



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

**La sustentabilidad financiera subnacional en el marco del  
federalismo fiscal**

**T e s i s**

Que para optar por el grado de:

**Maestra en Administración**

Presenta:

**Reyna Isbi Maldonado Serrano**

Tutor:

**Dra. Sonia Venegas Álvarez**  
**Facultad de Contaduría y Administración**

**Ciudad de México, agosto de 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

SIN TEXTO

## Índice

<b>Introducción</b> .....	9
<b>Aspectos metodológicos de la investigación</b> .....	11
<b>Planteamiento del problema</b> .....	13
<b>Objetivo</b> .....	14
<b>Preguntas de investigación</b> .....	15
<b>Hipótesis</b> .....	16
<b>Metodología</b> .....	16
<b>Marco teórico: La hacienda pública multijurisdiccional</b> .....	17
<i>Modelo hacendario jurisdiccional simple</i> .....	19
<i>Modelo hacendario jurisdiccional ampliado</i> .....	20
<b>Marco histórico: El federalismo y la hacienda pública mexicana</b> .....	23
<b>Capítulo Primero: El federalismo fiscal mexicano</b> .....	27
<b>1.1 Pacto federal</b> .....	29
<b>1.2 Federalismo y fisco intergubernamental</b> .....	31
<b>1.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</b> .....	37
1.3.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	37
1.3.2 El gasto federalizado y la recaudación federal.....	43
<b>1.4 Transparencia fiscal: Marco jurídico y operacional</b> .....	52
<b>Capítulo Segundo: Análisis estratificado de la deuda estatal</b> .....	57
<b>2.1 Importancia estratégica y financiera del federalismo fiscal</b> .....	59
<b>2.2 Indicadores de vulnerabilidad y sustentabilidad de la deuda</b> .....	69
<b>2.3 Estratificación de la deuda por riesgo de moratoria</b> .....	74
2.3.1 Nula o mínima con riesgo bajo (sustentable).....	75
2.3.2 Riesgo medio.....	76
2.3.3 Elevada con riesgo controlable .....	77
2.2.4 Elevada con riesgo alto.....	77
<b>Capítulo Tercero: Componentes del crecimiento acelerado de la deuda subnacional</b> .....	79
<b>3.1 Contexto internacional de la deuda: países avanzados y México..</b>	81
<b>3.2 La incidencia del federalismo fiscal en las finanzas y la deuda subnacional</b> .....	84
<b>3.3 La insuficiencia recaudatoria y su efecto en la recaudación federal participable</b> .....	90
<b>3.4 Discrecionalidad de la información fiscal de las entidades federativas</b> .....	92
<b>3.5 Desempeño financiero estatal</b> .....	98
<b>3.6 Los desastres naturales: antecedentes y efectos financieros</b> .....	100
<b>Capítulo Cuarto: Federalismo fiscal y equidad</b> .....	107
<b>4.1 Pacto fiscal: Ventajas y desventajas</b> .....	109
<b>4.2 Equidad: Áreas de riesgo por funciones</b> .....	113
4.2.1 Educación.....	114
4.2.2 Servicios de salud.....	116

## Índice

4.2.3 Fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales.....	119
4.2.4 Infraestructura social estatal y municipal.....	120
4.2.5 Fortalecimiento estatal.....	122
4.2.6 Asistencia social e infraestructura educativa.....	125
4.2.7 Seguridad pública.....	127
4.2.8 Educación tecnológica y de adultos.....	129
<b>4.3 Áreas de mejora fiscal.....</b>	<b>131</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>135</b>
<b>Propuesta.....</b>	<b>139</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>145</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>153</b>

## CUADROS

INDICADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES.....	14
MARCO TEÓRICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MULTIJURISDICCIONAL.....	22
1.1 ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL.....	41
1.2 RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE.....	50
1.3 ADHESIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA.....	51
2.1 RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2000 – 2014.....	61
2.2 TRANSFERENCIAS FEDERALES POR REGIONES, 2012-2013.....	64
2.3 SALDO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1993-2014.....	67
2.4 INDICADORES DE VULNERABILIDAD FINANCIERA DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS, 1994-2014.....	70
2.5 INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2007-2010.....	73
2.6 DEUDA NULA O MÍNIMA CON RIESGO BAJO.....	76
2.7 RIESGO MEDIO.....	76
2.8 DEUDA ELEVADA CON RIESGO CONTROLABLE.....	77
2.9 DEUDA ELEVADA CON RIESGO ALTO.....	77
3.1 FINANZAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE LOS PAÍSES G-7 Y MÉXICO, 2006-2012.....	82
3.2 DEUDA BRUTA COMO PROPORCIÓN DEL PIB DE LOS PAÍSES G-7 Y MÉXICO, 2000-2013.....	83
3.3 HISTÓRICO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR TIPO DE DEUDOR, ACREEDOR Y GARANTÍA DE PAGO, 2006-2014.....	88
3.4 FACTORES EVALUADOS EN LA TRANSPARENCIA FISCAL LOCAL, 2015.....	93
3.5 GASTO FEDERAL AUTORIZADO CON CARGO AL RAMO 23 Y AL FIDEICOMISO FONDEN POR ENTIDAD FEDERATIVA.....	106
4.1 APORTACIONES FEDERALES MEDIANTE EL RAMO 33 PEF APROBADO 2014 Y 2015.....	114

