2004, p. 102. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/Coordinacion/Gasto.pdf>

Es así como en México, a partir de 1980, se va fortaleciendo a través del tiempo el actual SNCF, cuyos instrumentos jurídicos que le dan sustento son:

- a) La LCF;
- b) Los Convenios de Adhesión y sus Anexos; y
- c) Los Convenios de Colaboración Administrativa.

Al respecto, la SCJN nos señala lo siguiente:

“Conforme al marco constitucional establecido mediante la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942, y como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el 31 de diciembre de 1947 se publicó en el indicado medio de difusión oficial la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en cuyo artículo 8o. se establecía, a favor de los Estados, el Distrito Federal y los Territorios que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de ese tributo, precisándose que su cobro y control se realizarían de común acuerdo entre las autoridades federales y locales correspondientes, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo Federal; posteriormente, en la diversa Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1951, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para recaudar la cuota federal y la participación local en ese tributo federal, precisándose en su artículo 15 que los Estados tendrían derecho a una cuota adicional del 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria; inclusive, en apoyo al naciente sistema de coordinación, el 30 de diciembre de 1953 se publicó en el medio referido la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se conformó un sistema para evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, por una parte, velando porque las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los Estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, el derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebraran con la Federación; sistema de coordinación basado en la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y en las cuotas adicionales de diversos tributos que perduró en su esencia hasta 1973, sin que todos los Estados

aceptaran coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de dicho tributo, por lo que en ese último año se transformó el mecanismo que regía al principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían el 45% de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio. En abono a lo anterior, destaca que en aquella época la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó al impuesto sobre ingresos mercantiles, pues en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en específico en su artículo 45 Bis, adicionado mediante decreto publicado el 30 de diciembre de 1972, se previó que aquéllos se celebraran respecto del impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales previstos en el convenio respectivo. Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en 1980 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender su vigencia y otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la participación respectiva debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.”<sup>67</sup>

Es así que podemos constatar que el “...sistema fiscal federal adoptó un esquema excesivo de centralización en cuanto a los recursos fiscales y las decisiones de financiamiento de los tres niveles de gobierno, lo que ha traído como consecuencia una amplia dependencia financiera de los estados y municipios de

---

<sup>67</sup> Tesis 2a./J. 25/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 951.

los recursos federales y una escasa corresponsabilidad fiscal en la generación de los mismos.”<sup>68</sup>

“Cabe señalar que estas problemáticas, propiciadas en aras de alcanzar los propósitos del SNCF de armonizar el sistema tributario y fortalecer las finanzas de las haciendas públicas locales, en la última década se ha intentado revertir a través del desarrollo de esfuerzos tendientes a fomentar una mayor corresponsabilidad fiscal y dotar de mayores potestades tributarias a las Entidades Federativas...”<sup>69</sup>

“Como es sabido, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, centrado originalmente en la distribución de ingresos fiscales producto de que las Entidades adheridas al sistema renunciaron a cobrar ciertos tributos locales a cambio de recibir participaciones federales; hoy en día se ha manifestado en una ampliación en las relaciones intergubernamentales hacia los ámbitos de gasto y deuda pública, lo que hace evidente la importancia y trascendencia del SNCF y su funcionamiento.”<sup>70</sup>

### **1.2.2. La Coordinación Hacendaria**

“En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.”<sup>71</sup>

“Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se

---

<sup>68</sup> García Sotelo, Luis. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 23 años de federalismo hacendario*. INDETEC, México, s.a., p. 12. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>70</sup> García Sotelo, Luis, *op. cit.*, nota 68, p. 2.

<sup>71</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores. *Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria*. México, 2003, p. 4. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>

encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.”<sup>72</sup>

La Coordinación Hacendaria se conceptualiza como el “Esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la Federación, los Estados y los Municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federalización de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto.

En materia de ingresos, contempla el fortalecimiento del sistema de participaciones y la redefinición de facultades de recaudación, así como la apertura de espacios que permitan el desarrollo de fuentes de ingresos propios, sin afectar el Pacto Federal y la competitividad de la economía. En el ámbito del gasto público, el esquema considera la descentralización de recursos para su administración directa por los gobiernos locales.

La asignación de atribuciones y responsabilidades conlleva también el mejoramiento de la colaboración administrativa entre las tres instancias de gobierno, a efecto de aprovechar sus ventajas comparativas para realizar las tareas de fiscalización.”<sup>73</sup>

En este sentido, a partir de 1989, se trató de buscar la descentralización de funciones y de recursos. De hecho, durante la gestión administrativa del entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)<sup>74</sup> tomando como base los siguientes acuerdos: a) el

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 4 y 5.

<sup>73</sup> Eco-Finanzas. *Diccionario Economía - Administración - Finanzas - Marketing*. Disponible en: <http://www.eco-finanzas.com>

<sup>74</sup> Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Ed. SPP, México, 1989.

Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática y b) el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios. Este último acuerdo consideraba la descentralización de funciones y recursos de la Administración Pública Federal a los gobiernos locales como una política fundamental para mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno e impulsar el fortalecimiento del federalismo.

La herramienta para llevar a cabo esta descentralización fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), principal programa federal que pretendía beneficiar a la población con mayor índice de pobreza mediante subsidios directos en infraestructura, vivienda y otros servicios públicos. Sin embargo, las reglas de operación del programa dejaron a los gobiernos locales una baja participación sobre el destino de los recursos, pues el mecanismo de asignación de recursos le correspondió más al Gobierno Federal.<sup>75</sup>

La concentración de poder y recursos en el Gobierno Federal a través de PRONASOL había permitido una dinámica de cierta colaboración entre los gobiernos locales y el Gobierno Federal.

Tiempo después, cuando Ernesto Zedillo fue designado como Presidente de la República (1994), el país enfrentó una gran crisis económica, y debido a los diversos desacuerdos que tenían los gobiernos locales respecto de las políticas públicas que utilizaba el Gobierno Federal, también se presentó una crisis política.<sup>76</sup>

Esta situación generó que diversos gobernadores consideraran a la descentralización como una alternativa para equilibrar el balance del poder y de los recursos, mismo que hasta el momento había favorecido al Gobierno Federal. Por esa razón, estos actores buscaron presionar al Gobierno Federal y obtener

---

<sup>75</sup> Cfr. Navarro Arredondo, Alejandro. *Antecedentes*, en *Federalismo*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, 2006, s/p. Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm)

<sup>76</sup> Cfr. *Idem*.

mayor participación en la toma de decisiones sobre la construcción de alternativas (propuestas) de políticas públicas a través de foros y mecanismos de consulta.

“Como respuesta a las presiones de estos actores, el Presidente Zedillo implementó una nueva política de descentralización que denominó “Nuevo Federalismo”, mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Cabe señalar que con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Ernesto Zedillo sentó las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos.”<sup>77</sup>

El contenido, en general, del referido Programa,<sup>78</sup> es el siguiente: el primer apartado contiene una exposición sobre los antecedentes del federalismo mexicano y su funcionamiento; el segundo apartado contiene los objetivos generales que pretende el programa; en el tercer apartado se señala la orientación estratégica propuesta por el Ejecutivo Federal, que constituye el marco valorativo del Nuevo Federalismo; en el cuarto apartado se señalan las líneas generales de acción para contribuir al desarrollo político, institucional, económico, social y administrativo; y el quinto apartado plantea tres subprogramas para alcanzar los objetivos del Nuevo Federalismo: Federalismo y Descentralización, Federalismo Hacendario y Renovación Municipal.

Para efectos del tema analizado, revisaremos los apartados y las cuestiones que se refieren a la coordinación hacendaria.

Del primer apartado destacan los dos objetivos centrales de este programa, ya que “...proponen la transformación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal (SNCF) en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH) que incluya los ámbitos de ingreso, gasto y crédito, así como la actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), a fin de proponer nuevas reglas que guíen las relaciones intergubernamentales con base en los principios de

---

<sup>77</sup> Navarro Arredondo, Alejandro, *op. cit.*, nota 75, s/p.

<sup>78</sup> Cfr. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. México, 1995, s/p. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/default.htm?s=is>

cooperación y coordinación, de forma tal que den paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles que permitan ampliar la participación social.”<sup>79</sup>

En el segundo apartado encontramos los objetivos generales de este programa, destacaremos los más relevantes en materia de coordinación hacendaria:

1. Impulsar un proceso de descentralización y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
2. Transformar el SNCF en un SNCH, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las Entidades Federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.<sup>80</sup>

Dentro del cuarto apartado destacan las líneas generales de acción que contribuirían al crecimiento económico, de las más importantes en materia de coordinación hacendaria destacan estas dos:

- Transformar el SNCF en un SNCH, incorporando a éste la coordinación en materia de gasto público y crédito. Se aspira a nuevas fórmulas y mecanismos para fortalecer las haciendas locales, así como a una mayor colaboración administrativa y nuevos esquemas de homologación en los sistemas de contabilidad, presupuestación e información.
- Establecer pautas y dispositivos para que, en el marco de las políticas sectoriales de descentralización, los Estados ejerzan amplios márgenes de autonomía operativa, respecto de los recursos transferidos por parte de la Federación.<sup>81</sup>

Y del quinto apartado, el cual representa los subprogramas prácticos que se seguirían para alcanzar los objetivos generales del programa, destacan, en virtud

---

<sup>79</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, op. cit., nota 78, s/p.

<sup>80</sup> Cfr. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, op. cit., nota 78, s/p.

<sup>81</sup> Cfr. Idem.

del tema que estamos analizando, dos de los tres que enumera el programa, los que ha saber son:

#### 1. Federalismo y Descentralización

En general, la descentralización de la Administración Pública Federal implicaría la transferencia de ciertas atribuciones y recursos, las cuales estaban bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales.

#### 2. Federalismo Hacendario

En síntesis, este subprograma implicaría una revisión de los criterios fiscales en materia de distribución de responsabilidades y la correspondiente descentralización del gasto público, del fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos propios, así como el examen y perfeccionamiento de los criterios de distribución, en el marco de los diversos instrumentos de financiamiento que tenían los gobiernos locales, y también implicaría buscar el equilibrio de las finanzas públicas, el fortalecimiento de los ingresos propios y los criterios para distribuir las participaciones.

“Uno de los problemas que enfrentó el programa para un nuevo Federalismo Fiscal, consistió en que apoyó toda su dinámica en aspectos operativos y administrativos y no en la asignación clara y precisa de facultades a cada orden de gobierno.”<sup>82</sup>

Es así como, a partir de esto, se empezaron a tener pocos avances para el desarrollo del Nuevo Federalismo, pues ya se requería avanzar hacia un SNCH, en donde las materias fundamentales que se tendrían que ir revisando serían ingreso, gasto público, crédito público y descentralización fiscal.

Al tenor del planteamiento de buscar la coordinación hacendaria en México, con el cambio de Presidente de la República en México, en el año de 2000, inicia una

---

<sup>82</sup> Palomino Guerrero, Margarita, *op. cit.*, nota 22, p. 293.

nueva administración que tendría que hacer algo al respecto. Es así que, el entonces titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, crea el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.<sup>83</sup>

Los principales objetivos del Programa en comento fueron estas:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual.
- Coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que impulse la competitividad, la inclusión social, la sustentabilidad, la promoción de innovaciones en el financiamiento de la infraestructura básica, el ordenamiento territorial y urbano, a fin de lograr la convergencia en las tasas de crecimiento, la mitigación de las disparidades regionales y la prosperidad conjunta de los miembros de la Unión.
- Fortalecer a los gobiernos de las Entidades Federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, mediante un esquema integral de profesionalización y capacitación que apoye la descentralización, potencie la calidad de la administración, fomente la rendición de cuentas y abra cauces a la participación ciudadana.
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas con base en una adecuada infraestructura institucional y en la construcción de redes de políticas con orientación solidaria y subsidiaria.
- Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas por medio de mejores mecanismos de control y fiscalización en el uso y destino de los recursos públicos, difusión y transparencia de la información pública.<sup>84</sup>

Durante los años 2001, 2002 y 2003 el Gobierno Federal presentó avances de este programa en los informes de ejecución<sup>85</sup> del Plan Nacional de Desarrollo

---

<sup>83</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Segundo Informe de Ejecución 2002*. México, 2003, pp. 563 y 564. Disponible en: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=50>

<sup>84</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>85</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Informes de Ejecución*. México, 2001-2006. Disponible en: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/>

(PND) 2001-2006. En los años 2004 y 2005 en los informes de ejecución se maneja con otra denominación el citado Programa, la cual es “Impulso de un Nuevo Federalismo”; y en el informe de ejecución del año 2006 no se trata el tema.

Así, con base en los señalados informes de ejecución del PND, podemos destacar algunos avances en cuanto a transferencia de facultades, obligaciones, funciones, responsabilidades y recursos financieros a las Entidades Federativas y los municipios; el fortalecimiento de los mecanismos y órganos de coordinación; la transparencia, control y rendición de cuentas del ejercicio de los recursos entre los tres órdenes de gobierno; y los recursos federales descentralizados a las Entidades Federativas y los municipios; sin embargo, todavía faltaba enfocarse más en los temas principales que estaban dando sustento a la coordinación hacendaria.

En relación a lo que venía sucediendo durante la administración del entonces titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox, algo sumamente destacable fue la celebración, en el año 2004, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual fue propuesta por la Conferencia Nacional de Gobernadores.

La idea de la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria surgió con motivo de la emisión de la “Declaración de Cuatro Ciénegas”,<sup>86</sup> el 20 de agosto de 2003, por parte del Presidente de la República y los gobernadores de las Entidades Federativas.

Los titulares del Ejecutivo de ambos órdenes de gobierno acordaron, en esta Declaración, principalmente, que la aplicación de la fórmula del régimen residual en el artículo 124 constitucional se enriqueciera y se ampliaran las facultades de las Entidades Federativas, y que paralelamente se revisara y, en su caso, se regulara el catálogo de facultades concurrentes.

---

<sup>86</sup> Cfr. INDETEC. *Declaración de Cuatro Ciénegas*. México, 2003. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/370.pdf>

Es ahí mismo en donde acordaron impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria, que indujera a una reforma fundamentada en criterios claros y precisos, y generara una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los tres niveles de gobierno; que se orientara a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, privilegiar la participación de las Entidades Federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad.

“En virtud de lo anterior y del diagnóstico del sistema hacendario prevaleciente, surge la necesidad de una Reforma Hacendaria que considere ingreso, gasto y deuda; la interacción de estos tres componentes; la descentralización y la colaboración administrativas; la armonización de los sistemas hacendarios federal, estatales y municipales; y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que contribuya al crecimiento económico, al desarrollo nacional y a la generación de empleo.”<sup>87</sup>

Como resultado de todo ello, el 28 de octubre del 2003 se emite la Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, por parte del Ejecutivo Federal, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente del Senado de la República, los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, y los Presidentes de las Organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

En la convocatoria se señalaron los objetivos de la señalada Convención, los que ha saber serían:

1. Generar un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno.

---

<sup>87</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores, *op. cit.*, nota 71, pp. 11 y 12.

2. Crear, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
3. Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual debería incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
4. Definir las responsabilidades de gasto que cada nivel de gobierno debería asumir.
5. Revisar las potestades tributarias y proponer quién legislaría, quién administraría y recaudaría, y quién recibiría los ingresos por concepto de las contribuciones.
6. Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres niveles de gobierno.
7. Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo Sistema Hacendario Federal.
8. Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
9. Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
10. Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que darían certidumbre a las relaciones entre los tres niveles de gobierno.
11. Proponer cambios en la legislación secundaria.
12. Acordar un programa entre los tres niveles de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.<sup>88</sup>

En cuanto a los temas que serían analizados en esta Convención, se plantearon los siguientes:

- I. Gasto Público.
- II. Ingresos.
- III. Deuda Pública.

---

<sup>88</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 13 y 14.

- IV. Patrimonio Público.
- V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.
- VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.
- VII. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

La Convención contaría con la siguiente estructura organizacional:

- Consejo Directivo,
- Coordinación Técnica,
- Dirección Ejecutiva,
- Mesas de Análisis y Propuestas, y
- Comisiones Técnicas.

De esta manera, se declaró formalmente por el Ejecutivo Federal (Vicente Fox Quesada), el 5 de febrero de 2004, la inauguración de la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual concluiría el 31 de julio de 2004.

Durante este período se llevaron a cabo varias actividades con varios participantes y coadyuvantes convocados, entre las que destacan las reuniones de los órganos de la Convención y las reuniones organizadas por las Entidades Federativas, los municipios y otras instituciones.

En cuanto a las actividades de los órganos de la Convención, destacan las de las Mesas de Análisis y Propuestas. Al respecto, cabe señalar que las referidas Mesas se integraron conforme a cada uno de los objetivos de la Convención anteriormente expresados, quedándose integradas las siguientes siete Mesas: 1) de Gasto Público, 2) de Ingresos, 3) de Deuda Pública, 4) de Patrimonio Público, 5) de Simplificación y Modernización de la Administración Hacendaria, 6) de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, y 7) de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

A continuación iremos señalando el diagnóstico obtenido por cada una de las referidas Mesas de Análisis y Propuestas en las distintas materias que analizaron.

En materia de gasto público el principal resultado obtenido fue que “...el porcentaje de gasto público mexicano es inferior al promedio de los países de la OECD y de América Latina; la tasa de crecimiento de los gastos totales de los ámbitos de gobierno en México, tiende a un comportamiento mayor en promedio que la de los ingresos, lo que a mediano plazo representa problemas de sustentabilidad del gasto público; la distribución del gasto entre ámbitos de gobierno se concentra en el ámbito de gobierno federal, aun por encima de los promedios que muestran los países de la OECD, pero menor que el promedio en los países de América Latina.”<sup>89</sup>

En materia de ingresos los resultados fueron: a) Insuficiencia de los ingresos fiscales; b) Escasos ingresos propios de las Entidades Federativas y de los municipios, y deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingreso según las preferencias de cada Entidad; c) Centralización de la política fiscal; d) Limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades Federativas; e) Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; f) Evasión y elusión fiscales de los contribuyentes; y g) Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

En materia de deuda pública destacan estos resultados: a) Existencia de rigidez jurídica en la presupuestación anual y heterogeneidad en los ordenamientos jurídicos que regulan y evalúan la gestión de la deuda pública a nivel estatal; b) Deficiencia en las reglas macrofiscales para mantener el gasto y la deuda pública en una trayectoria sostenible y reglas precisas de reconducción presupuestal; c) Dificultad en la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y limitación en el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal con motivo de la heterogeneidad existente en los ordenamientos jurídicos locales, así como de los criterios contables y de las normas prudenciales utilizadas; y e) El sistema de pensiones a pesar de ser

---

<sup>89</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores. *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*. México, 2004, p. 30. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf>

oneroso resulta inequitativo e impera un problema de falta de información confiable en materia de pasivos de pensiones.

“En materia de patrimonio público, el diagnóstico refleja una excesiva concentración de facultades federales en cuanto al uso, disposición y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de la nación y consecuentemente una escasa participación de los gobiernos municipales y de los Estados en la administración y rendimiento de los bienes patrimoniales de la nación. Asimismo es insuficiente y en algunos casos deficiente la regulación administrativa, lo cual propicia el manejo de registros y clasificaciones inadecuados y una pobre explotación de los bienes patrimoniales susceptibles de generar ingresos”.<sup>90</sup>

En materia de modernización y simplificación de la administración hacendaria se llegaron a las siguientes conclusiones: a) No existe unificación ni compartimiento de los sistemas de registro de los contribuyentes; b) Están pendientes de concluirse diversos procesos de descentralización en los rubros de salud y educación; c) Existencia de un marco jurídico insuficiente y poco claro que propicia la discrecionalidad en la distribución y aplicación de los recursos, además hay inequidad e insuficiencia por la falta de criterios únicos y de información para la transferencia de recursos; d) Ineficacia de los modelos e instrumentos de gestión del gasto público; e) Inexistencia de instrumentos jurídicos y políticas para el desarrollo de los recursos humanos; y f) Excesiva y compleja normatividad, así como falta de información y estandarización de procedimientos y requisitos, lo que hacen difícil cumplir con las obligaciones fiscales de manera oportuna, o bien, atender de manera ágil y eficazmente a los contribuyentes y las demandas que éstos presentan.

En materia de colaboración y coordinación intergubernamentales se obtuvieron estos resultados: a) “El sistema de participaciones ha contribuido a acentuar la dependencia financiera de los gobiernos locales sobre los recursos federales (participaciones); el efecto redistributivo del fondo general no cuenta con

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 37.

incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las Entidades Federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales. Además, la proporción resarcitoria prevista en la segunda parte del Fondo General, para su distribución, utiliza variables que no reflejan con precisión el esfuerzo fiscal;”<sup>91</sup>

b) No se ha fortalecido más la participación de los gobiernos estatales y municipales en la colaboración administrativa en materia fiscal federal;

c) “Rezagos del marco legal de la deuda pública en diferentes rubros, así como altos pasivos contingentes; disparidad en regulación y criterios de información en el manejo de deuda; limitaciones al financiamiento estatal y municipal; así como concepto restringido de causales de endeudamiento en la Constitución;”<sup>92</sup>

d) Ausencia e indefinición clara de las competencias exclusivas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno; e) Incremento de atribuciones a favor del gobierno federal frente a las Entidades Federativas; y f) la no existencia de bases constitucionales expresas de la coordinación hacendaria y de un sistema nacional de información del SNCH.

Por último, en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas se tuvieron estos resultados: a) Ausencia de un sistema integral de evaluación y fiscalización de los recursos que generan las Entidades Federativas y los municipios; b) Falta de instrumentación de medidas para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas; c) Discrecionalidad y desacuerdo sobre las competencias para la fiscalización del sistema de aportaciones federales y otros recursos federalizados transferidos a las Entidades, así como poca claridad en los criterios de fiscalización; y d) Existencia de contradicciones en los ordenamientos jurídicos locales y federal que dificultan los procesos de fiscalización.

Los diagnósticos señalados nos permiten concluir que el SNCF que prevalecía en esos tiempos no era óptimo, debido a que todavía se requería trabajar más en materia de coordinación hacendaria, pues se habían obtenido solamente pocos avances en dicha materia.

---

<sup>91</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores, *op. cit.*, nota 89, pp. 39 y 40.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 40.

Con motivo de ello, se dieron a conocer propuestas para mejorar los rubros que había sido analizados en la Convención, destacando principalmente estos: descentralizar el gasto público; fortalecer el federalismo fiscal a través de la descentralización fiscal, la colaboración y la coordinación intergubernamental en materia de ingreso, gasto y deuda, y la incorporación -de una manera clara- en la Constitución de las potestades tributarias de cada uno de los niveles de gobierno; mejorar el marco jurídico federal y local de la deuda pública y ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a las Entidades Federativas y a los municipios; modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia; y configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Al respecto, hoy en día todavía se falta avanzar más en esos rubros para obtener mejores resultados, sobre todo porque no se ha logrado institucionalizar constitucionalmente el SNCH y porque las Entidades Federativas siguen teniendo limitada su potestad tributaria y siguen dependiendo en gran medida de los recursos federales; aspectos que, sin lugar a dudas, no han fortalecido significativamente el federalismo hacendario del país.

### **1.3. La Anago y la Conago en el marco de la Coordinación Fiscal**

“El 23 de octubre de 1999, en la ciudad de Tlaxcala, Tlax., se constituyó la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), cuyos miembros fundadores fueron los mandatarios de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila; del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga; de Baja California Sur, Leonel Cota Montaña; de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, y de Nayarit, Antonio Echevarría Domínguez. Sus objetivos fueron avivar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y proponer a la Federación nuevos esquemas de interrelación entre el gobierno federal y los ejecutivos estatales. En sus inicios, la Anago se centró en la realización de trabajos de manera conjunta con los mandatarios estatales del PAN

para solicitar al Ejecutivo y al Legislativo federales la asignación de mayores recursos para los estados.”<sup>93</sup>

“En este contexto, la aparición desde los inicios del gobierno de Vicente Fox, de la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) se constituyó en un factor real de poder que obstruyó y tensó no sólo la dinámica política del país sino la relación del presidente con los partidos, con evidentes consecuencias en el ámbito parlamentario. Esto es, la aparición de una agrupación de gobernadores opositores al presidente expresó la presencia de un factor de poder con incidencia en distintos ámbitos del proceso político...”<sup>94</sup>

“Sus primeras gestiones derivaron en la creación del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (PAFEF), a través del cual se destinaron recursos extraordinarios a las 32 entidades, aplicables a educación, salud, infraestructura y deuda pública.”<sup>95</sup>

Además, la Anago destacó su participación en el ámbito fiscal y presupuestario del país durante el sexenio presidencial de Vicente Fox Quesada. De hecho, en el año de 2001, presentó ante la Cámara de Diputados una propuesta alternativa para incrementar la recaudación del Gobierno Federal.

En el documento se señaló “...que la reforma fiscal que requiere México debe ser concebida como una parte del federalismo hacendario que los tiempos actuales exigen y plantea que la reforma no afecte el ingreso y el poder adquisitivo de los que menos tienen; eliminar los privilegios fiscales de contribuyentes que se encuentran en regímenes especiales; combate a la evasión y defraudación fiscal; establecer una mayor simplificación administrativa; reconocer la capacidad

---

<sup>93</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores. *Declaratorias 2001-2002*. Ed. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., México, 2005, p. 7. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/Varios/Documentos/2001-02.pdf>

<sup>94</sup> Escobedo, Juan Francisco. *Representación política y toma de decisiones*. Ed. Universidad Iberoamericana. México, 2004, pp. 33 y 34.

<sup>95</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores, *op. cit.*, nota 93, p. 7.

administrativa y técnica de los estados para ejercer las potestades tributarias que se les confiere.”<sup>96</sup>

En el caso de la coordinación hacendaria, propusieron principalmente crear una Ley de Coordinación Hacendaria y aumentar el porcentaje del Fondo General de Participaciones del 20 por ciento al 23 por ciento.<sup>97</sup>

Como podemos apreciar, la Anago, durante el tiempo en el que estuvo conformada, ante todo buscó un cambio en el sistema fiscal y exigió mayores recursos para las Entidades Federativas; sin embargo, no se obtuvieron casi avances en esos rubros durante los primeros años de la gestión presidencial de Vicente Fox.

En el año de 2002, los Gobernadores siguiendo con la lucha por el fortalecimiento del Federalismo, ésta tomó “...dimensiones y características especiales y surge un movimiento inédito denominado Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), cuyo antecedente inmediato es la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) integrada por los gobernadores de Baja California Sur, Michoacán, Zacatecas, Tlaxcala, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, bajo la idea de revisar las políticas del Ejecutivo Federal en relación con las reducciones en las participaciones federales de los estados y el Distrito Federal, así como respecto de los fondos de aportaciones federales señaladas por la Ley de Coordinación Fiscal.”<sup>98</sup>

Bajo este contexto, el 13 de julio del año 2002, se creó la Conago, en un inicio por 20 gobernadores (16 del Partido Revolucionario Institucional y 4 del Partido de la Revolución Democrática, integrantes de la Anago).

---

<sup>96</sup> Teherán, Jorge. *Presenta la Anago plan para elevar recaudación*. El Universal. México, 14 de agosto de 2001. Disponible en: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=62536&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=62536&tabla=nacion)

<sup>97</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>98</sup> Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1823, viernes 19 de agosto de 2005, p. 3. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-06\\_Anexo\\_Inic\\_401-500.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-06_Anexo_Inic_401-500.pdf)

Cabe señalar que la Declaración de Mazatlán,<sup>99</sup> de agosto de 2001, constituye el primer antecedente significativo de la conformación de la Conago, pues ahí varios Gobernadores locales expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal, cuyo principal objetivo sería la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades Federativas en materia de ingresos, deuda y gasto.

“Esta agrupación sin precedentes, conformada por los gobernadores de la mayoría de las entidades federativas, plantea por primera ocasión en nuestra historia reciente, la posibilidad de cambiar los términos del Pacto Federal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y surge como un espacio de interlocución en la transformación de la relación federación-estados, una alternativa para la discusión y negociación en la búsqueda de soluciones a través de la articulación efectiva de políticas locales y federales, con la participación plural de las entidades federativas en las reuniones y el consenso para la toma de decisiones.”<sup>100</sup>

A través de los años la Conago se ha caracterizado principalmente por su participación en el análisis y presentación de alternativas sobre las políticas públicas del país, fundamentalmente en la que se refiere a la política económica, la cual involucra la política fiscal del país. Esto lo hace a través de sus reuniones, hasta este año suman un total de 43 reuniones ordinarias y 5 extraordinarias.

Para hacer más ágil y eficiente su trabajo, el Pleno de Gobernadores decidió, desde el inicio de la Conago, crear comisiones cuyas tareas tienen que ver tanto con la elaboración como con la presentación de estudios, informes y proyectos a fin de dar seguimiento a los mandatos de los ejecutivos estatales.

Actualmente cuenta con 35 comisiones, las cuales cada una de ellas se encarga del análisis y presentación de propuestas en la materia en la que se especializan, para el efecto de que sean discutidos y se logren acuerdos para el mejoramiento de los aspectos implicados en cada materia.

---

<sup>99</sup> Cfr. Conferencia Nacional de Gobernadores, *op. cit.*, nota 93, pp. 11-19.

<sup>100</sup> Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, nota 98, p. 3.

Es así como la Conago con esta integración busca fortalecer sus fundamentos:

- Funcionar como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- Impulsar el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades.
- Reafirmar el compromiso de las Entidades Federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo.
- Proponer el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.
- Buscar promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.
- Tener dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.
- Confirmar su compromiso con la sociedad de México y buscar en todo momento el desarrollo nacional, apegado a las demandas y a la responsabilidad social.<sup>101</sup>

“Las materias y asuntos debatidos en el marco de la Conago han sido múltiples y vastos, como fiel reflejo de la complejidad política, social y económica que nos caracteriza como país. Entre estos asuntos sobresalen los relativos a reforma del

---

<sup>101</sup> Cfr. Conferencia Nacional de Gobernadores. *Sobre la Conago*. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>

Estado, Hacienda, seguridad pública, producción agropecuaria, migración, desarrollo regional, educación y salud, entre otros, en donde se han conseguido importantes avances que empiezan a revertir la inercia centralista que dominó el escenario político nacional.”<sup>102</sup>

Con respecto a la hacienda, la Conago desde sus inicios ha buscado proponer una reforma hacendaria, abatir la evasión y elusión fiscal, así como reducir los costos de operación de la administración tributaria e incrementar la eficiencia en la recaudación fiscal, sin necesidad de aumentar o crear impuestos.

De hecho, en relación con el tema de la reforma hacendaria, en el 2003, en la Conago se planteó la necesidad de celebrar una Convención Nacional Hacendaria, la cual sí se llevó a cabo en el 2004, teniendo como principal objetivo buscar los elementos necesarios para pasar de un SNCF a un SNCH; Convención que ya hemos analizado en el apartado anterior de esta tesis.

Asimismo, ha buscado promover la creación de una Ley de Coordinación Hacendaria, que considere sobre todo incrementar el porcentaje que se asigna al Fondo General de Participaciones de la Recaudación Federal Participable; establecer criterios más objetivos para la distribución del Fondo General de Participaciones; definir claramente las potestades tributarias de cada nivel de gobierno; dar facultades a las Entidades Federativas para participar en la determinación y distribución de los Fondos de Aportaciones, cuyo ejercicio y supervisión sería facultad únicamente de las Entidades; señalar la descentralización administrativa, fiscal y del gasto; y regular las cuestiones de la deuda a nivel local.

---

<sup>102</sup> Barceló Rojas, Daniel, *et al. Federalismo y descentralización*. Conferencia Nacional de Gobernadores. 2a. ed., Ed. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., México, 2008, pp. 12 y 13.

De esta manera, “La Conago, a través de sus áreas hacendarias, ha presentado al Congreso de la Unión diversas propuestas que buscan fortalecer las haciendas públicas federal, estatal y municipal y, con ello, al mismo Pacto Federal.”<sup>103</sup>

Es así como la Conago ha desempeñado un papel fundamental, pues desde su creación ha estado participando en los diversos aspectos del país; entre ellos el hacendario, debido a que todavía se requiere que se siga avanzando más en materia de coordinación hacendaria, para así lograr el fortalecimiento de las finanzas públicas de las Entidades Federativas y mejorar el desarrollo económico del país.

---

<sup>103</sup> Calzada Falcón, Fernando. *Nuevo Régimen Fiscal de Pemex. Dilemas de una reforma necesaria*. Ed. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2006, p. 107.

## CAPÍTULO II. FUENTES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este capítulo analizaremos las principales fuentes de ingresos de las Entidades Federativas, asimismo señalaremos qué problemas se han presentado en cada uno de los rubros de ingresos, así como las posibles mejoras o modificaciones que se pueden llevar a cabo para fortalecerlos.

Iniciaremos con las transferencias federales, puesto que constituyen el mayor monto de ingresos que las Entidades Federativas perciben en cada ejercicio fiscal. Así, comenzaremos con el sistema de participaciones federales, en donde le daremos prioridad al Fondo General de Participaciones, ya que se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable; y seguiremos con el sistema de aportaciones federales. Cabe destacar que se estima que para el ejercicio fiscal de 2012, estos dos recursos representarán el 73.11% de los ingresos totales en promedio nacional que obtendrán las Entidades.<sup>104</sup>

También analizaremos dos fuentes de ingresos establecidos en favor de las Entidades Federativas hace apenas unos años en la legislación fiscal de carácter federal, nos referimos a los impuestos cedulares, sustentados en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y a las cuotas adicionales, sustentadas en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Finalmente haremos el análisis de una de las fuentes de ingresos que más preocupaciones ha generado en el entorno económico del país, es el caso de la deuda, más en específico el de la deuda pública que han contraído las Entidades Federativas en los últimos años.

---

<sup>104</sup> Cfr. De la O Hernández, Xóchitl Livier, *¿Cómo Serán los Ingresos de las Entidades Federativas para 2012?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 174: Enero - Febrero de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012, p. 19. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec174.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

## 2.1. Fondo General de Participaciones

Como sabemos, una de las principales fuentes de ingresos de las Entidades Federativas la constituyen las participaciones federales que reciben de la recaudación de ciertos ingresos federales. Se estima que representarán el 36.82% de sus ingresos totales en promedio nacional para el ejercicio fiscal de 2012.<sup>105</sup>

Como bien lo señala el Pleno de la SCJN:

“La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.”<sup>106</sup>

El sistema de participaciones federales tiene su fundamento constitucional en el artículo 73, fracción XXIX, punto 5o., de la Constitución Federal, pues establece que las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales que referimos en el capítulo I de esta tesis, en la proporción que la ley secundaria federal determine, es decir, de conformidad con el artículo 1o. de la LCF, las Entidades Federativas que estén adheridas al SNCF participarán en el total de los ingresos federales que señale la referida ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

---

<sup>105</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>106</sup> P./J. 7/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 630.

De conformidad con la LCF, las participaciones en ingresos federales que reciben las Entidades Federativas se entregan a través de los siguientes fondos:

1. Fondo General de Participaciones (FGP)

El FGP se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; más el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas por concepto de bases especiales de tributación, monto que se actualiza en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación (CFF), desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución.

No se incluyen en la RFP los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluyen en la RFP los incentivos económicos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN); ni la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) en el que participan las Entidades Federativas; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la LIEPS; ni las cantidades que se distribuyan a las Entidades de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de la LCF; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El cálculo de la distribución del FGP se efectúa a partir del 2008, con motivo de reformas a la LCF en el 2007,<sup>107</sup> conforme a los artículos 2o., 5o. y 7o. de la LCF, y se distribuye tomando en cuenta la participación que en el FGP la Entidad Federativa de que se trate recibió en 2007, más el crecimiento del FGP para el año de que se trate con respecto al de 2007, dicho crecimiento, de acuerdo con la LCF y la SHCP, se divide para su distribución en tres partes:

- La primera parte significa el 60% del citado crecimiento y se distribuye con el coeficiente que resulte de aplicar el primer factor (C1) de la fórmula establecida en el artículo 2o. de la LCF, la cual contempla como variables la última información oficial dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), relativa al Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) y la población que tenga cada Entidad Federativa, que se haya dado a conocer en el ejercicio de que se trate.
- La segunda parte significa el 30% del mencionado crecimiento y se distribuye con el coeficiente que resulte de aplicar el segundo factor (C2) de la fórmula establecida en el artículo 2o. de la LCF, la cual incluye un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la Entidad Federativa correspondiente contenidos en la última cuenta pública oficial y la población que tenga cada Entidad, que se haya dado a conocer en el ejercicio de que se trate.
- La tercera parte significa el 10% del referido crecimiento y se distribuye con el coeficiente que resulte de aplicar el tercer factor (C3) de la fórmula establecida en el artículo 2o. de la LCF, la cual considera la recaudación de los impuestos y derechos locales de la Entidad Federativa correspondiente contenidos en la última cuenta pública oficial y la población que tenga cada Entidad, que se haya dado a conocer en el ejercicio de que se trate.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección). *Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 21 de diciembre de 2007, pp. 3-4 y 9.

<sup>108</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección). *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos, estimados, que recibirá cada*

## 2. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

Las Entidades Federativas participan en el 20% de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y en el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados, en cada ejercicio fiscal.

## 3. Fondo de Fiscalización

Este Fondo se integra con el 1.25 % de la RFP de cada ejercicio fiscal, para reconocer las funciones de fiscalización que realizan las Entidades Federativas.

## 4. Fondo de Compensación

Mediante este Fondo se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo, la cual se distribuye entre las 10 Entidades Federativas que, de acuerdo con la última información oficial del INEGI, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las Entidades en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al SNCF y hayan celebrado convenio de colaboración administrativa con la SHCP.<sup>109</sup>

## 5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos

Este Fondo se conforma con 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, y se

---

*entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal de 2012.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 31 de enero de 2012, pp. 7 y 8.

<sup>109</sup> De conformidad con la reforma, publicada en el DOF (Primera Sección) el 12 de diciembre de 2011, al Artículo Segundo, fracción III, tercer párrafo, y al Artículo Sexto, fracción III, del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, publicado en el DOF (Primera Sección) el 21 de diciembre de 2007, a partir del 1 de enero de 2015, quedará derogada la fracción I del artículo 4o.-A de la LCF, y por lo tanto las cuotas federales aplicables a la venta final de gasolinas y diesel, previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la LIEPS, se disminuirán en una proporción de 9/11 para quedar en 2/11, la cual se destinará al Fondo de Compensación.

distribuye entre las Entidades Federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

Del total de los recursos que reciban las Entidades Federativas de cada Fondo, deben entregar, como mínimo el 20% que les corresponda, a sus municipios o a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según el caso.

Ahora, es importante señalar que las participaciones que reciben las Entidades Federativas en cada ejercicio fiscal no son fijas sino variables, pues dependiendo del monto de la RFP que obtenga el Gobierno Federal en los rubros que integran el sistema de participaciones se distribuyen las participaciones. Dicho monto se señala en el Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, por concepto de gasto federalizado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año.