## GRÁFICAS

1.1 ZONAS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	42
2.1 RECURSOS FEDERALES.....	61
2.2 INGRESOS BRUTOS ESTATALES.....	62
2.3 INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES.....	63
2.4 SALDO HISTÓRICO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO.....	66
2.5 TASA MEDIA GEOMÉTRICA DE CRECIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS, 1994-2014.....	68
2.6 ESTRATIFICACIÓN DE LA DEUDA POR RIESGO, 2014.....	75
3.1 DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, 2000-2014.....	84
3.2 EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO, LAS PARTICIPACIONES Y EL FEIEF, 2000-2014.....	91
3.3 ÍNDICE DE DESEMPEÑO FINANCIERO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2015	99
3.4 DECLARATORIAS DE DESASTRE NATURAL, 2000-2014.....	105

## ESQUEMAS

1.1 FORMAS DE RELACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL.....	33
1.2 INGRESOS Y GASTOS POR ORDEN DE GOBIERNO.....	36
1.3 TRANSFERENCIA DE RECURSOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS..	44
1.4 MARCO JURÍDICO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	56
3.1 FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES.....	85
3.2 OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR TIPO DE DEUDOR, ACREEDOR Y GARANTÍA DE PAGO, 2014.....	87
3.3 ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33 LEYES DE INGRESOS 2015, PRESUPUESTO DE EGRESOS 2015 Y FORMATOS DE APLICACIÓN DE RECURSOS 2014.....	95
3.4 ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33: FORTAMUNDF Y FAISDF.....	95
3.5 ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 28: FONDOS PARTICIPABLES.....	96
3.6 ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 28: FONDOS PARTICIPABLES.....	97
3.7 ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.....	103
3.8 ORGANIGRAMA DE LOS RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.....	104
4.1 SUSTENTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA.....	109

<b>Siglas y acrónimos</b>	
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>Denominaciones</b>
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Ar	Ar Información para Decidir S.A. de C.V.
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CGPC	Coordinación General de Protección Civil
CHPF	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNPC	Coordinación Nacional de Protección Civil
CNR	Comisión Nacional para la Reconstrucción
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
D.F.	Distrito Federal (Ciudad de México a partir del 29 de enero de 2016)
DOF	Diario Oficial de la Federación
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
FEIEF	Fideicomiso del Fondo de Estabilización de Ingresos para las Entidades Federativas
FEXHI	Fondo de Extracción de Hidrocarburos
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGP	Fondo General de Participaciones
FIPRIDEN	Fideicomiso Preventivo de Desastres Naturales
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), integrado a su vez por Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FISMDF	Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FOFIE	Fondo de Fiscalización Estatal
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FOPREDEN	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IDFEF	Índice de Desempeño Financiero de las Entidades federativas
IEEA	Institutos Estatales para la Educación de los Adultos
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEA	Instituto Nacional de Educación para los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos

<b>Siglas y acrónimos</b>	
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>Denominaciones</b>
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITDIF	Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas
ITUV	Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal (Última reforma: 11 de agosto, 2014)
LFISIM	Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGS	Ley General de Salud
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
PAFEF	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades federativas
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PIBE	Producto Interno Bruto Estatal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROFIS	Programas de Fiscalización del Gasto Federalizado
RFP	Recaudación Federal Participable
SAGARPA	Secretaría de Ganadería, Agricultura, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDIF	Sistemas Estatales del Desarrollo Integral de la Familia
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SMDIF	Sistemas Municipales del Desarrollo Integral de la Familia
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNDIF	Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia
SOFOLAS	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SSA	Secretaría de Salud
SUBSEMUN	Subsidio para la Seguridad en los Municipios
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

## Introducción

Las sociedades actuales se caracterizan por estar asentadas en una delimitación territorial-administrativa, las cuales al ejercer su voluntad de autodeterminarse jurídicamente (soberanas) y conforman una organización política denominada Estado.

Las formas de conformación de un Estado son básicamente el unitario (un poder central sin subsistemas regionales, políticamente autónomo y en un territorio dividido sólo administrativamente), la confederación (unión o alianza de estados) y el federalismo (poder descentralizado integrado por varios estados, pero con la voluntad de otorgar parte de su soberanía a un Estado representativo externamente); este último es la forma más usual de organización y la que presenta México en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (pacto federal).

En la investigación se presenta el origen del pacto federal mexicano y su vínculo con el federalismo fiscal (recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, provenientes de la recaudación de impuestos federales). El propósito del estudio es analizar algunos elementos del federalismo fiscal que han contribuido al aumento de los niveles de endeudamiento de las entidades federativas (deuda subnacional).

Esta tesis afirma que un marco jurídico endeble y el recurrente incumplimiento de metas sin sanciones, entre otros factores, incentiva la opacidad del manejo de los recursos federales transferidos a las entidades federativas (vía aportaciones y participaciones). Para coadyuvar en la sustentabilidad financiera de los estados y municipios, se presenta una serie de propuestas en los ámbitos federal, estatal y municipal.

A través del documento, se aspira a sensibilizar al lector sobre la importancia de lograr la sustentabilidad financiera subnacional. Para ello, la estructura de la investigación se presenta en cuatro capítulos.

En el capítulo primero se presenta la instrumentación del “federalismo articulado” en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y el Sistema de Coordinación fiscal, como la base del federalismo fiscal mexicano, este último pretende armonizar el sistema fiscal en las tres esferas de gobierno. También se presenta la relación entre el federalismo y la recaudación fiscal, mediante las transferencias federales condicionadas (gasto programable) y las no condicionadas (gasto no programable), éstas últimas clasificadas, a su vez, en vinculadas y no vinculadas con la recaudación federal participable.

En el capítulo segundo se destaca la importancia del federalismo fiscal (gasto federalizado), como el principal medio de financiamiento de los estados y municipios. Se realiza un análisis cuantitativo longitudinal (histórico) del peso de las transferencias federales en el presupuesto federal, y uno transversal (por entidad federativa), orientado a ofrecer un diagnóstico de las obligaciones financieras, a través de indicadores de vulnerabilidad y sustentabilidad. Con base en ambos análisis, se ofrece una estratificación de los niveles de deuda.

Los efectos de la crisis financiera de Estados Unidos en 2007 y el crecimiento de la deuda subnacional mexicana en 2008, son presentados en el capítulo tercero. Se destaca que, aunque se observa una leve recuperación financiera subnacional, hay un aumento generalizado de la deuda de aquéllas entidades federativas con obligaciones financieras previas. Se identifica la escasa transparencia fiscal como uno de los factores del aumento de la deuda subnacional.

Finalmente, en el capítulo cuarto se ofrecen elementos que otorgan ventajas y desventajas al federalismo fiscal. Uno de los principales resultados de la investigación, es que el sistema federal fiscal mexicano es altamente centralizado. La equidad de los recursos es el punto central del capítulo, y se examina a partir de sus resultados en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y educación tecnológica y de los adultos.

# **Aspectos metodológicos de la investigación**

SIN TEXTO

## Planteamiento del problema

Un rasgo de nuestro modelo de federalismo fiscal es la dependencia financiera que las entidades federativas tienen del gobierno federal, la cual se fortaleció a partir de 1997, y el aumento de la deuda subnacional, lo que creó un círculo de dependencia de los ingresos fiscales federales. En el periodo 1993-2011 las transferencias federales representaron 73.34% de los ingresos totales de las haciendas públicas estatales y el resto, es decir, 26.66% son los ingresos captados por los estados (4.06% se obtuvo mediante instrumentos de deuda), es decir, 7 de cada 10 pesos que tienen los estados provienen de la federación (Tépach, 2012:8). La elevada dependencia económica de los gobiernos locales del federal puede llevar a un desequilibrio fiscal crónico de los tres órdenes de gobierno.

La importancia del análisis del federalismo fiscal radica en la alta dependencia de las entidades federativas de los recursos federales y el riesgo implícito del nivel alcanzado de la deuda subnacional, que puede deberse a una recaudación local insuficiente, altas transferencias federales que desincentivan el cobro de impuestos locales, o por un diseño inadecuado de transferencias federales por razones políticas o administrativas, entre otras.

La tesis se orienta a analizar la forma en que el federalismo fiscal puede facilitar la sustentabilidad financiera de las entidades federativas, mediante la consolidación fiscal y estableciendo prioridades para el gasto público.

Para introducir el análisis del contexto internacional (economías avanzadas) se presentará un comparativo de los países sobre las finanzas, los ingresos fiscales y el gasto público. Para el análisis nacional los indicadores empleados son el Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas, la Competitividad de las Ciudades Mexicanas, la evolución de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y los indicadores presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre las participaciones y la deuda (en relación con el Producto Interno Bruto Estatal, ingresos y participaciones).

## INDICADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES

Indicador	Fuente	Frecuencia de publicación
<b>Internacional</b>		
Finanzas de los Gobiernos Centrales	World Bank. World Development indicators	Anual
Deuda Bruta como proporción del PIB	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Anual
<b>Nacional</b>		
Índice de Desempeño Financiero de las Entidades federativas 2015	Ar. Información para decidir	Anual
Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades federativas	Ar. Información para decidir	Anual
Recursos Federales Transferidos a las Entidades federativas y Municipios	SHCP Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años)	Anual
Indicadores de deuda y participaciones	SHCP Información en línea apartado Estados/ Deuda pública de Estados y Municipios Información en línea apartado Estados/ Participaciones	Trimestral

### Objetivo

Analizar en qué medida el federalismo fiscal mexicano ha contribuido a los niveles de endeudamiento subnacional, para proponer mejoras en la política fiscal y lograr la sustentabilidad financiera.

#### *Objetivos particulares:*

- a) Examinar la implementación del federalismo fiscal en las haciendas públicas estatales mediante un análisis jurídico y organizacional.
- b) Analizar de forma estratificada las finanzas estatales y la deuda subnacional.
- c) Identificar las causas que originaron amplias diferencias entre los niveles de deuda estatal.
- d) Identificar áreas de oportunidad y proponer acciones de mejora de política fiscal para lograr la sustentabilidad financiera.

## Preguntas de investigación

En la investigación se examina en qué medida y cómo pueden ayudar las reformas al sistema impositivo a fortalecer las finanzas públicas estatales. Los desafíos son: ¿Cómo pueden los impuestos ayudar a reducir los coeficientes de endeudamiento y a la vez cubrir las necesidades de gasto?, ¿Cómo puede lograrse un equilibrio entre impuestos y equidad social?, y ¿Pueden las entidades federativas recaudar más impuestos de manera más eficaz y equitativa?

Existen fuertes argumentos para elevar los impuestos a la riqueza y la propiedad; sin embargo, se requiere intensificar la cooperación entre órdenes de gobierno para reducir las posibilidades de evasión fiscal.