Al respecto, el Pleno de la SCJN nos señala lo siguiente:

“Los artículos 2o., 7o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participación Federal se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; dicho fondo se determina por ejercicio fiscal, haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior y las entidades reciben cada mes, como anticipo a cuenta de participaciones las cantidades correspondientes; cada cuatro meses la Federación debe realizar un ajuste de las participaciones, atendiendo a la recaudación obtenida en dicho lapso y en caso de existir diferencias las liquidará dentro de los dos meses siguientes; y, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia de ajuste de participaciones federales que correspondan, estas últimas son inembargables y no pueden afectarse, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, sólo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación; por ese motivo, la Federación,

cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes...”<sup>110</sup>

A continuación haremos un análisis de las participaciones que las Entidades Federativas han recibido del FGP durante los ejercicios fiscales 2008, 2009, 2010 y 2011, ya que éste representa uno de los mayores ingresos distribuidos entre las Entidades Federativas, al estar constituido con el 20% de la RFP.

Con respecto a la distribución del FGP en el ejercicio fiscal de 2008, del cuadro 1 podemos señalar que las participaciones entregadas del FGP del 2008 a las Entidades Federativas con respecto a las entregadas en el 2007 aumentaron en términos reales un 21%.

Con respecto a la distribución del FGP en el ejercicio fiscal de 2009, del cuadro 2 podemos señalar que las participaciones entregadas del FGP del 2009 a las Entidades Federativas con respecto a las entregadas en el 2008 disminuyeron en términos reales un 20%, esto fue con motivo de la crisis económica y financiera internacional del 2009.

Con respecto a la distribución del FGP en el ejercicio fiscal de 2010, del cuadro 3 podemos señalar que las participaciones entregadas del FGP del 2010 a las Entidades Federativas con respecto a las entregadas en el 2009 sólo aumentaron en términos reales un 14%.

Por último, con respecto a la distribución del FGP en el ejercicio fiscal de 2011, del cuadro 4 podemos señalar que las participaciones entregadas del FGP del 2011 a las Entidades Federativas con respecto a las entregadas en el 2010 aumentaron en términos reales sólo un 7%.

---

<sup>110</sup> P./J. 54/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, enero de 2003, p. 1447.

## Cuadro 1

**Fondo General de Participaciones de enero a diciembre de 2008 y su comparación con el mismo periodo de 2007.**

Millones de pesos

Entidad	2007 <sup>1/</sup>	2008 <sup>p/</sup>	Variación		
			Nominal		Real
			Absoluta	Relativa %	%
Aguascalientes	3,000	3,717	718	24	18
Baja California	7,473	9,509	2,036	27	21
Baja California Sur	1,891	2,265	374	20	14
Campeche	2,644	3,174	530	20	14
Coahuila	6,303	7,986	1,682	27	21
Colima	1,936	2,325	389	20	14
Chiapas	11,753	14,633	2,880	25	18
Chihuahua	7,433	9,707	2,274	31	24
Distrito Federal	31,907	39,761	7,854	25	19
Durango	3,409	4,369	960	28	22
Guanajuato	10,088	13,362	3,274	32	26
Guerrero	5,781	7,698	1,917	33	27
Hidalgo	4,650	6,125	1,475	32	25
Jalisco	17,055	21,519	4,465	26	20
México	32,939	43,375	10,435	32	25
Michoacán	7,413	9,903	2,490	34	27
Morelos	3,784	4,813	1,029	27	21
Nayarit	2,547	3,177	630	25	19
Nuevo León	12,280	15,469	3,190	26	20
Oaxaca	6,320	8,447	2,126	34	27
Puebla	10,380	13,973	3,593	35	28
Querétaro	4,496	5,574	1,078	24	18
Quintana Roo	3,143	3,937	795	25	19
San Luis Potosí	4,931	6,392	1,461	30	23
Sinaloa	6,402	8,113	1,712	27	21
Sonora	6,747	8,471	1,725	26	19
Tabasco	10,543	12,319	1,776	17	11
Tamaulipas	7,508	9,314	1,806	24	18
Tlaxcala	2,686	3,363	677	25	19
Veracruz	16,015	20,531	4,516	28	22
Yucatán	4,120	5,272	1,152	28	22
Zacatecas	3,133	4,006	872	28	22
<b>Total</b>	<b>260,710</b>	<b>332,598</b>	<b>71,888</b>	<b>28</b>	<b>21</b>

<sup>p/</sup> Cifras preliminares<sup>1/</sup> Incluye primera, segunda y tercera parte, mas bases especiales de tributación, diferencias del tercer ajuste cuatrimestral y diferencias del ajuste definitivo del año anterior.Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP. <sup>111</sup>

<sup>111</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre de 2008*. México, 2009, p. 24. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/2008/Paginas/Enero-Diciembre.aspx>

## Cuadro 2

**Fondo General de Participaciones de enero a diciembre de 2009 y su comparación con el mismo periodo de 2008.**

Millones de pesos

Entidad	2008	2009 <sup>1/</sup>	Variación		
			Nominal		Real
			Absoluta	Relativa %	%
Aguascalientes	3,717	3,187	-530	-14	-19
Baja California	9,509	8,054	-1,455	-15	-20
Baja California Sur	2,265	2,007	-258	-11	-16
Campeche	3,174	2,821	-353	-11	-16
Coahuila	7,986	6,815	-1,171	-15	-19
Colima	2,325	2,046	-279	-12	-16
Chiapas	14,633	12,654	-1,979	-14	-18
Chihuahua	9,707	8,054	-1,653	-17	-21
Distrito Federal	39,761	34,328	-5,432	-14	-18
Durango	4,369	3,683	-686	-16	-20
Guanajuato	13,362	10,869	-2,493	-19	-23
Guerrero	7,698	6,272	-1,426	-19	-23
Hidalgo	6,125	5,035	-1,090	-18	-22
Jalisco	21,519	18,175	-3,344	-16	-20
México	43,375	35,644	-7,731	-18	-22
Michoacán	9,903	8,018	-1,885	-19	-23
Morelos	4,813	4,085	-728	-15	-19
Nayarit	3,177	2,733	-444	-14	-18
Nuevo León	15,469	13,392	-2,078	-13	-18
Oaxaca	8,447	6,851	-1,596	-19	-23
Puebla	13,973	11,343	-2,630	-19	-23
Querétaro	5,574	4,746	-828	-15	-19
Quintana Roo	3,937	3,360	-577	-15	-19
San Luis Potosí	6,392	5,275	-1,117	-17	-22
Sinaloa	8,113	6,830	-1,283	-16	-20
Sonora	8,471	7,047	-1,425	-17	-21
Tabasco	12,319	11,341	-978	-8	-13
Tamaulipas	9,314	7,902	-1,412	-15	-19
Tlaxcala	3,363	2,881	-482	-14	-19
Veracruz	20,531	17,072	-3,459	-17	-21
Yucatán	5,272	4,440	-831	-16	-20
Zacatecas	4,006	3,376	-630	-16	-20
<b>Total</b>	<b>332,598</b>	<b>280,334</b>	<b>-52,264</b>	<b>-16</b>	<b>-20</b>

<sup>1/</sup> Incluye diferencias del tercer ajuste cuatrimestral, ajuste definitivo del año anterior, diferencias del primer y segundo ajuste cuatrimestral del ejercicio.

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP. 112

<sup>112</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre de 2009*. México, 2010, p. 24. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/2009/Paginas/Enero-Diciembre.aspx>

## Cuadro 3

**Fondo General de Participaciones de enero a diciembre de 2010 y su comparación con el mismo periodo de 2009.**

Millones de pesos

Entidad	2009	2010 <sup>p/</sup>	Variación		Real %
			Nominal		
			Absoluta	Relativa %	
Aguascalientes	3,187	3,693	506	16	11
Baja California	8,054	9,500	1,445	18	13
Baja California Sur	2,007	2,263	256	13	8
Campeche	2,821	3,216	396	14	9
Coahuila	6,815	8,000	1,185	17	13
Colima	2,046	2,312	266	13	8
Chiapas	12,654	14,825	2,171	17	12
Chihuahua	8,054	9,618	1,564	19	15
Distrito Federal	34,328	39,459	5,131	15	10
Durango	3,683	4,385	702	19	14
Guanajuato	10,869	13,242	2,372	22	17
Guerrero	6,272	7,635	1,363	22	17
Hidalgo	5,035	6,127	1,093	22	17
Jalisco	18,175	21,530	3,355	18	14
México	35,644	43,617	7,973	22	17
Michoacán	8,018	9,838	1,820	23	18
Morelos	4,085	4,818	733	18	13
Nayarit	2,733	3,182	449	16	12
Nuevo León	13,392	15,515	2,124	16	11
Oaxaca	6,851	8,440	1,590	23	18
Puebla	11,343	13,899	2,556	23	18
Querétaro	4,746	5,544	798	17	12
Quintana Roo	3,360	3,952	592	18	13
San Luis Potosí	5,275	6,404	1,129	21	17
Sinaloa	6,830	8,064	1,234	18	13
Sonora	7,047	8,168	1,121	16	11
Tabasco	11,341	12,378	1,037	9	5
Tamaulipas	7,902	9,366	1,465	19	14
Tlaxcala	2,881	3,364	483	17	12
Veracruz	17,072	20,682	3,610	21	16
Yucatán	4,440	5,272	831	19	14
Zacatecas	3,376	4,000	624	18	14
<b>Total</b>	<b>280,334</b>	<b>332,308</b>	<b>51,974</b>	<b>19</b>	<b>14</b>

<sup>p/</sup> Cifras preliminares

Incluye diferencias del tercer ajuste cuatrimestral y ajuste definitivo del año anterior, primer y segundo ajuste cuatrimestral del ejercicio.

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP. <sup>113</sup>

<sup>113</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre de 2010*. México, 2011, p. 23. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/2010/Paginas/Enero\\_Diciembre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/2010/Paginas/Enero_Diciembre.aspx)

## Cuadro 4

## Fondo General de Participaciones de enero a diciembre de 2011 y su comparación con el mismo periodo de 2010.

(Millones de pesos)

Entidad	2010	2011 <sup>p/</sup>	Variación		
			Nominal		Real
			Absoluta	Relativa %	%
Aguascalientes	3,693	4,084	391	11%	7%
Baja California	9,500	10,273	774	8%	5%
Baja California Sur	2,263	2,527	264	12%	8%
Campeche	3,216	3,198	-18	-1%	-4%
Coahuila	8,000	8,629	629	8%	4%
Colima	2,312	2,531	218	9%	6%
Chiapas	14,825	16,214	1,389	9%	6%
Chihuahua	9,618	10,428	810	8%	5%
Distrito Federal	39,459	42,695	3,236	8%	5%
Durango	4,385	4,869	484	11%	7%
Guanajuato	13,242	15,177	1,935	15%	11%
Guerrero	7,635	8,930	1,296	17%	13%
Hidalgo	6,127	6,890	763	12%	9%
Jalisco	21,530	23,876	2,346	11%	7%
México	43,617	48,990	5,372	12%	9%
Michoacán	9,838	11,168	1,329	14%	10%
Morelos	4,818	5,476	658	14%	10%
Nayarit	3,182	3,588	406	13%	9%
Nuevo León	15,515	16,892	1,376	9%	5%
Oaxaca	8,440	9,572	1,132	13%	10%
Puebla	13,899	15,381	1,482	11%	7%
Querétaro	5,544	6,088	544	10%	6%
Quintana Roo	3,952	4,262	310	8%	4%
San Luis Potosí	6,404	7,186	782	12%	9%
Sinaloa	8,064	8,889	825	10%	7%
Sonora	8,168	9,078	911	11%	7%
Tabasco	12,378	12,763	385	3%	0%
Tamaulipas	9,367	9,902	535	6%	2.2%
Tlaxcala	3,364	3,687	324	10%	6%
Veracruz	20,682	22,995	2,314	11%	8%
Yucatán	5,272	5,869	598	11%	8%
Zacatecas	4,000	4,559	559	14%	10%
<b>Total</b>	<b>332,308</b>	<b>366,666</b>	<b>34,358</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>

<sup>p/</sup> Cifras preliminares

Incluye diferencias por el tercer ajuste cuatrimestral y ajuste definitivo del año anterior, primer y segundo ajuste cuatrimestral de 2011.

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre de 2011*. México, 2012, p. 23. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/2011/Paginas/Enero-Diciembre.aspx>

De acuerdo con esta información, podemos concluir que, en términos generales, las participaciones federales del ejercicio fiscal de 2008 a distribuir entre las Entidades Federativas aumentaron en términos reales un 21% con respecto a las del ejercicio fiscal de 2007, pero para el ejercicio fiscal de 2009 presentaron una disminución del 20% en términos reales, con motivo de la crisis económica y financiera internacional de 2009. Para los ejercicios fiscales 2010 y 2011, si bien es cierto que las participaciones federales entregadas a las Entidades Federativas tuvieron un crecimiento, esto no ha significado un aumento considerable de las participaciones federales en términos reales, debido a que, como lo hemos constatado en los cuadros 3 y 4, ha sido muy débil el crecimiento de las participaciones federales con respecto a las entregadas en el 2008.

Efectivamente, esto ha propiciado que las Entidades Federativas cuenten con mayores recursos; sin embargo, han marcado más su dependencia financiera en los recursos federales, además de que en realidad no se ha logrado disminuir el desequilibrio fiscal que existe entre las Entidades, pues los recursos federales transferidos vía participaciones tienden a favorecer a las Entidades con mayor capacidad recaudatoria.

Por ello, se requiere revisar la fórmula de distribución del FGP, con el fin de que, al distribuir los recursos entre las Entidades Federativas, se consideren tanto sus necesidades económicas y sociales como la aportación que cada una hace al crecimiento económico del país, y no sólo el esfuerzo recaudatorio de las Entidades, el número de habitantes y el PIB estatal, el cual, de acuerdo a un ejercicio estadístico sencillo, "...muestra que el coeficiente de correlación entre el PIB y las participaciones recibidas es de apenas 0.11. Es decir, que las participaciones que reciben los estados no dependen en gran medida del PIB estatal, por lo que van en contra de lo que la teoría establece como el ideal de las transferencias no condicionadas."<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Velázquez Guadarrama, César. *Federalismo y Gasto Público: ¿A quién debemos echarle la culpa?* Centro de Análisis de Políticas Públicas. México Evalúa. México, s.a., p. 14. Disponible en: [http://www.mexicoevalua.org/descargables/1055ff\\_Federalismo-y-gasto-publico-CesarVlzqz.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/1055ff_Federalismo-y-gasto-publico-CesarVlzqz.pdf)

## 2.2. Fondos de Aportaciones

Otra de las principales fuentes de ingresos de las Entidades Federativas la constituyen las aportaciones federales que están señaladas en la LCF y en el PEF de cada año. Se estima que éstas representarán el 36.29% de sus ingresos totales en promedio nacional para el ejercicio fiscal de 2012.<sup>116</sup>

La LCF prevé, en su artículo 25, este tipo de transferencias que la Federación aporta a las Entidades Federativas y que constituyen el concepto de aportaciones. Éstas son definidas por dicha ley como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las Entidades Federativas y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley.

A continuación estudiaremos brevemente los antecedentes históricos de los fondos de aportaciones.

Pues bien, con motivo de los recursos que la Federación estaba aportando para mejorar el desarrollo de las actividades que se habían descentralizado a las Entidades Federativas, se propuso al Congreso de la Unión, en 1997, la adición del Capítulo V a la LCF, que se denominaría “Fondos de Aportaciones Federales”.

Así, el 29 de diciembre de 1997, se publicó en el DOF el decreto que adicionó el Capítulo V a la LCF, denominado “Fondos de Aportaciones Federales”, contenido en los artículos 25 al 42. Dicho decreto entró en vigor el 1o. de enero de 1998.<sup>117</sup>

Es así como a finales del año de 1999 se comienzan “...a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones” en la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen estos Fondos, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, porque los acuerdos y convenios de descentralización (ver cuadro

---

<sup>116</sup> Cfr. De la O Hernández, Xóchitl Livier, *op. cit.*, nota 104, p. 19.

<sup>117</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección). *Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 29 de diciembre de 1997, s/p.

5) a través de los cuales ya se transferían recursos a las Entidades Federativas y municipios, toman una nueva figura legal al establecerse la obligación de transferir estos recursos y la permanencia de ellos en una ley federal.”<sup>118</sup>

Cuadro 5

<b>Acuerdos y Convenios de Descentralización</b>
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).
Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS).
Convenios de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF: desayunos escolares).
Convenios de Desarrollo Social (para el ejercicio de los recursos del Ramo 26 para infraestructura básica).
Convenios de Coordinación para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas en general (CAPFCE).
Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública.
Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (CONALET).
Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA).

De esta forma, con independencia de las participaciones a las Entidades Federativas y municipios en la RFP, se constituyeron, en principio, en beneficio de dichas Entidades y, en su caso, de los municipios, con cargo a recursos de la Federación, los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Posteriormente, “...con el objetivo de atender la demanda de fortalecimiento del denominado nuevo federalismo, en noviembre de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones, para el ejercicio fiscal 1999, encaminados a coadyuvar con las Entidades Federativas y, en su caso, con los municipios a las actividades de:

<sup>118</sup> Convención Nacional Hacendaria, *op. cit.*, nota 66, pp. 102 y 103.

Educación Tecnológica y de Adultos, y la Seguridad Pública...”,<sup>119</sup> constituyéndose así los siguientes fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- II. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Por último, el 27 de diciembre de 2006 se publica en el DOF un decreto<sup>120</sup> que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LCF, destacando al respecto la adición de un nuevo fondo de aportación, el cual se denomina: “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.

Así pues, a partir de 2006, quedan finalmente constituidos los siguientes ocho Fondos de Aportaciones Federales:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF);
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Como sabemos, las aportaciones federales, y en particular las del Ramo 33, están reguladas por la LCF, y junto con la Ley de Ingresos de la Federación (LIF),

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, pp. 103 y 104.

<sup>120</sup> *Cfr.* Diario Oficial de la Federación (Cuarta sección). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 27 de diciembre de 2006, pp. 75-79.

permiten calcular mediante fórmulas y coeficientes los montos que serán destinados a los gobiernos locales, para que a través del decreto del PEF para el ejercicio fiscal de cada año se establezcan los criterios generales para la asignación del gasto programable destinado a las aportaciones federales correspondientes para cada Entidad Federativa y sus municipios, en su caso.

En el cuadro 6 apreciaremos que el monto de las aportaciones federales para los ejercicios fiscales 2008, 2009, 2010 y 2011, así como para los Fondos respectivos, fueron aumentando gradualmente, esto en principio es bueno porque las Entidades Federativas cuentan con más recursos para atender y proporcionar algunos de los principales servicios públicos que requiere su población, sin embargo esto refleja más su dependencia financiera con respecto a las transferencias federales.

Cuadro 6

**Resumen de las aportaciones federales entregadas en los ejercicios fiscales 2008, 2009, 2010 y 2011**

(Millones de pesos)

Fondo	2008	2009	2010	2011
FAEB	225,876	235,262	249,085	262,719
FASSA	47,690	49,742	53,097	59,628
FAIS	38,297	39,881	41,387	46,460
FORTAMUN-DF	39,252	40,875	42,418	47,618
FAM	12,470	12,985	13,475	15,128
FAETA	4,257	4,473	4,692	5,029
FASP	6,000	6,917	6,917	7,124
FAFEF	21,446	22,333	23,176	26,018
<b>Total</b>	<b>395,287</b>	<b>412,467</b>	<b>434,246</b>	<b>469,724</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

Otro aspecto importante, con respecto a las fórmulas de distribución de los Fondos de Aportaciones Federales, es que se ha señalado que sus fortalezas son:

- a) en algunos casos, el monto y la distribución están fijados en la ley,
- b) control de presiones presupuestales,
- c) diversas fórmulas para distintos tipos de necesidades de las Entidades Federativas, y

d) fortalecimiento de los municipios.<sup>121</sup>

Y sus debilidades son:

- a) en algunos casos, el monto y la distribución están fijados inercialmente,
- b) a diferencia de las participaciones, el monto es rígido al ligarse a la estimación de la RFP, y
- c) no devuelven totalmente responsabilidades.<sup>122</sup>

Es importante destacar que se distribuye a las Entidades Federativas cerca del 26% de la RFP que se obtiene en cada ejercicio fiscal, por concepto de Fondos de Aportaciones Federales.<sup>123</sup>

Es así como las aportaciones federales se constituyeron para las Entidades Federativas y los municipios como un mecanismo presupuestario diseñado para que la Federación obligatoriamente les transfiera recursos que les permita fortalecer su hacienda pública y atender las demandas en varios rubros que deben cubrir, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF.

Ahora es momento de analizar cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales.

### **2.2.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal**

Como parte de la descentralización educativa, iniciada en 1992, surgió, en 1997, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que está constituido con recursos complementarios y de apoyo que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las Entidades Federativas a través de los Ramos 25 y 33 del PEF, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los

---

<sup>121</sup> Cfr. Hurtado, Carlos. *El presupuesto de egresos de la federación y la descentralización*, en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (coords.), *Coloquio: federalismo fiscal, federalismo social*. Ed. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004, pp. 87 y 88.

<sup>122</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>123</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 114, p. 71.

objetivos que establece la LCF, en lo general, y la Ley General de Educación (LGE) en sus artículos 13 y 16, en lo particular.

Así, los recursos del FAEB están destinados al financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la LGE. Entre las principales funciones establecidas en los mencionados artículos encontramos:

- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública (SEP) determine.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la SEP expida.
- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un Sistema Estatal de Información Educativa coordinado con el Sistema Nacional de Información Educativa.

De conformidad con el artículo 27 de la LCF, el monto del FAEB se determinará cada año en el PEF correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos,

incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

- II. Los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo al PEF durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole las ampliaciones y actualizaciones presupuestarias correspondientes.

“En septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó las reformas del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, con vigencia a partir del ejercicio presupuestal de 2008, con el establecimiento de una fórmula que define las variables y los ponderadores que se deben considerar para la distribución del FAEB en las entidades federativas.

De esa manera, en el Dictamen aprobado se estableció la conveniencia de incluir y reconocer la heterogeneidad entre los estados en el costo de proveer el servicio educativo, por lo que dicho costo se considera como una variable en la nueva fórmula de distribución del fondo hacia las entidades federativas. Las variables y ponderadores que integran la nueva fórmula diseñada, consisten en:

- I. La matrícula pública en educación básica, 50%.
- II. El rezago en gasto federal por alumno, 20%.
- III. El gasto estatal en educación, 20%.
- IV. El índice en calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública, 10%”<sup>124</sup>

Al respecto, la fórmula de distribución del FAEB promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo básico respecto de las variables adicionales a la matrícula pública. Por ello, es necesario analizar, evaluar y modificar los criterios de distribución del Fondo, de tal manera que los recursos del FAEB amplíen las oportunidades educativas y reduzcan las desigualdades entre las Entidades

---

<sup>124</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. T. V.1.1. Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*. México, 2011, p. 7.

Federativas, para así coadyuvar a reducir el rezago educativo e impulsar la calidad educativa.<sup>125</sup>

Todas las Entidades Federativas participan en el FAEB, con excepción del Distrito Federal porque sus servicios de educación básica son proporcionados por la SEP con financiamiento del Ramo General 25 del PEF. “Inicialmente, la SEP proporcionaba dichos servicios por medio de un área específica incluida en su estructura orgánica; a partir de 2005, es mediante un organismo desconcentrado, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), dependiente de la propia SEP como responsable de administrar los recursos y prestar los servicios de educación básica.”<sup>126</sup>

Ahora, respecto a las cantidades asignadas al FAEB, con base en los datos del cuadro 7, podemos señalar que a pesar de que se presentan cambios en el porcentaje de la RFP que se asigna al FAEB, a partir de 2008, los montos asignados al FAEB han ido aumentando, lo cual representa un beneficio para las Entidades Federativas, sobre todo porque al FAEB es al Fondo al cual se le asigna el mayor porcentaje de la RFP con respecto a los demás Fondos.

Cuadro 7

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FAEB	Equivalencia en millones de pesos
2008	14	225,876
2009	17	235,262
2010	15	249,085
2011	14	262,719

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

Con respecto a la distribución del FAEB entre las Entidades Federativas (cuadro 8), en general podemos señalar que a las Entidades en cada ejercicio fiscal, a partir de 2008, se les asignó más aportaciones, salvo el caso de algunas Entidades que obtuvieron una disminución en 2009 (Aguascalientes, Campeche,

<sup>125</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*. México, 2012, p. 30.

<sup>126</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, p. 2.

Hidalgo, Sonora y Tamaulipas), aspecto que no es congruente porque las demás Entidades siempre obtuvieron un aumento. Las Entidades que recibieron más aportaciones del FAEB fueron: Estado de México, Veracruz y Jalisco; mientras que las que recibieron menos fueron: Colima y Baja California Sur.

Cuadro 8  
**FAEB entregados en los ejercicios fiscales 2008, 2009,  
 2010 y 2011 a las Entidades Federativas**  
 (Millones de pesos)

Entidad	2008	2009	2010	2011
Aguascalientes	3,105	3,082	3,263	3,367
Baja California	6,942	7,114	7,418	7,874
Baja California Sur	2,080	2,206	2,304	2,393
Campeche	2,920	2,910	3,037	3,162
Coahuila	6,820	6,831	7,165	7,508
Colima	2,049	2,117	2,215	2,290
Chiapas	11,401	12,388	12,988	13,700
Chihuahua	6,931	7,272	7,710	8,166
Distrito Federal	0	0	0	0
Durango	5,064	5,295	5,570	5,809
Guanajuato	8,981	9,920	10,736	11,656
Guerrero	11,295	11,569	12,170	12,640
Hidalgo	7,683	7,623	8,099	8,302
Jalisco	11,767	12,436	13,321	14,432
México	22,209	22,857	24,817	27,176
Michoacán	10,639	11,068	11,676	12,128
Morelos	4,120	4,415	4,649	4,800
Nayarit	3,398	3,547	3,720	3,850
Nuevo León	7,732	8,165	8,730	9,317
Oaxaca	12,137	12,517	13,216	13,701
Puebla	10,279	11,059	11,906	12,875
Querétaro	3,776	3,839	4,039	4,234
Quintana Roo	3,086	3,214	3,345	3,480
San Luis Potosí	7,329	7,353	7,738	7,996
Sinaloa	5,923	6,378	6,712	7,071
Sonora	6,044	6,008	6,303	6,659
Tabasco	5,084	5,440	5,677	6,003
Tamaulipas	8,333	8,223	8,605	8,927
Tlaxcala	2,949	3,093	3,268	3,419
Veracruz	16,851	17,875	18,740	19,412
Yucatán	4,167	4,439	4,672	4,912
Zacatecas	4,782	5,011	5,277	5,461
<b>Total</b>	<b>225,876</b>	<b>235,262</b>	<b>249,085</b>	<b>262,719</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

### 2.2.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

El 29 de diciembre de 1997 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se adiciona y reforma la LCF, con vigencia a partir del 1o. de enero de 1998, en donde se crearon, entre otros, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), cuyo sustento está en el artículo 4 Constitucional, que prevé que la ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las Entidades Federativas en materia de salubridad general, así como en las estrategias y líneas de acción que tuvieron el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, donde se planteó la necesidad de descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios básicos a la población.<sup>127</sup>

El FASSA tiene como principal objetivo disminuir las diferencias que existen en los servicios de salud que se prestan a la población no asegurada, es decir, aquella que no se encuentra incorporada en ningún régimen de seguridad social, mediante la implementación de mecanismos que apoyen las actividades de promoción de la salud y prevención de enfermedades; la mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud; así como el abasto y la entrega de medicamentos.

El artículo 29 de la LCF establece que los recursos económicos que reciban las Entidades Federativas del FASSA deben destinarse para que ejerzan las atribuciones que los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud establecen, entre las que destacan:

- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero.
- La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios, la atención médica y de establecimientos de salud.
- La Protección Social en Salud.
- La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud.

---

<sup>127</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.2.1. Marco de Referencia: *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*. México, s.a., p. 3.

- La atención y el programa de nutrición materno-infantil.
- La salud visual, auditiva y mental.
- La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.
- La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos.
- La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo y alcoholismo.
- La salud ocupacional y el saneamiento básico.
- La prevención y el control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, así como de accidentes.
- La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos.
- La asistencia social.

El monto del FASSA se determina cada año en el PEF correspondiente, a partir de los siguientes elementos:

- I. El inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- II. Los recursos presupuestarios con cargo a las Previsiones para Servicios Personales transferidos durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones autorizadas por incrementos salariales, prestaciones y medidas económicas.

- III. Los recursos presupuestarios transferidos por la Federación durante el ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión.
- IV. Otros recursos que en el PEF se destinen para promover la equidad en los servicios de salud.

“Respecto de los recursos adicionales mencionados en el último punto, su distribución se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, mediante una fórmula per cápita integrada por variables, como mortalidad, marginación y gasto en salud, para otorgar más recursos a las entidades federativas que muestran un mayor rezago.”<sup>128</sup>

Ahora, con base en los datos del cuadro 9, podemos señalar que a pesar de que se presentan cambios en el porcentaje de la RFP que se asigna al FASSA, a partir de 2008, los montos asignados al FASSA han ido aumentando, lo cual representa un beneficio para las Entidades Federativas, aunque a comparación del porcentaje de la RFP que se le asigna al FAEB, al FASSA se le asigna un porcentaje menor.

Cuadro 9

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FASSA	Equivalencia en millones de pesos
2008	3	47,690
2009	4	49,742
2010	3	53,097
2011	3	59,628

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

“El FASSA tuvo un cambio importante, a partir de la puesta en marcha del seguro popular, al distribirse en dos fondos: el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona (FASSA-P) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad (FASSA-C); sin embargo, los criterios de asignación de los recursos al FASSA-C y FASSA-P incluyen variables que la Ley de Coordinación Fiscal (artículos 29, 30 y 31) no consideraba. Actualmente, en el

<sup>128</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.2.1. Marco de Referencia: Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). México, s.a., p. 4.

Reglamento de la Ley General de Salud se establecen los procedimientos para calcular los dos fondos del gasto de salud.”<sup>129</sup>

Por lo anterior, es necesario revisar los elementos, la fórmula de distribución y la asignación de los recursos del FASSA, de tal manera que se incentive la eficiencia y calidad de los servicios de salud; utilizar en la distribución de los recursos del Fondo diagnósticos que identifiquen las carencias en materia de salud que presentan las Entidades Federativas; revisar los mecanismos de transparencia de su asignación y uso; promover la equidad en los servicios; y considerar en su diseño algunos elementos, como podrían ser las condiciones socioeconómicas de las Entidades y los recursos que reciben éstas a través de otras fuentes de financiamiento.<sup>130</sup>

### **2.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) reciban los Estados y los municipios, se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

De acuerdo con el artículo 32 de la LCF, el FAIS se determina anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la RFP. Del porcentaje de la RFP señalado, el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

Los recursos del FISE se deben destinar a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal; y los del FISM se deben destinar a estos rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal,

---

<sup>129</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 125, Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*. México, s.a., p. 7.

<sup>130</sup> *Cfr.* Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.2.1. Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*. México, s.a., p. 23.

electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Adicionalmente, en lo referente al FISM, los municipios pueden gastar hasta un 2% de esos recursos para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional.

Los gobiernos estatales y municipales pueden destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para cubrir gastos indirectos de las obras antes señaladas.

De conformidad con el artículo 34 de la LCF, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), calcula y distribuye el FAIS entre los Estados, de acuerdo con una fórmula y procedimientos sustentados en criterios de pobreza extrema.

“De acuerdo con dicha fórmula, los recursos del FAIS se distribuyen en las entidades con base en la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza en el ámbito nacional. Para ello, se calcula la Masa Carencial de cada entidad, es decir, la suma de carencias de todos los hogares de un estado, mediante un Índice Global de Pobreza (IGP). Este índice es la suma ponderada de cinco componentes de necesidades básicas que miden la diferencia (brecha) entre la situación observada en cada hogar con el nivel que se considera adecuado (normal). Los componentes son: Ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

El cálculo de cada ponderador, parte esencial de la construcción del índice, se basa en el gasto público y privado necesario para satisfacer la norma correspondiente. La metodología empleada cuenta con cuatro características importantes, utiliza indicadores socioeconómicos que identifican a los hogares más pobres, da prioridad a los estados con mayores rezagos en disponibilidad de

infraestructura básica, el hogar es la base de elaboración de la fórmula y parte del hecho de que la pobreza está altamente asociada con la carencia de infraestructura básica”.<sup>131</sup>

Para la obtención de las asignaciones, de acuerdo con la LCF, el Gobierno Federal utiliza la información estadística más reciente publicada por el INEGI, no obstante lo anterior, se considera que el mecanismo y la fórmula de distribución de los recursos del Fondo tienen una elevada inercia que no favorece el mejor cumplimiento de los objetivos del FISE, lo que requiere su adecuación.

Con respecto al FISM, los Estados distribuirán entre sus municipios los recursos de este Fondo, con base en una fórmula igual a la nacional o con base en un método alternativo que utilice indicadores de rezago social y que también define la LCF, y son los siguientes, sumados y ponderados con igual peso cada uno:

- a) población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Ahora, respecto a las cantidades asignadas al FAIS, con base en los datos del cuadro 10, podemos señalar que a pesar de que se presentan cambios en el porcentaje de la RFP que se asigna al FAIS, a partir de 2008, los montos asignados al FAIS han ido aumentando, lo cual representa un beneficio para las Entidades Federativas y sus municipios.

---

<sup>131</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 125, Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)*. México, s.a., pp. 5 y 6.

Cuadro 10

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FAIS	Equivalencia en millones de pesos
2008	2	38,297
2009	3	39,881
2010	2	41,387
2011	3	46,460

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

En general, los recursos del FISE no han constituido un apoyo significativo para los gobiernos estatales, debido a que no se ha orientado exclusivamente al beneficio de la población en rezago y pobreza extrema; no ha alcanzado los niveles deseables en la calidad de su gestión, ni en sus impactos y resultados; asimismo, no se ha logrado la transparencia en su manejo y proceso de rendición de cuentas, por lo que aún existen espacios de oportunidad y mejora que es necesario atender.<sup>132</sup>

#### **2.2.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), reciban los municipios a través de las Entidades Federativas y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal (DF), se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El artículo 36 de la LCF señala que los recursos del FORTAMUN-DF se determinarán anualmente en el PEF con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

<sup>132</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.3.1. Marco de Referencia: Ramo General 33. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE). México, s.a., p. 18.

- a) Con el 2.35% de la RFP, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio. Estos recursos se enterarán mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los Estados.
- b) Al DF y a sus demarcaciones territoriales, los recursos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y municipios, pero calculados con el 0.2123% de la RFP, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio.

Por su parte, el artículo 38 de la LCF establece la forma en que los recursos destinados a los municipios se distribuirán: el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, distribuirá los recursos en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b del artículo 36 de la LCF; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante, de acuerdo con las cifras publicadas por el INEGI.

Ahora, con base en los datos del cuadro 11, podemos señalar que a pesar de que a partir de 2009 no se presentan cambios en el porcentaje de la RFP que se asigna al FORTAMUN-DF, los montos asignados a dicho Fondo han ido aumentando, lo cual representa un beneficio para los municipios y las demarcaciones territoriales del DF.

Cuadro 11

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FORTAMUN-DF	Equivalencia en millones de pesos
2008	2	39,252
2009	3	40,875
2010	3	42,418
2011	3	47,618

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

En términos generales, el FORTAMUN-DF se ha destinado principalmente a nóminas de seguridad pública, gastos de operación del municipio y deuda pública; careciendo este Fondo de una direccionalidad definida para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios y de las demarcaciones del DF, sin dejar de tener en cuenta que falta que la SHCP impulse más la transparencia en cuanto al destino de los recursos del Fondo.<sup>133</sup>

### 2.2.5. Fondo de Aportaciones Múltiples

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) reciban las Entidades Federativas se destinarán exclusivamente 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, 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.

El FAM se determina anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio.

Como se señala en la LCF, la distribución de los recursos del FAM entre las Entidades Federativas se realiza de acuerdo con las reglas y asignaciones que se

<sup>133</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 125, Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)*. México, s.a., p. 25.

establecen en el PEF y que son definidas por las dependencias coordinadoras de los componentes del FAM, en el caso de asistencia social corresponde a la Secretaría de Salud y en el caso de Infraestructura Educativa a la SEP. Estas dependencias son responsables de distribuir los recursos correspondientes al FAM entre las Entidades Federativas.

Al respecto, es urgente definir en la LCF una fórmula para la distribución de los recursos para la asistencia social con el propósito de abatir las brechas que existen entre las Entidades Federativas y combatir algunas de las causas de la extrema pobreza que determina la condición de recibir asistencia, además de incluir incentivos que premien los buenos resultados alcanzados. Asimismo, sería pertinente definir con la mayor precisión posible el destino y los conceptos de gasto a los que se deben destinar estos recursos.<sup>134</sup>

También “Sería conveniente definir una fórmula o criterios para la distribución de los recursos destinados a la infraestructura para la educación básica, media superior y superior en la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, se requiere establecer las previsiones de recursos en el presupuesto de egresos para la infraestructura de educación media superior, a la que no se le han asignado recursos.”<sup>135</sup>

Ahora, en cuanto a los montos asignados al FAM, con base en los datos del cuadro 12, podemos señalar que a pesar de que a partir de 2008 no se presentan cambios en el porcentaje de la RFP que se asigna al FAM, los montos asignados a dicho Fondo han ido aumentando, lo cual representa un beneficio para las Entidades Federativas.

---

<sup>134</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.6.1. Marco de Referencia: *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*. México, s.a., p. 24.

<sup>135</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.6.1. Marco de Referencia: *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*. México, s.a., pp. 24 y 25.

Cuadro 12

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FAM	Equivalencia en millones de pesos
2008	1	12,470
2009	1	12,985
2010	1	13,475
2011	1	15,128

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

En general, las Entidades Federativas han aplicado los recursos del FAM en fines distintos de los señalados por la LCF; por lo tanto, es necesario establecer con precisión que los recursos del Fondo se deben destinar al beneficio de la población en extrema pobreza y desamparo.<sup>136</sup>

### 2.2.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

La descentralización del gasto federal por medio del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), se derivó de la descentralización hacia las Entidades Federativas de los servicios de educación tecnológica, proporcionado por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y de la educación para adultos, coordinado por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

De esta manera, las aportaciones federales que con cargo al FAETA reciban las Entidades Federativas se destinarán como recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asumen de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

De conformidad con el artículo 43 de la LCF, el monto del FAETA se determina anualmente en el PEF, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

<sup>136</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 125, Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*. México, s.a., p. 28.

- I. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- II. Los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el PEF durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente: a) las ampliaciones presupuestarias y b) la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.
- III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del FAETA y su consiguiente distribución, se realizará mediante fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Al respecto, en el caso de los servicios de educación para adultos, la SEP no publica la fórmula para la determinación de los recursos del fondo y su distribución en el DOF, lo que hace necesario que se conozca y que se revisen los criterios y elementos que la integran, con el objeto de que se apliquen criterios de equidad.<sup>137</sup>

Por último, con base en los datos del cuadro 13, podemos señalar que es bajo el porcentaje de la RFP que se asigna al FAETA, aunque los montos asignados a dicho Fondo, a partir de 2008, han tenido un incremento, lo cual es bueno.

---

<sup>137</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 125, Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*. México, s.a., p. 28.

Cuadro 13

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FAETA	Equivalencia en millones de pesos
2008	0	4,257
2009	0	4,473
2010	0.3%	4,692
2011	0.3%	5,029

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

### **2.2.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal**

La creación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se concibe a partir de la consideración y correspondencia de las previsiones consagradas en el artículo 21 de la Constitución Federal, en virtud del cual la función de seguridad pública requiere de la coordinación de acciones de los diferentes órdenes de gobierno, cada uno desde su esfera de competencia, de cuya consolidación deriva el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las aportaciones federales que con cargo al FASP reciban las Entidades Federativas se destinan exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del DF, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; y al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.

También se destinan al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de

readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; y al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

En el PEF de cada ejercicio fiscal se hace la distribución de los recursos federales que integran el FASP entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entrega a las Entidades Federativas el FASP con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de las Entidades; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Ahora, con base en los datos del cuadro 14, podemos señalar que a pesar de que a partir de 2010 se presenta un cambio en el porcentaje de la RFP que se asigna al FASP y que permanece en 2011, los montos asignados a dicho Fondo presentaron un crecimiento, lo cual representa un beneficio para las Entidades Federativas.

Cuadro 14

<b>Ejercicio Fiscal</b>	<b>% de la RFP para el FASP</b>	<b>Equivalencia en millones de pesos</b>
2008	0	6,000
2009	0	6,917
2010	0.4%	6,917
2011	0.4%	7,124

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

Para finalizar, las Entidades Federativas deben fortalecer las acciones de seguimiento y evaluación para el perfeccionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, los cuales deben tener como propósito la difusión y medición en la aplicación del gasto y de su eficiencia operativa, ya que las condiciones de inseguridad que actualmente enfrenta el país obliga a realizar en cada Entidad una gestión financiera del Fondo más eficiente y eficaz.

### **2.2.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas**

En diciembre de 2006, como ya lo habíamos antes referido, en la LCF se incluyó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el cual tiene su antecedente en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). El PAFEF fue incorporado a iniciativa del Legislativo Federal en el PEF para el ejercicio fiscal 2000, con el propósito de fortalecer las haciendas públicas estatales para hacer frente a diversos compromisos, como gasto en obra pública y gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación.<sup>138</sup>

Las Entidades Federativas deben de destinar los recursos del FAFEF para:

- I. La inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

---

<sup>138</sup> Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF)*. CEFP. México, 2006, p. 5. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0522006.pdf>

- II. El saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
- III. Apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de las Entidades Federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. La modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros;
- V. Modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. El fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico;
- VII. Los sistemas de protección civil en las Entidades Federativas;
- VIII. Apoyar la educación pública, y
- IX. Destinarlas a fondos constituidos por las Entidades Federativas para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

El FAFEF se determina anualmente en el PEF correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la RFP. Aunque, con base en los datos del cuadro 15, podemos observar que a pesar de que en 2008, 2010 y 2011 se destina un porcentaje del 1% de la RFP al FAFEF, los montos asignados a dicho Fondo presentaron un crecimiento, lo cual representa un signo positivo para las Entidades Federativas.

Cuadro 15

Ejercicio Fiscal	% de la RFP para el FAFEF	Equivalencia en millones de pesos
2008	1	21,446
2009	2	22,333
2010	1	23,176
2011	1	26,018

Fuente: elaboración propia con base en los Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a diciembre del 2008, 2009, 2010 y 2011, de la SHCP.

De acuerdo con la fórmula, las aportaciones actuales quedan sujetas a una asignación histórica cuyos criterios se desconocen, así como los fines que persigue. Los recursos adicionales se distribuyen de acuerdo con el PIB per cápita, recibiendo las Entidades Federativas con menor PIB per cápita mayores recursos, por lo que esta situación puede generar incentivos negativos respecto del desempeño para la mejora económica de las Entidades. Por esto, es necesario analizar y modificar, en su caso, la fórmula de distribución del FAFEF para definir sus criterios de distribución en función de las necesidades prioritarias de las Entidades; además, se recomienda etiquetar y precisar, en su caso, algunos de los posibles usos de estos recursos.<sup>139</sup>

En términos generales, los recursos del FAFEF han permitido que las Entidades Federativas cuenten con más recursos para la infraestructura y para proporcionar servicios públicos, con la finalidad de mejorar su crecimiento económico y el desarrollo económico; no obstante, estos beneficios todavía no logran niveles adecuados en la calidad de su gestión ni en sus resultados y efectos; igualmente, la transparencia de su manejo en la rendición de cuentas registra deficiencias de calidad y consistencia.<sup>140</sup>

Por otra parte, es muy importante señalar que el 12 de noviembre de 2012, se publicó en la Primera Sección del Diario Oficial, en el apartado de la SHCP, el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad

<sup>139</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 125, Gasto Federalizado, Marco de Referencia: Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). México, s.a., p. 28.

<sup>140</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 124, T. V.9.1. Marco de Referencia: Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). México, s.a., p. 22.

Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno; cuyo principal objetivo es, como bien lo indica el Decreto, armonizar la información financiera de los entes públicos a través de normas contables y lineamientos para la generación de información financiera, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable; transparentar la información financiera de los entes públicos mediante su publicación en sus respectivas páginas de Internet; evaluar la calidad de la referida información, dicha evaluación se llevará a cabo por el Comité Consultivo; así como incorporar el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño.

Aquí es pertinente aclarar que dicho Decreto entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2013 y que el Artículo Tercero Transitorio establece que los entes públicos realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que, en su caso, sean necesarias para dar cumplimiento al Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Asimismo, el Artículo Cuarto Transitorio establece que los entes públicos presentarán de manera progresiva la información financiera en los términos establecidos y cumplirán en su totalidad con la presentación de la información, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, pero en el caso de los entes públicos municipales, éstos deberán cumplir con lo previsto en el Título Quinto de la LGCG, a más tardar el 31 de diciembre de 2014; sin embargo, el Consejo, a solicitud del ente público municipal interesado por conducto de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, podrá determinar, tomando en cuenta el tamaño poblacional, infraestructura y su insuficiente nivel de desarrollo institucional, que será permisible una fecha distinta a la anterior para dar cumplimiento a las señaladas disposiciones, en el entendido de que dicho plazo no podrá exceder del 31 de diciembre de 2015, y que de resultar procedente la solicitud a juicio del Consejo, éste deberá de publicitar la resolución y su justificación por los medios previstos en las obligaciones de transparencia de la LGCG e informar su resolución al

Congreso de la Unión en un plazo de 15 días naturales contados a partir de la fecha de emisión de la misma.

Al tenor de esto y en relación con los fondos de aportaciones federales, de los artículos 66 al 78 del Capítulo IV (De la Información Relativa al Ejercicio Presupuestario), del Título V (De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera), de la LGCG, se establecen varios requisitos que deberán tener en cuenta y aplicar las Entidades Federativa, los municipios, así como las demarcaciones territoriales del DF, para la integración de la información financiera correspondiente a los recurso federales transferidos.

Así, se requerirá de las Entidades Federativas y de los municipios y demarcaciones territoriales del DF, en su caso, cierta información seleccionada y relevante de aspectos relativos al FAEB, FAETA, FASSA, FISM, FORTAMUN-DF, FASP, FAFEF y FAIS, incidiendo sobre todo en su ejercicio y destino, la cual será analizada por la autoridad correspondiente, para el efecto de dar a conocer a dichos entes públicos las irregularidades y emitirles recomendaciones al respecto. En todos los casos la información anteriormente señalada será dada a conocer a la población a través de Internet.

Bajo esta tesitura, el artículo 72 establece que las Entidades Federativas remitirán a la SHCP, a través del sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la información sobre el ejercicio y destino de los recursos federales que reciban dichas Entidades y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del DF, los organismos descentralizados estatales, universidades públicas, asociaciones civiles y otros terceros beneficiarios. Dicha información deberá contener como mínimo los siguientes rubros:

- I. Grado de avance en el ejercicio de los recursos federales transferidos;
- II. Recursos aplicados conforme a reglas de operación y, en el caso de recursos locales, a las demás disposiciones aplicables;
- III. Proyectos, metas y resultados obtenidos con los recursos aplicados, y

IV. La demás información a que se refiere el Capítulo IV, del Título V, de la LGCG.

Asimismo establece que la SHCP dará acceso al sistema de información a la ASF y a las demás instancias de fiscalización, de control y de evaluación federales y de las Entidades Federativas que lo soliciten, con el propósito de que puedan verificar, dentro del marco de sus respectivas atribuciones y conforme a los procedimientos establecidos en las disposiciones legales, el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales.

De esta manera, con las reformas a la LGCG, y como bien lo recomendaba la ASF, se fortalece el mecanismo de transparencia y rendiciones de cuentas en materia de fondos de aportaciones federales; sólo habrá que esperar los resultados y el impacto que se obtendrá al respecto, una vez que ya estén implementados por la legislación de las Entidades Federativas y aplicados por los entes públicos correspondientes, ya que esto va a tardar un tiempo debido a los plazos establecidos en los artículos transitorios del Decreto para su total cumplimiento.

### **2.3. Impuestos cedulares**

Los impuestos cedulares son contribuciones locales que se establecen con base en un impuesto federal, el cual es cobrado, recaudado y administrado por las Entidades Federativas.

El propósito de establecer dichos impuestos es para generar una fuente adicional de ingresos para las Entidades Federativas, para así ayudar a reducir la dependencia financiera que tienen éstas de las transferencias federales.

A continuación estudiaremos la regulación jurídica que tienen los impuestos cedulares en la leyes fiscales federales.

### 2.3.1. Artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Una de las propuestas de la Convención Nacional Hacendaria fue restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, por medio de la creación de un impuesto local, en forma cedular, para las personas físicas que obtuvieran ingresos por: salarios, honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales; el cual tendría una tasa única de entre 2 y 5%, y su base se homologaría a la base del ISR, del cual sería deducible.<sup>141</sup>

Es así como en septiembre de 2004, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión dicha propuesta, el cual fue aprobado por el mismo Congreso en noviembre de 2004 y publicado en el DOF el 1o. de diciembre de 2004, entrando en vigor el 1o. de enero de 2005.<sup>142</sup>

Así, de conformidad con el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), las Entidades Federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los siguientes ingresos que obtengan las personas físicas –sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la SHCP ni del sistema de participaciones del SNCF– cuando dichos impuestos reúnan las siguientes características:

- I. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%.

Las Entidades Federativas podrán gravar dentro del impuesto cedular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

---

<sup>141</sup> Cfr. Conferencia Nacional de Gobernadores, *op. cit.*, nota 89, p. 60.

<sup>142</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección). *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Impuesto al Valor Agregado*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1 de diciembre de 2004, pp. 74 y 75.

Para el caso de que los contribuyentes obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales en dos o más Entidades Federativas, efectuarán el pago del impuesto a cada Entidad en la proporción que representen los ingresos de dicha Entidad respecto del total de sus ingresos.

- II. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%. El impuesto señalado corresponderá a la Entidad Federativa en donde se encuentre ubicado el inmueble de que se trate, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera de dicha Entidad.
- III. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de bienes inmuebles, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%, y se deberá aplicar sobre la ganancia obtenida por la enajenación de inmuebles ubicados en la Entidad Federativa de que se trate, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera de dicha Entidad.
- IV. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%. Las Entidades Federativas que establezcan este impuesto únicamente podrán gravar la utilidad gravable obtenida por los contribuyentes, por los establecimientos, sucursales o agencias que se encuentren en la Entidad de que se trate.

Para el caso de que los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, efectuarán los pagos a cada Entidad en la proporción que representen los ingresos de dicha Entidad respecto del total de sus ingresos.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Cfr. Artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente.

En cuanto a las tasas y la base que aplicarán las Entidades Federativas en los impuestos cedulares, se establece esto: a) podrán establecer distintas tasas dentro de los límites anteriormente citados por cada uno de los impuestos cedulares y b) la base de los impuestos cedulares deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, sin incluir el impuesto cedular.

Las Entidades Federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos cedulares que en su caso se establezcan en su Entidad se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal.

En el periodo que comprende de 2005 a 2012, solamente seis Entidades Federativas han establecido dentro de su sistema tributario algún tipo de impuesto cedular: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo; pero ninguna de ellas ha implementado los cuatro tipos previstos en la LIVA en su ley de ingresos: a) honorarios profesionales, b) arrendamiento de inmuebles, c) enajenación de inmuebles y d) actividad empresarial.<sup>144</sup>

Con base en la leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2012, que tienen establecido algún tipo de impuesto cedular, el tipo de impuesto cedular más utilizado entre ellas es el impuesto cedular por arrendamiento de bienes inmuebles, el cual se ha establecido solamente en cinco Entidades: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca y Nayarit; y por el contrario, el tipo menos utilizado es el impuesto cedular por actividades empresariales, siendo Guanajuato la única Entidad en establecer este tipo de impuesto.

A continuación revisaremos en el cuadro 16 qué tipo de impuesto cedular han establecido y qué tasas impositivas han señalado las únicas seis Entidades Federativas que las han adoptado en su legislación fiscal:

---

<sup>144</sup> Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Evolución de los impuestos cedulares*. CEFP. México, 2012, p. 2. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/mayo/notacefp0282012.pdf>

Cuadro 16

Entidad Federativa / Impuesto cedular	Por la prestación de servicios profesionales	Por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles	Por enajenación de bienes inmuebles	Por actividades empresariales
Chihuahua		5%	5%	
Guanajuato	2%	2%		2%
Guerrero		5%		
Nayarit		3%		
Oaxaca		5%		
Quintana Roo			2%	

Fuente: elaboración propia con base en la leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2012 de las Entidades Federativas, el Código Fiscal de Chihuahua y las leyes hacendarias de Guanajuato, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo.

Ahora bien, en cuanto al porcentaje que representan los ingresos estimados por concepto de impuestos cedulares, de acuerdo con el cuadro 17, notamos que Guanajuato es la Entidad que más ingresos recauda por ello, esto se debe a que ha implementado en su sistema tributario tres tipos de impuestos cedulares (por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles y por actividades empresariales); y por el contrario, Guerrero es la Entidad que menos recauda por concepto de impuesto cedular, al haber implementado sólo el del otorgamiento del uso o goce de bienes inmuebles.

Cuadro 17

Entidad Federativa / Ejercicio Fiscal	2008	2009	2010	2011	2012
	% del total de sus ingresos totales y equivalencia en pesos	% del total de sus ingresos totales y equivalencia en pesos	% del total de sus ingresos totales y equivalencia en pesos	% del total de sus ingresos totales y equivalencia en pesos	% del total de sus ingresos totales y equivalencia en pesos
Chihuahua	0.24% 75,000,000	0.22% 80,360,000	0.18% 69,600,000	0.17% 75,000,000	0.17% 78,000,000
Guanajuato	0.41% 136,366,481	0.38% 143,982,107	0.40% 160,666,017	0.36% 162,540,315	0.36% 172,968,800.84
Guerrero	No se aplicó algún impuesto cedular	0.07% 21,933,700	0.02% 7,200,100	0.01% 7,519,800	0.00% 1,351,700
Nayarit	No se desglosa en la ley de ingresos	0.01% 2,173,000	0.06% 8,392,000	0.06% 9,581,000	0.05% 10,114,413
Oaxaca	0.06% 20,298,517	0.05% 21,328,368	0.05% 22,406,457	0.05% 22,745,211	0.04% 22,745,211
Quintana Roo	0.10% 14,452,176	0.09% 14,111,194	0.05% 9,964,705	0.03% 9,131,195	0.06% 12,257,980

Fuente: elaboración propia con base en las leyes de ingresos de las Entidades Federativas.

Asimismo, notamos en el referido cuadro que para el ejercicio fiscal 2012, Guanajuato estima recaudar por concepto de impuestos cedulares una cantidad que representa cerca del 0.36% del total de sus ingresos totales estimados, siendo así la Entidad con mayor captación por este concepto, mientras que las demás Entidades que los han establecido, su captación de estos impuestos será muy baja, esto se debe principalmente a que sólo han implementado uno o dos tipos de estos impuestos, dejando a un lado la posibilidad de obtener más ingresos adoptando los demás tipos.

Como nos hemos dado cuenta, de acuerdo con los datos que hemos presentado, concluimos que el propósito que se pretendió con la restitución de potestades tributarias para que las Entidades Federativas establecieran los impuestos cedulares en su sistema tributario, con la finalidad de que éstas contaran con una fuente adicional de ingresos, no se ha cumplido, puesto que solamente seis de las treinta y dos Entidades han establecido algún tipo de impuesto cédular a la fecha.

Bajo esta perspectiva, las Entidades Federativas realmente no requieren por ahora mayores potestades tributarias, lo que se necesita es que aprovechen las potestades tributarias con las que cuentan actualmente.<sup>145</sup>

“Por otro lado, la poca participación de los Estados podría estar asociada al tema de deducibilidad del pago del impuesto cédular en el ISR, situación que podría inhibir a las legislaturas locales a adoptar algún tipo de impuesto cédular por el hecho de que esto significaría un incremento de impuestos directo a sus ciudadanos.”<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Cfr. Fernández Pérez, Arturo. *La carga fiscal del país y las potestades tributarias de las Entidades Federativas*, en Bettinger Barrios, Herbert (coord.), *Aspectos de política fiscal*. Ed. Tax Editores Unidos. México, 2010, p. 100.

<sup>146</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *op.cit.*, nota 144, p. 5.

### **2.3.2. Artículo 136 bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta**

El impuesto cedular por actividades empresariales fue establecido en el artículo 136-Bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), el cual fue adicionado a la LISR, dicha adición fue publicada en el DOF en un decreto del 30 de diciembre de 2002; en la fracción IX del artículo segundo de las disposiciones transitorias de la LISR se establece que no será aplicable lo dispuesto en el artículo 136-Bis en aquellas Entidades Federativas que no celebren convenio de coordinación para administrar dicho impuesto en los términos de la LCF ni en aquellas Entidades donde se dé por terminado dicho convenio.<sup>147</sup>

Ahora, de acuerdo con el artículo 136-Bis de la LISR y con independencia de lo dispuesto en el artículo 127 de esta ley, los contribuyentes que tributan en el régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales efectuarán pagos mensuales mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas de la Entidad Federativa en la cual obtengan sus ingresos.

Los pagos mensuales se determinarán aplicando la tasa del 5% al resultado que se obtenga de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la ley antes señalada, para el mes de que se trate, una vez disminuidos los pagos provisionales de los meses anteriores correspondientes al mismo ejercicio fiscal.

El referido pago mensual se podrá acreditar contra el pago provisional determinado en el mismo mes conforme al artículo 127 de la LISR. Los pagos mensuales efectuados también serán acreditables contra el impuesto del ejercicio fiscal.

En cuanto a la aplicación del artículo 127 de la LISR al impuesto local por actividades empresariales, el artículo señala que el pago mensual se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el periodo comprendido

---

<sup>147</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Tercera Sección). *Decreto por el que se establecen, reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 30 de diciembre de 2002, pp. 74-75 y 89.

desde el inicio del ejercicio fiscal y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio y, en su caso, las pérdidas fiscales ocurridas en ejercicios fiscales anteriores que no se hubieran disminuido. Al resultado que se obtenga se le aplicará la tasa del 5%.

En el caso de que el impuesto determinado conforme al artículo 127 de la LISR sea menor al pago mensual que se determine conforme al artículo 136-Bis de la misma ley, los contribuyentes únicamente enterarán el impuesto que resulte conforme al primer artículo citado a la Entidad Federativa de que se trate.

Para efectos del artículo 136-Bis de la LISR, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, efectuarán los pagos mensuales a que se refiere este artículo a cada Entidad Federativa en la proporción que representen los ingresos de dicha Entidad respecto del total de sus ingresos.

### **2.3.3. Artículo 154 bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta**

El impuesto cedular por enajenación de bienes inmuebles fue establecido en el artículo 154-Bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), el cual fue adicionado a la LISR, dicha adición fue publicada en el DOF en un decreto del 30 de diciembre de 2002; en la fracción IX del artículo segundo de las disposiciones transitorias de la LISR se establece que no será aplicable lo dispuesto en el artículo 154-Bis en aquellas Entidades Federativas que no celebren convenio de coordinación para administrar dicho impuesto en los términos de la LCF ni en aquellas Entidades donde se dé por terminado dicho convenio.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 77 y 89.

Ahora, de acuerdo con el artículo 154-Bis de la LISR y con independencia de lo dispuesto en el artículo 154 de esta ley, los contribuyentes que enajenen terrenos, construcciones o terrenos y construcciones, efectuarán un pago por cada operación, aplicando la tasa del 5% sobre la ganancia obtenida, el cual se enterará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas de la Entidad Federativa en la cual se encuentre ubicado el inmueble de que se trate.

El referido pago se podrá acreditar contra el pago provisional que se efectúe por la misma operación en los términos del artículo 154 de la LISR. El pago efectuado también será acreditable contra el impuesto del ejercicio fiscal.

Cuando el pago correspondiente a la Entidad Federativa exceda del pago provisional determinado conforme al artículo 154 de la LISR, únicamente se enterará el impuesto que resulte conforme al citado artículo a la Entidad Federativa de que se trate.

Para el caso de operaciones consignadas en escrituras públicas, los notarios, corredores, jueces y demás fedatarios, que por disposición legal tengan funciones notariales, calcularán el señalado pago bajo su responsabilidad y lo enterarán en las oficinas autorizadas dentro de los quince días siguientes a aquél en que se firme la escritura.

#### **2.4. Cuotas o tasas adicionales, similitudes y diferencias con los impuestos cedulares**

En México, se puede establecer la utilización conjunta de las mismas fuentes impositivas por los dos niveles de gobierno (Federación y Entidades Federativas), en donde ambos pueden aplicar los mismo gravámenes en forma coordinada, puede hacerse mediante la imposición única, la cual se presenta cuando se da la utilización compartida por ambos niveles de gobierno de una misma figura tributaria, a través de fijar cuotas o tasas adicionales, o de establecer la

participación en los impuestos.<sup>149</sup> En este caso, estudiaremos lo concerniente a las cuotas o tasas adicionales.

Actualmente, el sistema de cuotas o tasas adicionales consiste en el establecimiento por parte del nivel superior de imposición –en este caso la Federación– de cuotas o tasas adicionales que se añaden para el pago del impuesto del nivel federal y en favor del nivel inferior de imposición – en esta caso las Entidades Federativas–.

En México, a nivel federal,<sup>150</sup> solamente se aplican cuotas adicionales a la venta final al público en general de gasolinas y diesel, previstas en la LIEPS. Es en el ejercicio fiscal de 2008 cuando entró en vigor el establecimiento de dichas cuotas,<sup>151</sup> con el objeto de fortalecer las haciendas públicas de las Entidades Federativas y dotarlas de recursos en forma expedita hasta en tanto entrara en vigor la reforma constitucional que les permitiera establecer este tipo de impuestos a nivel estatal. Cabe señalar que la reforma constitucional no se ha llevado a cabo.

De esta manera, se establecieron las referidas cuotas en las cantidades siguientes:

CONCEPTO	INCREMENTO MENSUAL	INCREMENTO AL PRECIO FINAL
a) Gasolina Magna	2 centavos a cada litro	36 centavos por litro
b) Gasolina Premium UBA	2.44 centavos a cada litro	43.92 centavos por litro
c) Diesel	1.66 centavos a cada litro	29.88 centavos por litro

Con base en el artículo 4o.-A de la LCF, las Entidades Federativas que tengan derecho a recibir la recaudación de las cuotas por la venta final de gasolinas y diesel deben celebrar convenio de colaboración administrativa con la SHCP, mediante el cual se sujeten, entre otras, al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

---

<sup>149</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Coordinación y colaboración intergubernamental en materia fiscal*, en Carpizo, Jorge (coord.), *Anuario Jurídico VI - 1979*, Ed. UNAM-IIJ, México, 1980, pp. 117 y 118.

<sup>150</sup> A nivel local los Estados establecen cuotas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, a favor de los municipios (artículo 115, fracción IV, inciso a), de la CPEUM).

<sup>151</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, nota 107, pp. 17 y 18.

- a) Administrar la totalidad de la recaudación de las cuotas dentro de su territorio;
- b) Reintegrar a la Federación las cantidades equivalentes a los 2/11 del total recaudado, o bien, autorizar para que ésta compense dichas cantidades contra sus participaciones federales;
- c) Destinar los recursos a la compensación de las pérdidas en participaciones estatales que sufran sus municipios o demarcaciones territoriales, según el caso; y
- d) Incluir en las publicaciones a que se refiere el último párrafo del artículo 6o. de la LCF, el destino de los recursos que corresponderán a sus municipios o demarcaciones territoriales, según el caso, así como acreditar su cumplimiento a la SHCP.

Como ya lo habíamos expresado anteriormente, hasta el ejercicio fiscal 2014, del total recaudado por este concepto, 2/11 partes se destinarán a la creación del Fondo de Compensación y los restantes 9/11 corresponderán a las Entidades Federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando tengan celebrado convenio de colaboración administrativa con la SHCP.

Para ilustrar la relevancia de los citados recursos basta mencionar que el monto de ingresos estimados para 2012 que obtendrán las Entidades Federativas por concepto de cuotas a la venta final de gasolinas y diesel, representan cerca del 56.3% de la recaudación del impuesto sobre nóminas que las Entidades obtuvieron en 2010, y equivalen al 44.4% y al 19.3% de sus impuestos y de sus ingresos propios, respectivamente; además, representan el 66.9% de los montos que destinaron para cubrir obligaciones de su deuda pública, el 15.1% y el 6.9% del gasto que destinan a inversión pública y a servicios personales, respectivamente; esto con base en sus respectivas cuentas públicas de 2010.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Cfr. García Lepe, Carlos y Olivera, Iber Nefalí, *Continúa la Distribución de Cuotas de IEPS a Entidades*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 172: Septiembre - Octubre de 2012. Ed. INDETEC, México, 2011, p. 103. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec172.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

Cabe destacar que través de un Decreto publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2011, se prorroga la vigencia de las cuotas adicionales del IEPS sobre gasolinas y diesel hasta el 1 de enero de 2015.<sup>153</sup> Al respecto, es importante señalar que si bien por el momento esto se pretende prorrogar unos años más, al llegar dicho plazo, las Entidades Federativas deberán tener ya una estrategia tributaria a fin de subsanar la disminución de recursos que se pudiera generar por la ausencia de dichos recursos, en el supuesto de que todavía no se haga una modificación constitucional que les otorgue facultades para establecer contribuciones a la venta final de gasolinas y diesel.

Ahora sí, con base en esta información podemos establecer, en general, las principales similitudes y las principales diferencias que existen entre las cuotas o tasas adicionales y los impuestos cedulares en México:

#### A) Similitudes

- Están establecidas en la legislación fiscal federal.
- Se establecen con respecto a un impuesto federal.
- Se establecen por la legislación fiscal federal el sujeto, el objeto y la base de los impuestos, así como las cuotas o las tasas que se aplicarán.
- No representan doble tributación, al ser impuestos establecidos en el marco de la coordinación fiscal.
- Los recursos obtenidos por dichos conceptos las reciben las Entidades Federativas.

#### B) Diferencias

- Los elementos esenciales de las cuotas adicionales se establecen en la legislación fiscal de carácter federal; mientras que los elementos esenciales de los impuestos cedulares se establecen tanto en la legislación fiscal de carácter local como en la de carácter federal.

---

<sup>153</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección). *Decreto por el que se reforman diversos artículos del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado el 21 de diciembre de 2007*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 12 de diciembre de 2011, p. 20.

- Las cuotas adicionales se establecen en cantidades fijas en la legislación fiscal federal; mientras que las tasas que pueden establecer las Entidades Federativas a los impuestos cedulares, en la legislación fiscal federal se fija el mínimo y el máximo que pueden aplicar.
- Las Entidades Federativas pueden establecer libremente los impuestos cedulares en su legislación fiscal, respetando los parámetros básicos que establece la legislación fiscal federal; mientras que para que se establezcan las cuotas adicionales en favor de las Entidades, éstas deben celebrar convenio de colaboración administrativa con la SHCP y respetar y cumplir los lineamientos que establece la LCF al respecto.
- Las Entidades Federativas recaudan y administran las cuotas adicionales de acuerdo a lo que establece la LCF y el respectivo convenio de colaboración administrativa que celebran con la SHCP; mientras que en el caso de los impuestos cedulares, las propias Entidades recaudan y administran lo captado por este concepto de acuerdo con su legislación fiscal.
- Lo recaudado por concepto de cuotas adicionales debe erogarse en el rubro que señala la LCF; mientras que lo recaudado por concepto de impuestos cedulares puede erogarse en varios rubros conforme al presupuesto de egresos local.

## **2.5. Deuda**

Otra de las fuentes de ingresos de las Entidades Federativas es la deuda que solicitan ante diversas instituciones. La deuda es un ingreso que constituye para las Entidades una operación de crédito, al obligarse a cubrir después de cierto periodo lo adeudado.

La deuda permite a los gobiernos locales obtener más recursos para atender mejor las necesidades sociales, mejorar la prestación de los servicios públicos e invertir en obras públicas productivas.

A continuación analizaremos la deuda local, asimismo señalaremos los problemas y las soluciones que se tienen en esta materia.

### **2.5.1. Deuda pública**

La deuda pública es el conjunto de obligaciones financieras a cargo del sector público, derivadas de la celebración de créditos con instituciones públicas; en el caso de los Estados, éstos solamente pueden contratar deuda pública interna, esto con fundamento en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal.

De conformidad con el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y de acuerdo a los conceptos, las bases y los montos que establezcan las legislaturas locales en su respectiva ley de deuda pública.

Así, la deuda pública de los gobiernos de los Estados y municipios se regula por la legislación local en materia de deuda pública correspondiente, y con respecto a su registro, según el caso, en el artículo 9 de la LCF y el reglamento del referido artículo, siendo la SHCP la encargada de ejercer dicha función.

La deuda pública que puede contraer el Distrito Federal tiene una regulación jurídica distinta, ya que la fracción VIII del artículo 73 constitucional señala que el Congreso Federal tiene facultad para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la LIF, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a la bases de la Ley General de Deuda Pública.

Ahora bien, en el cuadro 18 identificaremos cuáles son los porcentajes estimados que las Entidades Federativas recibirían por concepto de deuda pública, como una fuente de sus ingresos totales, durante los ejercicios fiscales 2011 y 2012.

Cuadro 18

**Endeudamiento como una fuente de ingresos de  
las Entidades Federativas estimados para 2011 y 2012**

Entidad	2011	2012
Aguascalientes	1.29	-
Baja California	2.07	4.4
Baja California Sur	1.73	0.7
Campeche	-	-
Coahuila	-	-
Colima	-	-
Chiapas	-	-
Chihuahua	7.33	5.5
Distrito Federal	3.36	4.2
Durango	3.24	-
Guanajuato	5.31	3.1
Guerrero	1.67	-
Hidalgo	-	9.1
Jalisco	2.24	0.9
México	22.31	5.1
Michoacán	-	-
Morelos	-	-
Nayarit	8.89	25.9
Nuevo León	-	-
Oaxaca	0	-
Puebla	-	-
Querétaro	0.74	-
Quintana Roo	-	-
San Luis Potosí	-	-
Sinaloa	-	5.9
Sonora	0.14	0.1
Tabasco	-	0.1
Tamaulipas	-	-
Tlaxcala	-	-
Veracruz	-	-
Yucatán	5.1	1.3
Zacatecas	2	10.4

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el cuadro elaborado por INDETEC, con base en Leyes de Ingresos Estatales 2011<sup>154</sup> y con el cuadro elaborado por INDETEC, con base en Leyes de Ingresos Estatales 2012.<sup>155</sup>

Por otra parte, el endeudamiento subnacional creció aceleradamente entre 2008 y 2011, de 203,070.2 millones de pesos (mdp) a 390,777.5 mdp, a una tasa nominal de 92.4% y real de 67.9%; y para el cierre de 2011 y el primer semestre de 2012, la deuda pasó de 390,777.5 mdp a 404,409.5 mdp, con un aumento absoluto de 13,632.0 mdp y 2.7% real.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Cfr. De la O Hernández, Xóchitl Livier, *Qué Ingresos Tendrán las Entidades Federativas en 2011*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 67: Enero - Febrero de 2011. Ed. INDETEC, México, 2011, pp. 62-67.

<sup>155</sup> Cfr. De la O Hernández, Xóchitl Livier, *op. cit.*, nota 104, pp. 25-27.

<sup>156</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. ASF, Cámara de Diputados. México, Agosto de 2012, p. 6. Disponible en:

Las principales causas del endeudamiento local y su elevado crecimiento son:

- Elevada dependencia financiera sobre las transferencias federales y debilidad en la recaudación de ingresos propios.
- Limitación de las potestades tributarias locales.
- Política de gasto local con déficit presupuestario y primario crecientes.
- Deficiente, insuficiente e imprecisa regulación de la deuda pública local.
- Falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento.
- Mayor oferta y nuevas opciones para obtener financiamiento con garantía y fuente de pago en las participaciones federales.<sup>157</sup>

En el cuadro 19 observamos que de 2008 a 2011 las variaciones reales con los montos más altos de deuda pública se presentaron en once entidades: Campeche (2,420.5%); Coahuila (1,639.2%); Tamaulipas (552.9%); Morelos (412.9%); Zacatecas (406.0%); Quintana Roo (312.4%); Nayarit (213.7%); Yucatán (199.1%); Veracruz (165.9%); Chihuahua (139.9%) y Baja California Sur (114.9%).

Cabe señalar que el saldo de la deuda pública que se utiliza en el cuadro 19 es el que las Entidades Federativas y municipios registran en la SHCP, en los términos del Reglamento del artículo 9 de la LCF. En este registro no se incluyen todos los pasivos financieros de corto plazo, los contingentes y otras obligaciones que no se consideran deuda pública.

---

[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf)

<sup>157</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011*. ASF, Cámara de Diputados. México, 2011, p. 1. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/AnalisisDeudaPublica\\_EntidadesFedyMunic.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf)

## Cuadro 19

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**  
**SALDOS AL CIERRE DE CADA**  
**AÑO (Millones de**  
**pesos)**

Entidad Federativa	2008	Lugar Nacional	2011	Lugar Nacional	Variación 2011/2008				TMCRA	CNV	
					Absoluta	Lugar Nacional	Nominal %	Real % □			
<b>Total</b>	<b>203,070.2</b>		<b>390,777.5</b>		<b>187,707.3</b>		<b>92.4</b>	<b>67.9</b>	<b>18.9</b>	<b>1.9</b>	
Campeche	35.0	31	1,010.9	31	975.9	26	2,788.3	2,420.5	1	193.2	28.9
Coahuila	1,831.9	22	36,509.6	4	34,677.7	1	1,893.0	1,639.2	2	159.1	19.9
Tamaulipas	1,507.4	25	11,277.3	13	9,769.9	8	648.1	552.9	3	86.9	7.5
Morelos	486.1	30	2,856.9	26	2,370.8	18	487.7	412.9	4	72.5	5.9
Zacatecas	639.6	29	3,708.5	22	3,068.9	15	479.8	406.0	5	71.7	5.8
Quintana Roo	2,756.4	17	13,025.7	11	10,269.3	7	372.6	312.4	6	60.4	4.7
Nayarit	1,539.7	24	5,534.5	16	3,994.8	14	259.5	213.7	7	46.4	3.6
Yucatán	730.9	28	2,504.8	27	1,773.9	20	242.7	199.1	8	44.1	3.4
Veracruz	9,169.7	6	27,938.1	5	18,768.4	3	204.7	165.9	9	38.5	3.0
Chihuahua	6,300.6	11	17,318.6	7	11,018.0	5	174.9	139.9	10	33.9	2.7
Baja California Sur	731.0	27	1,800.0	30	1,069.0	25	146.2	114.9	11	29.0	2.5
Michoacán	6,757.8	8	15,140.6	8	8,382.8	9	124.0	95.5	12	25.0	2.2
Guanajuato	3,801.1	14	8,499.3	15	4,698.2	13	123.6	95.1	13	25.0	2.2
Nuevo León	17,959.9	3	38,590.5	2	20,630.6	2	114.9	87.5	14	23.3	2.1
Colima	1,068.0	26	2,223.0	28	1,155.0	24	108.1	81.6	15	22.0	2.1
Chiapas*	7,069.9	7	14,225.9	9	7,156.0	10	101.2	75.6	16	20.6	2.0
Guerrero	1,773.0	23	3,528.9	23	1,755.9	21	99.0	73.7	17	20.2	2.0
Jalisco	12,309.9	4	24,309.0	6	11,999.1	4	97.5	72.3	18	19.9	2.0
Baja California	6,438.2	9	11,450.7	12	5,012.5	12	77.9	55.2	19	15.8	1.8
San Luis Potosí	2,865.4	16	4,639.8	19	1,774.4	19	61.9	41.3	20	12.2	1.6
Hidalgo	2,466.4	18	3,745.1	21	1,278.7	22	51.8	32.5	21	9.8	1.5
Puebla	6,327.4	10	9,318.2	14	2,990.8	16	47.3	28.5	22	8.7	1.5
Durango	3,153.3	15	4,425.5	20	1,272.2	23	40.3	22.5	23	7.0	1.4
Tabasco	2,068.0	20	2,900.1	25	832.1	27	40.2	22.4	24	7.0	1.4
Aguascalientes	2,440.2	19	3,076.7	24	636.5	30	26.1	10.0	25	3.2	1.3
Distrito Federal	45,579.6	1	56,232.2	1	10,652.6	6	23.4	7.7	26	2.5	1.2
Sonora	11,390.7	5	14,023.9	10	2,633.2	17	23.1	7.1	27	2.4	1.2
Oaxaca	4,544.6	12	5,360.3	17	815.7	28	17.9	2.9	28	1.0	1.2
Sinaloa	4,514.7	13	5,271.4	18	756.7	29	16.8	1.9	29	0.6	1.2
Estado de México	32,838.6	2	38,195.9	3	5,357.3	11	16.3	1.5	30	0.5	1.2
Querétaro	1,975.2	21	2,082.8	29	107.6	31	5.4	(8.0)	31	(2.7)	1.1
Tlaxcala	0.0	32	52.8	32	52.8	32	n.a.	n.a.	32	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información al cuarto trimestre de 2011 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, agosto 2012.

NOTA: La variación real del periodo 2008-2011 fue calculada por la ASF con base en el deflactor de 1.1459.

TMCRA Tasa media de crecimiento real anual.

CNV Crecimiento en número de veces.

\* El estado de Chiapas ha tenido un incremento de su deuda en 13,344.2 mdp al cierre de 2011 respecto de 2006, con una variación real de 1,153.6% (uno de los más altos a nivel nacional en este periodo), una tasa media de crecimiento real anual de 65.8% y un aumento absoluto de 16.1 veces en este lapso.

n.a. No aplicable.

158

<sup>158</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, pp. 11 y 12.