El federalismo fiscal se ha orientado a la transferencia de ingresos federales más que a establecer sistemas tributarios estatales más sólidos. El reto del federalismo fiscal es ayudar a los órdenes estatales y municipales a corregir sus ineficiencias financieras. Debido a que la posibilidad de recaudar más ingresos es limitada, es posible que la mayor parte del ajuste presupuestal tenga que recaer sobre el gasto.

Las preguntas centrales son las siguientes:

- ✓ ¿Cuál es la importancia del federalismo fiscal en las haciendas públicas estatales?
- ✓ ¿Cuáles son las causas que originaron distintos niveles de deuda pública estatal bajo un mismo esquema federal fiscal?
- ✓ ¿Cómo puede la transparencia fiscal coadyuvar en la sustentabilidad de las finanzas públicas estatales?
- ✓ ¿El federalismo contribuye a la equidad y al desarrollo regional uniforme?

## **Hipótesis**

El sistema de coordinación fiscal federal desalienta la sustentabilidad financiera de las entidades federativas.

## **Metodología**

La metodología empleada es el método descriptivo, que refleja la situación que prevalece en el momento de la realización del estudio, tipifica sus elementos y componentes con profundidad y su interrelación con otros elementos, formas de conducta y aptitudes (Méndez C, 2003: 136-137).

El alcance de la investigación es evaluativa, y se presenta “básicamente como un modelo de aplicación de los métodos de investigación para evaluar la eficiencia de los programas de acción en las ciencias sociales [...]”. El objeto de este tipo de investigación es medir los resultados de un plan o programa en razón de sus objetivos propuestos, con el fin de tomar decisiones sobre su proyección y programación para el futuro [...]” (Tamayo, 2003: 57).

Posteriormente, se realiza un análisis comparativo entre las finanzas públicas estatales de México, debido a que las variables involucradas son estocásticas y el tipo de investigación es social. El diseño de investigación es de dos tipos:

- a) No experimental: [...] cuando se realiza un estudio sin manipular deliberadamente las variables. Análisis cuantitativo y cualitativo.
- b) De medición: Se realiza un estudio comparado de la hacienda pública entre los estados, aquellos de mayor dependencia de los ingresos fiscales federales y los de menor dependencia (Bahena, 2006: 17).

El procedimiento metodológico consiste inicialmente en la compilación documental y el análisis de investigaciones históricas y actuales sobre el federalismo fiscal, las finanzas públicas estatales, el endeudamiento de las entidades federativas, así como el marco legal de la transparencia de las finanzas públicas estatales y el Instituto Mexicano para la Competitividad, principalmente; los documentos de investigación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el

apartado “Análisis de Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios”. También se revisan las bases de datos de la SHCP, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Banco de México, para el análisis cuantitativo.

### **Marco teórico: La hacienda pública multijurisdiccional**

El análisis del sector público es de gran relevancia en la ciencia económica, éste incluye a la hacienda pública como un mecanismo de la administración fiscal del Estado. Un estudio de la hacienda pública exige, por lo tanto, el estudio de la política fiscal y sus factores históricos, políticos y sociales.

La política fiscal es una rama de la ciencia económica que integra el estudio de los ingresos fiscales, el gasto público y la deuda pública como variables clave para lograr las tres funciones políticas y económicas gubernamentales siguientes (principios de la hacienda pública):

- ✓ *Asignación de la política presupuestaria.* Considera la provisión de bienes (los cuales se dividen en privados y sociales) y la combinación de los sociales. Las políticas regulatorias también pueden considerarse dentro de esta función.
- ✓ *Distribución de la renta y la riqueza.* Para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un Estado “equitativo” o “justo” de distribución.
- ✓ *Estabilización.* El manejo de la política presupuestaria como medio para mantener un alto nivel del empleo, un grado razonable de la estabilidad de precios y una tasa apropiada del crecimiento del producto que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

Los principios anteriores pueden ser descritos como sigue:

*Asignación.* Debido a que el mercado provee bienes individuales, pero no para la colectividad, el vínculo productor-consumidor se rompe. El Estado subsana esta “falla del mercado” siendo el oferente de los bienes sociales, donde el beneficio de un individuo no disminuye el beneficio de otros, y el bien social no se traduce en derechos de propiedad de individuos; sin embargo, existe la posibilidad de que al

haber un beneficio colectivo, los individuos se sientan desmotivados a pagar por ese bien social, por lo que disminuirán los “pagos voluntarios”.

Los problemas que enfrenta el Estado son, cómo determinar la cantidad por ofrecer del bien social y la cantidad por pagar por cada consumidor, así como la limitación espacial de los bienes (locales o nacionales). Esta última es una cuestión de suma relevancia en el tema del federalismo fiscal (decisiones centralizadas o descentralizadas), ya que la seguridad nacional no se limita espacialmente al territorio nacional, mientras que los servicios de limpieza son limitados por localidades.

*Distribución.* Los impuestos y las transferencias que considera la función distribución son de gran importancia en el presupuesto público. La distribución de la riqueza depende de la capacidad individual para generarla, así como la acumulada y la heredada, además de los precios de los factores.

La distribución supone equidad y justicia; sin embargo, es difícil determinar la utilidad de la renta de diversos individuos y, más aún, sumar las utilidades individuales.

La estructura impositiva se emplea para la redistribución de la renta mediante tres esquemas: impuestos-transferencias (establecer impuestos altos a individuos de mayores rentas y otorgar subsidios a los de menor renta); impuestos progresivos para financiar servicios públicos dirigidos a personas de menores rentas, y establecer impuestos a bienes de rentas altas, utilizados por personas y subsidiar los bienes más utilizados por individuos de rentas bajas.