“Al analizar los saldos de la deuda pública de las entidades federativas incluidos los municipios, conforme a lo registrado ante la SHCP, entre 2008 y 2011 se tiene un aumento en términos absolutos de 187,707.3 mdp, del cual 10 entidades concentran el 76.5% del total, como sigue: Coahuila (18.5%); Nuevo León (11.0%); Veracruz (10.0%); Jalisco (6.4%); Chihuahua (5.9%); Distrito Federal (5.7%); Quintana Roo (5.5%); Tamaulipas (5.2%); Michoacán (4.5%), y Chiapas (3.8%).

Por su crecimiento al cierre de 2011 en número de veces respecto de 2008, destacan los estados de Campeche (28.9 veces); Coahuila (19.9 veces); Tamaulipas (7.5 veces); Morelos (5.9 veces); Zacatecas (5.8 veces), y Quintana Roo (4.7 veces), todos en el lapso de 2008 a 2011. Chiapas aumentó su saldo deudor 16.1 veces al comparar su monto en 2011 respecto de 2006.”<sup>159</sup>

En el cuadro 20 observaremos qué saldos de deuda pública han tenido desde el 2009 y tienen hasta el 2do. trimestre de 2012 específicamente las Entidades Federativas. Constatamos que el nivel de endeudamiento de las Entidades ha crecido de manera significativa desde el 2009 hasta el 2do. trimestre de 2012, al pasar de 146,821.70 mdp a 322,950.60 mdp.

Cuadro 20

**Obligaciones financieras de Entidades Federativas y municipios por tipo de deudor**

Saldos al 31 de diciembre del 2009, 2010 y 2011, y al 2do. trimestre de 2012  
(millones de pesos)

Período	2009	2010	2011	2do. trimestre del 2012
Entidades Federativas	146,821.70	248,867.70	316,267.20	322,950.60
Organismo municipales	1,170.30	1,117.90	5,957.90	6,029.40
Municipios	80,833.50	36,708.80	44,124.70	44,859.10
Organismo municipales	1,170.30	1,117.90	5,957.90	6,029.40
<b>Total</b>	<b>252,153.50</b>	<b>314,664.50</b>	<b>390,777.50</b>	<b>404,409.50</b>

Fuente: elaboración propia con base en el registro de deuda pública de Entidades Federativas y municipios, de la SHCP.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 12.

“De manera desagregada por entidad federativa y por tipo de acreedor, con información a diciembre de 2011, se observa que la mayoría de las entidades federativas mantienen sus mayores adeudos con la banca comercial, aunque existen casos que tienen altas proporciones con la banca de desarrollo, emisiones bursátiles, fideicomisos y otros acreedores.”<sup>160</sup>

Al respecto, uno de los problemas a resolver es dar plena transparencia al total de la deuda, de los pasivos contingentes y de las obligaciones financieras a cargo de las Entidades Federativas, a fin de medir más objetivamente su capacidad y la sostenibilidad del servicio de la deuda.

Ahora, el cuadro 21 nos muestra el porcentaje de los recursos presupuestales que asignan los gobiernos estatales para sufragar los compromisos de la deuda estatal. Asimismo nos muestra que a nivel nacional el grado en que se tienen comprometidos los ingresos totales para el pago de obligaciones derivadas del endeudamiento pasó de un 6.7% en 2009 a un 9.4% en 2010; Quintana Roo, Zacatecas, Coahuila, Baja California Sur y Michoacán son quienes más los comprometieron en 2010.

Cabe señalar que la información del cuadro 21 corresponde a los saldos en deuda pública estatal, sin incluir el endeudamiento municipal ni el de los organismos descentralizados, ya que nuestro objeto de estudio lo han estado constituyendo las Entidades Federativas en lo particular.

En el cuadro 22 nos daremos cuenta de cuáles ingresos estatales están más comprometidos al pago de la deuda pública local, de acuerdo a los saldos de hasta el 30 de junio de 2012. El ingreso estatal más comprometido son las participaciones federales; siendo el Distrito Federal, Coahuila, Veracruz y el Estado de México, las Entidades Federativas que más las han comprometido.

---

<sup>160</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, p. 25.

Cuadro 21

**Ingresos Comprometidos al Pago de Deuda  
(Gasto en Deuda Estatal / Ingresos Propios más participaciones)**

Entidad	2009	2010
Aguascalientes	5.7	6
Baja California	2.7	2.6
Baja California Sur	11.9	18.6
Campeche	0.1	5.3
Coahuila	3.4	23.4
Colima	6.9	2.4
Chiapas	2.1	15.8
Chihuahua	4.7	5.9
Distrito Federal	8.5	7.6
Durango	5.3	8.5
Guanajuato	1.6	1.9
Guerrero	4.3	5.7
Hidalgo	4.4	4.8
Jalisco	4.5	6.4
México	18.4	14.9
Michoacán	7.5	17.2
Morelos	4	0.5
Nayarit	4	5.5
Nuevo León	12.9	23.8
Oaxaca	0	0.1
Puebla	1.7	3.6
Querétaro	1.2	0.9
Quintana Roo	18.6	52.5
San Luis Potosí	5.6	3.7
Sinaloa	1.7	1.2
Sonora	4.1	13.5
Tabasco	-	0.9
Tamaulipas	10.3	4.9
Tlaxcala	-	-
Veracruz	-	2.4
Yucatán	2.5	4.2
Zacatecas	9.6	47
<b>Total</b>	<b>6.7</b>	<b>9.4</b>

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC con base en cuentas públicas estatales e información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Cfr. De la O Hernández, Xóchitl Livier. *¿Representa un Riesgo para las Finanzas Públicas el Uso Adecuado de la Deuda Pública Estatal?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 176: Mayo - Junio de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012, p. 25. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec176.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

Cuadro 22

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS POR FUENTE DE PAGO  
(Saldos al 30 de junio de 2012)  
(millones de pesos)

	Gobierno de la Entidad Federativa			
	Total	Participaciones	Aportaciones	Ingresos Propios
<b>T O T A L</b>	<b>404,409.5</b>	<b>280,567.7</b>	<b>2,261.0</b>	<b>40,121.9</b>
Aguascalientes	3,000.0	2,152.9	249.0	0.4
Baja California	12,777.3	5,402.3	0.0	0.0
Baja California Sur	1,677.3	1,256.8	0.0	51.3
Campeche	1,030.8	258.4	35.6	180.0
Coahuila	36,499.6	35,717.5	0.0	0.0
Colima	2,185.7	1,668.1	0.0	0.0
Chiapas <sup>1/</sup>	15,088.1	7,447.9	374.8	5,865.2
Chihuahua <sup>2/</sup>	18,860.2	7,643.0	0.0	9,795.0
Distrito Federal <sup>3/</sup>	54,866.5	53,182.0	0.0	0.0
Durango	4,292.4	2,856.2	456.1	0.0
Guanajuato	8,533.2	3,173.8	0.0	3,493.9
Guerrero	3,257.9	2,594.6	0.0	0.0
Hidalgo	3,650.5	3,534.7	0.0	0.0
Jalisco	26,704.8	14,386.3	0.0	1,400.0
México <sup>4/</sup>	38,307.1	28,652.5	0.0	7.6
Michoacán <sup>5/</sup>	16,472.3	11,230.5	0.0	4,612.0
Morelos	3,016.9	1,542.0	0.0	0.0
Nayarit	5,900.8	3,650.7	367.9	1,293.0
Nuevo León <sup>6/</sup>	40,008.5	16,729.3	0.0	2,364.2
Oaxaca <sup>7/</sup>	5,330.0	1,915.5	0.0	3,129.5
Puebla <sup>8/</sup>	9,687.5	5,820.0	0.0	0.0
Querétaro	1,883.2	1,263.9	0.0	0.0
Quintana Roo	13,641.7	10,728.0	0.0	740.0
San Luis Potosí	4,583.6	4,013.7	127.5	0.0
Sinaloa	5,622.7	3,453.8	0.0	0.0
Sonora	14,701.6	10,670.3	0.0	339.0
Tabasco	2,340.7	1,739.6	0.0	0.0
Tamaulipas <sup>9/</sup>	11,111.4	2,586.0	650.0	5,952.8
Tlaxcala	62.5	0.0	0.0	0.0
Veracruz <sup>10/</sup>	31,815.8	28,974.9	0.0	0.0
Yucatán	2,420.3	2,272.8	0.0	0.0
Zacatecas	5,078.5	4,049.8	0.0	897.9

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y algunas otras Obligaciones reportadas por las Entidades Federativas. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

1./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones bursátiles con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

2./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye seis emisiones en bonos carreteros, garantizados cinco de ellos con fuente de pago propia, y el sexto cuenta con fuente de pago el Impuesto sobre Nómina y como garantía de pago un porcentaje de las participaciones federales.

3./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye nueve emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

4./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM).

5./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

6./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones bursátiles del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión bursátil del Instituto de Control Vehicular y una emisión bursátil de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

7./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares y otra emisión garantizada con Participaciones Federales.

8./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Puebla incluye una emisión bursátil de un organismo estatal, garantizada con ingresos propios.

9./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye un fideicomiso garantizado con el Impuesto sobre Nóminas.

10./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye cuatro emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

162

<sup>162</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Deuda pública de Entidades Federativas y municipios: obligaciones financieras de Entidades Federativas y municipios por tipo de deudor y fuente de pago (2do. trimestre)*. México, 2012. Disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA\\_PUBLICA\\_EFM2012/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM2012/Paginas/2doTrimestre.aspx)

Bajo esta perspectiva, el elevado endeudamiento público representa un riesgo financiero para la sostenibilidad de los financiamientos contratados en el mediano y largo plazos por las Entidades Federativas, así como para las finanzas públicas locales, debido a que los recursos federales constituyen la mayor fuente de sus ingresos totales al año, además de su débil capacidad recaudatoria actual.

“En el marco de este alto endeudamiento, se destaca que para evaluar la justificación y el impacto económico y social del financiamiento contratado, es indispensable transparentar la información sobre el déficit público presupuestario que se requiere financiar, así como sobre el balance primario (ingresos totales sin financiamiento – gastos totales sin servicio de la deuda, y que equivale a los recursos disponibles para solventar la amortización y el costo del endeudamiento en un ejercicio fiscal).”<sup>163</sup>

Estos indicadores permitirán medir la solvencia financiera y determinar la capacidad financiera de las Entidades Federativas para sostener el pago del servicio de la deuda pública y solventar el nivel del gasto público a mediano y largo plazos.

En cuanto a la regulación jurídica de la deuda pública local, se ha constatado que a partir de 2010 la legislación local que incluye límites a la expansión del crédito público de estos órdenes de gobierno ha tenido efectividad, mientras que las Entidades Federativas que no cuentan con disposiciones legales para limitar estas operaciones crecieron a un ritmo prácticamente acelerado con respecto a las demás Entidades.<sup>164</sup>

Bajo este contexto, es urgente que se mejore la regulación jurídica local y federal en materia de deuda pública (concepto, tipos de deuda pública, motivos para su contratación, destinos específicos, montos, fuentes de pago, registro, entre otros elementos), así como su transparencia y rendición de cuentas; para que así la deuda pública sea un medio eficaz y eficiente de financiamiento para atender las

---

<sup>163</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 157, p. 10.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 32.

necesidades sociales y fortalecer las finanzas públicas locales. De esta manera, se racionalizaría mejor el destino de los recursos obtenidos por medio de distintos tipos de financiamiento y se determinaría con más confiabilidad y objetivamente el riesgo financiero que representa su contratación.

### **2.5.2. Deuda privada**

La mayoría de las Entidades Federativas ya cuentan, con mayor o menor amplitud, de un marco jurídico que regula la participación de los particulares en la inversión de infraestructura y la prestación de servicios públicos, generándose con ello una modalidad de deuda privada.

Tal es el caso de los proyectos de Asociaciones Público Privadas, en donde el sector público celebra un contrato de prestación de servicios con un inversionista privado, quien se encargará de realizar la inversión para construir, equipar y dar mantenimiento a la infraestructura.

Es así como a continuación procederemos al análisis de las Asociaciones Público Privadas.

#### **2.5.2.1. Asociaciones Público Privadas**

Las Asociaciones Público Privadas (APP's) representan para las Entidades Federativas una reciente alternativa de financiamiento para la inversión adicional en infraestructura, pues el esfuerzo de inversión que realizan es complementado con capital o recursos privados para el financiamiento de programas y proyectos de infraestructura, permitiendo reducir la brecha entre la necesidad de infraestructura y la capacidad financiera de las Entidades.

Las APP's "Son aquellos proyectos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por

el sector privado con el objetivo de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país.”<sup>165</sup>

En este sentido, las APP´s se basan en una relación contractual entre el sector público y el privado para la ejecución de proyectos de infraestructura y/o prestación de servicios públicos. Éstas pueden tomar diferentes modalidades, en donde la cooperación entre el sector público y el privado se da en varias etapas del proyecto, desde el diseño, construcción, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura.

La modalidad más utilizada son los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), los cuales “...buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente, de conformidad con lo que cada quien sabe, quiere y puede realizar mejor”.<sup>166</sup>

“El esquema de contratación de PPS lo han utilizado los gobiernos estatales y municipales con base en la reforma de su marco jurídico: Oaxaca comenzó la aplicación de los PPS en 2005; sin embargo, debido a que no existe un registro que defina la información pormenorizada que se debe publicar sobre la contratación de PPS, en la que se definan las características de los esquemas de financiamiento aplicados, los términos de las licitaciones y contratos, y el análisis costo-beneficio, entre otros elementos fundamentales, no es posible comprobar su viabilidad, determinar el monto del pago total correspondiente a los mismos, ni estimar el impacto de los compromisos en las finanzas públicas estatales. Debido a estas limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas, es necesario reglamentar los PPS en las entidades federativas.”<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Ortiz Prado, Abel. *Glosario de términos más usuales en contratos de inversión bajo la modalidad de asociación público privada*, en Boletín Financiero, Boletín No. 212. Ed. INDETEC, México, s.a., pp. 4 y 5. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/e-financiero/test.aspx?Bol=212>

<sup>166</sup> Bojórquez León, César. *Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva Opción para el Financiamiento Público Local*, en Revista Hacienda Municipal, Número 95, Ed. INDETEC, México, s.a., p. 4. Disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=104>

<sup>167</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, p. 47.

En el ámbito estatal, al término de 2011, 27 Entidades Federativas ya habían modificado su legislación para realizar PPS, destacando Nayarit por sus aportaciones en la seguridad y certeza jurídica, así como en la modernización de la gestión pública que este tipo de financiamiento puede presentar, al haber promulgado la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit, en noviembre de 2006.<sup>168</sup>

“En las leyes estatales sobre deuda pública se define que las obligaciones derivadas de estos proyectos corresponden a gasto corriente, por lo que es indispensable reglamentar a la brevedad el marco institucional para regular este tipo de proyectos, transparentar su evolución y contratación, revisar su costo-beneficio y la deuda contingente que implican para el erario público subnacional. Adicionalmente, será necesario establecer criterios que den certeza a la sostenibilidad de este tipo de obligaciones en las finanzas públicas.”<sup>169</sup>

Por otra parte, es importante señalar que con la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAAP) en enero de 2012 en el DOF,<sup>170</sup> se crea una regulación jurídica de carácter federal que las Entidades Federativas deben cumplir cuando celebren proyectos de inversión o prestación de servicios en donde estén involucrados mayoritariamente recursos federales.

En efecto, de conformidad con la fracción IV del artículo 4 de la LAAP, se aplicará la ley a proyectos de Asociaciones Público Privadas que realicen las Entidades Federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, con recursos federales, de conformidad con los convenios que celebren con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>168</sup> Cfr. Ortiz Prado, Abel, *op. cit.*, nota 165, p. 1.

<sup>169</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, pp. 101 y 102.

<sup>170</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección). *Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 16 de enero de 2012, pp. 6-32 y 38.

El artículo antes citado señala que se entenderá que los proyectos se realizan con recursos federales cuando los recursos de las Entidades Federativas, municipios y entes públicos, de unas y otros, en su conjunto, sean inferiores en relación con los recursos federales. Para efectos de dicho cómputo no quedan comprendidos los recursos federales correspondientes a los fondos de aportaciones federales.

En lo que se refiere a aspectos económicos y financieros, las Entidades Federativas deben evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto a través de un esquema de Asociación Público Privada (APP), mediante la realización de una evaluación socioeconómica, la cual debe contener un análisis de costo-beneficio; las estimaciones de inversión y recursos, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales; la rentabilidad social del proyecto; así como demostrar su ventaja financiera frente a otros tipos de financiamiento.

Es así como nos damos cuenta que la LAPP ya proporciona una regulación jurídica que permitirá a las Entidades Federativas financiar obras y servicios públicos a través de la participación de los particulares, a fin de acelerar la construcción de carreteras, puertos, hospitales, centros de readaptación social, entre otros.<sup>171</sup>

Para terminar, es importante señalar que deberá emplearse un criterio prudencial a fin de combinar adecuadamente la inversión directa tradicional con la inversión financiada, con el propósito de que las APP's se constituyan en un confiable, seguro, novedoso y productivo medio de financiamiento privado para las Entidades Federativas hoy en día.

---

<sup>171</sup> Cfr. Bojórquez León, César, *Ley de APPs: Implicaciones para las Entidades y Municipios*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 174: Enero - Febrero de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012, p. 113. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec174.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

### **CAPÍTULO III. ESQUEMA DE REGULACIÓN PARA EL FINANCIAMIENTO BURSÁTIL APLICABLE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

En este capítulo analizaremos el proceso de la bursatilización, es decir, qué procedimientos y requisitos deben cumplir las Entidades Federativas para lograr incursionar en el mercado bursátil a través de la emisión y colocación de instrumentos de deuda por medio de un fideicomiso bursátil, en el cual afectan como principal fuente de administración y pago sus participaciones federales.

Asimismo, destacaremos sus ventajas, así como los resultados cuantitativos y cualitativos que han obtenido las Entidades Federativas que lo han llevado a la práctica; pero no dejaremos de soslayar los resultados negativos para las finanzas públicas y el desarrollo económico de las Entidades Federativas, explicando el por qué de esa situación.

De hecho, analizaremos el caso del Estado de Veracruz, para así destacar la falta de regulación jurídica que existe en la bursatilización como alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas.

Finalmente, una vez que hayamos analizado las debilidades de la referida bursatilización, procederemos a proponer controles de endeudamiento local en dicha materia, con la finalidad de que la bursatilización de las participaciones federales constituya una excelente alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas.

#### **3.1. Proceso para bursatilizar**

“La Bursatilización (Securitization) de activos y flujos de efectivo futuros, es un proceso estructurado en el cual, activos similares se agrupan y suscriben para crear títulos valor negociables para colocarlos entre el gran público inversionista en un mercado de valores organizado.”<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Bolsa Mexicana de Valores. *Bursatilización de Activos. Una fórmula eficaz de Financiamiento Bursátil para satisfacer los requerimientos de recursos de la empresa mexicana a través de la monetización de activos.*

La bursatilización es una alternativa de financiamiento que diversos gobiernos y empresas en varios países han adoptado para lograr obtener recursos frescos para impulsar proyectos de desarrollo y con ello favorecer la estabilidad económica, además de la inversión entre el gran público inversionista. Los países que más ocupan este recurso son Estados Unidos y algunos de Europa, mismos que lo han utilizado para reponerse ante crisis económicas y problemas que han afectado sus economías.<sup>173</sup>

En otros países a la bursatilización se le denomina titularización o titulización. Entre los países en los que la bursatilización ha sido un atractivo y sofisticado medio de financiamiento bursátil para las empresas están: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador. Por tal motivo, dicha fuente de financiamiento también se ha estado proponiendo en esos países como un medio de financiamiento más atractivo que el ofrecido por las instituciones de crédito para los gobiernos locales y regionales. De los casos en donde ha tenido éxito es en El Salvador, pues algunas alcaldías municipales han logrado allegarse de recursos frescos a través de la colocación de instrumentos de deuda en la Bolsa de Valores de El Salvador.

Actualmente, en México, la bursatilización se ha constituido en la tercera fuente de financiamiento más importante al que han accedido algunas Entidades Federativas y municipios, ya que antes han accedido al financiamiento a través de la banca comercial y la banca de desarrollo.

Para las Entidades Federativas, la bursatilización constituye una gran alternativa de financiamiento, ya que es un proceso fiduciario estructurado que les permite obtener financiamiento bursátil, al dar liquidez a activos no líquidos (participaciones federales, impuestos locales, etc.), es decir, se da valor presente

---

BMV. México, s.a., s/p. Disponible en: [http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_repositorio/\\_vtp/BMV/BMV\\_8a1\\_informacion/\\_rid/223/\\_mto/3/CPO\\_S.pdf?repfop=view&reptp=BMV\\_8a1\\_informacion&repfiddoc=134&repinline=true](http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_vtp/BMV/BMV_8a1_informacion/_rid/223/_mto/3/CPO_S.pdf?repfop=view&reptp=BMV_8a1_informacion&repfiddoc=134&repinline=true)

<sup>173</sup> Cfr. García Santillán, Arturo, *et al. La bursatilización de las participaciones federales (el caso del Estado de Veracruz)*. México, 2010, p. 101. Disponible en: [http://repec.ver.ucc.mx/documents/num\\_2\\_feb\\_2010\\_005.pdf](http://repec.ver.ucc.mx/documents/num_2_feb_2010_005.pdf)

a los ingresos futuros de los mismos, para que así obtengan recursos del mercado de valores para el financiamiento de proyectos productivos.

Existen varias razones para llevar a cabo la bursatilización de activos financieros, entre las cuales se encuentran:

- a) El mercado de valores permite captar financiamiento en mejores condiciones (plazos y tasas de interés) respecto al ofrecido por las instituciones de crédito.
- b) Los principales inversionistas que adquieren títulos de deuda exigen instrumentos que coticen en el mercado de valores, ya que la mayor información que se distribuye en la Bolsa Mexicana de Valores genera transparencia en las transacciones, de manera que se conocen los precios y condiciones de otras operaciones similares.
- c) Los títulos de las bursatilizaciones son demandados por el público inversionista debido a que reúnen las características siguientes:
  - Los instrumentos negociados (bonos o certificados bursátiles) tienen rasgos homogéneos, lo cual reduce los costos del análisis costo–rendimiento.
  - Cuentan con respaldos y garantías reales y específicas.
  - Los títulos negociados en bolsa presentan distintos vencimientos, lo cual permite replicar la estructura intertemporal de tasas de interés (curva de rendimiento).<sup>174</sup>
  - Son calificados por las instituciones calificadoras de valores, esto permite que los inversionistas inviertan en instrumentos de deuda en el momento que más les convenga y en el grado de riesgo que consideren oportuno.

Además, para las Entidades Federativas, emitir deuda a través del mercado de valores, tiene ventajas adicionales sobre la deuda que tradicionalmente se contrata a través de préstamos bancarios: menores costos financieros, diversificación de las fuentes de financiamiento, posibilidad de otorgar diversas

---

<sup>174</sup> Cfr. Villa, Javier. *Panorama del Financiamiento de Infraestructura en México con Capitales Privado*. Capítulo 2: *Experiencia en Estructuración Financiera para el Desarrollo de Infraestructura*. Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), México, 2009, p. 19. Disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=236>

garantías (participaciones federales, impuestos locales, etc.), oportunidad para reestructurar pasivos, bursatilizar ingresos futuros, publicidad y prestigio por la transparencia y por la capacidad administrativa para operar en mercados estructurados de ligas mayores.<sup>175</sup>

La diferencia entre la bursatilización y el financiamiento tradicional recae en la separación legal del activo en cuestión al ser transferida su titularidad al Vehículo de Propósito Específico, ya que de este modo los flujos del activo bursatilizado se destinan casi por completo al servicio de la deuda que se encuentra garantizada por dichos flujos, y el activo queda fuera del alcance de otros activos de la entidad, lo cual garantiza que el activo no peligre si el promotor se declarase en quiebra.<sup>176</sup>

Las Entidades Federativas pueden llevar a cabo la bursatilización a través de la emisión de dos instrumentos de deuda: certificados bursátiles fiduciarios (CBF's) o certificados de participación ordinaria (CPO's). Los CBF's son instrumentos de deuda de mediano (plazo igual o menor a 1 año) y largo plazo que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de un patrimonio constituido por activos o flujos de efectivo futuros y afecto en fideicomiso; mientras que los CPO's son instrumentos de deuda de largo plazo con cargo a un fideicomiso cuyo patrimonio se integra por bienes muebles.

Bajo esta perspectiva, algunas Entidades Federativas han llevado a cabo la bursatilización a través de la emisión de CBF's, debido a que han utilizado como principal fuente de garantía de pago, a través del fideicomiso maestro, tanto sus participaciones federales como su impuesto sobre nóminas.

A través del tiempo algunas Entidades Federativas han llevado a cabo principalmente la bursatilización de sus participaciones federales, ya que, como sabemos, representan un importante porcentaje de sus ingresos en cada ejercicio fiscal y son una confiable fuente de pago de todos los gastos que se tienen que

---

<sup>175</sup> Cfr. López Camacho, Víctor Adan. *Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. Ed. INDETEC. México, 2003, p. 85.

<sup>176</sup> Cfr. Zebadúa Soto, Anjanette D. *Bursatilización de la Deuda Subnacional*, en Revista Trimestre Fiscal, Número 95, Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010, p. 17.

efectuar durante cada uno de los procedimientos de la bursatilización, además contribuyen a obtener una mejor calificación de las emisiones.

Cabe señalar que las Entidades Federativas que han llevado a cabo la bursatilización de sus participaciones federales lo han hecho a largo plazo y, principalmente, en moneda nacional.

Es así como a continuación analizaremos, para el caso de las Entidades Federativas, cada uno de los procedimientos que integran el proceso de la bursatilización que quieran efectuar ante la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

De acuerdo principalmente con la Ley del Mercado de Valores (LMV)<sup>177</sup> y las Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores (Circula Única de Emisoras),<sup>178</sup> así como el Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores,<sup>179</sup> analizaremos metodológicamente los principalmente procedimientos que integran el proceso de la bursatilización que deben seguir las Entidades Federativas para lograr la emisión y colocación de CBF's a largo plazo en la BMV.

#### 1. Calificación de la Entidad Federativa

El primer requisito indispensable para que una Entidad Federativa pueda incursionar en la BMV es contar con dos calificaciones crediticias emitidas por instituciones calificadoras de valores.

En un apartado posterior analizaremos con más detalle lo relativo a las calificaciones: los criterios que toman en cuenta las instituciones calificadoras de valores para la asignación de las calificaciones, así como el significado de cada

---

<sup>177</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación (Cuarta Sección). *Ley del Mercado de Valores*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 30 de diciembre de 2005, pp. 3-4 y 9.

<sup>178</sup> Cfr. Disposiciones de carácter general publicadas en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo del 2003; y cuya última modificación fue publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2012.

<sup>179</sup> Cfr. Bolsa Mexicana de Valores. *Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores*. Versión actualizada al 13 de febrero de 2012. Disponible en: [http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_reglamento\\_vigente](http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_reglamento_vigente)

calificación. Esto con motivo de que las calificaciones son el pilar más importante para que las Entidades Federativas incursionen en la BMV.

## 2. Contacto bursátil

Una vez que la Entidad Federativa obtenga sus calificaciones crediticias, ya estará en posibilidad de prepararse para incursionar en el mercado bursátil, para ello debe de asesorarse sobre los requisitos y procedimientos que debe llevar a cabo para lograr exitosamente el proceso de emisión y colocación de CBF's en el mercado bursátil. Para asesorarse debe de contactar a una casa de bolsa, que es el intermediario bursátil por excelencia especializado para llevar a cabo el referido proceso.

## 3. Autorización de la legislatura local para la emisión de CBF's

Una vez que la Entidad Federativa se haya asesorado sobre el proceso de la bursatilización, debe lograr obtener la autorización de su legislatura local para la emisión y colocación de CBF's, con afectación de sus participaciones federales, pues con esto ya podrá iniciar todas las gestiones y trámites necesarios para efectuarlo.

Como ya lo hemos señalado y como bien lo dispone la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, los Estados contraerán deuda pública de conformidad con las bases que establezcan las legislaturas de cada Entidad Federativa en una ley.

En relación con esto, el artículo 9 de la LCF establece que las participaciones federales que correspondan a las Entidades Federativas y municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito

que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

De esta manera, en la legislación local en materia de deuda pública de cada Entidad Federativa, se señala cuál es el procedimiento a seguir para que el Estado obtenga autorización de la legislatura local para contraer deuda pública, en este caso mediante la bursatilización en la BMV.

Así, la autorización señalará principalmente cómo se constituirá y operará el fideicomiso bursátil irrevocable, cuyo objeto será la emisión y colocación de CBF's en la BMV; cómo se afectarán, como fuente de pago de las obligaciones derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de CBF's, las participaciones que en ingresos federales recibirá la Entidad Federativa de que se trata; y que los recursos obtenidos deberán ser utilizados en inversiones públicas productivas.

Cabe destacar, como ya anteriormente lo habíamos señalado, que el Distrito Federal contrae deuda pública de acuerdo a lo que establece la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal y la Ley General de Deuda Pública (aplicable en el ámbito federal).

#### 4. Registro de las obligaciones contraídas

Una vez que la Entidad Federativa obtenga la autorización de su legislatura local para la emisión y colocación de CBF's, deberá inscribir las obligaciones contraídas, cuando afecte las participaciones federales que le correspondan, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la SHCP.

La inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios es para fines declarativos y es independiente de aquella que se realice en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la Entidad solicitante.

Para efectuar la inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, la Entidad deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Que bajo protesta de decir verdad, manifieste que:
  - a) Se trata de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional, contraídas con la Federación, con las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos;
  - b) Tratándose de obligaciones que se hagan constar en títulos de crédito, se ha indicado en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con la Federación, con las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y
  - c) La legislatura local autorizó previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al propio Estado o, en su caso, al municipio correspondiente.
- II. Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera que la Entidad solicitante considere relevante. Para tal efecto, al momento de entregar la solicitud, deberá presentarse la publicación de la información del año calendario precedente al de la solicitud de inscripción y, de estar disponible, la del primer semestre del año en curso, y
- III. Que la Entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo.

Las solicitudes de inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios deberán contener los principales datos de la obligación cuya inscripción se requiera, y deberán acompañarse de lo siguiente:

- a) Un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite, y en el caso de obligaciones que se documenten a través de títulos de crédito, copia certificada de los mismos, y
- b) Un ejemplar de la certificación de que la obligación materia de la solicitud, se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la Entidad Federativa solicitante.

La SHCP, una vez cumplidos los requisitos por la Entidad Federativa solicitante, procederá a la inscripción solicitada y le notificará lo conducente.

#### 5. Preparación del esquema de bursatilización

Una vez hecho lo anterior, la Entidad Federativa tiene que preparar su esquema de bursatilización para llevar con éxito la emisión y la colocación de los CBF's en el mercado bursátil.

Primeramente, iniciará con la conformación de su grupo de trabajo, el cual tiene que conformarse por:

- a) Los funcionarios de la Entidades Federativa que tendrán una participación relevante dentro del proceso.
- b) El fiduciario: administrador del fideicomiso bursátil y emisor.
- c) El intermediario colocador (agente estructurador), quien suscribirá el contrato de colocación con la Entidad Federativa y será responsable de realizar la revisión y análisis de la documentación e información relativa a las actividades de la propia Entidad, para que así se obtenga la inscripción de los CBF's en el Registro Nacional de Valores (RNV) y, en su caso, aprobación de su oferta pública, así como de llevar a cabo la colocación de dichos valores en el mercado bursátil.
- d) El representante común de los tenedores de los CBF's, quien ejercerá los actos necesarios a fin de salvaguardar los derechos de los inversionistas.
- e) El Licenciado en Derecho independiente.

- f) El auditor externo independiente.
- g) Las instituciones calificadoras de las emisiones de CBF's.

Después, la Entidad Federativa junto con el fiduciario contratado integrarán el fideicomiso bursátil de emisión de CBF's. Las partes que intervienen en el referido fideicomiso son:

- a) Fideicomitente: Entidad Federativa que otorga los activos fideicomitados que serán administrados por el fiduciario para que realice el fin al que se destinaron los activos.
- b) Fiduciario: administrador del fideicomiso. Únicamente casas de bolsa y las instituciones de crédito podrán actuar como fiduciarias en fideicomisos cuya finalidad sea la emisión de CBF's.  
Cabe mencionar que las casas de bolsas en el ámbito bursátil están mejor aceptadas que las instituciones de crédito, debido a que la legislación de éstas es limitativa en cuanto a las operaciones con valores celebrados con el público inversionista, además ésta remite a la LMV.<sup>180</sup>
- c) Fideicomisarios: los principales beneficiarios del fideicomiso bursátil son los tenedores de los CBF's.
- d) Representante común de los fideicomisarios.

La constitución y las características del fideicomiso bursátil de emisión de CBF's se definen por medio de la celebración de un contrato de fideicomiso irrevocable de emisión de CBF's. La Entidad Federativa como fideicomitente y el fiduciario del fideicomiso bursátil deben celebrar el citado contrato, el cual debe contener dentro de su clausulado, entre otras cláusulas, los siguientes aspectos más importantes:

- I. Constitución: aportación inicial y aceptación del fiduciario.
- II. Patrimonio del fideicomiso.
- III. Fines del fideicomiso.
- IV. Emisión de los CBF's: características de los CBF's, fechas de pago de intereses y del principal de los CBF's, y CBF's adicionales.

---

<sup>180</sup> Cfr. Carvallo Yáñez, Erick. *Tratado de Derecho Bursátil*. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 2006, p. 80.

- V. Tenedores de los CBF's: disposiciones aplicables a los tenedores.
- VI. Características de los CBF's: términos y condiciones de los títulos, y depósito en el Instituto para el Depósito de Valores (Indeval).
- VII. Cuentas del fideicomiso y aplicación de los recursos.
- VIII. Procedimiento de pago.
- IX. Cálculo de intereses, principal y gastos de mantenimiento de las emisiones.
- X. Amortización anticipada voluntaria.
- XI. Régimen de inversión: régimen de inversión, régimen de inversión supletorio, cantidades no invertidas y responsabilidades.
- XII. Facultades y obligaciones del fideicomitente estatal.
- XIII. Facultades y obligaciones del fiduciario.
- XIV. Facultades y obligaciones del representante común.
- XV. Modificación y sustitución del fiduciario.
- XVI. Prohibiciones legales.
- XVII. Responsabilidad fiduciaria e indemnización por la Entidad Federativa.

Asimismo, la Entidad Federativa como fideicomitente y el fiduciario del fideicomiso bursátil deben celebrar un contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago, cuyo objeto principal es la creación del fideicomiso maestro para afectar las participaciones federales, las cuales constituyen el derecho a recibir los ingresos derivados de las participaciones que en ingreso federales le corresponden a la Entidad del FGP y los derechos presentes y futuros que tiene sobre las mismas, esto con el fin de que el fideicomiso maestro sea el mecanismo de administración y pago de las obligaciones adquiridas.

El fideicomiso maestro es un mecanismo de fuente de pago del servicio de la deuda, en el que las participaciones federales se destinan primero al pago del servicio de la deuda antes de entregarlas a la Entidad Federativa. Así, "...entre otras de sus funciones sirve también como administrador de fondos de reserva para que ante contingencias negativas del flujo de los recursos comprometidos

para el pago del servicio de la deuda, se usen automáticamente para garantizar durante un tiempo dicho pago.”<sup>181</sup>

“La denominación de Fideicomiso maestro se atribuye al objetivo logrado a través del mismo. Funciona como un mecanismo de pago, el cual dependiendo de su estructuración, puede servir como vehículo para pagar diversas obligaciones, a diversos acreedores, con estandarización en el procedimiento de recepción, administración y aplicación de los recursos derivados de las Participaciones Federales”.<sup>182</sup>

Así, el contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago, debe contener, entre otros elementos, los siguientes:

- I. Constitución.
- II. Patrimonio del fideicomiso.
- III. Fines del fideicomiso.
- IV. Cuentas del fideicomiso y aplicación de los recursos.
- V. Procedimiento de pago.
- VI. Cálculo de intereses, principal y gastos de mantenimiento de las emisiones.
- VII. Amortización anticipada voluntaria.
- VIII. Régimen de inversión.
- IX. Registro del fideicomiso: beneficiarios, procedimiento de inscripción en el registro del fideicomiso, anotación, aceptación por los beneficiarios, modificaciones, cancelación y actualización.
- X. Obligaciones del fideicomitente estatal.
- XI. Obligaciones del fiduciario.
- XII. Modificación, sustitución y renuncia del fiduciario.

---

<sup>181</sup> Núñez Barba, Enrique. *Indicadores de Endeudamiento Público Local*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 171: Julio - Agosto de 2011. Ed. INDETEC, México, 2011, p. 25. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec171.pdf>

<sup>182</sup> Uribe Lara, Guillermo. *El financiamiento de Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de Estados Mexicanos*, en Familiar Jorge (coord.) y Álvarez Macotela, Oscar, *et al.* (comps.), *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Ed. Porrúa, México, 2008, p. 63.

- XIII. Responsabilidad y defensa del patrimonio.
- XIV. Notificación a la Tesorería de la Federación.
- XV. Prohibiciones legales.

Uno de los principales requisitos para que el contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago surta sus efectos es que la Entidad Federativa instruya irrevocablemente a la SHCP, a través de la Tesorería de la Federación, la afectación de sus participaciones federales, para que la Tesorería transfiera el monto mensual de las participaciones federales directamente al fideicomiso maestro, las cuales se destinarán al pago de todas las obligaciones del fideicomiso y demás derivadas o relacionadas con la emisión y colocación de CBF's, incluyendo todos los gastos, directos e indirectos, relacionados con el programa de colocación; y las cantidades remanentes o excedentes se transferirán a la Entidad.

La referida instrucción tiene el carácter de irrevocable, por lo que la misma no podrá ser modificada o revocada, a menos que la Tesorería de la Federación reciba una notificación firmada por la Entidad Federativa de que se trata y el fiduciario bursátil.

Otro de los requisitos importantes para que la Entidad Federativa incurra en la BMV es que el fiduciario del fideicomiso bursátil celebre con el intermediario colocador un contrato de colocación de CBF's, mediante éste el fiduciario (emisor) y el fideicomitente (Entidad) encomiendan al intermediario colocador, y éste se obliga con el emisor y el fideicomitente a colocar los CBF's en la BMV, a través de oferta pública y mediante un proceso de cierre de libro al precio por certificado que se establezca, por venta que haga a inversionistas mexicanos, a los cuales se les permita adquirir los CBF's. La compraventa de los CBF's se perfeccionará mediante una operación de registro (cruce) de éstos en la BMV.

El señalado contrato contendrá sobre todo la modalidad de colocación, el precio, la fecha de la oferta, la liquidación, la comisión, la sindicación, los gastos, la indemnización, operaciones del intermediario colocador y la confidencialidad.

Además, se requiere la elaboración de un dictamen de auditoría externa por parte de un auditor externo independiente y la elaboración de una opinión legal por parte de un Licenciado en Derecho independiente.

El dictamen de auditoría externa versará sobre la razonabilidad del estado de ingresos y egresos de los últimos tres ejercicios fiscales de la Entidad Federativa, elaborados conforme a las normas de información financiera aplicables a éstos, o bien, de conformidad con lo dispuesto por su legislación aplicable.