*Estabilización.* La interacción de la política monetaria y la fiscal es esencial para la estabilización del empleo y de los precios mediante sus efectos en la demanda agregada. Las variables de política fiscal (impuestos y gasto público) desempeñan un papel clave, ya que tanto un aumento del gasto como una disminución de impuestos (o ambos) tienen efectos expansivos en la demanda en el sector público y después en el sector privado.

La dificultad se presenta cuando en una nación, con distintos órdenes de gobierno, el Estado debe determinar cuál de ellos debe realizar las funciones de asignación, distribución y estabilización y decidir la política fiscal por emplearse. Algunos teóricos de la hacienda pública (Richard Musgrave y W. Oates) coinciden en que las funciones de distribución y estabilización son responsabilidad del gobierno federal y que los otros órdenes de gobierno (estatal y municipal) son responsables de la asignación y distribución. Por otro lado, juristas y politólogos han analizado los avances y las limitaciones de los sistemas federales en las atribuciones que competen a cada orden de gobierno y en aquéllas que concurren, para una mejor coordinación de políticas.

En este contexto resulta esencial el estudio de la hacienda pública multijurisdiccional, teoría compleja que considera en gran medida las funciones de asignación (ya que los bienes y servicios tienen limitaciones geográficas nacionales, regionales y locales), lo que exige una estructura fiscal compuesta (una estructura por cada jurisdicción). En dicha función incluye el análisis del número de comunidades fiscales (jurisdicciones) considerado óptimo (donde todos los individuos de la misma jurisdicción reciben el mismo servicio), y su número de integrantes óptimo (donde todos los individuos reciben el mismo beneficio).

#### *Modelo hacendario jurisdiccional simple*

La teoría de la hacienda multijurisdiccional establece que hay dos fuerzas contrapuestas que al ser intersectadas indican la estructura óptima del sistema fiscal. La demanda por determinado bien sirve para establecer el tamaño óptimo de la comunidad, mientras que la oferta se fija por el nivel óptimo del servicio.

La elección del tamaño óptimo de la comunidad fiscal (jurisdicción) considerando un nivel dado de un determinado servicio, supone en un primer momento que el precio pagado por el servicio es igual al beneficio marginal que recibe por el servicio y al aumentar el número de integrantes de la comunidad,

también aumenta el ahorro marginal de cada individuo, ya que una mayor cantidad de personas solventa el costo del servicio. En un segundo momento, cuando se adicionan más individuos de los que puede soportar la comunidad fiscal, el beneficio individual disminuye por la aglomeración (por ser un mismo servicio para más individuos).

Referente al nivel óptimo del servicio, los individuos tienen asignada una carga fiscal tal que les permite disfrutar de un bien ofrecido por el Estado, y entre mayor es el número de contribuyentes, se puede ofrecer mayor cobertura del servicio.

El equilibrio entre estas dos fuerzas contrapuestas indica que la estructura fiscal de una jurisdicción debe ser tal que el número de integrantes de la comunidad permita financiar el bien y que éste siga reportando el mismo beneficio a la comunidad, sin que sea una carga fiscal excesiva.

#### *Modelo hacendario jurisdiccional ampliado*

El modelo se basa en otros supuestos para el análisis del esquema fiscal, como la diferencia en los gustos y en la renta, los bienes “congestionados” por la adición de usuarios, las economías de escala, la superposición de beneficios (y arbitraje) y los votos.

Cuando hay diferencias en gustos por el bien o servicio público, las unidades fiscales locales divergen. Aquellas personas con gustos similares pueden optar por agruparse. Si los grupos son pequeños, sus integrantes perderán parte de los ahorros que les implicaban el bajo costo del servicio cuando había más contribuyentes, ya que un menor grupo de personas deberá pagar el mismo precio por un servicio que un grupo más amplio. Este esquema sugiere un sistema múltiple de unidades fiscales diferenciadas (descentralización).

Una agrupación de individuos con rentas semejantes (comunidad con mismo nivel adquisitivo) puede tener preferencia por determinados tipos de bienes sociales y es posible que la comunidad con mayores rentas esté dispuesta a pagar mayores impuestos por determinados bienes públicos. Una persona con renta baja puede verse impulsada a reubicarse en un grupo donde personas con mayor renta sufragan el costo de un servicio para beneficiarse de él. Esto puede inducir a los grupos con estratos de ingreso diferentes a excluirse. En los casos en los que el bien social o servicio público esté en un nivel de servicio óptimo para un determinado número de usuarios, agregar más consumidores (congestión), reduce la calidad del producto, lo que debe equilibrarse con menores impuestos.

Siguiendo el problema de la congestión, por el lado del producto puede haber economías de escala; por ejemplo, un servicio cuesta \$100 pesos para un grupo de 100 personas y \$180 pesos para un grupo de 200 personas.

Si los consumidores están interesados en elegir las comunidades fiscales donde haya bienes que satisfacen los resultados particulares, entonces se desplazarán de acuerdo con el criterio fiscal, lo cual es poco realista porque excluye el desplazamiento por empleo y vivienda.

De acuerdo con la teoría de la hacienda pública multijurisdiccional, se pagarán impuestos sobre un área amplia, en aquéllos bienes o servicios de gran cobertura y que favorecen a muchos, e impuestos locales para cubrir el costo de bienes y servicios sociales de beneficios limitados a la región.

Aquellos impuestos sobre la renta son considerados de base amplia y pueden ser aplicados a escala nacional (interjurisdiccional), mientras que los impuestos que financian bienes locales, pueden ser recaudados por las jurisdicciones. El impuesto interjurisdiccional (centralizado) tiene la ventaja de no interferir en el impuesto jurisdiccional (descentralizado), y este último, al ser diferente en cada jurisdicción, implica distintas calidades del bien y servicio públicos.

La función de distribución, al igual que la de asignación, sugiere una centralización en la distribución de bienes de gran cobertura (como la seguridad nacional) y la descentralización en la distribución de bienes y servicios con cobertura local, agrupando a los consumidores con preferencias iguales o con rentas iguales.

El Estado puede implantar un esquema de impuestos diferenciados por jurisdicciones o un esquema impuesto-transferencia, donde se impongan impuestos más altos a personas con mayores rentas y con esos recursos realizar transferencias a los grupos de rentas más bajas.

La función de estabilización es responsabilidad de una unidad fiscal centralizada, ya que ésta es más eficaz en el tratamiento del empleo, la inflación y el nivel del producto.



FUENTE: Musgrave (1992: 3-17 y 557-570)

Otras vertientes de análisis sobre la hacienda pública multijurisdiccional incluyen aspectos relativos a la teoría del bienestar, crecimiento económico y las relaciones entre gobiernos; incluyen aspectos técnicos de modelaje económico (Joseph Stiglitz y Harvey Rosen). Sus aportaciones sobre el reparto de las

responsabilidades fiscales entre los órdenes de gobierno y la dicotomía producción-financiación de los gobiernos y el financiamiento mediante subsidios son importantes para el análisis de la hacienda multijurisdiccional.

## **Marco histórico: El federalismo y la hacienda pública mexicana**

Desde épocas prehispánicas se han contabilizado bienes y se han requerido contribuciones. Con la llegada de los conquistadores, la corona ejerció un control absoluto de las recaudaciones de la Nueva España, siendo el Tribunal de Cuentas de España la institución que administró la hacienda pública.

El federalismo fue la forma de organización política que adoptó el Estado mexicano y tuvo sus orígenes en la independencia. Fue instituido jurídicamente en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 en los artículos 5°, 6°, 7° y 13°, donde menciona que la nación asumió oficialmente la soberanía y se constituyó por estados libres, soberanos e independientes; se dotó a la federación de atribuciones y competencias en materia económica y fiscal otorgándolas entre la federación y las entidades federativas, y por último, se le otorgó facultad al Congreso para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos.

Asimismo, fue en esta Ley Suprema que se adoptó el nombre de “Estados Unidos Mexicanos” y se determinó su gobierno como una república federal representativa. Pero no fue sino hasta 1917 que el Constituyente (el Congreso) ratificó y reafirmó el federalismo con intenciones de garantizar la libertad y soberanía de los estados. En la Constitución Federal se establecen las relaciones entre distintos órdenes de gobierno, que se logran mediante el federalismo que permite la distribución, concurrencia y coordinación de competencias entre ellos, es decir, establece las facultades de cada esfera de gobierno del país.

La constitución mexicana de 1917, aún vigente, reconoce en su artículo 40 la forma de organización política federal, mientras que el artículo 115, fracción IV, establece la libre administración hacendaria de los municipios. En 1925, 1933 y

1947 se realizaron las Convenciones Fiscales Nacionales para eliminar la multiplicidad de impuestos que cobraban los gobiernos mexicanos.

La dinámica nacional de reconstrucción del país y el entorno internacional en el siglo XX hicieron necesario que se realizaran ajustes y se establecieran las relaciones fiscales intergubernamentales, tanto con el interior como con el exterior. La Ley Suprema otorga a dos esferas de gobierno facultades impositivas (la federación y los estados) y la facultad de los estados para emitir su propia legislación derivada de la Constitución.

La legislación fiscal tuvo como propósito establecer las obligaciones fiscales y las relaciones intergubernamentales. No obstante, las reformas constitucionales al artículo 115 establecen que los municipios reciban recursos provenientes de contribuciones derivadas de propiedad de inmuebles, recursos federales (participaciones) y recursos económicos por el pago de servicios públicos.

El 27 de diciembre de 1978 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para armonizar el sistema fiscal nacional y en 1980 fue modificado el sistema fiscal mexicano. A partir de entonces la federación, a través del mecanismo de coordinación fiscal, otorga amplios recursos a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, a partir de 1990 se ha observado una escasa recaudación estatal y una ineficiente administración hacendaria municipal, que ha repercutido en el sistema fiscal federal.

La gran dependencia de las participaciones y aportaciones federales que tienen los estados y municipios para financiar su gasto y la centralización de algunos impuestos ha impedido implantar un sólido esquema de federalismo que permita la autonomía financiera de los estados y municipios, lo que se ha reflejado en altos niveles de deuda pública estatal, algunos de ellos en situación crítica.

Lo anterior requiere un análisis de las finanzas federales y estatales, así como de la forma en que se coordinan actualmente la federación y los estados, su composición y estudios estadísticos con la información disponible para identificar

las causas que originan la alta dependencia de recursos federales por parte de los estados y con ello, presentar posibles acciones para la autosuficiencia financiera de los estados.