Y la opinión legal versará, entre otros aspectos, sobre la debida constitución y personalidad jurídica de la Entidad Federativa de conformidad con las leyes del país; la posibilidad que tiene de celebrar el fideicomiso emisor y emitir CBF's para ser ofrecidos y colocados en términos de la LMV; las debidas facultades de los funcionarios para suscribir el contrato de fideicomiso bursátil; la debida constitución, validez y exigibilidad del contrato de fideicomiso bursátil; y la debida constitución, validez y exigibilidad del fideicomiso maestro; así como la debida afectación de las participaciones federales al fideicomiso maestro y la debida constitución del patrimonio.

De esta manera, con la celebración de los proyectos de los anteriores contratos y la elaboración de la auditoría externa y de la opinión legal, la Entidad Federativa con la asesoría del intermediario colocador respectivo podrá preparar el programa de colocación de CBF's, el cual presentará ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la BMV, para así ya lograr su participación en el mercado bursátil.

#### 6. Preparación del prospecto de colocación y suplemento, preliminares

La Entidad Federativa debe elaborar el programa de colocación de CBF's a través del prospecto de colocación preliminar para la inscripción de los CBF's, el cual tiene que contener como mínimo la siguiente información:

- I. Información general:
  - a) Glosario de términos y definiciones.

- b) Resumen ejecutivo.
  - c) Factores de riesgo.
  - d) Otros valores emitidos por el fideicomiso.
  - e) Documentos de carácter público.
- II. El programa:
- a) Características del programa.
  - b) Autorizaciones.
  - c) Destino de los fondos.
  - d) Plan de distribución.
  - e) Gastos relacionados con el programa.
  - f) Funciones del representante común.
  - g) Nombres de personas con participación relevante en el programa.
- III. La operación de bursatilización:
- a) Descripción general.
  - b) Patrimonio del fideicomiso.
  - c) Fideicomitentes u originadores.
  - d) Deudores relevantes.
  - e) Administradores u operadores.
  - f) Otros terceros obligados con el fideicomiso o los tenedores de los valores.
- IV. Descripción de la Entidad Federativa:
- a) Descripción y desarrollo de la Entidad Federativa: denominación del estado o municipio; dirección de la oficina del ejecutivo estatal; actividad económica preponderante de la Entidad; descripción del desarrollo económico en los últimos tres años; cifras macroeconómicas relevantes; enumerar los servicios públicos prestados, describiendo aquellos que generan recursos; descripción de contratos relevantes que se tengan celebrados, incluyendo concesiones otorgadas y recibidas; descripción de los procesos administrativos relevantes, tales como compras, licitación de obras,

recaudación de impuestos; y descripción de las principales partidas de ingresos y egresos.

- b) Legislación aplicable y situación tributaria: Explicación sucinta de las disposiciones constitucionales y legales que rigen a la Entidad Federativa, haciendo señalamiento expreso de los requisitos que deben cumplirse a efecto de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos. Asimismo, deberán describirse los requisitos legales y constitucionales que deben cumplirse a efecto de realizar la emisión de los valores materia de la oferta pública, así como la forma en que los mismos fueron cumplidos.

Explicar los impuestos locales que se causan y las exenciones o beneficios fiscales aplicables.

- c) Recursos humanos: Proporcionar el número de personas empleadas a la fecha de los últimos estados financieros y en caso de que en el periodo dicho número hubiera variado considerablemente, una explicación del por qué sucedió la mencionada variación. También deberá presentarse el porcentaje de empleados entre confianza y sindicalizados, y una descripción de la relación que se tenga con el sindicato.

Si la emisora contrata un número significativo de empleados temporales, se deberá indicar el número de personas contratadas bajo este sistema al cierre del último ejercicio.

- d) Información corporativa: Se deberá proporcionar información comparativa relevante con otras Entidades Federativas tales como: producto interno bruto y consumo per cápita, nivel de apalancamiento, nivel de desempleo, etc.

- e) Descripción de los principales activos: Deberá presentarse información de cualquier bien relevante susceptible de enajenación, relativa a su tamaño, uso, localización, Entidad Federativa en la que se encuentra, antigüedad, si cuentan con seguro, dimensiones, medidas ambientales que afecten la utilización de estos bienes, etc.

La emisora deberá mencionar también si se ha otorgado algún activo como garantía para la obtención de algún crédito, el tipo de activo destinado, procedimiento para ejecutar dicha garantía y las características generales del crédito (monto, tasa, plazo, etc.).

- f) Inversiones: descripción de las principales inversiones públicas y privadas que se hayan realizado en la Entidad Federativa y que afecten preponderantemente su economía, así como el proyecto de inversiones para el año siguiente.
- g) Procesos judiciales, administrativos o arbitrales: Se deberá describir brevemente si existe actualmente, o bien, la alta probabilidad de que pueda existir en un futuro, cualquier proceso judicial, administrativo o arbitral relevante, que sea distinto de aquellos que forman parte del curso normal de la administración, en los cuales se encuentre o pueda encontrarse involucrada la Entidad Federativa, sus órganos descentralizados o desconcentrados, y principales funcionarios, siempre que dicho proceso haya tenido o pueda tener un impacto significativo sobre los resultados de operación y la posición financiera de la Entidad. Asimismo, deberá mencionarse el juzgado o instancia administrativa en que se lleva a cabo dicho proceso, la fecha en que se instauró el mismo y si el resultado de dicho proceso ha tenido o puede tener un efecto relevante adverso sobre los resultados de la operación y la posición financiera de la Entidad. De existir más de un proceso judicial que individualmente no pueda tener un efecto relevante adverso, pero analizado en conjunto con otros casos similares que tenga, se deberá proporcionar la información relevante al respecto.

V. Información financiera:

- a) Información financiera seleccionada.
- b) Deuda pública: Desglosar la deuda pública, indicando si existe algún otro concepto que represente un pasivo real o contingente.

Por cada deuda se deberá mencionar el monto, la fecha de origen, la entidad con la cual está contratada, si está garantizada y por quién, condiciones y plazos, así como cualquier cambio o reestructura realizada.

Se deberá revelar si la Entidad Federativa se encuentra al corriente en el pago de intereses y capital de todos sus créditos y adeudos, incluyendo los bancarios, los contraídos con la Federación o con cualquier otra entidad o institución pública o privada, de lo contrario detallar las causas y consecuencias de dichos incumplimientos por los últimos cinco años.

En su caso, deberá especificarse el monto de los pasivos de organismos descentralizados o desconcentrados que constituyan o puedan constituir un pasivo contingente a cargo de la institución y que no estén registrados en su estado de posición financiera.

- c) Comentarios y análisis de la Entidad Federativa respecto de sus ingresos y egresos y de su estado de situación financiera.
- d) Estimaciones, provisiones o reservas contables críticas.

VI. Administración:

- a) Auditores externos.
- b) Principales funcionarios: Se deberá proporcionar el nombre, cargo o puesto, edad y grado máximo de estudios del Gobernador o Jefe de Gobierno, según el caso, Secretario de Finanzas o equivalente, en su caso Tesorero y los principales funcionarios responsables de las finanzas públicas de la Entidad Federativa y las principales responsabilidades de los mismos en relación con las propias finanzas públicas.

En caso de que exista parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado o civil, incluyendo a sus cónyuges, concubinas o concubenarios entre cualquier funcionario, esto deberá explicarse.

Se deberá dar a conocer el monto total que representan en conjunto las compensaciones y prestaciones de cualquier tipo que percibieron los principales funcionarios durante el último ejercicio.

VII. Personas responsables.

Anexos:

- a) Opinión legal.
- b) Contrato de fideicomiso emisor.
- c) Fideicomiso maestro.

El señalado prospecto preliminar deberá estar acompañado de una portada que contendrá, entre otros aspectos, los siguientes: fiduciario emisor, fideicomitente, fideicomisarios, patrimonio del fideicomiso, tipo de valor, denominación de la moneda, clave de pizarra, monto máximo autorizado del programa, vigencia del programa, tipo de oferta, plazo de vigencia de cada emisión, valor nominal de los CBF's, garantía, tasa de interés y procedimiento de cálculo, cobertura, periodicidad de pago de intereses, amortización, amortización anticipada, causas de vencimiento anticipado, fondo de reserva, derechos que confieren a los tenedores de los CBF's, lugar y forma de pago de intereses y principal, fuente de pago, acto constitutivo, depositario, régimen fiscal, posibles adquirentes, prohibición de venta a extranjeros y representante común.

En cuanto a las características de cada emisión de CBF's, se establecen en un suplemento preliminar, cuyo contenido es parecido al del prospecto preliminar:

- a) Características de la oferta.
- b) Forma de cálculo de intereses.
- c) Destino de los fondos.
- d) Plan de distribución.
- e) Gastos relacionados con la oferta.
- f) Aceptación, facultades y obligaciones del representante común.
- g) Nombre de las personas con participación relevante en la oferta.
- h) Personas responsables.

Anexos:

- a) Título que ampara la emisión.
- b) Calificaciones.

El señalado suplemento preliminar deberá estar acompañado de una portada que contendrá, entre otros aspectos, los siguientes: fiduciario emisor, fideicomitente, fideicomisarios, monto máximo autorizado del programa, clave de pizarra, número de emisión, tipo de valor, denominación de la emisión, tipo de oferta, precio de colocación, vigencia del programa, plazo de la emisión, valor nominal de los CBF's, fecha de publicación del aviso de oferta, fecha de cierre de libro, fecha de emisión, fecha de registro en la BMV, fecha de liquidación, fecha de vencimiento, derechos que confieren a los tenedores de los CBF's, patrimonio fideicomitado, calificaciones otorgadas, garantía, tasa de interés y procedimiento de cálculo, amortización, amortización anticipada, fondo de reserva, causas de vencimiento anticipado, régimen fiscal aplicable, periodicidad de pago de intereses, interés moratorio, lugar y forma de pago de intereses y principal, vehículo y fuente de pago, acto constitutivo, posibles adquirentes, prohibición de venta a extranjeros, recursos netos que obtendrá el emisor con la oferta, depositario y representante común.

Es importante señalar que aquellos datos que no se conozcan a la fecha de elaboración del prospecto preliminar y del suplemento preliminar, deberán quedar indicados con un espacio en blanco, éstos serán dados a conocer el día previo al inicio de la oferta pública.

Una vez que la Entidad Federativa tenga los referidos documentos podrá iniciar los trámites más importantes que se requieren para la emisión y colocación de CBF's en el mercado bursátil.

#### 7. Autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

La solicitud de autorización de inscripción de los CBF's en el Registro Nacional de Valores (RNV) y oferta pública de venta de enajenación, emitidos por Entidades

Federativas, deberá presentarse ante la CNBV, por cada valor que pretenda inscribirse, mediante escrito que debe contener lo siguiente:

- Denominación del fiduciario emisor, así como del fideicomitente y del fideicomisario en el fideicomiso base de emisión.
- Nombre del representante legal autorizado para presentar la solicitud.
- Domicilio para recibir notificaciones y número telefónico en México.
- Nombre(s) de la(s) persona(s) facultada(s) para recibir notificaciones y realizar los trámites inherentes a la solicitud.
- Especificación de los actos cuya autorización y aprobación se solicita.
- Características del programa: tipo de documento, monto total del programa, monto de cada emisión, vigencia del programa, denominación, precio de la emisión, fecha de emisión y fecha de liquidación, valor nominal de los CBF's, plazo de cada emisión, tasa de interés, lugar y forma de pago de principal e intereses, fecha de vencimiento, amortización, vehículo de pago y liquidación, posibles adquirentes, intermediario colocador y representante común.
- Características de la primera emisión: tipo de oferta, número de títulos a colocar, monto total de la oferta, denominación, plazo de vigencia de la emisión, periodo o fecha de la oferta, tasa de interés, amortización, calificaciones e intermediario colocador.
- Firma del representante legal de la emisora y del fideicomitente.
- Firma del representante legal del intermediario colocador aceptando su designación y, en su caso, de la entidad que actuará como representante común de los tenedores.

A la señalada solicitud de autorización se deberá acompañar la siguiente documentación:

- Listado de documentación e información anexa a la solicitud.
- Copia del nombramiento de las personas que, de conformidad con la legislación local aplicable en la Entidad Federativa de que se trata, se encuentran facultadas para realizar la gestión de la inscripción o, en su

caso, acuerdo expedido por autoridad competente, o bien, poder o mandato otorgado por autoridad competente o ante notario público, que faculte al solicitante a realizar las gestiones tendientes a la inscripción.

- Copia de la escritura pública mediante la cual se acredita la capacidad del delegado fiduciario del fiduciario y constancia suscrita por el secretario del consejo de administración del fiduciario en relación con las facultades del delegado fiduciario.
- Copia de la Ley de Ingresos de la Entidad Federativa de que se trata, correspondiente al ejercicio fiscal en que se pretenda emitir los valores o, de ser el caso, Decreto emitido por la Legislatura Local que contenga el programa de financiamiento o la cantidad total estimada y autorizada de endeudamiento para la Entidad de que se trata.
- Copia de la Ley de Deuda de la Entidad Federativa de que se trata, correspondiente al ejercicio fiscal en que se pretenda emitir los valores o, de ser el caso, Decreto emitido por la Legislatura Local que contenga las bases y requisitos para la contratación de endeudamientos que constituyan la deuda pública de la Entidad de que se trata.
- Copia del presupuesto de egresos de la Entidad Federativa de que se trata, correspondiente al ejercicio fiscal en que se pretenda emitir los valores, cuando menos, por lo que corresponde al destino de los recursos.
- La autorización de la Legislatura Local para la emisión de los valores a inscribir en el RNV, de la Entidad Federativa de que se trata.
- Estado de ingresos y egresos de los últimos tres ejercicios fiscales de la Entidad Federativa de que se trata, elaborados conforme a los principios de contabilidad aplicables a éstos, o bien, de conformidad con lo dispuesto por su legislación aplicable, dictaminados por auditor externo, sin que el estado de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio más reciente tenga una antigüedad superior a 15 meses.

Cuando el estado de ingresos y egresos del ejercicio más reciente a la fecha de colocación llegue a tener una antigüedad mayor a 6 meses, se presentarán adicionalmente estado de ingresos y egresos internos con

fecha de corte no mayor a dicho periodo, en forma comparativa con el estado de ingresos y egresos correspondientes al mismo lapso del ejercicio anterior.

Los estados de ingresos y egresos deberán acompañarse de un documento que contenga la explicación de las bases o reglas contables utilizadas para el registro de las operaciones y la preparación de dicho estado de ingresos y egresos y que señale, además, las diferencias relevantes entre esas bases y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

- Copia del informe presentado por el titular del Ejecutivo a la Legislatura Local, de conformidad con las leyes aplicables, relativo a la situación que guarda la cuenta pública por el ejercicio fiscal inmediato anterior.
- Proyecto del título de los CBF's a ser inscritos.
- Constancia relativa a la inscripción en el Registro de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, a cargo de la SHCP, cuando la Entidad Federativa de que se trata afecta sus participaciones que en ingresos federales le correspondan y constancia relativa a la inscripción en el registro estatal de deuda pública cuando en términos de la legislación aplicable así proceda.
- Documento a que hacen referencia los artículos 84 y 87 de las Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores, suscritos por el auditor externo y por el Licenciado en Derecho, respectivamente.
- Opinión legal, adicionalmente deberá aludir a la validez del contrato de fideicomiso, la existencia del patrimonio del fideicomiso y las facultades del fideicomitente para afectar dicho patrimonio en fideicomiso.
- Proyecto del contrato de fideicomiso de emisión.
- Copia del contrato de fideicomiso maestro.
- Copia de la instrucción irrevocable que la Entidad Federativa de que se trata realizará a la SHCP de conformidad con el fideicomiso maestro.
- Proyecto del contrato de colocación a suscribir con el intermediario colocador.

- Proyecto de aviso de oferta pública con la información que se contiene en la carátula del prospecto de colocación y suplemento, preliminares.
- Proyecto de prospecto de colocación y suplemento, preliminares, tratándose al amparo de un programa de colocación de CBF's.
- Dictamen sobre la calidad crediticia de la emisión expedida por una institución calificadora de valores, con fecha de expedición no mayor de 90 días hábiles a la fecha de colocación.
- Balance del patrimonio afecto en fideicomiso.
- Proyecto del acuerdo del comité técnico del fideicomiso en el que se acuerde la emisión de los CBF's y solicite su inscripción.
- Flujos del fideicomiso para el pago de capital e intereses.
- Información relativa al Sistema de captura electrónica para el registro y oferta pública de valores (SECAP) relativa al programa y a la primera emisión.

Es menester señalar que la Entidad Federativa podrá solicitar a la CNBV la inscripción preventiva de los CBF's en el RNV, bajo la modalidad de programa de colocación, con el objeto de contar con la posibilidad de emitir y colocar una o más series de CBF's, en forma sucesiva durante un plazo y por un monto determinado.

Una vez realizada la colocación correspondiente, la CNBV procederá a efectuar la inscripción en el RNV.

#### 8. Opinión favorable de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV)

La opinión favorable de la inscripción en la BMV de un programa de CBF's a ser emitidos por las Entidades Federativas, y de la primera emisión de CBF's al amparo del referido programa, deberá solicitarse ante la BMV (simultáneamente a la vez que se le solicita a la CNBV la solicitud de autorización anteriormente analizada) mediante escrito que debe contener lo siguiente:

- Las características generales del programa.
- Las características de la primera emisión.

- La documentación anteriormente señalada para la solicitud de autorización ante la CNBV.

La BMV entregará a la promovente, previa conclusión del trámite para el eventual listado de los valores, una opinión favorable que versará sobre el cumplimiento de los requisitos previstos al efecto en su reglamento interior, incluyendo la revelación de información contenida en el prospecto de colocación, suplemento o folleto informativo correspondiente. La promovente deberá entregar a la CNBV una copia de la citada opinión.

#### 9. Calificaciones de la emisión de CBF's

En efecto, otro de los requisitos fundamentales para que las Entidades Federativas logren con éxito la emisión y colocación de los CBF's en la BMV, es la obtención de dos calificaciones de su emisión de CBF's.

Para ello, tienen que contar con un dictamen sobre la calidad crediticia de la emisión de CBF's expedida por una institución calificadoradora de valores, con fecha de expedición no mayor de 90 días hábiles a la fecha de colocación. El dictamen deberá incluir las razones que motivaron dicha calificación, así como los condicionamientos o consideraciones que, en su caso, se hayan establecido para la calificación.

Es de destacarse que, en términos generales, las instituciones calificadoras de valores para emitir la calificación de una emisión de instrumentos de deuda por parte de una Entidad Federativa, analizan y evalúan principalmente estos factores: la calificación de la calidad crediticia de la Entidad, el activo fuente de pago, la estructura del financiamiento, la cobertura del servicio de la deuda y las protecciones estructurales y legales para los inversionistas.

## 10. Difusión del programa de colocación de CBF's

El programa de colocación de CBF's deberá estar disponible al público, tratándose CBF's con plazo mayor a 1 año, por lo menos con 5 días hábiles de anticipación a la fecha de inicio de la oferta pública.

La BMV dará a conocer a través de su página electrónica en la red mundial (Internet) el momento a partir del cual se encontrará disponible al público el programa de colocación preliminar, señalando a la emisora y el tipo de instrumento de deuda (CBF's) objeto de inscripción y listado, así como las modificaciones que se le hagan. Simultáneamente, la BMV pondrá a disposición del público en sus instalaciones, a través de medios físicos o electrónicos que al efecto determine, el citado programa, así como el prospecto de colocación, folleto o suplemento informativo, preliminares, a partir de esa misma fecha, debiendo divulgar estos últimos a través de su página electrónica en la red mundial (Internet).

Asimismo, la BMV tendrá a disposición del público la solicitud de inscripción o inscripción preventiva de los CBF's en el RNV y, en su caso, autorización de la oferta pública de venta.

La BMV deberá enviar de forma inmediata a la CNBV y poner a disposición del público inversionista en su página electrónica en la red mundial (Internet), la información que reciba a través del Sistema Electrónico de Envío y Difusión de Información (Emisnet).

El Emisnet es el sistema electrónico de la BMV autorizado por la CNBV que, a través de una red de comunicación, permite el envío de información por parte de las emisoras, los analistas independientes y otros participantes en el mercado de valores (conforme a lo establecido por las disposiciones aplicables y el Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores), así como la recepción, difusión y transmisión de la citada información al público en general, a la BMV y a la CNBV, cuando así se requiera.

La información antes mencionada deberá proporcionarse a la BMV a más tardar a las doce horas del día de que se trate, para que corra el plazo a que se refieren las disposiciones aplicables.

La promovente deberá entregar el prospecto de colocación, folleto o suplemento informativo definitivos a más tardar a las doce horas del día de inicio de oferta.

En la fecha de inicio de la oferta pública, la BMV sustituirá el prospecto de colocación, folleto o suplemento informativo, preliminar, por el definitivo. Para tal efecto, la emisora enviará a la BMV a través del Sistema de Transferencia de Información sobre Valores (STIV), dichos documentos, a más tardar a las 12 horas de la citada fecha de inicio.

Destacamos que el prospecto de colocación es indispensable, ya que será el documento con el que contará el gran público inversionista para tomar una decisión y adquirir los CBF's objeto de oferta pública.

#### 11. Depósito de los CBF's en el Indeval

El título que ampare cada emisión de CBF's será depositado en el Indeval por el fiduciario y deberá entregarse previamente a que se realice la operación de colocación en la BMV de los CBF's objeto de la oferta pública de que se trate.

El título deberá contener ante todo:

- I. La mención de ser certificados bursátiles y títulos al portador.
- II. El lugar y fecha de emisión.
- III. La denominación de la Entidad Federativa emisora. Tratándose de fideicomisos, adicionalmente deberá indicarse el fin para el cual fueron constituidos.
- IV. El importe de la emisión, número de certificados y, cuando así se prevea, las series que la conforman, el valor nominal de cada uno de ellos, así como la especificación del destino que haya de darse a los recursos que se obtengan con motivo de la emisión.

- V. El tipo de interés o rendimiento que, en su caso, devengarán.
- VI. En su caso, el plazo para el pago de capital y de los intereses o rendimientos.
- VII. Las condiciones y formas de amortización.
- VIII. El lugar de pago.
- IX. Las obligaciones de dar, hacer o no hacer de la emisora.
- X. Las causas y condiciones de vencimiento anticipado, en su caso.

## 12. Emisión y colocación de los CBF's entre el gran pública inversionista

Una vez cumplidos los requisitos anteriores y que la BMV notifica la resolución, por escrito, de la aprobación de la celebración de la operación de colocación a la Entidad Federativa, al intermediario colocador y a la CNBV, ya se podrá iniciar la oferta pública de venta de la emisión de los CBF's.

La emisora deberá publicar, a través del Emisnet, el aviso de oferta pública.

El intermediario colocador deberá enviar al Indeval, en los términos que dicha institución le indique, la información relativa a todas las operaciones con CBF's que celebre el mismo día de su concertación.

El intermediario colocador de los CBF's objeto de oferta pública, excepto tratándose de CBF's con plazo igual o menor a un año, deberá informar a la CNBV, a la BMV y a la emisora correspondiente, a más tardar a los cinco días hábiles inmediatos siguientes al de la liquidación de la operación de colocación, el número de adquirentes, así como el grado de diversificación de tenencia de los CBF's que hubieran sido colocados en la BMV.

Por su parte, la emisora deberá enviar a la BMV a través del Emisnet la información que obtenga del intermediario colocador, sobre el número de adquirentes, así como el grado de diversificación de tenencia de los CBF's que hubieran sido colocados en la BMV, a más tardar el día hábil inmediato siguiente a aquél en que la reciba.

### 13. Presentación de información

La BMV establece que cuando la emisora ha colocado con éxito los CBF's en el mercado bursátil, entonces debe cumplir con una serie de requisitos de mantenimiento de listado.

Así, las Entidades Federativas con valores inscritos en el RNV deberán proporcionar a la CNBV, a la BMV y al público en general, la información financiera, económica, contable, administrativa y jurídica que a continuación se señala, en la forma y con la periodicidad siguiente:

#### I. Información anual:

El tercer día hábil inmediato siguiente a la presentación o publicación del informe a que se refiere el inciso a):

- a) Informe presentado a la Legislatura Local, de conformidad con las leyes aplicables, relativo a la situación que guarda la cuenta pública.
- b) Estado de situación financiera o balance general y estado de ingresos y egresos de la Entidad Federativa de que se trata, elaborados conforme a las normas de información financiera aplicables a ésta, o bien, de conformidad con lo dispuesto por su legislación aplicable, dictaminados por auditor externo.
- c) Reporte anual correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, rubricado en todas las hojas por el responsable de las finanzas de la Entidad Federativa de que se trata y el auditor externo, el cual deberá contener lo siguiente:
  1. Información general.
  2. Descripción de la Entidad Federativa: descripción y desarrollo de la Entidad; legislación aplicable y situación tributaria; recursos humanos; información corporativa; descripción de los principales activos; inversiones; y procesos judiciales, administrativos o arbitrales.
  3. Información financiera: información financiera seleccionada; deuda pública; comentarios y análisis de la Entidad Federativa

respecto de sus ingresos y egresos y de su estado de posición financiera; y estimaciones, provisiones o reservas contables críticas.

4. Administración: auditores externos y principales funcionarios.

II. Información trimestral:

Dentro de los 20 días hábiles siguientes a la terminación de cada uno de los primeros trimestres del ejercicio fiscal y dentro de los 40 días hábiles siguientes a la conclusión del cuarto trimestre, el estado de situación financiera o balance general y el estado de ingresos y egresos, así como la información económica, contable y administrativa, los que necesariamente deberán contener una actualización del reporte anual relativa a los comentarios y análisis de la Entidad Federativa respecto de sus ingresos y egresos y de su situación financiera, comparando, cuando menos, las cifras del trimestre de que se trate con las del mismo periodo del ejercicio anterior.

Adicionalmente, deberán presentar a la CNBV y a la BMV, una constancia suscrita por el responsable de las finanzas de la Entidad Federativa, en donde manifiesta bajo protesta de decir verdad que preparó la información relativa a la Entidad contenida en el reporte trimestral.

III. El tercer día hábil siguiente a aquel que de conformidad con la ley correspondiente, deba publicarse o presentarse:

a) Ejemplar de la publicación periódica en la gaceta o periódico oficial que contenga el monto de la deuda pública que refleje el registro estatal de la deuda pública, o de las obligaciones y empréstitos del gobierno estatal y municipios o su equivalente, de conformidad con la legislación aplicable.

b) En caso de que la legislación local así lo contemple, informe periódico que rinda a la Legislatura Local el titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa de que se trata, sobre las cuentas de origen y aplicación de los recursos públicos, el ejercicio de los programas

previstos en la Ley de Ingresos correspondiente y los saldos de la deuda pública.

- c) En su caso, la información a que hace referencia el artículo 8 del Reglamento del artículo 9 de la LCF en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y municipios.

#### IV. Información jurídica:

- a) El día de su publicación, la convocatoria a las asambleas de tenedores de valores.
- b) Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la celebración de la asamblea de tenedores de valores, deberá presentar copia autenticada por el presidente de la asamblea de las actas de asambleas generales de tenedores de valores, acompañadas de la lista de asistencia firmada por los tenedores de los valores o sus representantes, indicándose el número de valores correspondientes a cada tenedor de valores y, en su caso, por quien esté representado, así como el total de dichos valores.
- c) Con cuando menos seis días hábiles previos a que tenga lugar el acto a que se refiere cada uno de los avisos siguientes: I. Aviso de entrega o canje de valores; y II. Cualquier otro aviso dirigido a los titulares de valores o al público inversionista.
- d) Información en caso de actualización de la inscripción.
- e) El día hábil inmediato siguiente a la celebración de la asamblea de tenedores, resumen de los acuerdos tomados.

#### 14. Aplicación de los recursos

Generalmente, los recursos que una Entidad Federativa obtenga por la colocación de CBF's se abonarán directamente al fiduciario del fideicomiso bursátil, con el objeto de que en primer lugar pague los gastos relacionados con la emisión (comisión por colocación, comisión por estructuración, estudio y trámite y listado en la BMV, estudio y trámite e inscripción en la CNBV, calificadoras, honorarios y gastos de asesores legales, honorarios del fiduciario, honorarios del representante común, impresión del prospecto de colocación, etc.), en segundo lugar constituya

el fondo de reserva y en tercer lugar entregue los recursos a la Entidad para que los aplique en los destinos (inversiones públicas productivas) señalados en el suplemento definitivo de colocación.

#### 15. Flujo durante la vigencia de la emisión

Generalmente, el fiduciario transferirá directamente los recursos recibidos en la cuenta receptora derivados del derecho sobre el porcentaje de las participaciones federales a la cuenta concentradora.

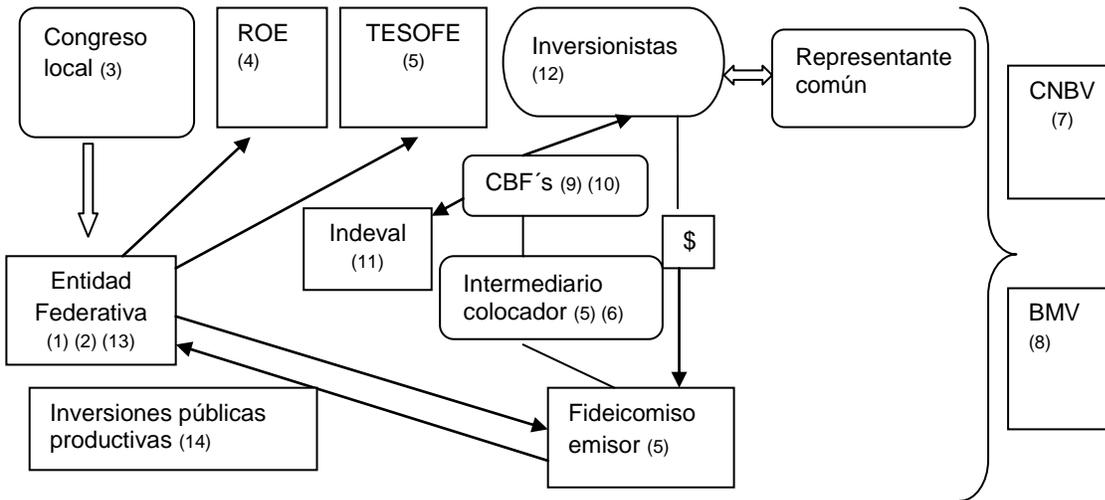
Después, el fiduciario separará y retendrá en la cuenta concentradora los gastos de mantenimiento de las emisiones y retendrá en la cuenta concentradora los recursos necesarios a fin de alcanzar el saldo objetivo de la cuenta concentradora del período inmediato siguiente por iniciarse.

Además, el fiduciario calculará y destinará los recursos necesarios a fin de poder alcanzar el saldo objetivo de la cuenta de reserva, en caso de que por cualquier motivo el saldo de la cuenta de reserva sea menor al saldo objetivo de la cuenta de reserva.

Finalmente, en caso de que una vez aplicados los recursos de conformidad con lo anterior y la cuenta concentradora y la cuenta de reserva hayan alcanzado su saldo objetivo, el fiduciario deberá transferir a la Entidad Federativa las cantidades remanentes.

Así, a manera de síntesis, la bursatilización como alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas es un proceso mediante el cual éstas emiten y colocan, por medio de un intermediario bursátil, instrumentos de deuda (principalmente CBF's) en el mercado bursátil, para que sean adquiridos por el gran público inversionista y así obtener recursos frescos al dar liquidez a activos no líquidos; esto a través de la constitución de un fideicomiso bursátil, en donde actualmente las Entidades afectan, como principal fuente de administración y pago de todas las obligaciones adquirida, a las participaciones federales.

**Cuadro 23**  
**Diagrama general de emisión de CBF's**



- (1) La Entidad Federativa tiene que obtener dos calificaciones crediticias emitidas por instituciones calificadoras de valores.
- (2) La Entidad Federativa establece contacto bursátil con una Casa de Bolsa para conocer el proceso de la bursatilización en la BMV.
- (3) La Entidad Federativa obtiene autorización de la legislatura local para la emisión de CBF's.
- (4) La Entidad Federativa registra las obligaciones financieras contraídas mediante la bursatilización (con cargo a sus participaciones federales) en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y municipios.
- (5) La Entidad Federativa prepara el esquema de bursatilización, en donde destacan la constitución del fideicomiso bursátil y del fideicomiso maestro, así como la celebración del contrato de colocación de CBF's.
- (6) La Entidad Federativa y el intermediario colocador preparan el programa preliminar de CBF's (prospecto de colocación y suplemento, preliminares).
- (7) La Entidad Federativa solicita autorización a la CNBV para la inscripción en el RNV y oferta pública de venta de los CBF's.
- (8) La Entidad Federativa solicita opinión favorable de inscripción de un programa de CBF's a la BMV.
- (9) La Entidad Federativa tiene que contar con dos dictámenes sobre la calidad crediticia de la emisión de CBF's emitidas por instituciones calificadoras de valores.
- (10) Difusión del programa de colocación de CBF's en la página de Internet de la BMV.
- (11) El título que ampare que cada emisión de CBF's será depositado en el Indeval por el fiduciario bursátil.
- (12) Emisión y colocación, mediante oferta pública, de los CBF's entre el gran público inversionista.
- (13) La Entidad Federativa, como requisito de mantenimiento de listado, debe presentar determina información de manera periódica ante la CNBV, la BMV y los inversionistas.
- (14) La Entidad Federativa destina los recursos obtenidos en la BMV en las inversiones públicas productivas señaladas en el suplemento de colocación de CBF's.

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida.

Podemos concluir al respecto lo siguiente, aunque el proceso de la bursatilización en el mercado bursátil es complejo y riguroso, las Entidades Federativas pueden

obtener grandes cantidades de recursos frescos por la colocación y venta de instrumentos de deuda entre el gran público inversionista, siempre y cuando se diseñe bien el esquema de bursatilización a ofrecerse en el mercado de valores y se cumpla y se respete cabalmente con el principio de revelación de información.

### **3.1.1. Criterios para calificar a las Entidades Federativas**

“La calificación es una opinión referente a la probabilidad que un emisor de deuda tenga de pagar principal e intereses cuando éstos vengzan, en las condiciones pactadas.”<sup>183</sup> “En consecuencia, una calificación no puede ser considerada como una recomendación de compra, venta o conservación de los valores objeto del análisis, sino simplemente una evaluación del riesgo crediticio.”<sup>184</sup>

Así, para que una Entidad Federativa logre exitosamente incursionar en la BMV, primeramente, debe contar con al menos dos calificaciones crediticias, y después, obtener al menos dos calificaciones de la emisión del tipo de instrumento de deuda a emitir y colocar en el mercado bursátil.

De esta manera, en adición a facilitar el acceso al financiamiento bancario y bursátil a una Entidad Federativa, y a la profesionalización de la administración de sus finanzas públicas, el contar con una calificación crediticia trae consigo beneficios adicionales, destacando los siguientes:

- Permite la posibilidad de mejorar el costo de un financiamiento específico. A partir de la calificación crediticia de una Entidad, sus financiamientos serían calificados específicamente, pudiendo obtener calificaciones superiores mediante fortalezas jurídico–financieras que brinden mayor seguridad a los bancos o inversionistas ante escenarios adversos.
- Constituye una herramienta valiosa de referencia para la Entidad, en el diseño, implementación y seguimiento de su estrategia financiera; incluso, cuando la Entidad no tiene previsto contratar deuda.

---

<sup>183</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo I. 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 2010, p. 793.

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 793 y 794.

- Coadyuva a la transparencia de la Entidad en el manejo y aplicación de sus recursos y su deuda pública, constituyendo asimismo una base de referencia comparativa para las administraciones futuras.
- Contribuye a la promoción de la Entidad ante inversionistas potenciales nacionales.
- Desarrolla un historial crediticio de la Entidad en el mercado financiero.
- Conformar los cimientos para la factibilidad de diversificar las fuentes de financiamiento de la Entidad.
- Permite un papel relevante en la aceptación de cualquier modalidad de garantía (participaciones federales, impuestos locales, etc.).
- Contribuye hacia una mayor profesionalización de la función de la administración de las inversiones, lo que asegura que las herramientas utilizadas por los administradores de activos sean cada vez más sofisticadas.<sup>185</sup>
- Involucra fuertes niveles de transparencia.
- Adopta una estricta disciplina de revelación de información.
- Coadyuvará en forma importante a la participación de las Entidades Federativas en el mercado bursátil de deuda, abriéndoles una nueva alternativa de financiamiento y, consecuentemente, la expectativa de mejorar los términos y condiciones tradicionalmente obtenidos.

A continuación revisaremos qué criterios tienen en cuenta las tres instituciones calificadores de valores más importantes en el país y a nivel internacional para emitirle a una Entidad Federativa una calificación crediticia, así como el significado de cada calificación:

---

<sup>185</sup> Cfr. Núñez Barba, Enrique. *Por Qué es Importante la Calificación Crediticia Estatal*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 166: Noviembre - Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010, pp. 87 y 88. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec166.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

## 1. Fitch Ratings<sup>186</sup>

Fitch Ratings al determinar la calidad crediticia de una Entidad Federativa tiene en cuenta cuatro factores principales:

- ✓ Deuda y otros pasivos a largo plazo

En la evaluación de la deuda y otros pasivos a largo plazo, Fitch trata de determinar el grado y la naturaleza de los pasivos actuales de la Entidad Federativa y valora las perspectivas de futuro, dando énfasis a la capacidad y flexibilidad de la Entidad para hacer frente a sus compromisos financieros.<sup>187</sup>

En el análisis de la deuda incluye una revisión de las tendencias en el volumen de deuda emitida y en circulación, así como un análisis de esas tendencias en relación con los recursos de la Entidad Federativa.

Fitch emplea varios indicadores para medir la carga de la deuda de la Entidad Federativa con respecto a su población y a su base tributaria.

“En el caso de los bonos respaldados por impuestos especiales, el análisis del indicador de endeudamiento incluye el grado de cobertura del servicio de la deuda –tanto la vigente como la pasada y la proyectada hacia el futuro– con la fuente de ingresos afecta a los mismos.”<sup>188</sup>

También, los factores de la deuda los considera en el contexto de las necesidades de infraestructura y planes de inversión de capital de la Entidad Federativa.

Fitch evalúa el impacto derivado de las previsiones de emisión futura en los *ratios* de deuda de la Entidad. También tiene en cuenta la capacidad de la Entidad de

---

<sup>186</sup> Cfr. Fitch es propiedad de una sociedad francesa, Fimalac SA, Fitch opera internacionalmente y ofrece tanto investigaciones financieras como servicios de calificación de riesgo. Actualmente califica a más de 1,200 emisores corporativos y a 89 países, además de auditar más de 45,000 transacciones municipales. Disponible en: <http://www.deia.com/2012/06/16/economia/el-90-del-mercado-de-calificacion-de-riesgo-en-manos-de-solo-tres-agencias->

<sup>187</sup> Cfr. Fitch Ratings. *Finanzas Públicas: Metodología de Calificación de Entidades Respaldadas por Ingresos Fiscales*. Fitch Ratings, México, 2011, p. 2. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com/Links/metodologia/default.aspx>

<sup>188</sup> Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 187, p. 3.

cubrir sus necesidades de inversión de capital en un entorno restrictivo para la emisión de deuda.<sup>189</sup>

Fitch analiza los tipos de deuda utilizados, la proporción que representan en el total y el ritmo de reembolso de cada uno, así como el destino de los fondos externos. También determina el porcentaje que representa la deuda con tasa de interés fija en la estructura de la deuda de la Entidad Federativa y evalúa si la Entidad comprende claramente los beneficios y los riesgos de formalizar este tipo de operación.