SIN TEXTO

## **Capítulo Primero**

# **El federalismo fiscal mexicano**

SIN TEXTO

## 1.1 Pacto federal

El estudio del federalismo fiscal mexicano muestra las razones de la arquitectura de nuestro sistema fiscal actual. La evolución del federalismo fiscal tiene un peso extraordinario en las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

La palabra pacto proviene del latín *pactum*, que significa tratado entre dos o más personas que se comprometen a cumplir lo estipulado. Mientras que el término federal se refiere al sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por sus propias leyes, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central. El federalismo se refiere al acuerdo político para la distribución del poder y reconocimiento de espacios de autonomía y competencia.

El federalismo es un modo de organización del Estado en el que sus miembros son soberanos y están unidos generalmente por un pacto federal en sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La soberanía de los estados y la autonomía de los municipios son reconocidas en su pacto federal, su capacidad de gestión les requiere autonomía financiera y fiscal.

El pacto federal (establecido mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) es el acuerdo político donde estados soberanos pactan ceder parte de sus soberanías a un poder central (gobierno central o gobierno federal) que determina las competencias y autonomías entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); además, representa la posibilidad de gobiernos democráticos coordinados que respeten la igualdad y justicia de las diversas comunidades (cosoberanía).

El fortalecimiento del pacto federal en México se inició en 1824 con la unión de las provincias para la formación de un Estado central y la construcción de una república, y se estableció que las provincias no podrían separarse para constituir naciones independientes, declarándolas soberanas y dentro de la federación. El pacto federal está regulado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece lo siguiente:

*Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, y la Ciudad de México en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado, y de la Ciudad de México las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (...)*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales (...).*

El federalismo fiscal es una parte del federalismo, su aspecto es más administrativo en el ámbito impositivo y de recursos, que el gobierno central transfiere a los integrantes de la federación, para que puedan cumplir con sus funciones de gobierno (salud, educación, seguridad, entre otros).

El gobierno federal estableció el Pacto Fiscal en 1980, mismo que fue revisado en 1993, año en que promovió la descentralización de la educación y la salud e introdujo un sistema regulador para la deuda subnacional.

## 1.2 Federalismo y fisco intergubernamental

El término federalismo proviene del latín *foedus* y hace referencia a una alianza o asociación que vincula entidades políticas. El término se empleó en el primer tratado (alianza) que instituyó Roma con la Liga Latina en el año 493 a.C.

Un conjunto de ochenta y cinco artículos escritos entre 1787 y 1788 fueron difundidos por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay. Los textos son denominados *The Federalist Papers*, y publicados en los periódicos estadounidenses *The Independent Journal* y *The New York Packet*. Los escritos son considerados como los más influyentes en la adopción del federalismo en Estados Unidos y posteriormente en otras naciones.

De los artículos resaltan como los más importantes en el diseño del sistema federal el *No. 10 The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection* (Continuación del mismo tema: La Unión como salvaguardia contra la facción nacional y la insurrección) y el *No. 51 The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments* (La estructura de gobierno debe aportar los controles adecuados y equilibrios entre los diferentes departamentos); que fueron redactados por James Madison y difundidos el 22 de noviembre de 1787 y el 6 de febrero de 1788.

Los escritos promulgaron un sistema de gobierno en el que las decisiones no fueran tomadas desde un gobierno central (régimen político unitario), sino uno que protegiera la autonomía política y administrativa de sus estados miembros mediante la clásica formulación política de división de poderes de Montesquieu (poderes ejecutivo, legislativo y judicial).

En el ámbito nacional, en la época prehispánica, las alianzas y confrontaciones fueron comunes<sup>1</sup> y con la llegada de los españoles al territorio azteca y la toma de Tenochtitlan (1518 y 1521), el sistema centralista de Carlos I de España fue implantado en la Nueva España.

Un primer intento por formar provincias administrativas en la Nueva España se realizó en el siglo XVIII con las reformas borbónicas; no obstante, prevaleció el sistema centralista. En 1813, José María Morelos y Pavón, inspirado en la independencia de Estados Unidos, difundió el documento *Sentimientos de la Nación*, donde expresó la instalación de un gobierno dividido en tres poderes (punto 6), así como la exclusión del tributo a los indígenas (punto 12).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 dispuso un sistema federal (inspirado en el modelo estadounidense) como respuesta a la presión política e ideológica de Jalisco, Zacatecas y Veracruz por adoptar este sistema y a la vez, para evitar la posible separación de estados (Cabrero, 2007: 14).

En el primer tercio del siglo XIX se dio un viraje hacia el centralismo al promulgarse las Siete Leyes Constitucionales de 1835, (gobierno central integrado por departamentos y éstos, a su vez, por distritos). En 1857 se restableció el federalismo al ser promulgada la Constitución Política de la República Mexicana.

El federalismo mexicano fue suplantado durante el Segundo Imperio al ser nombrado Emperador de México Maximiliano de Habsburgo en 1863. Más adelante, la CPEUM en 1917 reconoció los órdenes de gobierno federal y estatal, mas no la autonomía financiera del municipio, además de la facultad del Congreso de legislar,