Asimismo, Fitch analiza el financiamiento de los compromisos por pensiones con beneficios definidos y otras prestaciones por retiro a los empleados. El análisis de los compromisos por pensiones lo enfoca en si se observa una estabilización o un mejoramiento a lo largo del tiempo del índice de pensiones financiadas y si existe un compromiso de financiar contribuciones actuariales anuales requeridas. Fitch analiza con detalle todos los programas de pensiones en los que participa la Entidad Federativa.<sup>190</sup>

Cabe señalar que Fitch también analiza la deuda vigente con respecto a la cual la Entidad Federativa podría estar obligada a responder en el futuro.

#### ✓ Economía

En el análisis económico, Fitch valora la suficiencia de la estructura económica de la Entidad Federativa para garantizar un desempeño operacional equilibrado y el repago de la deuda; ello es clave para comprender el potencial o los retos ligados a las finanzas y la deuda futuras.<sup>191</sup>

La evaluación de la economía la comienza con la determinación de las actividades económicas predominantes en la Entidad Federativa. A la par de esto evalúa en términos absolutos y relativos los niveles de renta con respecto al local y al

---

<sup>189</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>190</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 187, pp. 3 y 4.

<sup>191</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 4.

nacional, incluso revisa las tendencias en la renta y riqueza de la Entidad y su comparación con las demás emisoras regionales y nacionales.

También, Fitch analiza lo relativo al empleo y al desempleo en la Entidad Federativa.

Además, Fitch analiza otros factores demográficos, sobre todo lo concerniente a las tendencias en la población.

Por último, Fitch analiza y compara el grado de tributación y las tasas impositivas de la Entidad Federativa con respecto a las demás Entidades.

#### ✓ Finanzas

El análisis de las finanzas de una Entidad Federativa, Fitch lo centra en la evaluación de sus recursos financieros y flexibilidad para cumplir de forma puntual con sus obligaciones a medio y largo plazo.<sup>192</sup>

En este factor, Fitch analiza los dos aspectos más importantes de las finanzas públicas de una Entidad Federativa: por un lado, analiza la diversidad de fuentes de ingresos, así como su volatilidad; y por el otro, analiza el tema del gasto público: las tendencias en el gasto, la flexibilidad para realizar ajustes en el gasto, la estabilidad presupuestal, las potenciales presiones de financiamiento, así como el nivel de equilibrio presupuestario obtenido.

Es necesario señalar que en el caso de los bonos respaldados por impuestos especiales, en el análisis de ingresos considera la evolución histórica de la corriente de ingresos afecta a los mismos, incluida su tasa media de crecimiento y la volatilidad interanual; mientras que el análisis de gastos lo centra sobre todo en la aplicación prevista del excedente de la recaudación tributaria una vez se haya hecho frente al servicio de la deuda.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 187, p. 5.

<sup>193</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 5 y 6.

Asimismo, Fitch analiza el superávit corriente y los niveles de reserva con los que cuenta la Entidad Federativa. En relación con esto analiza la posición de liquidez de la Entidad.

✓ Gestión y administración

Las prácticas y acciones en materia de gestión pueden ejercer una influencia tanto positiva como negativa sobre los demás factores de crédito, en unos casos redundando en calificaciones sólidas para Entidades Federativas con recursos económicos o financieros limitados, y en otros debilitando las calificaciones de Entidades que cuentan con una gama de recursos más diversa o un mayor nivel de riqueza.<sup>194</sup>

Fitch valora la aplicación y mantenimiento en el tiempo de procesos y políticas prudentes sobre presupuesto, deuda y operaciones financieras; revisa las prácticas presupuestarias de la Entidad Federativa, en concreto las estimaciones de ingresos y gastos, y compara las principales hipótesis aplicadas en el presupuesto de una Entidad con los gastos e ingresos efectivamente producidos a lo largo del tiempo; analiza la presentación de información financiera y contable por la Entidad; y analiza el establecimiento y mantenimiento de directrices operacionales (limitaciones en los ingresos y en el gasto).<sup>195</sup>

Por último, otro de los aspectos más importantes que tienen en cuenta en este factor es la eficiencia con la que una Entidad Federativa toma decisiones en materia de ingreso, gasto público y servicios públicos, así como la capacidad que tiene para adaptarse y reaccionar ante condiciones económicas y financieras cambiantes. También tiene en cuenta la opinión que tiene su población con respecto al ámbito fiscal, la prestación de servicios públicos y el aspecto laboral.

---

<sup>194</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 187, p. 6.

<sup>195</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 6 y 7.

Cuadro 24  
Definiciones de Calificaciones<sup>196</sup>

Calificación	Descripción
AAA(mex)	La más alta calidad crediticia. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país, y normalmente corresponde a las obligaciones financieras emitidas o garantizadas por el gobierno federal.
AA(mex)	Muy alta calidad crediticia. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de las entidades, emisores o emisiones domésticas mejor calificadas.
A(mex)	Alta calidad crediticia. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BBB(mex)	Adecuada calidad crediticia. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno que para obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BB(mex)	Especulativa. Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre, y la capacidad de pago oportuno es más vulnerable a cambios económicos adversos.
B(mex)	Altamente especulativa. Implica una calidad crediticia significativamente más vulnerable respecto de otras entidades o emisores del país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo, pero existe un margen limitado de seguridad, y la capacidad de continuar con el pago oportuno depende del desarrollo favorable y sostenido del entorno económico-financiero.
CCC(mex) CC(mex) C(mex)	Alto riesgo de incumplimiento. Estas categorías agrupan riesgos crediticios muy vulnerables respecto de otras entidades, emisores o emisiones dentro del país. Su capacidad de cumplir con las obligaciones financieras depende exclusivamente del desarrollo favorable y sostenible en el entorno económico-financiero.
D(mex)	Incumplimiento. Se asigna a entidades, emisores o emisiones que actualmente hayan incurrido en incumplimiento.
S (mex)	La falta de información suficiente y adecuada relacionada a ciertos eventos de incertidumbre, o el encontrarse en un estado de disolución, liquidación, sujeta a intervención o enfrentar una situación grave, hacen que la calificación de esta Siefore se suspenda.
	Nota: Las calificaciones comprendidas de los niveles AA(mex) a B(mex) inclusive, podrán ser diferenciadas agregándoles un signo de más (+) o menos (-), para destacar su fortaleza o posición relativa dentro de cada nivel.

## 2. Moody's<sup>197</sup>

Moody's evalúa la solidez de un emisor en veinte variables, las cuales están organizadas en seis categorías; a su vez las categorías se organizan en seis niveles de desempeño y se genera una evaluación del riesgo de crédito base, ponderando cada uno de los factores, para así señalar una calificación crediticia.

<sup>196</sup> Cfr. Fitch Ratings. *Definiciones de Calificaciones: Finanzas Públicas - Estados*. México, 2012. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com/Links/Definiciones/default.aspx>

<sup>197</sup> Cfr. Moody's comenzó en 1909 como una compañía de publicación, emitiendo guías sobre bonos de los ferrocarriles llamados Moody's Manuals. Más tarde expandió su cobertura a bonos municipales y comerciales, y es llamada ahora "Moody's Investment Services" (Servicios de Inversión Moody's). Cubre más de 110 países y evalúa 11,000 emisores corporativos, 22,000 emisores de finanzas públicas y 90,000 obligaciones de finanzas estructuradas. Disponible en: <http://www.deia.com/2012/06/16/economia/el-90-del-mercado-de-calificacion-de-riesgo-en-manos-de-solo-tres-agencias->

La evaluación del riesgo de crédito base incluye factores cuantitativos y cualitativos. Los seis factores clave que se utilizan para determinar la evaluación del riesgo de crédito base son:

✓ El entorno operativo

El entorno operativo se refiere al contexto económico y político nacional en el que funciona el gobierno local, Moody's aquí analiza las circunstancias nacionales que afectan el riesgo de que se produzca una crisis económica, política o de los mercados financieros.

Los analistas de Moody's para evaluar este factor analizan las circunstancias económicas actuales y la historia económica y financiera reciente del país para determinar el grado de susceptibilidad del mismo a un shock sistémico. Entre los aspectos que se tienen en cuenta son: la prosperidad de la economía nacional, su estabilidad, el riesgo de incumplimiento de pago de la deuda del gobierno nacional que puede desencadenar una crisis y la eficacia general del gobierno nacional.<sup>198</sup>

✓ El marco institucional

El marco institucional abarca el análisis del marco jurídico que determina las relaciones entre los niveles de gobierno y rigen las facultades y responsabilidades del gobierno local de gestionar políticas públicas y la suficiencia de sus facultades fiscales para cumplirlas. También corresponde a la forma en que el gobierno nacional o el mismo gobierno local pueden modificar dichas facultades y responsabilidades.<sup>199</sup>

Con base en este enfoque, Moody's evalúa la flexibilidad operativa del gobierno local sobre el marco existente, la capacidad de grado de respuesta para modificarlo en respuesta a las necesidades cambiantes y la forma en que se llevan a cabo los cambios, es decir, a un ritmo moderado o en forma repentina e

---

<sup>198</sup> Cfr. Moody's. *Gobiernos locales y regionales fuera de Estados Unidos: Metodología de Calificación*. Moody's, México, 2008, p. 7. Disponible en: [http://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC\\_109740](http://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_109740)

<sup>199</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 9.

impredecible, que les permita una transición ordenada a las nuevas circunstancias.<sup>200</sup>

De igual manera, evalúa la flexibilidad fiscal en materia de ingresos, en donde analiza, entre otros rubros, la facultad del gobierno local para determinar los impuestos y las tasas a imponer, la estabilidad y la predictibilidad de recibir transferencias fiscales, el grado de autonomía que puede ejercer para decidir el monto de deuda a emitir y los fines para hacerlo, así como el nivel de endeudamiento.

Asimismo, evalúa la flexibilidad fiscal en materia de gasto público, en donde analiza, en otros rubros, la suficiencia de los ingresos para cubrir las necesidades de gasto, la capacidad del gobierno local para equilibrar adecuadamente los ingresos con los gastos y la aplicación de la regulación en materia de gasto público emitido por el gobierno nacional.

Incluso, Moody's considera el alcance y la eficacia de la fiscalización que ejerce el gobierno nacional con respecto a la evolución fiscal del gobierno local. La fiscalización es susceptible de adoptar varias formas, entre ellas: los estándares de servicios, la facultad de aprobar el presupuesto, las restricciones en cuanto a la facultad para endeudarse, los requisitos de información y la facultad de llevar a cabo auditorías.<sup>201</sup>

✓ La situación y desempeño financieros

Aquí el objetivo de Moody's es determinar si los ingresos recurrentes de un gobierno local serán suficientes para cubrir los gastos que se requieren cubrir. Así, analiza por separado cada aspecto del presupuesto: ingreso y gasto, teniendo en consideración el análisis sobre la flexibilidad del gobierno local para ajustar los impuestos y el gasto cuando sea necesario para restablecer el equilibrio presupuestario.

---

<sup>200</sup> Cfr. Moody's, *op. cit.*, nota 198, p. 9.

<sup>201</sup> Cfr. *Idem.*

Moody's al analizar los ingresos evalúa, entre otros rubros, el alcance de la potestad tributaria del gobierno local, las fuentes de ingresos propios, la competencia y la eficacia al recaudar los impuestos, la relación de los ingresos tributarios con el crecimiento económico, así como la fiabilidad, la predicción, los fines y el significado con respecto a los ingresos tributarios propios de las transferencias fiscales.

Por otra parte, Moody's al analizar los gastos, considera, entre otros rubros, el total y la tasa de incremento, y los factores determinantes de ese incremento, la responsabilidad de prestar servicios públicos y las circunstancias que limitan la flexibilidad del gasto.<sup>202</sup>

De esta manera, Moody's analiza los resultados netos, es decir, la eficacia de la capacidad del gobierno local para generar los ingresos para cubrir sus gastos, incluyendo el servicio de la deuda.

Por último, Moody's también evalúa la situación financiera de un gobierno local analizando su liquidez. "Dado que los gobiernos deben hacer frente al servicio de la deuda, a los salarios de los empleados y a los pagos a proveedores en efectivo, el panorama financiero integral de un gobierno incluye una evaluación del "colchón" de protección operativo que ofrecen sus saldos de tesorería y, en muchos casos, su acceso a fuentes internas y externas de liquidez."<sup>203</sup>

✓ El perfil de deuda

En el perfil de deuda, Moody's analiza el nivel de deuda del gobierno local, la carga que representa, la estructura de la deuda (el tipo de deuda, el tipo de interés, el calendario de vencimientos, etc.), la capacidad de hacer frente a los pagos de la deuda (capital e intereses) con ingresos corrientes, las necesidades y la probabilidad de refinanciamiento de la deuda y las tendencias históricas y las futuras necesidades de endeudamiento.

---

<sup>202</sup> Cfr. Moody's, *op. cit.*, nota 198, p. 11.

<sup>203</sup> Moody's, *op. cit.*, nota 198, p. 12.

Además, Moody's analiza el marco jurídico que regula los fines para los que se puede emitir deuda, los límites de endeudamiento y la estructura de la deuda.

Adicionalmente, Moody's en la medición del perfil de deuda total incluye la deuda garantizada por el gobierno local; las obligaciones de deuda emitidas por empresas con participación mayoritaria del sector público, que pueden o no estar garantizadas por el gobierno local; y los instrumentos similares a la deuda o compromisos como arrendamientos financieros, entidades público-privadas y operaciones de titulización de los que el gobierno local es o puede convertirse en responsable.<sup>204</sup>

✓ Las prácticas del gobierno y la dirección

Moody's aquí analiza la estructura del gobierno local (experiencia en dirección de los funcionarios administrativos de alta jerarquía y el grado de rotación a los que están sujetos cuando se introducen cambios), sus prácticas de gestión hacendaria o presupuesto equilibrado, sus políticas sobre gestión de inversiones y de deuda, la transparencia, la presentación y la divulgación de sus estados financieros periódicos y anuales auditados, y su capacidad institucional para presentar su programa de políticas públicas ante la legislatura local de un modo oportuno y luego llevarlo a la práctica con eficacia.

✓ Los fundamentos económicos

Moody's aquí evalúa el impacto que tienen los fundamentos económicos, es decir, la suficiencia y confiabilidad de la generación de los futuros ingresos tributarios propios del gobierno local y el recibimiento de las transferencias fiscales, sobre la capacidad de pago de la deuda, para así determinar los recursos que están disponibles y estarán disponibles en el futuro para pagar la deuda.

---

<sup>204</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 14.

Moody's analiza el perfil económico local, lo compara con el de otras Entidades en lo que respecta a medidas de producción, diversidad económica y desempeño del mercado laboral, y determina las expectativas respecto a la futura evolución.<sup>205</sup>

Cuadro 25

**Definiciones de calificación para la escala nacional de México**<sup>206</sup>

Calificación	Definición
Aaa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Aaa.mx muestran la capacidad crediticia más fuerte y la menor probabilidad de pérdida de crédito con respecto a otros emisores mexicanos.
Aa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Aa.mx muestran una capacidad crediticia muy fuerte y poca probabilidad de pérdida de crédito con relación a otros emisores mexicanos.
A.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como A.mx presentan una capacidad crediticia por arriba del promedio con relación a otros emisores mexicanos.
Baa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Baa.mx representan una capacidad crediticia promedio con relación a otros emisores mexicanos.
Ba.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Ba.mx muestran una capacidad crediticia por debajo del promedio con relación a otros emisores mexicanos.
B.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como B.mx muestran una capacidad crediticia débil con relación a otros emisores mexicanos.
Caa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Caa.mx son especulativas y muestran una capacidad crediticia muy débil con relación a otros emisores mexicanos.
Ca.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Ca.mx son muy especulativas y muestran una capacidad crediticia extremadamente débil con relación a otros emisores mexicanos.
C.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como C.mx son extremadamente especulativas y muestran la capacidad crediticia más débil con relación a otros emisores mexicanos.
	Nota: Moody's incorpora modificaciones numéricas (1, 2 y 3) para cada una de las categorías listadas anteriormente. El modificador 1 indica que el emisor/deudor o emisión/ crédito se encuentra en el estado más elevado de dicha categoría, el 2 indica que se ubica en el estrato intermedio de dicha categoría, el 3 indica que se ubica en el estrato inferior de dicha categoría.

### 3. Standard & Poor's<sup>207</sup>

El marco analítico general para calificar a una Entidad Federativa, por parte de Standard & Poor's, consiste en un análisis cualitativo y cuantitativo de acuerdo con ocho factores principales:

<sup>205</sup> Moody's, *op. cit.*, nota 198, p. 17.

<sup>206</sup> Moody's. *Listas de Calificaciones*. México, 2012, p. 26. Disponible en: [http://www.moody.com/pages/default\\_mx.aspx](http://www.moody.com/pages/default_mx.aspx)

<sup>207</sup> Cfr. Standard and Poor's es una compañía que provee publicaciones, información y cobertura sobre los mercados mundiales de capital. Es propiedad de la compañía McGraw-Hill. Cuenta con oficinas en 23 países. Disponible en: <http://www.deia.com/2012/06/16/economia/el-90-del-mercado-de-calificacion-de-riesgo-en-manos-de-solo-tres-agencias->

✓ Marco institucional

La evaluación de Standard & Poor's sobre el marco institucional busca medir la manera en que la previsibilidad, la confiabilidad y el respaldo del sistema de finanzas públicas y el marco jurídico podrían afectar la capacidad de una Entidad Federativa para honrar su deuda en el largo plazo.<sup>208</sup>

Los factores analíticos clave en la evaluación del marco institucional incluyen:

- La previsibilidad, o la frecuencia y extensión de las reformas que afectan al sistema intergubernamental y la previsibilidad de sus resultados, junto con la capacidad de la Entidad Federativa de influir u oponerse a reformas que afecten su balance financiero.
- El balance de ingresos y gastos, o la suficiencia en general de los ingresos que recibe una Entidad Federativa para cubrir sus obligaciones de gasto, bajo la forma de autonomía suficiente o subsidios a las Entidades, así como la existencia de un marco de política fiscal que imponga límites prudentes a los niveles de deuda y déficits de la Entidad.
- Transparencia y rendición de cuentas, o la transparencia e institucionalización de los procesos presupuestales, los estándares de difusión y de contabilidad para la elaboración de informes financieros en el sector local, junto con los niveles de control y el grado de confiabilidad de la información.
- El sistema de apoyo, o el grado de respaldo continuo del nivel superior de gobierno para garantizar la provisión de servicios básicos e infraestructura, así como el grado de apoyo extraordinario del sistema en circunstancias excepcionales.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Cfr. Standard & Poor's. *Criterios: Metodología para calificar Gobiernos Locales y Regionales*. Standard & Poor's, México, 2011, p. 3. Disponible en: <http://www.standardandpoors.com/ratings/crit-la/es/la/>

<sup>209</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 7.

✓ Economía

Mediante este factor Standard & Poor's busca medir cómo podrían impactar los factores económicos (riqueza y niveles de ingreso, diversificación de la estructura económica, perfil demográfico y perspectivas de crecimiento) en la capacidad de generación de ingresos y las necesidades de gasto de una Entidad Federativa, y finalmente su capacidad de honrar su deuda en el mediano y largo plazo.

✓ Administración financiera

En este factor, Standard & Poor's tiene como objetivo medir cómo la calidad de la administración financiera y el contexto político de una Entidad Federativa podrían afectar su capacidad y voluntad de pago del servicio la deuda con el paso del tiempo.

Standard & Poor's ha identificado las características más importantes para la evaluación de la administración financiera de una Entidad:

- "Transparencia y difusión;
- Presupuesto;
- Planeación financiera y de inversión, de largo plazo;
- Administración de ingresos y gastos;
- Administración de deuda;
- Manejo de reservas y liquidez;
- Administración de entidades relacionadas con el gobierno;
- Solidez política y administrativa, y
- Administración de riesgos externos."<sup>210</sup>

✓ Flexibilidad presupuestal

Mediante este factor Standard & Poor's busca medir cuánto puede una Entidad Federativa incrementar sus ingresos o reducir sus gastos en caso necesario para mantener su capacidad de pago del servicio de la deuda.

---

<sup>210</sup> Standard & Poor's, *op. cit.*, nota 208, p. 18.

De acuerdo con Standard & Poor's, la flexibilidad de los ingresos de una Entidad depende de tres factores principales:

- Capacidad para crear o modificar impuestos, derechos y aprovechamientos.
- Límites políticos y económicos que obstaculizan el uso de la flexibilidad presupuestaria.
- Ingresos adicionales.

Asimismo, de acuerdo con Standard & Poor's, para medir la flexibilidad del gasto de una Entidad se tienen en cuenta estas consideraciones cualitativas:

- Flexibilidad del gasto operativo.
- Flexibilidad del gasto de inversión.
- Potenciales fuentes de riesgo.

✓ Desempeño presupuestal

A través de este factor Standard & Poor's tiene como objetivo medir el nivel y la volatilidad de los flujos de efectivo esperados de las actividades operativas y de inversión de una Entidad Federativa, disponibles para el pago del servicio de la deuda en una perspectiva prospectiva; así como intentar evaluar la eficiencia de la política financiera de la Entidad.<sup>211</sup>

Así, el análisis de Standard & Poor's del desempeño presupuestal se basa fundamentalmente en dos índices clave:

- Balance operativo como porcentaje de los ingresos operativos ajustados.
- Balance después de las cuentas de capital como porcentaje de los ingresos ajustados.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 14.

<sup>212</sup> Cfr. Standard & Poor's, *op. cit.*, nota 208, p. 26.

✓ Liquidez

Por medio de este factor Standard & Poor's busca medir de qué manera las fuentes internas y externas de liquidez de una Entidad Federativa podrían impactar su capacidad prospectiva de pago del servicio de la deuda.

Standard & Poor's al analizar la liquidez se enfoca en los siguientes aspectos:

- Importancia del marco nacional.
- Capacidad de generación interna de flujo de efectivo y activos líquidos.
- Liquidez externa derivada de líneas bancarias comprometidas y acceso a los mercados.
- Uso de análisis de estrés en los casos donde la Entidad se enfrenta a sustanciales turbulencias en el mercado.<sup>213</sup>

✓ Nivel de endeudamiento

La clasificación del nivel de endeudamiento tiene por objeto medir cómo las expectativas de Standard & Poor's con respecto al nivel, estructura y sustentabilidad de la deuda de una Entidad Federativa, podrían impactar su capacidad de servir su deuda en prospectiva.<sup>214</sup>

Así, Standard & Poor's para el análisis del nivel de deuda se enfoca en los siguientes factores:

- “Una evaluación prospectiva de los saldos de deuda y la carga de intereses;
- La volatilidad potencial en los costos de deuda de la exposición a riesgos de mercado, y
- Una evaluación de otros pasivos de largo plazo, sobre todo pasivos de pensiones no fondeados.”<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 28.

<sup>214</sup> Cfr. Standard & Poor's, *op. cit.*, nota 208, p. 14.

<sup>215</sup> Standard & Poor's, *op. cit.*, nota 208, p. 32.

Cuadro 26

**Calificaciones crediticias de emisor de largo plazo en escala nacional**<sup>216</sup>

<b>Categoría</b>	<b>Definición</b>
mxAAA	Una entidad calificada con 'mxAAA' tiene una capacidad extremadamente fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras en comparación con otras entidades en el mercado mexicano.
mxAA	Una entidad calificada con 'mxAA' difiere sólo en un pequeño grado de las entidades con la calificación más alta y tiene una muy fuerte capacidad de pago de sus obligaciones financieras en comparación con otras entidades en el mercado nacional.
mxA	Una entidad calificada con 'mxA' es algo más susceptible a efectos adversos por cambios circunstanciales o de las condiciones de la economía que las entidades con calificaciones en categorías superiores. Sin embargo, la entidad tiene una capacidad fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras en comparación con otras entidades en el mercado nacional.
mxBBB	Una entidad calificada con 'mxBBB' tiene una capacidad adecuada para cumplir con sus obligaciones financieras en relación con otras entidades en el mercado nacional. Sin embargo, es más probable que condiciones económicas adversas o cambios circunstanciales lleven a un debilitamiento de la capacidad de la entidad para cumplir con sus compromisos financieros.
mxBB, mxB, mxCCC, y mxCC	Las entidades calificadas con 'mxBB', 'mxB', 'mxCCC', o 'mxCC' en la escala nacional de Standard & Poor's se considera que tienen un riesgo elevado respecto de otras entidades en el mercado nacional. Aún cuando las entidades calificadas en estas categorías podrían tener algunas características de protección y calidad, podrían ser superadas por gran incertidumbre o por su importante exposición a condiciones adversas en comparación con otras entidades en el mercado nacional.
mxBB	Una entidad calificada con 'mxBB' denota cierta debilidad en su capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras, aunque es menos vulnerable que otras entidades en el mercado nacional calificadas en categorías más bajas. Sin embargo, actualmente enfrenta incertidumbre o está expuesto a circunstancias adversas financieras, del negocio o de la economía que podrían traducirse en una inadecuada capacidad de la entidad para cumplir con sus obligaciones financieras.
mxB	Una entidad calificada con 'mxB' es más vulnerable que las entidades calificadas en 'mxBB'. La entidad actualmente tiene una capacidad débil para hacer frente a sus compromisos financieros en comparación con otras entidades en el mercado nacional. Condiciones adversas del negocio, financieras o en la economía, podrían deteriorar la capacidad o voluntad de pago de la entidad para cumplir con sus compromisos financieros.
mxCCC	Una entidad calificada con 'mxCCC' es actualmente vulnerable en comparación con otras entidades en el mercado nacional y depende de condiciones favorables tanto del negocio como financieras para poder cumplir oportunamente con sus compromisos financieros.
mxCC	Una entidad calificada con 'mxCC' es actualmente muy vulnerable de caer en incumplimiento de sus obligaciones financieras en comparación con otras entidades en el mercado nacional.
mxR	Una entidad calificada 'mxR' se encuentra bajo supervisión regulatoria debido a su condición financiera. Mientras dure dicha supervisión, los reguladores podrían tener la autoridad para privilegiar una clase de deuda respecto de otra o de considerar el pago de algunas obligaciones y no de otras.
SD y D	La calificación de 'D' se asigna cuando Standard & Poor's considera que el incumplimiento será generalizado y que la entidad incumplirá en el pago de todas o una parte sustancial de todas sus obligaciones a medida que vayan venciendo. La calificación 'SD' se asigna cuando Standard & Poor's considera que el emisor ha incumplido selectivamente en una emisión o clase de obligaciones, pero que continuará al corriente en el pago del resto de sus obligaciones y emisiones de deuda.
	Nota: Las calificaciones crediticias de la 'mxAA' a la 'mxCCC' pueden ser modificadas agregándoles un signo de más (+) y menos (-) para mostrar su relativa fortaleza dentro de cada categoría de calificación.

<sup>216</sup> Cfr. Standard & Poor's. *México - Definiciones de calificación en escala CaVal (nacional)*. México, 2012. Disponible en: <http://www.standardandpoors.com/ratings/definitions-and-faqs/es/la>

✓ Pasivos contingentes

La clasificación de pasivos contingentes busca medir en qué medida el riesgo de que ocurran algunos riesgos fuera del balance y su tamaño relativo, podrían impactar la capacidad de una Entidad Federativa de repagar su deuda en el mediano y largo plazo.<sup>217</sup>

### 3.2. Resultados cuantitativos de la bursatilización

En el mercado bursátil han logrado incursionar, afectando en el fideicomiso bursátil principalmente las participaciones federales y/o el impuesto sobre nóminas, ocho Entidades Federativas: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz.<sup>218</sup>

Ahora bien, de las anteriores Entidades, nos enfocaremos en seis, en virtud de que tienen afectado en el fideicomiso bursátil las participaciones federales, esto porque, como ya lo habíamos señalado, dichas transferencias federales son el ingreso local más importante y más afectado en el fideicomiso maestro, además han otorgado más seguridad para los inversionistas su afectación.

A continuación haremos un análisis de las Entidades Federativas que han realizado la bursatilización de sus participaciones federales, así como de las principales características de sus emisiones de CBF's.

El Estado de Chihuahua ha realizado dos emisiones de CBF's, el primero lo efectuó en 2005 y el segundo en 2011, pero es pertinente aclarar que en la segunda emisión la afectación de las participaciones federales como activo complementario se activará cuando se presenten ciertos eventos establecidos en el fideicomiso, lo cual todavía no ha sucedido.

---

<sup>217</sup> Cfr. Standard & Poor's, *op. cit.*, nota 208, p. 14.

<sup>218</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios: Emisiones Bursátiles de Obligaciones Financieras Estatales y Municipales (Saldos vigentes al mes de Junio 2012)*. México, 2012. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx)

Como podemos observar en el cuadro 27, Chihuahua llevó a cabo la colocación de CBF's por medio de la emisión CHIHUCB 05, entre las características de la emisión destacan las siguientes: monto por \$1,220 mdp, afectación del 12% del FGP, plazo de 10 años, sin periodo de gracia, tasa de interés variable, cobertura de tasa de interés por 5 años, pagos de intereses y principal cada 30 días, perfil de amortización creciente, reserva equivalente a tres pagos del servicio de la deuda y una calificación asignada por Fitch de AAA, ya que la principal fortaleza financiera lo constituye la afectación de las participaciones federales del Estado.

Cuadro 27  
**Emisión de CBF's: CHIHUCB 05<sup>219</sup>**

<b>Principales características</b>	<b>CBF's: CHIHUCB 05</b>
Monto inicial	\$1,220 mdp
Denominación	Pesos
Plazo	10 años
Fecha de colocación	18/noviembre/2005
Fecha de vencimiento	17/septiembre/2015
Gracia	Sin gracia
Tasa de interés	TIIE <sub>28</sub> + 0.27%
CAP	12% (5 años)
Pagos de intereses	Mensual
Pagos de capital	Mensual
Amortización	Creciente
Reserva de intereses	3 meses
Reserva de capital	3 meses
Activo primario	FGP
% afectado	12%
Calificación de la emisión	AAA(mex)vra

El Distrito Federal ha efectuado ocho emisiones de CBF's, uno en 2005, uno en 2006, dos en 2007, uno en 2009, dos en 2010 y uno en 2011. Es de señalarse que en todas las emisiones el patrimonio principal del fideicomiso emisor tiene una peculiaridad: está conformado por los derechos derivados de los contratos de créditos otorgados en cada caso por el acreditante al Gobierno Federal (acreditado), siendo el Gobierno del Distrito Federal el destinatario final de los

<sup>219</sup> Fitch Ratings. *Estado de Chihuahua. Certificados Bursátiles CHIHUCB 05*. Reporte de Actualización. Finanzas Públicas. México, octubre de 2012, p. 2. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

recursos obtenidos por la disposición del mismo.<sup>220</sup> Como beneficiario de dichos recursos, el Gobierno del Distrito Federal registra el financiamiento en un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago, al cual afectó un porcentaje proveniente del FGP.

Además, es de destacarse que para las emisiones GDFCB 07, GDFCB 07-2, GDFCB 09, GDFCB 10, GDFCB 10-2 y GDFCB 11, el fideicomiso emisor correspondiente, como vehículo de pago y liquidación de los derechos de crédito, cuenta solamente con un fideicomiso de administración y pago, en el cual el Distrito Federal afectó inicialmente el 65% del FGP, estableciéndose que en la medida en que las participaciones afectadas a otros fideicomisos fueran liberadas, éstas serían cedidas en forma automática y quedarían afectadas de manera irrevocable al señalado fideicomiso, hasta llegar al 100%; de esta manera, actualmente el 80% del FGP se encuentra afectado al único fideicomiso de administración y pago.<sup>221</sup>

Es importante señalar que las calificaciones de las emisiones colocadas por el GDF encuentran sustento en la calidad crediticia del Gobierno Federal [AAA(mex)], toda vez que este último actúa como acreditado de los contratos de créditos, cuyos derechos son cedidos al fideicomiso emisor correspondiente. Asimismo, la calidad crediticia del GDF se ubica en AAA(mex), ya que su deuda es considerada deuda del Gobierno Federal.

Como podemos darnos cuenta en el cuadro 28, el Distrito Federal ha efectuado ocho colocaciones de CBF's a través de ocho emisiones:

- GDFCB 05. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$800.0 mdp, afectación del 5% del FGP, plazo de 10 años, tasa de interés fija de 9.99%, pagos de intereses cada 28 días y amortización al vencimiento.

---

<sup>220</sup> Cfr. Fitch Ratings. *Distrito Federal. Certificados Bursátiles Fiduciarios GDFCB 05, GDFCB 06, GDFCB 07, GDFCB 07-2, GDFCB 09, GDFCB 10, GDFCB 10-2 y GDFCB 11*. Reporte de Calificación de las Emisiones. Finanzas Públicas. México, enero de 2012, p. 1. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

<sup>221</sup> Cfr. *Idem*.

- GDFCB 06. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$1,400.0 mdp, afectación del 15% del FGP, plazo de 9.3 años, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 28 días y amortización al vencimiento.
- GDFCB 07. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$575.0 mdp, plazo de 20 años, tasa de interés fija de 8.65%, pagos de intereses cada 182 días y amortización al vencimiento.
- GDFCB 07-2. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$2,425.0 mdp, plazo de 9.3 años, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 28 días y amortización al vencimiento.
- GDFCB 09. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$1,000.0 mdp, plazo de 5 años, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 28 días y amortización al vencimiento.
- GDFCB 10. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$1,431.1 mdp, plazo de 5 años, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 28 días y amortización cada 28 días.
- GDFCB 10-2. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$2,521.0 mdp, plazo de 10 años, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 182 días y amortización al vencimiento.
- GDFCB 11. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$1,770.0 mdp, plazo de 5 años, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 28 días y amortización cada 28 días.

De esta manera, como bien lo constatamos en el siguiente cuadro, el Distrito Federal es una de las Entidades que más ha logrado incursionar en la BMV, al haber llevado a cabo en el mercado de valores ocho emisiones de CBF's, pero eso sí, respetando siempre el techo de endeudamiento neto que le autoriza el Congreso de la Unión en cada ejercicio fiscal. Afortunadamente, de las emisiones que ha realizado, en tres se ha establecido el pago de una tasa de interés fija durante la vigencia de la emisión, la cual disminuye sustancialmente la exposición a riesgos de mercado y robustece la estructura financiera de la emisión. Por

último, son las únicas emisiones en las que no se tiene contemplado la contratación de algún instrumento financiero derivado.

Cuadro 28  
Emisiones de CBF's del Gobierno del Distrito Federal<sup>222</sup>

Principales características	GDFCB 05	GDFCB 06	GDFCB 07	GDFCB 07-2
Monto inicial	800.0 mdp	1,400.0 mdp	575.0 mdp	2,425.0 mdp
Denominación	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos
Plazo	10 años	9.3 años	20 años	9.3 años
Fecha de colocación (originales)	15/diciembre/2005	28/noviembre/2006	17/diciembre/2007	17/diciembre/2007
Fecha de vencimiento	03/diciembre/2015	09/febrero/2016	22/noviembre/2027	24/febrero/2017
Acreditante	Ixe	Ixe	Deutsche Bank	Deutsche Bank
Tasa de interés	9.99%	TIIE <sub>28</sub> + 0.29%	8.65%	TIIE <sub>28</sub> - 0.05%
Pagos de intereses	Cada 28 días	Cada 28 días	Cada 182 días	Cada 28 días
Amortización	Al vencimiento	Al vencimiento	Al vencimiento	Al vencimiento
Fuente de pago	FGP	FGP	FGP	FGP
% afectado	5%	15%	80%	80%
Calificación de la emisión	AAA(mex)	AAA(mex)	AAA(mex)	AAA(mex)

Principales características	GDFCB 09	GDFCB 10	GDFCB 10-2	GDFCB 11
Monto inicial	1,000.0 mdp	1,431.1 mdp	2,521.0 mdp	1,770.0 mdp
Denominación	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos
Plazo	5 años	5 años	10 años	5 años
Fecha de colocación (originales)	18/diciembre/2009	25/junio/2010	25/junio/2010	16/diciembre/2011
Fecha de colocación (adicionales)	No aplica	15/octubre/2010	15/octubre/2010	No aplica
Fecha de vencimiento	15/diciembre/2014	19/junio/2015	12/junio/2020	09/diciembre/2016
Acreditante	Deutsche Bank	Deutsche Bank	Deutsche Bank	Deutsche Bank
Tasa de interés	TIIE <sub>28</sub> + 0.49%	TIIE <sub>28</sub> + 0.14%	7.90%	TIIE <sub>28</sub> + 0.30%
Pagos de intereses	Cada 28 días	Cada 28 días	Cada 182 días	Cada 28 días
Amortización	Al vencimiento	Cada 28 días	Al vencimiento	Cada 28 días
Fuente de pago	FGP	FGP	FGP	FGP
% afectado	80%	80%	80%	80%
Calificación de la emisión	AAA(mex)	AAA(mex)	AAA(mex)	AAA(mex)

<sup>222</sup> Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 220, pp. 2 y 3.

El Estado de Hidalgo ha realizado sólo una emisión de CBF's, esto lo logró en 2007, a través del Instituto para el Financiamiento del Estado de Hidalgo, en virtud de que dicho Instituto celebró un contrato de crédito con Hidalgo, por un monto y con características similares a las de la emisión, cediendo los derechos del mismo a un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago, al cual el Estado afectó un 35% de los flujos presentes y futuros de las participaciones federales que le corresponden del FGP.

Como podemos observar en el cuadro 29, Hidalgo llevó a cabo la colocación de CBF's por medio de la emisión IFHGO 07, entre las características de la emisión destacan las siguientes: monto por \$2,450 mdp, afectación del 35% del FGP, plazo de 12 años, periodo de gracia de 2 años, tasa de interés variable, cobertura de tasa de interés de 10% por periodos revolventes de por lo menos un año, pagos de intereses y principal cada 30 días, perfil de amortización creciente, reserva equivalente a tres pagos del servicio de la deuda y una calificación asignada por Fitch de AAA, ya que la principal fortaleza financiera lo constituye la afectación de las participaciones federales del Estado.

Cuadro 29  
Emisión de CBF's: IFHGO 07<sup>223</sup>

Principales características	IFHGO 07
Monto	\$2,450 mdp
Denominación	Pesos
Plazo	12 años
Fecha de colocación	09/mayo/2007
Fecha de vencimiento	09/mayo/2019
Gracia	2 años
Tasa de interés	TIIE <sub>28</sub> + 0.14%
CAP (por periodos revolventes)	10%
Pago de intereses	Mensual
Pago de capital	Mensual
Amortización	Creciente
Reserva de intereses	3 meses
Reserva de capital	3 meses
Fuente de pago	FGP
% afectado	35%
Calificación de la emisión	AAA(mex)

<sup>223</sup> Fitch Ratings. *Estado de Hidalgo. Certificados Bursátiles Fiduciarios IFHGO 07*. Reporte de Calificación de la Emisión. Finanzas Públicas. México, febrero de 2012, p. 2. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

El Estado de Nuevo León ha llevado a cabo únicamente una emisión de CBF's. Como podemos apreciar en el cuadro 30, Nuevo León llevó a cabo la colocación de CBF's por medio de la emisión EDONL 06, entre las características de la emisión destacan las siguientes: monto por \$2,413 mdp, afectación del 7.2% del FGP, plazo de 18 años, periodo de gracia de 4 años, tasa de interés variable, cobertura de tasa de interés de 11% por los dos primeros años con la obligación de renovarse durante la vigencia de la emisión, pagos de intereses y principal cada 30 días, perfil de amortización creciente, reserva de liquidez (intereses y principal) equivalente a tres pagos del servicio de la deuda y una calificación asignada por Fitch de AA, ya que la actual calificación realizada en la calidad crediticia del Estado [BBB+(mex)] ejerce una presión en la misma dirección a la calificación específica de esta emisión.

Cuadro 30  
Emisión de CBF's: EDONL 06<sup>224</sup>

Principales características	IFHGO 07
Monto	\$2,413 mdp
Denominación	Pesos
Plazo	18 años
Fecha de colocación	10/octubre/2006
Fecha de vencimiento	31/octubre/2024
Gracia	4 años
Tasa de interés	TIIIE <sub>28</sub> + 0.43%
CAP (por los primeros dos años, con la obligación de renovarse durante la vigencia de la emisión)	11%
Pago de intereses	Mensual
Pago de capital	Mensual
Amortización	Creciente
Reserva de liquidez	3 meses
Fuente de pago	FGP
% afectado	7.2%
Calificación de la emisión	AA(mex)vra

<sup>224</sup> Fitch Ratings. *Estado de Nuevo León. Certificados Bursátiles EDONL 06*. Reporte de Actualización. Finanzas Públicas. México, octubre de 2012, p. 2. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

El Estado de Oaxaca ha realizado únicamente una emisión de CBF´s. Al respecto, es importante referir que esta emisión cuenta con una Garantía de Pago Oportuno (GPO) por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Público, S.N.C. (Banobras), denominada en pesos y por un monto del 30% del saldo insoluto de los CBF´s, a fin de fortalecer la estructura y garantizar a los acreedores del Estado el pago de sus financiamientos.

Aquí es importa señalar lo siguiente, en el contexto del acelerado crecimiento de la deuda pública subnacional, en agosto de 2011, la SHCP y Banobras implantaron el Programa para Refinanciar los Pasivos de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, con el fin de establecer una GPO para facilitar la emisión de certificados bursátiles que contribuyan a refinanciar pasivos que tengan como fuente de pago las participaciones federales, esta garantía podrá cubrir hasta el 50% del monto de la emisión. Para que Banobras otorgue la GPO, el plazo de la emisión no debe exceder de 20 años, debe ser constitutivo de deuda pública, tener un Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago, un fondo de reserva y una calificación de al menos BBB- en escala local.<sup>225</sup>

Como podemos observar en el cuadro 31, Oaxaca llevó a cabo la colocación de CBF´s por medio de la emisión OAXACA 11, entre las características de la emisión destacan las siguientes: monto por \$1,950 mdp, afectación del 11.65% del FGP, plazo de 15 años, sin periodo de gracia, tasa de interés variable, cobertura de tasa de interés obligatoria desde el inicio de la emisión hasta abril de 2016, pagos de intereses y principal cada tres meses, perfil de amortización creciente, reserva equivalente a seis pagos del servicio de la deuda y una calificación asignada por Fitch de AAA, ya que la principal fortaleza financiera lo constituye la afectación de las participaciones federales del Estado y la constitución de la GPO de hasta un 30% del saldo insoluto de los CBF´s.

---

<sup>225</sup> Cfr. BANOBRAS. *Programas para la Infraestructura y Entidades Federativas*. SHCP. México, 2011, pp. 7-11.

Cuadro 31

**Emisión de CBF's: OAXACA 11**<sup>226</sup>

<b>Principales características</b>	<b>OAXACA 11</b>
Monto	1,950 mdp
Denominación	Pesos
Plazo	15 años
Fecha de colocación	16/diciembre/2011
Fecha de vencimiento	01/diciembre/2026
Gracia	Sin gracia
Tasa de interés	TII <sub>E91</sub> + spread
CAP <sup>(1)</sup>	Obligatoria
Pago de intereses	Trimestral
Pago de capital	Trimestral
Amortización	Creciente
Reserva de intereses	6 meses
Reserva de capital	6 meses
Fuente de pago	FGP
% afectado	11.65%
Garantía de Pago Oportuno	30%
Prima protección de inflación <sup>(2)</sup>	Trimestral
Calificación de la emisión	AAA(mex)
<sup>(1)</sup> CAP desde el inicio de la emisión hasta abril de 2016, a través de contratos de intercambio de tasas (swaps); mientras éstos estén vigentes, el Estado podrá contratar de manera escalonada la cobertura para el plazo restante de la emisión.	<sup>(2)</sup> Si la inflación anualizada correspondiente al período de intereses es mayor a la tasa de interés bruta anual, se reflejará como una prima que se pagará con cargo a los recursos del fondo de remanentes. Si no existieran recursos remanentes, la prima será exigible hasta el vencimiento de la emisión. La falta de pago de esta prima no será causa de vencimiento anticipado.

El Estado de Veracruz ha efectuado dos emisiones de CBF's al amparo de un programa de colocación. Es importante señalar que originalmente se había afectado al fideicomiso de administración y pago el 100% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), incluyendo los recargos y las multas accesorios a dicho impuesto y excluyendo, por otra parte, el 20% que le correspondía a los municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la LCF. Sin embargo, al abrogarse el ISTUV, a partir de enero de 2012, se activó la afectación del 7.84% de las participaciones federales que le corresponden al Estado del FGP, siendo ahora las participaciones la principal fuente de pago.

Como podemos darnos cuenta en el cuadro 32, Veracruz ha efectuado dos colocaciones de CBF's a través de dos emisiones:

<sup>226</sup> Fitch Ratings. *Estado de Oaxaca. Certificados Bursátiles OAXACA 11*. Reporte de Calificación de la Emisión. Finanzas Públicas. México, diciembre de 2011, p. 2. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

- VRZCB 06U. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$5,193.0 mdp, denominación en UDIS, afectación del 82.4% del 7.84% del FGP, plazo de 29.5 años, tasa de interés fija de 5.32%, pagos de intereses cada 6 meses y pago del principal cada año, amortización creciente y reserva de intereses y capital por doce meses. Cabe destacar que la emisión VRZCB 06U de Veracruz es el monto más alto de CBF's colocados en la BMV con respecto a las colocadas por las demás Entidades Federativas anteriormente señaladas.
- VRZCB 06. Entre las características de esta emisión destacan las siguientes: monto por \$1,107 mdp, afectación del 17.6% del 7.84% del FGP, plazo de 29.5 años, cobertura de tasa de interés de 11% por los primeros 4 años de la emisión, tasa de interés variable, pagos de intereses cada 6 meses y pago del principal cada año, amortización creciente y reserva de intereses y capital por doce meses.

Cuadro 32

**Emisiones de CBF's: VRZCB 06U y VRZCB 06<sup>227</sup>**

<b>Principales características</b>	<b>VRZCB 06U</b>	<b>VRZCB 06</b>
Monto	\$5,193 mdp	\$1,107 mdp
Denominación	UDIs	Pesos
Plazo	29.5 años	29.5 años
Fecha de colocación	Noviembre/2006	Diciembre/2006
Fecha de vencimiento	Julio/2036	Julio/2036
Gracia	Sin gracia	Sin gracia
Tasa de interés	5.32% fija	TIIIE <sub>182</sub> + 0.95%
CAP	No	11% (CAP por los primeros cuatro años de vida de la emisión, con opción de renovarlo anualmente)
Pagos de intereses	Semestral	Semestral
Pagos de capital	Anual	Anual
Amortización	Creciente	Creciente
Reserva de intereses	12 meses	12 meses
Reserva de capital	12 meses	12 meses
Fuente de pago	FGP	FGP
% afectado	7.84%	7.84%
% asignado del FGP afectado (100%)	82.4%	17.6%
Calificación de la emisión	AA-(mex)	AA-(mex)

<sup>227</sup> Fitch Ratings. *Estado de Veracruz. Certificados Bursátiles Fiduciarios VRZCB 06U y VRZCB 06*. Reporte de Calificación de la Emisiones. Finanzas Públicas. México, abril de 2012, p. 2. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

Ambas emisiones cuenta con una calificación emitida por Fitch de AA-, en virtud de que la calidad crediticia de Veracruz se ubica en un nivel de BBB-(mex) con perspectiva crediticia negativa, y por lo tanto, de acuerdo a la metodología de Fitch, cambios en la calificación del Estado pudieran tener un efecto en la misma dirección en las calificaciones específicas de las emisiones del Estado.

Por cierto, las emisiones de Veracruz tienen un plazo mayor de vigencia con respecto al plazo de las demás emisiones efectuadas por otras Entidades Federativas, al ser de 29.5 años. Asimismo, es la única Entidad en la que la denominación de los CBF's de una emisión es en UDIs, esto es una onerosa decisión financiera porque puede hacer impagable la deuda, con motivo del escenario incierto, inflacionario y condicionado por variables incontrolables internas y externas que inciden directamente en el alza de las UDIs.

Es así como, en términos cuantitativos y generales, podemos concluir, por una parte, que la emisión y colocación de CBF's en el mercado bursátil por parte de algunas Entidades Federativas, en general, ha sido exitosa y les ha permitido contar con grandes cantidades de recursos frescos, sobre todo porque han afectado en el fideicomiso maestro un porcentaje de las participaciones federales que reciben del FGP, el cual se ha constituido en una gran fortaleza jurídica y financiera de las emisiones y en un atractivo y confiable fuente de pago para los inversionistas que adquieren los CBF's; y por otra parte, solamente en algunas emisiones bursátiles estatales se ha establecido el pago de una tasa de interés fija, la cual elimina el riesgo de volatilidad en tasas de interés, y en la mayoría se ha establecido el pago de una tasa de interés variable, este factor implica un riesgo en caso de que la tasa de interés aumente por cambios en el mercado financiero, aunque para atenuar dicha situación se han utilizado instrumentos financieros derivados (como el CAP), los cuales representan un costo extra.

### 3.3. Resultados cualitativos de la bursatilización

Ahora estudiaremos y analizaremos cuál ha sido la aplicación o el destino de los recursos obtenidos por la emisión y colocación de CBF's en la BMV, por parte de las Entidades Federativas señaladas en el apartado anterior.

- Emisión de CBF's: CHIHUCB 05 (Estado de Chihuahua)

Los recursos obtenidos por dicha emisión se destinaron a liquidar la deuda pública directa que tenía el Estado con BBVA Bancomer, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer; con Banco Nacional de México, S.A., integrante del Grupo Financiero Banamex y con Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo.<sup>228</sup>

- Emisiones de CBF's del Gobierno del Distrito Federal

Los recursos derivados de las colocaciones de los CBF's han sido destinados por el fiduciario del fideicomiso emisor para la adquisición de los derechos de crédito derivados de las disposiciones de los contratos de crédito correspondientes, mismos que han sido destinados en su totalidad al financiamiento de obras y proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del GDF de cada año. En todos los casos, el monto de los financiamientos se ha mantenido dentro del límite de endeudamiento autorizado al GDF por el Congreso de la Unión en el ejercicio fiscal correspondiente.<sup>229</sup>

Cabe destacar que el Distrito Federal sobre todo ha aplicado los recursos obtenidos mediante financiamiento bursátil en obras elegibles que están registradas en la cartera de inversiones de la SHCP.

---

<sup>228</sup> Cfr. Nacional Financiera. *Suplemento de la Primera Disposición CHIHUCB 05*. México, noviembre de 2005, p. 20. Disponible en: <http://www.nafin.com/portalfn/content/servicios-en-linea/fiduciario-en-linea/prospectos.html>

<sup>229</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 220, p. 1.

- Emisión de CBF's: IFHGO 07 (Estado de Hidalgo)

Con estos recursos, el Estado refinanció la deuda pública a su cargo, la cual estaba compuesta por cuatro créditos bancarios y la emisión EDOHGO 03-2, y cubrió los costos asociados a dicho refinanciamiento; asimismo el Estado redujo el porcentaje de participaciones federales que tenía afectado como fuente de pago de los financiamientos descritos.<sup>230</sup>

- Emisión de CBF's: EDONL 06 (Estado de Nuevo León)

Los recursos de la emisión se utilizaron para reestructurar parte de la deuda pública directa del Estado: dos créditos bancarios contratados con la Banca Múltiple.<sup>231</sup>

- Emisión de CBF's: OAXACA 11 (Estado de Oaxaca)

El destino de estos recursos es el refinanciar la totalidad de la deuda directa del Estado, así como acceder a endeudamiento por \$500 mdp, para sufragar posibles contingencias generadas por fenómenos naturales que afecten el territorio del Estado, inversiones públicas productivas no contemplados en los programas y que requieran atención inmediata, y en general, situaciones extraordinarias que por su naturaleza es imposible prever. A la fecha, el Estado no ha proporcionado a Fitch un listado detallado de las inversiones públicas a realizar.<sup>232</sup>

- Emisiones de CBF's: VRZCB 06U y VRZCB 06 (Estado de Veracruz)

En primer lugar de prelación se destinaron \$3,114.3 mdp para la liquidación de cuatro créditos que conformaban la deuda directa del Estado. El resto de los recursos se destinaron a un fideicomiso público, mediante el cual se financiarían inversiones públicas productivas.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 223, p. 1.

<sup>231</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 224, p. 1.

<sup>232</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 226, p. 1.

<sup>233</sup> Cfr. Fitch Ratings, *op. cit.*, nota 227, p. 1.

De acuerdo con lo estudiado en este apartado, podemos concluir que los recursos obtenidos mediante la emisión y colocación de CBF's en la BMV, por parte de algunas Entidades Federativas, sobre todo se han destinado para la liquidación, la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda pública local (deuda que según las Entidades se contrató para financiar inversión productiva), con excepción del Distrito Federal, y lamentablemente no han destinado parte de esos recursos obtenidos para el financiamiento de inversiones públicas productivas como tales y, por ende, no ha generado eficiencia, competitividad, imagen y proyección de las Entidades, principales beneficios que otorga el financiamiento bursátil.

Adicionalmente, esto permite inferir un posible problema en el manejo de las finanzas públicas, pues, como bien lo señala Chapoy Bonifaz: "Una política fiscal deficiente hace necesario refinanciar perpetuamente las obligaciones vencidas, cambiándolas por otras del mismo tipo, manteniendo al país en perpetuo estado de endeudamiento."<sup>234</sup>

### **3.4. El caso del Estado de Veracruz**

Como ya lo había señalado, Veracruz realizó la emisión de dos colocaciones de CBF's: VRZCB 06U y VRZCB 06 (ambas con un plazo de 29.5 años y en donde se ha afectado como fuente de administración y pago en ambas el 7.84% de las participaciones federales que le correspondan al Estado), cuyos montos de colocación fueron: \$5,193 mdp y \$1,107 mdp, respectivamente; de los recursos obtenidos por medio de dicha bursatilización se destinaron \$3,114.3 mdp para la liquidación de cuatro créditos que conformaban la deuda directa del Estado y el resto de los recursos se destinaron a un fideicomiso público, mediante el cual se financiarían inversiones públicas productivas.

Aquí es importante referir que no se ha analizado la debida aplicación de los recursos obtenidos mediante la bursatilización en proyectos productivos, en los Informes del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Veracruz, de 2006 a 2010, efectuado por el Órgano de Fiscalización Superior de

---

<sup>234</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Devolución de facultades hacendarias*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2012, p. 4.

dicho Estado, esto en virtud de que en una nota periodística<sup>235</sup> se manifiestan las irregularidades que existen al respecto, como lo son las obras inconclusas. A esto hay que añadirle que el Índice de Información Presupuestal Estatal para Veracruz es de 58%.<sup>236</sup>

Ahora, recientemente Veracruz ha solicitado a la calificadora de valores Fitch Ratings la asignación de calificaciones a tres emisiones que pretende realizar en el mercado bursátil. Como mecanismo de emisión y pago de las emisiones constituirá un fideicomiso irrevocable de administración y pago, al cual afectará el 12.3% de las participaciones federales que le corresponden del FGP; además dicha emisiones contarán con una GPO por parte de Banobras, denominada en pesos por un monto equivalente del 45% del saldo insoluto de cada emisión. Las calificaciones asignadas son las siguientes:

- 'AA(mex)vra' para el bloque de CBF's por hasta \$2,300'000,000 de pesos, plazo de 15 años y tasa de interés fija que se determinará el día de la colocación.
- 'AA(mex)vra' para el bloque de CBF's por hasta \$2,300'000,000 de pesos, plazo de 15 años y tasa de interés variable de TIIE + un spread que se determinará el día de la colocación.
- 'AA(mex)vra' para el bloque de CBF's por el equivalente en UDIs de hasta \$2,300'000,000 de pesos, plazo de 25 años y tasa de interés fija que se determinará el día de la colocación.<sup>237</sup>

Mediante el Decreto No. 289 del 5 de agosto de 2011, se autorizó al Ejecutivo del Estado la contratación de endeudamiento para la reestructuración de la deuda pública por hasta \$12,600 mdp y para hacer frente a las obligaciones pendientes de pago, derivadas de la ejecución de obras, contratación de servicios y

---

<sup>235</sup> Cfr. Ramírez, Peniley. *Guerra de cifras por deuda veracruzana*, en Periódico Imagen de Veracruz, México, 15 de abril de 2011.

<sup>236</sup> Cfr. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. *Tabla de posiciones - Índice de Información Presupuestal Estatal 2012 (IIPE 2012)*. IMCO. México, 2012. Disponible en: [http://imco.org.mx/images/pdf/Tabla\\_IIPE2012.pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/Tabla_IIPE2012.pdf)

<sup>237</sup> Cfr. Fitch Ratings. *Fitch ratifica las calificaciones de AA(mex)vra de tres emisiones bursátiles del Estado de Veracruz*. México, octubre de 2012, p. 1. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

adquisición de bienes, hasta por un monto de \$17,400 mdp, por medio de la celebración de uno o varios créditos y/o la emisión de instrumentos bursátiles y su colocación en la BMV, así como de la afectación de las participaciones federales del Estado como fuente de pago o garantía. Asimismo, se autorizó al Ejecutivo del Estado la contratación de una GPO, denominada en pesos, con plazo de disposición de hasta 30 años y por un monto equivalente hasta del 50% del monto total de los financiamientos.<sup>238</sup>

Considerando la relación que existe entre la calidad crediticia del Estado y las calificaciones de las emisiones respaldadas por participaciones federales, el beneficio de una GPO se traduce en un prospecto de recuperación total mayor para las emisiones garantizadas en comparación con otras emisiones sin garantía.

De esta manera, Veracruz pretende emitir y colocar en el mercado bursátil CBF's hasta por un monto de 6,900 mdp, con la finalidad de liquidar sus obligaciones pendientes de pago.

Lo anterior es muy preocupante, además de que constituye deuda pública de largo plazo y limitaría la transferencia de cierto porcentaje de participaciones federales correspondientes a las siguientes administraciones del Estado, realmente no se ha reflejado como un medio eficaz para el saneamiento de las finanzas públicas del Estado, ya que sería el segundo programa de colocación de CBF's en menos de seis años a emitir y para destinar los recursos totalmente a liquidar obligaciones financieras pendientes de pago y en una cantidad considerable, como lo fue una parte en el primer programa de colocación, y no para financiar algunas inversiones públicas productivas en el Estado.

A continuación estudiaremos la calidad crediticia y la deuda pública del Estado, así como el nivel del riesgo del Estado asociado con indicadores de vulnerabilidad,

---

<sup>238</sup> Cfr. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (Número Extraordinario). Decreto Número 289: *Que autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Contratación de Financiamientos para la Reestructuración de Deuda Pública Vigente y de las obligaciones pendientes de pago con terceros, así como la afectación de participaciones federales del estado, como fuente de pago o garantía de los financiamientos a contratar.* México, 5 de agosto de 2011, pp. 2-4.

sostenibilidad y financieros, para determinar el impacto económico y social que ha tenido la deuda pública contratada por el Estado.

Por una parte, de acuerdo con Fitch Ratings, la calificación crediticia de Veracruz en la escala local a largo plazo es BBB-, con una perspectiva crediticia a largo plazo negativa, esto se fundamenta principalmente por el elevado nivel de pasivos circulantes que mantiene el Estado, los cuales se encuentran en proceso de liquidar y reducir sustancialmente con deuda de largo plazo; si bien es cierto que con la autorización de la reestructura de la deuda total bancaria y del pasivo circulante del Estado, mejorará significativamente el perfil de pagos de la deuda, también es cierto que no obstante sus buenos términos y condiciones, se estima que la deuda total superará 1.20 veces(x) los ingresos disponibles y más de 10x el ahorro interno al cierre de 2011, niveles muy elevados dentro del contexto histórico del grupo de Estados calificados por Fitch.<sup>239</sup>

Por otra parte, de acuerdo con el segundo reporte trimestral (saldos al 30 de junio de 2012) de las obligaciones financieras de Entidades Federativas y municipios por tipo de deudor, Veracruz es la quinta Entidad más endeudada al tener una deuda total de 31,815.8 mdp, de los cuales 28,974.9 millones corresponden al Gobierno de la Entidad, los cuales están totalmente respaldados con participaciones federales.<sup>240</sup>

Como lo constatamos en el cuadro 33, de 2005 al 30 de junio de 2012, las obligaciones financieras de Veracruz han tenido un alto crecimiento, pues en 2006 tenía un saldo de 5,514.3 mdp y hasta el 30 de junio de 2012 se reporta un saldo de 31,815.8 mdp., lo cual no nos refleja un manejo prudente y responsable de las finanzas públicas del Estado.

---

<sup>239</sup> Cfr. Fitch Ratings. *Estado de Veracruz. Reporte de Calificación*. Finanzas Públicas. México, marzo de 2012, p. 1. Disponible en: <http://www.fitchmexico.com>

<sup>240</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Pública. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios por tipo de deudor y fuente de pago (saldos al 30 de junio de 2012)*. México, 2012. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx)

Cuadro 33

Periodo	Saldo en mdp
2006	5514.3
2007	7074.4
2008	9169.7
2009	9331.2
2010	21,499.9
2011	27,938.1
30/junio/2012	31,815.8

Fuente: elaboración con base en la información de la SHCP.<sup>241</sup>

Del saldo de la deuda pública al 30 de junio, Veracruz debe 15,815.05 mdp a la banca comercial; 6,535.8 mdp a la banca de desarrollo; 8,736.6 mdp por concepto de emisiones bursátiles (7,419 mdp corresponden por dos emisiones de Veracruz efectuadas en 2006 y 1,317.6 mdp corresponden por dos emisiones efectuadas por algunos municipios de Veracruz y éste en 2008); y 113.0 a otro tipo de financiamiento; todas estas obligaciones financieras tienen como fuente de pago las participaciones federales del Estado y sólo 615.4 mdp tienen como fuente de pago el FAIS y como acreedor a la banca de desarrollo.<sup>242</sup>

Bajo esta perspectiva, la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de establecer grupos de Entidades Federativas que permitan distinguir su nivel de riesgo, a éstas les aplicó en 2010 un criterio basado en indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad y financieros, de acuerdo con los indicadores de deuda de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

“Los indicadores de vulnerabilidad identifican los saldos de la deuda que representan una alta proporción respecto de las participaciones en ingresos federales, los ingresos garantizables y los ingresos totales. Los indicadores de sostenibilidad miden la capacidad de pago de las entidades federativas para cubrir

<sup>241</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Pública. *Saldos Totales de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios (1993 - junio 2012)*. México, 2012. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx)

<sup>242</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Pública. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios garantizadas con participaciones, aportaciones e ingresos propios, con la banca comercial, de desarrollo, emisiones bursátiles y otros (saldos al 30 de junio de 2012)*. México, 2012. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx)

el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses), respecto del balance primario, del gasto total y los ingresos disponibles.

Además, se utilizaron algunos indicadores financieros para ponderar los intereses de la deuda de las entidades federativas y su plazo promedio de vencimiento, así como el déficit en su balance presupuestario.”<sup>243</sup>

En el referido estudio, el Estado de Veracruz está ubicado dentro del Grupo No. 1, correspondiente a las Entidades Federativas altamente endeudadas y en situación crítica.

“Entre los criterios de esta agrupación, están los indicadores de vulnerabilidad, de acuerdo con los valores críticos o parámetros siguientes:

- Saldo de la deuda respecto a participaciones: Mayor de 70.0%
- Saldo de la deuda respecto a ingresos garantizables: Mayor de 55.0%
- Saldo de la deuda respecto a ingresos totales: Mayor de 25.1%”<sup>244</sup>

Así, de acuerdo con lo anterior, está es la situación de Veracruz:

Cuadro 34  
**Indicadores de vulnerabilidad**<sup>245</sup>

2010			
Entidad Federativa	Saldo de la deuda vs. Participaciones <sup>1/</sup>	Saldo de la deuda vs. Ingresos garantizables <sup>2/</sup>	Saldo de la deuda vs. Ingresos totales <sup>3/</sup>
Veracruz	94.5	70.4	27.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del sitio del INEGI en Internet: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), Registros Administrativos, y de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

1/ Los datos de las participaciones corresponden a 2011, con el objetivo de tener un análisis más actualizado al respecto.

2/ Los ingresos garantizables incluyen: ingresos propios; participaciones fiscales; 25.0% del FAFEF y 25.0% del FAIS.

3/ Los ingresos totales u ordinarios de las entidades federativas incluyen: los ingresos propios o derivados de la recaudación local (excluye los ingresos propios de los municipios), más los ingresos federales provenientes de aportaciones, participaciones en ingresos federales y otros subsidios.

Así, en el cuadro 34 verificamos la situación de Veracruz, aunque dicha situación se ha agravado porque, de acuerdo con la ASF, a junio de 2012, su saldo de la deuda vs. participaciones federales es de 104.3%, y se agravaría más con la

<sup>243</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, pp. 112 y 113.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>245</sup> *Cfr.* Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, p. 113 y 114.

emisión de largo plazo que pretende realizar Veracruz en la BMV, con la afectación del 12.3% de las participaciones federales del Estado.

Al respecto, de acuerdo con el reporte de la SHCP, se presentó un cambio drástico del saldo de la deuda pública con respecto a las participaciones federales en Veracruz de 2009 a 2010, al pasar de 37.9% a 82.7%, dicha relación pasó en 2011 a 94.5% y hasta el 30 de junio de 2012 a 104.3%.<sup>246</sup>

“Los indicadores de sostenibilidad de las entidades agrupadas en el máximo nivel de riesgo probable muestran situaciones de elevado déficit primario, lo que implica limitaciones severas para generar recursos presupuestarios suficientes para atender el servicio de la deuda. También tienen un alto nivel de servicio de la deuda respecto a su gasto total e ingresos disponibles, en comparación con la media nacional de 2.8% y de 3.1%, respectivamente.”<sup>247</sup> En el cuadro 35 observamos que Veracruz fue incluido ahí en virtud de que su indicador de deuda vs. participaciones federales es elevado, el cual a junio de 2012 es de 104.3%.

Cuadro 35  
**Indicadores de sostenibilidad**<sup>248</sup>

2010			
Entidad Federativa	Saldo de la deuda vs. Balance primario	Saldo de la deuda vs. Gasto total	Saldo de la deuda vs. Ingresos disponibles <sup>1/</sup>
Veracruz <sup>2/</sup>	(57.0)	0.7	0.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del sitio del INEGI en Internet: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), Registros Administrativos.

1/ Los ingresos disponibles comprenden los ingresos propios y los que reciben las entidades de la federación, sin incluir los de carácter extraordinario y el endeudamiento.

2/ La inclusión de esta entidad obedece a que su indicador de deuda vs participaciones es elevado, 94.5.

Los indicadores financieros establecen las tasas de interés promedio ponderada en porcentaje y el plazo promedio ponderado en años. Así, en el cuadro 36 observamos los indicadores para Veracruz, en donde se verifica que Veracruz cubrió una tasa de interés (7.2) por arriba de la media nacional (6.3).

<sup>246</sup> Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Obligaciones financieras con respecto a las Participaciones Federales (1994 - junio 2012)*. México, 2012. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx)

<sup>247</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, p. 114.

<sup>248</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 114 y 115.

Cuadro 36  
Indicadores financieros<sup>249</sup>

Junio de 2012		
Entidad Federativa	Tasa de interés promedio ponderada (%) <sup>1</sup>	Plazo promedio ponderado de vencimiento (años) <sup>2</sup>
Veracruz	7.2	18.6

FUENTE: Elaborado con base en la información disponible de la ASF.

<sup>1</sup> El promedio a nivel nacional es de 6.3 (2011)

<sup>2</sup> El promedio a nivel nacional es de 14.9 (2011)

Como complemento, revisaremos otros indicadores vinculados directamente con el destino de la deuda pública:

#### 1. Inversión Física respecto del Saldo de la Deuda

Este indicador mide la proporción del gasto de inversión física respecto del saldo de la deuda subnacional.

En Veracruz, los porcentajes fueron de 101.7% en 2008 a 37.2% en 2010, dicha disminución podría significar que el mayor endeudamiento no se destinó en su mayor parte a la inversión en infraestructura, por lo que se aplicó en gasto corriente y al pago y refinanciamiento de los adeudos.<sup>250</sup>

#### 2. Gasto Corriente-Gasto de Capital respecto del Gasto Programable

Este indicador mide la proporción en el gasto programable de los componentes gasto corriente y gasto de capital. Un aumento de la proporción del gasto de capital indicaría un destino del financiamiento hacia los conceptos de inversión, principalmente física (bienes muebles e inmuebles y obra pública) y en menor medida de la inversión financiera, ello en detrimento del gasto corriente.

En Veracruz, en 2008 los porcentajes fueron de 85.5% y 14.5% en gasto corriente y gasto de capital, respectivamente; y en 2010 de 89.3% y 10.7% en gasto corriente y gasto de capital, respectivamente; por lo que es posible inferir que el

<sup>249</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, pp. 97 y 98.

<sup>250</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 78 y 79.

aumento de la deuda financió principalmente erogaciones de naturaleza económica corriente.<sup>251</sup>

Adicionalmente, la ASF analizó la deuda en relación con algunas variables sociales, en donde una de sus conclusiones fueron: “El sentido y la magnitud de las relaciones observadas entre el crecimiento de la deuda pública subnacional, el PIBE, el empleo y el número de la población en situación de pobreza, a nivel nacional permite fundamentar el argumento de que los recursos del endeudamiento creciente en el periodo 2006-2010, no han tenido un impacto objetivamente medible en la actividad económica, el empleo y el nivel de vida de la población. En consecuencia, el aumento de dicha deuda no se refleja en una mayor dinámica de la economía, ni tampoco en más y mejores oportunidades de trabajo y de bienestar.”<sup>252</sup>

De hecho, al comparar las cinco Entidades Federativas con mayores saldos de deuda contratada hasta 2010, la única que presenta un Índice de Rezago Social clasificado como alto es Veracruz, las demás poseen un Índice de Rezago Social clasificado como muy bajo (Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco) o bajo (Estado de México).<sup>253</sup>

Así, de conformidad con el análisis realizado de varios elementos que se relacionan con la deuda pública del Estado, podemos concluir que la deuda pública contraída por Veracruz realmente se ha aplicado en la liquidación de obligaciones financieras pendientes de pago, así como en gasto corriente, y un bajo porcentaje se ha aplicado en inversión física, lo cual no ha generado un impacto positivo de carácter financiero, económico y social en el Estado; aunado a una falta de rendición de cuentas y, quizás, a un desvío de recursos.

Al respecto, el artículo 316 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece que las operaciones de endeudamiento que, previo

---

<sup>251</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, pp. 80 y 81.

<sup>252</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, p. 84.

<sup>253</sup> Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Índice de Rezago Social 2010*. CONEVAL. México, 2011, p. 8. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx>

cumplimiento de los requisitos detallados por este Código, asuma el Estado, por sí o por sus entidades, se destinarán a inversiones públicas productivas, entendiéndose como tales las erogaciones realizadas con estos recursos destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los asignados para rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se genere, directa o indirectamente, un incremento en los ingresos públicos del Estado; y el artículo 323 del mismo Código, en su fracción V, obliga al Ejecutivo del Estado a vigilar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento contratadas, cuidando que los recursos se destinen al establecimiento de inversiones públicas productivas, que apoyen el desarrollo económico social y que generen ingresos para su puntual amortización; aspectos que lamentablemente no se han seguido cabalmente.

### **3.5. Propuesta para establecer controles de endeudamiento local vía bursatilización**

“El crecimiento desbordado de la deuda pública subnacional es síntoma tanto de una falta de controles y de límites sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, como de una estructura inadecuada de relaciones fiscales intergubernamentales que produce graves desequilibrios horizontales o verticales, o también de un sistema de transferencias intergubernamentales carente de criterios transparentes que por lo mismo orilla a negociaciones caso por caso para cubrir desfalcos que hubiera sido posible evitar; o de una combinación de estas fallas.”<sup>254</sup>

En este sentido, es urgente tomar en cuenta las siguientes recomendaciones, porque lo más probable es que próximamente varias Entidades Federativas van a pretender incursionar en el mercado de valores colocando instrumentos de deuda entre el gran público inversionista y afectando sus participaciones en el fideicomiso maestro, y como lo hemos señalado, lo más seguro es que los

---

<sup>254</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 233, p. 4.

recursos obtenidos mediante dicha vía de financiamiento los destinarán principalmente a “la reestructuración o al refinanciamiento de la deuda pública”, lo cual no es correcto, generándose así distorsiones y problemas para la recuperación de dichos recursos y endeudando a las Entidades por décadas.

Además, consideramos una mala práctica el hecho de que, aunque la calificación crediticia del Estado se ubique en BBB con perspectiva negativa, se le permita incursionar en la BMV.

Por tal motivo, derivado del latente endeudamiento indirecto por parte de algunas Entidades Federativas y de otras Entidades que tienen planeado utilizar este esquema de financiamiento bursátil ante todo para el refinanciamiento o la reestructuración de su deuda pública, se debe llevar en la agenda legislativa la creación de una ley precisa a nivel federal en torno a la bursatilización, ya que se deben establecer los plazos de vencimiento de las emisiones y montos máximos de recursos a bursatilizar, los parámetros para calificar de productivo un proyecto, la transparencia de las operaciones en virtud de que se afectan recursos públicos y la aplicación de los recursos obtenidos, así como el mecanismo para dar seguimiento a los proyectos llevados a cabo con los recursos obtenidos en la Bolsa de Valores; pues hay Entidades en donde este esquema de largo plazo no se ha reflejado en inversión productiva, desarrollo y beneficios para la población; al contrario, se verá limitada la capacidad financiera y económica de las futuras administraciones.

Bajo esta tesitura, es momento de presentar nuestra propuesta para establecer soluciones a la falta de regulación jurídica existente en materia de bursatilización como alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas, con el fin de fortalecer el marco jurídico que existe en dicha materia y para que se obtengan mejores resultados cualitativos con su aplicación o destino, para que así impacten de manera positiva y significativa en las finanzas públicas y el desarrollo económico de las Entidades Federativas.

Por lo anteriormente expuesto, procederemos a señalar qué aspectos necesitan revisarse y reformarse dentro del marco jurídico aplicable al endeudamiento local vía bursatilización:

**Primero, topes máximos de endeudamiento**, en virtud del alto endeudamiento de algunas Entidades Federativas, ya que, como lo hemos constatado, la principal fuente de pago en la bursatilización y en la mayoría de las obligaciones financieras de las Entidades, la constituye un considerable porcentaje de participaciones federales de las Entidades; por dicha situación, proponemos que en el artículo 9 de la LCF, se establezca que la suma general de la deuda pública de una Entidad garantizada con participaciones federales no deberá ser superior al 70% en total, con la finalidad de que las Entidades manejen con responsabilidad los recursos públicos, establezcan una prudente política de deuda pública y no se generen problemas financieros y económicos a corto y largo plazo en la hacienda pública estatal, con motivo de la limitación de recursos para atender las necesidades tanto de la sociedad como del Estado.

Lo anterior encuentra sustento en el análisis llevado a cabo este año por la ASF, en donde refiere que una Entidad se encuentra altamente endeuda y en situación crítica cuando, de acuerdo con uno de los indicadores de vulnerabilidad, el saldo de la deuda con respecto a las participaciones es mayor a 70%.<sup>255</sup>

**Segundo, plazos de vencimiento** de las obligaciones financieras (en donde destaca la bursatilización), en donde se puede tener en cuenta para su establecimiento el período de recuperación de las inversiones, con el objetivo de que el porcentaje de participaciones federales que se encuentra afectado en el fideicomiso maestro se libere lo más pronto posible, pues al final del día son recursos que la respectiva y las posteriores administraciones públicas de una Entidad Federativa no recibirán en determinados años, lo cual lo obliga a actuar con prudencia en el manejo de las finanzas públicas, para evitar la generación de

---

<sup>255</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, nota 156, pp. 111 y 113.

déficit presupuestario y la disminución del margen de maniobra de las posteriores administraciones.

**Tercero, inversiones públicas productivas.** Los recursos obtenidos mediante financiamiento bursátil se deben aplicar en éstas, ya que al ser éste constitutivo de deuda pública, como bien lo ha señalado la SCJN,<sup>256</sup> su objeto es para financiar proyectos productivos, tal y como lo establece la fracción VIII del artículo 117 constitucional y lo debe establecer la legislación en materia de deuda pública de cada Entidad Federativa.

En esta perspectiva, la mayoría de las Entidades Federativas que han obtenido exitosamente recursos frescos mediante la bursatilización de sus participaciones federales, no es correcto que los estén destinado principalmente para la reestructuración o el refinanciamiento de su deuda pública, menos en gasto corriente, olvidando que su objetivo es para destinarlos a financiar inversiones productivas.

Lamentablemente el artículo constitucional anteriormente citado no señala qué debe entenderse como inversiones públicas productivas, tampoco se ha pronunciado al respecto la SCJN, permitiendo así que sean las legislaturas locales quienes establezcan dicha definición.

Así, cada legislatura local en su respectivo ordenamiento jurídico en materia de deuda pública (llámese Ley de Deuda Pública, Código Financiero o Código de la Hacienda Pública), ha establecido lo que debe entenderse como inversiones públicas productivas, señalando, entre otros rubros, a las obras públicas, la contratación de servicios, la adquisición de bienes, así como la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda.

---

<sup>256</sup> Véase Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección). *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007, promovida por los Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 22 de junio de 2010. Pp. 1-71.

De esta manera, algunas Entidades Federativas han logrado la justificación del destino de los recursos obtenidos mediante financiamiento bursátil para la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda, al encuadrarlos directamente en el concepto de inversiones públicas productivas, aunque de manera directa no producen como tal un incremento en los ingresos públicos, sino que pasa a ser deuda indirecta de largo plazo, en vez de cubrirlo con superávit primario.

No dejamos de soslayar que existe legislación local en materia de deuda pública, en donde la definición de inversiones públicas productivas es débil, permitiendo así la aplicación de los recursos obtenidos vía deuda en proyectos no productivos o el indeseable desvío de recursos. Esto obliga a pensar en la necesidad de una homologación de conceptos y objetivos para un mejor uso de la deuda pública, así como en la determinación de mejores mecanismos de vigilancia.<sup>257</sup>

Incluso, algo que es sumamente necesario es que se establezcan parámetros o criterios para calificar de productivo o no un proyecto, entre otros como: su costo-beneficio y su costo eficiencia, su viabilidad técnica; su viabilidad económica y financiera; su viabilidad organizacional; su rentabilidad social; su mecanismo de seguimiento; y cuánto impulsa la actividad económica y el empleo.

Al respecto, esto fortalecerá el mecanismo de autorización para la bursatilización, sobre todo cuando los integrantes de la Legislatura local del Estado en su mayoría pertenece al mismo partido político del que es partidario el Gobernador del Estado, pues basta referir el caso del Estado de Veracruz para darnos cuenta cuál ha sido el carácter político, y no económico social, por el cual ha logrado seguir colocando instrumentos de deuda en la BMV y no se le han exigido cuentas claras.

**Cuarto, requisitos para reestructurar o refinciar la deuda pública** de las Entidades Federativas. No estamos en desacuerdo que las Entidades apliquen los recursos obtenidos mediante financiamiento en los referidos rubros, porque obviamente en ocasiones es necesario para mejorar las condiciones de la deuda;

---

<sup>257</sup> Cfr. Franco Vivanco, Edgar y Solís Amodio, María de los Ángeles. *Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México, 1993-2006*, en Revista Trimestre Fiscal, Número 95, Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010, pp. 309-312 y 326.

en lo que estamos en desacuerdo es que esto se ha llevado a cabo varias veces y no se ha reflejado como una medida eficaz para el saneamiento de las finanzas públicas, además no se establecen requisitos y condiciones en la legislación local en materia de deuda pública para su procedencia.

Debido a lo anterior, se vuelve necesario establecer que para la procedencia de la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda pública, se tendrá en cuenta como un factor de ponderación la calificación crediticia del Estado y que el Ejecutivo del Estado presente ante la Legislatura local, de manera pormenorizada, cuáles son las condiciones (monto, plazo, tasa de interés, pago de intereses y pago de capital, reserva de liquidez, fuente de pago, entre otras) en las que se concertó dicha deuda; los saldos de la deuda; cuáles fueron las inversiones productivas (obras públicas, contratación de servicios o adquisición de bienes) efectuadas con los recursos obtenidos; los avances o resultados que se han obtenido con su aplicación; y la justificación (motivación) económica y financiera por la que debe proceder la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda de la Entidad.

**Quinto, calificación crediticia** de las Entidades Federativas, la cual deben fortalecer las propias Entidades a partir de una adecuada planeación fiscal, presupuestaria y financiera, pues algunas de las Entidades que han concurrido al mercado de valores no tienen una adecuada capacidad financiera debido a su nivel de pasivos, lo cual ha generado que los inversionistas soliciten mecanismos que fortalezcan la emisión, como lo han sido la contratación de instrumentos financieros derivados o de una GPO, lo cual representa un costo extra.

Con respecto a la GPO, consideramos que el Gobierno Federal, a través de la SHCP, con la implementación del Programa para Refinanciar los Pasivos de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, que establece dicha garantía para facilitar la emisión de certificados bursátiles que contribuyan a refinanciar pasivos que tengan como fuente de pago las participaciones federales y a cubrir hasta el 50% del monto de la emisión, realmente incentivan a las Entidades para justificar todavía más el refinanciamiento de la deuda pública, sin

tener en cuenta las implicaciones que ya hemos mencionado, olvidando que el objetivo es el saneamiento de las finanzas públicas locales a partir de una responsable planeación financiera.

Lo deseable es que las Entidades sólo a través de una adecuada calificación crediticia busquen obtener las mejores condiciones para colocar instrumentos de deuda en el mercado de valores y obtener recursos frescos, como pagar una tasa de interés fija a los inversionistas, sobre todo por la volatilidad financiera y el propio ciclo económico que impera hoy en día a nivel mundial, así como emitir CBF's denominados en pesos.

**Sexto, contabilidad gubernamental y transparencia.** Es importante que la población conozca detalladamente las condiciones en las que se concertó la bursatilización, así como de cuál será el destino de los recursos obtenidos mediante dicha vía y los resultados que se vayan obteniendo. Esto mediante la incorporación en la legislación federal y local de la obligación de la publicación de dicha información en el portal de internet del Gobierno del Estado, para así fomentar el principio de máxima publicidad y generarles mayor confianza con respecto a la utilización de dicha alternativa de financiamiento y la aplicación que les da el Estado a las contribuciones que enteran; con independencia de que el Gobernador del Estado lo integre en la cuenta pública respectiva y la Entidad de Fiscalización Superior del Estado lo fiscalice y emita los resultados, las observaciones y recomendaciones correspondientes.

Cabe señalar que la información relativa a las emisiones bursátiles (calificaciones crediticias, calificaciones de las emisiones, programas de colocación, suplementos, contratos de fideicomiso bursátil y de fideicomiso maestro, notificación de afectación de las participaciones federales, registro de obligaciones y empréstitos, entre otros aspectos) efectuadas por algunas Entidades Federativas, sólo se encuentra disponible en el portal de internet de la BMV, aunque en algunos casos no tan completa como otras, y los reportes de actualización de las emisiones se encuentran disponibles principalmente en el

portal de internet de la calificadora Fitch México; de ahí la necesidad de concentrar toda esta información en el portal de internet del Gobierno del Estado.

Aunado a lo anterior, un gran mecanismo de control de deuda pública que debe aplicarse a cualquier empréstito u obligación financiera contraída por las Entidades Federativas, es establecer que en los ordenamientos locales de deuda pública se registre y se publique en el portal de internet respectivo de las Entidades, todas las obligaciones financieras tanto de largo como de corto plazo garantizadas con participaciones federales, aportaciones federales e ingresos propios; otros pasivos de cualquier naturaleza, con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico (como los proyectos de asociaciones público privadas y los proyectos de prestación de servicios) considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente; y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores; sin perjuicio de que sea considerados o no como deuda pública.

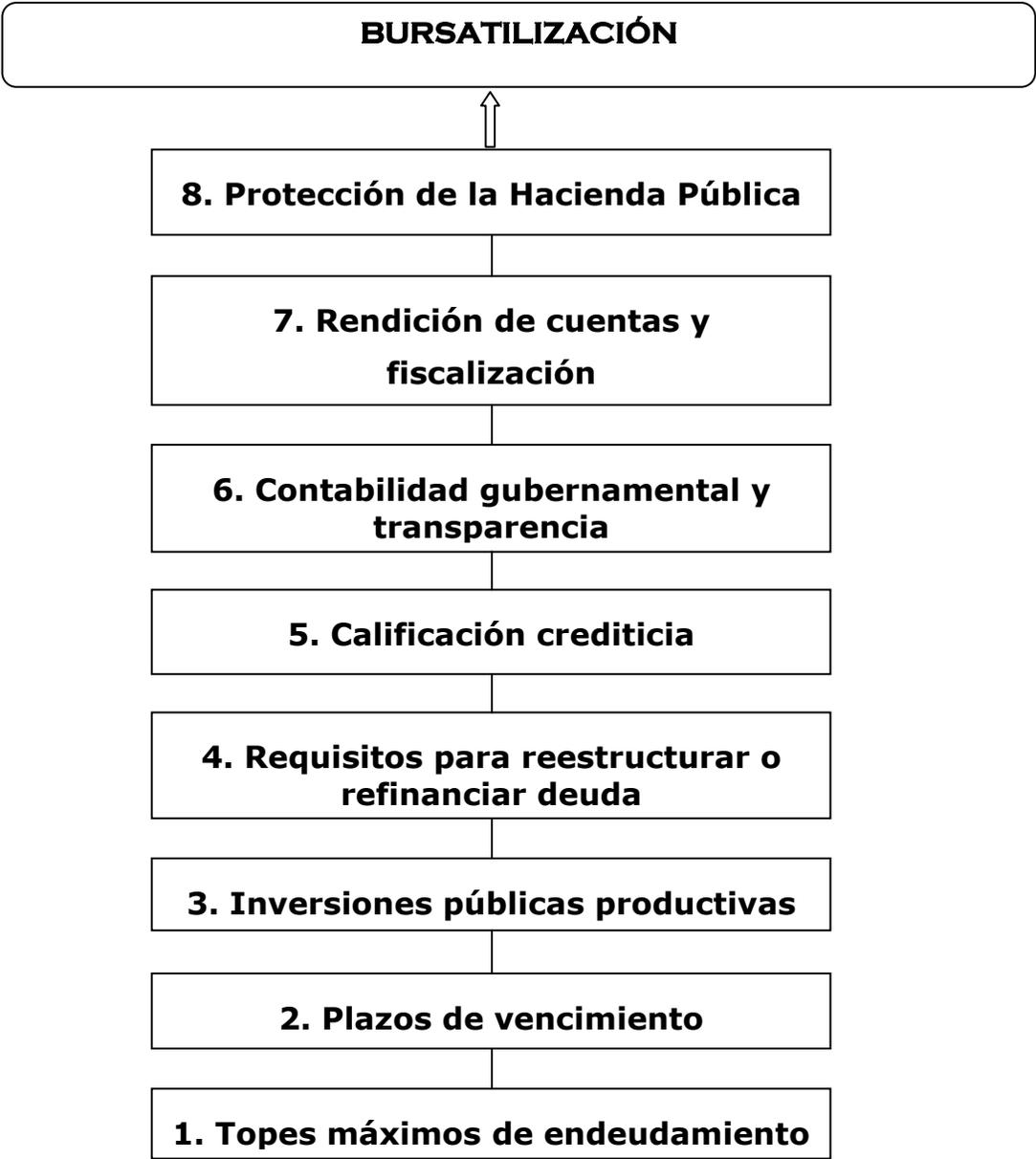
Al respecto, aprovechando que el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el cual analizamos en el Capítulo II de esta tesis, establece una serie de lineamientos con respecto a la presentación de información financiera por partes de ciertos entes públicos, el cual refuerza la incorporación del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, y establece la obligatoriedad de la implementación de dichos aspectos en la legislación local en materia de contabilidad gubernamental, sería pertinente que las legislaturas locales también aplicarán dichos lineamientos a las participaciones federales y a los ingresos propios estatales.

**Séptimo, rendición de cuentas y fiscalización.** Las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas siempre deben hacer valer una clara administración con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los recursos públicos, así como una eficiente rendición de cuentas por parte de los entes públicos que aplican los recursos públicos, mediante la fiscalización del

destino de los recursos obtenidos por medio de la bursatilización, con el fin de no incentivar la nula rendición de cuentas.

**Octavo, protección de la Hacienda Pública.** Es necesario fortalecer y aplicar con rigor la regulación jurídica local en materia de responsabilidad por el manejo, aplicación o custodia irregular de los recursos públicos del Estado o de su desvío, configurado como daño patrimonial a la hacienda pública, estableciéndose y aplicándose efectivamente responsabilidades resarcitorias con base en dicho daño, con independencia de otro tipo de responsabilidad a que haya lugar.

Es así como nuestra propuesta la podemos sintetizar en el siguiente esquema:



Finalmente, para fortalecer nuestra propuesta también se requiere lo siguiente:

I. Una reforma a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, con la finalidad de establecer que los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas que fomenten el desarrollo económico y con autorización de la Legislatura, siempre que con la operación de dichos proyectos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos y sean recuperables los recursos invertidos, según el tipo de inversión, y, excepcionalmente, a la reestructuración o refinanciamiento de la deuda; inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas; conforme a las bases, criterios, plazos y montos que establezcan las Legislaturas en una ley y en el respectivo presupuesto de egresos.

II. Una reforma al artículo 9 de la LCF, con el objetivo de: a) establecer la obligación por parte de las Entidades Federativas y municipios, de reportar trimestralmente a la SHCP, el grado de avance de los proyectos productivos, metas y resultados logrados con la aplicación de recursos obtenidos vía deuda con afectación de participaciones federales; y b) establecer los requisitos para la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda con cargo a participaciones federales.

III. La creación de una Ley de Financiamiento Bursátil aplicable a las Entidades Federativas, el cual se considerará de interés público, en virtud de que los ingresos que se afectan en el fideicomiso bursátil son recursos públicos. En la referida ley se integrarán las etapas del proceso de la bursatilización que tienen que seguir las Entidades para emitir instrumentos de deuda en la BMV, se establecerá la calificación crediticia que deben tener las Entidades para incursionar en el mercado de valores, se desarrollará la metodología para establecer lo productivo de una inversión, se señalarán los plazos máximos de vencimiento de las emisiones según el tipo de proyecto y de acuerdo al período de recuperación de la inversión, y los montos máximos de recursos permitidos a

bursatilizar, así como el procedimiento de su registro y publicación y la estrategia para darles seguimiento a los proyectos.

IV. La creación de una Ley de Inversión Pública, la cual creará un Sistema Nacional de Inversión Pública, con la cual no se cuenta, y establecerá el mecanismo de adhesión de las Entidades Federativas a dicho Sistema, su papel consistirá en integrar un catálogo y registro de proyectos productivos, sus fases, el procedimiento de calificación de los proyectos y las condiciones en que puede concertarse la operación para financiarlos, así como determinar y otorgar los apoyos federales para fortalecer las operaciones financieras de las Entidades, para así incentivarlas a invertir en proyectos productivos.

## CONCLUSIONES

1. Con la celebración de las tres Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933 y 1947) se pretendió encontrar una solución al problema de la doble o múltiple tributación, derivado del régimen constitucional de concurrencia impositiva entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, a través de la delimitación de sus facultades en materia impositiva; pero el resultado fue el fortalecimiento de la centralización fiscal a nivel federal y el debilitamiento de la autonomía fiscal de las Entidades Federativas, al asignarles participaciones en los impuestos federales, con la condición de que suprimieran o no establecieran gravámenes locales similares a los establecidos por la Federación, generándose así una alta dependencia financiera a los recursos federales.
2. En sentido estricto, la Coordinación Fiscal encuentra su fundamento en los artículos 40 y 124 de la Constitución Federal y en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, el cual es una especie de Ley–Convenio, pues para que se actualizará su aplicación se requirió que antes las Entidades Federativas celebraran un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Federación, el cual en su momento fue aprobado por su respectiva legislatura.
3. El federalismo fiscal mexicano se caracteriza por una alta centralización de facultades y fuentes impositivas en favor de de la Federación, por eso es importante la descentralización fiscal, la cual es posible a través de una adecuada y clara asignación de potestades tributarias de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, mismos que actualmente son poco claros.
4. Dentro de las propuestas de la Conferencia Nacional de Gobernadores, de suma importancia ha sido la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004). Ésta se considera hacendaria y no fiscal porque se analizó y se establecieron propuestas no solamente en el aspecto del ingreso, sino también en los aspectos del gasto, la deuda y el patrimonio públicos, además de la modernización y simplificación de la administración hacendaria y de la

colaboración y coordinación intergubernamentales, así como de la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

En este sentido, se vuelve necesario que se celebre una Segunda Convención Nacional Hacendaria, con la finalidad de que se evalúe el avance en materia de Coordinación Hacendaria y se propongan políticas públicas tendientes a dar seguimiento a la aplicación de los recursos obtenidos vía bursatilización.

5. Se requiere pasar de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de impulsar una modernización de las haciendas públicas, tanto federal, estatal y municipal, que tenga como principal premisa la delimitación de las potestades, atribuciones y responsabilidades de las Entidades Federativas en materia de ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos.

6. Con las reformas y adiciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, las Entidades Federativas ya racionalizarán la aplicación de las aportaciones federales en los rubros etiquetados y mejorarán sus esquemas de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia en materia de gasto público federalizado.

Sólo habrá que esperar los resultados y el impacto que se obtendrá al respecto, ya que esto va a tardar un tiempo, debido a los plazos establecidos en los artículos transitorios del Decreto para su total cumplimiento: las Entidades deberán implementar en su legislación local las disposiciones del Decreto a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo y, por tanto, los entes públicos cumplirán en su totalidad con la presentación de la información financiera a más tardar el 31 de diciembre de 2013, pero en el caso de los entes públicos municipales, éstos cumplirán a más tardar el 31 de diciembre de 2014 o el 31 de diciembre de 2015 (de acuerdo con los requisitos señalados en el Decreto); los cuales pueden mejorar en su estructura, ya que los plazos son amplios.

7. De 2005 a 2012, solamente seis de las treinta y dos Entidades Federativas, han establecido dentro de su sistema tributario algún tipo de impuesto cedular: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo; pero ninguna de ellas ha implementado los cuatro tipos previstos en el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su legislación fiscal. Bajo este contexto, las Entidades necesitan aprovechar esta potestad tributaria, aunque tal vez todavía no lo ha hecho porque el impuesto cedular al deducirse para efectos del cálculo del ISR federal, incrementa la carga fiscal del contribuyente; en cambio, si se acreditará con respecto al ISR federal, disminuiría la carga fiscal del contribuyente, pero entonces la Federación tendría una disminución en la recaudación del ISR, lo cual es difícil que acepte.

8. A nivel federal, sólo hasta el ejercicio fiscal 2014, se aplicarán cuotas adicionales a la venta final al público en general de gasolinas y diesel, previstas en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

9. Si bien es cierto que las alternativas de financiamiento permiten a las Entidades Federativas contar con más recursos para atender mejor las necesidades sociales, mejorar los servicios públicos e invertir en obras públicas, también es cierto que deben utilizarlos adecuadamente y racionalmente cuando los requieran, a través del diseño de una política de deuda pública o de una planeación financiera responsable, con la finalidad de que sean productivas, pero no para incrementar el número de burócratas.

10. Las Asociaciones Público Privadas representan para las Entidades Federativas una reciente alternativa de financiamiento, pues el esfuerzo de inversión que realizan es complementado con capital o recursos privados para el financiamiento de programas y proyectos de infraestructura; sin embargo, es conveniente que las Entidades regulen eficientemente dicha materia, es decir, generen reglas fiscales de prudencia y responsabilidad hacendaria, sobre todo porque en varios casos los recursos son ejercidos como gasto corriente, lo cual es incorrecto, ya que constituyen deuda.

11. En México, de conformidad con la Ley del Mercado de Valores y las Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores, las Entidades Federativas puede acceder al financiamiento bursátil a través de la bursatilización en la Bolsa Mexicana de Valores. Para ello, un requisito sumamente indispensable es que cuenten con dos calificaciones crediticias, por lo que, en resumen, los principales criterios o factores que toman en cuenta las instituciones calificadoras de valores para emitir dichas calificaciones a una Entidad Federativa son:

- Contexto económico, financiero y político nacional.
- Marco institucional.
- Economía.
- Finanzas.
- Gestión y administración.
- Deuda y administración financiera.

Criterios que son correctos, la cuestión es que las Entidades Federativas logren mantener una adecuada calificación crediticia.

12. Aunque el proceso de la bursatilización para una Entidad Federativa en el mercado bursátil es complejo y riguroso, se pueden obtener buenos resultados por la emisión, colocación y venta de instrumentos de deuda entre el gran público inversionista, al permitir captar financiamiento en mejores condiciones con respecto al ofrecido por las instituciones de crédito, para así destinar los recursos a inversiones públicas productivas; sin embargo, el problema es que en algunos casos es débil la definición de dicho concepto en la legislación local en materia de deuda pública, lo que permite la aplicación de los recursos obtenidos vía bursatilización en proyectos no productivos.

13. La falta de regulación jurídica que existe en torno a la bursatilización como alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas, ha generado que algunas Entidades que lo han empleado apliquen los recursos obtenidos principalmente para la reestructuración o el refinanciamiento de la deuda pública,

lo cual no es correcto, porque ha suscitado distorsiones y problemas para la recuperación de dichos recursos y endeudamiento a las Entidades por décadas; asimismo, ha generado la nula rendición de cuentas y transparencia del destino de los recursos obtenidos mediante dicha vía.

14. Derivado del latente endeudamiento indirecto, a través del financiamiento bursátil, por parte de las Entidades Federativas que han empleado o tienen planeado utilizar dicho esquema, para la reestructuración o el refinanciamiento de su deuda pública, y sin que exista en términos reales un proyecto que genere desarrollo, se debe llevar en la agenda legislativa la creación de una ley precisa a nivel federal en torno a la bursatilización como alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas, ya que se deben establecer los plazos de vencimiento de las emisiones y los montos máximos de recursos a bursatilizar, los parámetros para calificar de productivo un proyecto, la transparencia de las operaciones en virtud de que se afectan recursos públicos y de la aplicación de los recursos obtenidos, así como el mecanismo para dar seguimiento a los proyectos llevados a cabo con los recursos obtenidos en la Bolsa Mexicana de Valores.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

Ackerman Rose, John Mill. *Transparencia tributaria*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2009.

Amieva Huerta, Juan. *Temas selectos de Finanzas Públicas*. Ed. Porrúa, México, 2002.

\_\_\_\_\_, *Finanzas Públicas en México*. 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 2010.

Asensio, Miguel Ángel. *Federalismo Fiscal: fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*. Ed. Universidad del Salvador, Argentina, 2000.

Astudillo Moya, Marcela. *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. Colección Jesús Silva Herzog. Ed. UNAM-IIEc, México, 1999.

\_\_\_\_\_, *La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y municipios en el siglo XX*. Ed. UNAM-IIEc, México, 2001.

\_\_\_\_\_, *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

\_\_\_\_\_, *Conceptos básicos del Federalismo Fiscal: el caso de México*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2009.

Barceló Rojas, Daniel, *et al.* *Federalismo y descentralización*. Conferencia Nacional de Gobernadores. 2a. ed., Ed. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., México, 2008.

Calzada Falcón, Fernando. *Nuevo Régimen Fiscal de Pemex. Dilemas de una Reforma Necesaria*. Ed. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2006.

Carvalho Yáñez, Erick. *Tratado de Derecho Bursátil*. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 2006.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*. Ed. UNAM-IIJ, México, 1972.

\_\_\_\_\_, *Coordinación y colaboración intergubernamental en materia fiscal*, en Carpizo, Jorge (coord.), *Anuario Jurídico VI 1979*, Ed. UNAM-IIJ, México, 1980.

\_\_\_\_\_, *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2006.

\_\_\_\_\_, *Devolución de facultades hacendarias*, Ed. UNAM-IIJ, México, 2012.

Conferencia Nacional de Gobernadores. *Declaratorias 2001-2002*. Ed. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., México, 2005.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*. Ed. Porrúa, México, 1977.

Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Federalismo Fiscal Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2004.

De la Fuente Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 2010.

Diener Sala, Max Alberto. *El pilar del gasto en la reforma fiscal integral*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2009.

Escobedo, Juan Francisco. *Representación política y toma de decisiones*. Ed. Universidad Iberoamericana. México, 2004.

Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 2003.

Fernández Pérez, Arturo. *La carga fiscal del país y las potestades tributarias de las Entidades Federativas*, en Bettinger Barrios, Herbert (coord.), *Aspectos de política fiscal*. Ed. Tax Editores Unidos. México, 2010.

Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. 34a. ed., Ed. Porrúa, México, 2004.

Gamas Torruco, José. *Federalismo fiscal*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo IV. Ed. UNAM-IIJ, México, 2001.

García Del Castillo, Rodolfo. *Federalismo fiscal: algunos problemas de las haciendas locales*, en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (coords.), *Coloquio: Federalismo fiscal, federalismo social*, Ed. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.

Garza, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*. 27a. ed., Ed. Porrúa, México, 2006.

- Guerrero García, Javier. *La lucha por el federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- Hurtado, Carlos. *El presupuesto de egresos de la federación y la descentralización*, en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (coords.), *Coloquio: federalismo fiscal, federalismo social*, Ed. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnostico del sistema de contribución y distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. Ed. INAP, México, 1996.
- Instituto Sonorense de Administración Pública. *Memoria del Tercer Foro de Excelencia; análisis e innovación sobre Federalismo Fiscal, marco normativo y reglamentario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Ed. ISAP, México, 1994.
- López Camacho, Víctor Adan. *Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. Ed. INDETEC. México, 2003.
- López Hernández, Rosalinda. *Reforma fiscal y federalismo fiscal*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de Reforma Fiscal*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2002.
- Mabarak Cerecedo, Doricela. *Derecho Financiero Público*. 3a. ed., Ed. McGraw Hill, México, 2007.
- Mandujano Ramos, Nicolás. *Federalismo Fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. Ed. UNAM-IIEc, México, 2010.
- Margáin, Hugo B. *El sistema tributario en México. 50 años de revolución*. Tomo I: La Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Mármol Merino, Rafael Ernesto, et al. Tesis: *La metodología de la titularización de activos aplicada a la elaboración de un programa para la recuperación de los tributos municipales de la Alcaldía Municipal de Soyapango, en el departamento de San Salvador*. Escuela de Administración de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador. México, 2011.
- Márquez Rábago, Sergio R. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones*. 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 2006.
- Menéndez Romero, Fernando. *Derecho Bancario y Bursátil*. Ed. IURE, México, 2009.

- Monraz Sustaita, César Alejandro. *El federalismo como eje de la reforma hacendaria en México*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de Reforma Fiscal*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2002.
- Mora Beltrán, Jorge Armando. *La reforma del sistema federal fiscal mexicano*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, Ed. UNAM-IIJ, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Ley de Coordinación Fiscal 2008 comentada*. Ed. Porrúa, México, 2008.
- Palomino Guerrero, Margarita. *Tesis: Federalismo Fiscal: de la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria*. Facultad de Derecho, UNAM, División de Estudios de Posgrado, México, 2007.
- Pérez Becerril, Alfonso. *México Fiscal: Reflexiones en torno al Sistema Fiscal Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2004.
- Pérez De Acha, Luis Manuel. *Federalismo hacendario (propuestas constitucional y legal 2007)*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2009.
- Pimentel Méndez, Norma Estela. *Tesis: Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales*. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, México, 2003.
- Rebolledo Herrera, Óscar. *Principios de Derecho Fiscal en el Estado de Tabasco*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2003.
- Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Ed. UNAM-IIJ, México, 1981.
- Ríos Granados, Gabriela. *Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de Reforma Fiscal*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2002.
- Salgado Sánchez, Casandra Arlette. *Tesis: Política económica y federalismo fiscal*. Facultad de Derecho, UNAM, México, 2012.
- Saucedo Sánchez, José Alberto. *Hacia el Federalismo Fiscal: la reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados*. Ed. INAP, México, 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Primera Convención Nacional Fiscal. Memoria*. 4a. ed., Ed. SHCP, México, 1947.

\_\_\_\_\_, *Segunda Convención Nacional Fiscal. Memoria*. Tomo I. Ed. SHCP, México, 1947.

\_\_\_\_\_, *Tercera Convención Nacional Fiscal. Memoria*. Tomo I. Ed. SHCP, México, 1947.

\_\_\_\_\_, *La Coordinación Fiscal en México*. Tomo I. Subsecretaría de Ingresos de la SHCP. México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Ed. SPP, México, 1989.

Serna De La Garza, José María. *Los aspectos constitucionales de una posible reforma del federalismo fiscal mexicano*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, Ed. UNAM-IIJ, México, 2001.

\_\_\_\_\_, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2004.

\_\_\_\_\_, *Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2009.

Tello Macías, Carlos. *Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados*, en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (coords.), *Coloquio: Federalismo fiscal, federalismo social*, Ed. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.

Torres Mercado, Tomás. *Federalismo fiscal*, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de Reforma Fiscal*. Ed. UNAM-IIJ, México, 2002.

Uribe Lara, Guillermo. *El financiamiento de Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de Estados Mexicanos*, en Familiar Jorge (coord.) y Álvarez Macotela, Oscar, *et al.* (comps.), *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Ed. Porrúa, México, 2008.

Vela Martínez, Rafael. *La bursatilización de participaciones federales en Veracruz: acierto o error*. Ed. El Colegio de Veracruz, México, 2009.

Venegas Álvarez, Sonia. *Derecho Fiscal*. Ed. Oxford University Press, México, 2010.

Vergara Rivas, Fabiola Guadalupe. *El Certificado Bursátil: análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México, comentario de José Pedro López Elías*. Ed. Porrúa, México, 2005.

Witker, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. 5a. ed., Ed. McGraw Hill, México, 2003.

## REVISTAS

Aguiar, Fabiola y Nuño Sepúlveda, José Ángel, *¿Cuánto Representan los Recursos Derivados de las Cuotas del IEPS a Gasolinas?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 173: Noviembre - Diciembre de 2011. Ed. INDETEC, México, 2011.

Álvarez Ascencio, Esmeralda, *Diseño Tributario: Sus Ordenamientos Jurídicos*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 175: Marzo - Abril de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *La Coordinación Presupuestaria y Fiscal en Argentina, E.U.A y Brasil*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 177: Julio - Agosto de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Bojórquez León, César. *Ley de APPs: Implicaciones para las Entidades y Municipios*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 174: Enero - Febrero de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *Nuevo Enfoque para Regular el Presupuesto y Gasto Público Local*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 175: Marzo - Abril de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva Opción para el Financiamiento Público Local*, en Revista Hacienda Municipal, Número 95, Ed. INDETEC, México, s.a.

Castañeda Ortega, Ramón, *Preclavos de Política Económica 2013: Aspectos de Interés para Entidades Federativas*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 175: Marzo - Abril de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Coronado Quintanilla, Jaime. *Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales*, en Revista Trimestre Fiscal, Número 95, Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

Cossío Díaz, José Ramón y Luna Ramos, Margarita Beatriz. *Acerca de las inversiones públicas productivas*, en Revista Economía UNAM, No. 009, Ed. UNAM, Facultad de Economía, México, 2006.

De La O Hernández, Xóchitl Livier, *Qué Ingresos Tendrán las Entidades Federativas en 2011*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 67: Enero - Febrero de 2011. Ed. INDETEC, México, 2011.

\_\_\_\_\_, *¿Cómo Serán los Ingresos de las Entidades Federativas para 2012?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 174: Enero - Febrero de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *¿Representa un Riesgo para las Finanzas Públicas el Uso Adecuado de la Deuda Pública Estatal?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 176: Mayo - Junio de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *Cómo Fueron los Ingresos de las Entidades Federativas en 2011*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 177: Julio - Agosto de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_ y García Sotelo, Luis, *Supuestos de Riesgo para la Deuda Pública*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 177: Julio - Agosto de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Díaz Guzmán, Mirna Gabriela, *Crece la Transparencia y Rendición de Cuentas*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 177: Julio - Agosto de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Elizalde Hernández, Rebeca, *Aportaciones de la Convención Nacional Hacendaria para una Nueva Reforma Tributaria*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 161: Enero - Febrero de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

\_\_\_\_\_ y García Sotelo, Luis, *El Fortalecimiento de la Administración Tributaria Estatal y sus Ingresos Públicos*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 163: Mayo - Junio de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

Franco Vivanco, Edgar y Solís Amodio, María de los Ángeles. *Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México, 1993-2006*, en Revista Trimestre Fiscal, Número 95, Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

García Lepe, Carlos y Olivera, Iber Neftalí, *Continúa la Distribución de Cuotas de IEPS a Entidades*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 172: Septiembre - Octubre de 2012. Ed. INDETEC, México, 2011.

García Sotelo, Luis, *¿Es Factible el Fortalecimiento del Federalismo Fiscal Mexicano?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 175: Marzo - Abril de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

López Camacho, Víctor Adan. *Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. Ed. INDETEC. México, 2003.

Martínez Cisneros, E. Javier, *Desempeño Reciente de las Contribuciones de las Entidades*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 176: Mayo - Junio de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Mejía B., Fernando y Olvera L., Adriana. *Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXXVIII, Núm. 3-4. México, 2008.

Navarro Franco, Margarita, *La Evaluación de Resultados en la Nueva Gestión Pública en México*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 176: Mayo - Junio de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Núñez Barba, Enrique. *Por Qué es Importante la Calificación Crediticia Estatal*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 166: Noviembre - Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

\_\_\_\_\_, *Indicadores de Endeudamiento Público Local*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 171: Julio - Agosto de 2011. Ed. INDETEC, México, 2011.

\_\_\_\_\_, *Medidas Utilizadas por las Entidades para Mejorar su Desempeño*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 173: Noviembre - Diciembre de 2011. Ed. INDETEC, México, 2011.

\_\_\_\_\_, *Acciones para Fortalecer la Capacidad Crediticia de los Gobiernos Locales*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 163: Mayo - Junio de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4 Octubre-Diciembre. Ed. INAP, México, 1981.

Ortiz Prado, Abel. *Glosario de términos más usuales en contratos de inversión bajo la modalidad de asociación público privada*, en Boletín Financiero, Boletín No. 212. Ed. INDETEC, México, s.a.

Ortiz Ruiz, Miguel, *¿Qué ha Determinado la Distribución del FGP?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 174: Enero - Febrero de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *¿En qué se Sustentan hoy las Participaciones Federales?*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 175: Marzo - Abril de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Teherán, Jorge. *Presenta la Anago plan para elevar recaudación*. El Universal. México, 14 de agosto de 2001.

Uribe Lara, Guillermo. *El financiamiento de Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de Estados Mexicanos*, en Familiar Jorge (coord.) y Álvarez Macotella, Oscar, *et al.* (comps.), *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Ed. Porrúa, México, 2008

Velázquez Guadarrama, César. *Federalismo y Gasto Público: ¿A quién debemos echarle la culpa?* Centro de Análisis de Políticas Públicas. México Evalúa. México, s.a.

Vidal Cedano, Giovanna, *Esfuerzos y Limitantes de las Finanzas Estatales*, en Revista Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 176: Mayo - Junio de 2012. Ed. INDETEC, México, 2012.

Zebadúa Soto, Anjanette D. *Bursatilización de la Deuda Subnacional*, en Revista Trimestre Fiscal, Número 95, Diciembre de 2010. Ed. INDETEC, México, 2010.

## **DOCUMENTOS EN LÍNEA**

Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. México, 2011.

\_\_\_\_\_, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. México, 2012.

\_\_\_\_\_, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011*. ASF, Cámara de Diputados. México, 2011.

- \_\_\_\_\_, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. ASF, Cámara de Diputados. México, Agosto de 2012.
- Barcelata Chávez, Hilario. *Finanzas Públicas en Veracruz. Vulnerabilidades, retos y perspectivas*. México, 2012.
- Calderón Salazar, Jorge A. (coord.). *Federalismo Hacendario en México: retos y alternativas*. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF)*. CEFP. México, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Evolución de los impuestos cedulares*. CEFP. México, 2012.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *¿Por qué gastan así? Ranking de Normatividad Estatal del Gasto Público*. CIDAC. México, 2011.
- Conferencia Nacional de Gobernadores. *Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria*. México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*. México, 2004.
- Convención Nacional Hacendaria. *Trabajos Preparatorios de la CNH*. México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Nuevos esquemas de financiamiento para Estados y municipios: experiencia y propuestas del Gobierno del Estado de México*, México, 2004.
- Fitch Ratings. *Finanzas Públicas: Metodología de Calificación de Entidades Respaldadas por Ingresos Fiscales*. Fitch Ratings, México, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Estado de Chihuahua. Certificados Bursátiles CHIHUCB 05*. Reporte de Actualización. Finanzas Públicas. México, octubre de 2012.
- \_\_\_\_\_, *Distrito Federal. Certificados Bursátiles Fiduciarios GDFCB 05, GDFCB 06, GDFCB 07, GDFCB 07-2, GDFCB 09, GDFCB 10, GDFCB 10-2 y GDFCB 11*. Reporte de Calificación de las Emisiones. Finanzas Públicas. México, enero de 2012.
- \_\_\_\_\_, *Estado de Hidalgo. Certificados Bursátiles Fiduciarios IFHGO 07*. Reporte de Calificación de la Emisión. Finanzas Públicas. México, febrero de 2012.

\_\_\_\_\_, *Estado de Nuevo León. Certificados Bursátiles EDONL 06*. Reporte de Actualización. Finanzas Públicas. México, octubre de 2012.

\_\_\_\_\_, *Estado de Oaxaca. Certificados Bursátiles OAXACA 11*. Reporte de Calificación de la Emisión. Finanzas Públicas. México, diciembre de 2011.

\_\_\_\_\_, *Estado de Veracruz. Certificados Bursátiles Fiduciaros VRZCB 06U y VRZCB 06*. Reporte de Calificación de la Emisiones. Finanzas Públicas. México, abril de 2012.

\_\_\_\_\_, *Fitch ratifica las calificaciones de AA(mex)vra de tres emisiones bursátiles del Estado de Veracruz*. México, octubre de 2012.

García Santillán, Arturo, *et al. La bursatilización de las participaciones federales (el caso del Estado de Veracruz)*. México, 2010.

García Sotelo, Luis. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 23 años de federalismo hacendario*. INDETEC, México, s.a.

INDETEC. *Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano*. México, 2003.

\_\_\_\_\_, *Desarrollo de las propuestas de la Comisión Técnica 1: "Sistema de distribución de participaciones federales"*. México, 2004.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. *Índice de Información Presupuestal Estatal 2012*. IMCO. México, 2012.

Loeza Manzanero, Carlos. *Financiamiento bursátil, una nueva opción para gobiernos locales: el caso de México*. Santiago de Chile, 2005.

Moody's. *Gobiernos locales y regionales fuera de Estados Unidos: Metodología de Calificación*. Moody's, México, 2008.

Moreno Corredor, Luis Alfonso. *Alternativas de financiamiento para los entes locales*. Universidad Internacional de Andalucía. España, 2009.

Nacional Financiera. *Suplemento de la Primera Disposición CHIHUCB 05*. México, noviembre de 2005.

Navarro Arredondo, Alejandro. *Federalismo*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, 2006.

Quesada Lastiri, Gabriela. *Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos*. Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), México, 2010.

Reyes Tépatch, Marcial. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*. Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, México, 2004.

\_\_\_\_\_, *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis Económico, Cámara de Diputados, 2012.

Standard & Poor's. *En México, los gobiernos locales recurren a la bursatilización de participaciones federales e impuestos locales para liberar recursos*. México, 2010.

\_\_\_\_\_, *Criterios: Metodología para calificar Gobiernos Locales y Regionales*. México, 2011.

Velázquez Guadarrama, César. *Federalismo y Gasto Público: ¿A quién debemos echarle la culpa?* Centro de Análisis de Políticas Públicas. México Evalúa. México, s.a.

Villa, Javier. *Panorama del Financiamiento de Infraestructura en México con Capitales Privado*. Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), México, 2009.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/>

<http://dof.gob.mx>

<http://forosfyd.conago.org.mx>

<http://pnd.fox.presidencia.gob.mx>

<http://www.asf.gob.mx>

<http://www.bmv.com.mx>

<http://www.cefp.gob.mx>

<http://www.conago.org.mx>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.fitchmexico.com>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.indetec.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.sncf.gob.mx>

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012.

Ley de Asociaciones Público Privadas, 2012.

Ley de Coordinación Fiscal, 2011.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2010.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, 2011.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2011.

Ley del Mercado de Valores, 2009.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2012.

Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, 2001.

Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores, 2012.

Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores, 2012.