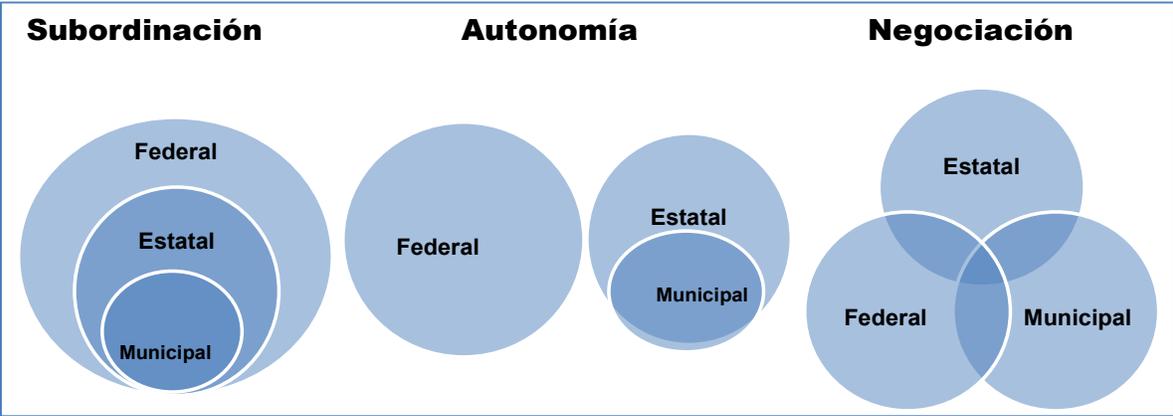
---

<sup>1</sup> La más antigua es la triple alianza de Tollan (Tula)-Iztaccuauhtzin-Maxtlatzin en el periodo 882-959; sin embargo, resaltan las rivalidades entre las alianzas y el resurgimiento de otras tripartitas o cuatripartitas como la Confederación Chalca y la de Tlaxcala. La última Triple Alianza (México-Tenochtitlán, Coatlinchan y Azcapotzalco) tuvo motivos tributarios (3/6 partes de lo recaudado se destinaba a México-Tenochtitlan, 2/6 para Texcoco y 1/6 para Tlacopan); jurídicos (Tribunales) y militares. Disponible en: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=6931>  
[http://es.wikibooks.org/wiki/Historia\\_de\\_M%C3%A9xico/Las\\_Culturas\\_Prehisp%C3%A1nicas](http://es.wikibooks.org/wiki/Historia_de_M%C3%A9xico/Las_Culturas_Prehisp%C3%A1nicas)  
[Fecha de consulta: 15 de abril, 2015]

entre otros aspectos, en materia impositiva. La reforma del artículo 115 de 1987, el constituyente, otorgó la categoría de gobierno a los estados y municipios.

El federalismo fiscal (distribución de los derechos y obligaciones del cobro de impuestos y la distribución de esos recursos fiscales) tiene como punto central el análisis de las actividades fiscales y el financiamiento del gasto público<sup>2</sup>. La relación entre los órdenes de gobierno del federalismo fiscal mexicano presenta un esquema jerárquico (subordinación) o centralista (para evitar doble tributación de algunos impuestos), donde los gobiernos municipales están supeditados a los estatales y éstos al gobierno federal; sin embargo, el federalismo fiscal también puede presentar otras formas de organización, como la dual (autonomía) y tripartita (negociación). En la primera hay una delimitación total entre el ámbito federal y el municipal y en la segunda existe coincidencia y negociación en las facultades de los tres órdenes (Cabrero, 2007: 25-26).

ESQUEMA 1.1  
FORMAS DE RELACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL



FUENTE: Elaboración propia con base en: Cabrero, 2007: 26.

El esquema federal de subordinación es usual en el cobro de impuestos. La provisión de bienes y servicios que realizan los gobiernos locales es más próxima a los individuos y, por lo tanto, es a ellos a quienes la sociedad les requiere la

<sup>2</sup> El federalismo fiscal busca armonizar la recaudación de impuestos, una distribución equitativa de recursos fiscales y la descentralización del gasto público.

eficiencia de los recursos fiscales; sin embargo, en México se ha observado que aun con los recursos que la federación transfiere a los otros órdenes de gobierno, ha habido una tendencia a un endeudamiento estatal y municipal por la ineficiencia fiscal.

La ineficiencia fiscal puede deberse a marcos jurídicos institucionales endebles, a la escasa profesionalización del personal hacendario, o ambos. La asignación impositiva de los gobiernos es un tema sustancial en el sistema federal y requiere un balance adecuado de competencias y recursos para que los gobiernos cumplan con sus funciones de asignación, distribución y estabilización en sus respectivas competencias.

Un problema central de los sistemas federales fiscales es delimitar las responsabilidades del monto del gasto y la capacidad de obtención de ingresos. Ciertas funciones son más propias para ser realizadas por la federación, como las relacionadas con bienes y servicios de gran alcance (seguridad nacional); pero los bienes o servicios regionales, como la infraestructura carretera o portuaria, por las entidades federativas, y aquéllas que deben estar cercanas a la sociedad por ser de uso más cotidiano e inmediato, como limpieza, por los gobiernos municipales.

Los elementos fundamentales del federalismo fiscal son: las facultades por esfera de gobierno para la recaudación de impuestos, la armonización y coordinación fiscales, y la sustentabilidad hacendaria federal, estatal y municipal.

La delimitación de las facultades impositivas gubernamentales se justifica porque para todo gobierno es necesario contar con los recursos suficientes para proveer bienes y servicios públicos, sin gravar más de una vez el mismo concepto. Por otra parte, las transferencias de recursos económicos de la federación a los estados y municipios se justifican por las asimetrías económicas que hay en las entidades federativas.

Es necesaria la coordinación y cooperación de los gobiernos para lograr un sistema fiscal sólido y transparente, que les permita ser eficientes en la provisión de

bienes y servicios públicos y ser autosuficientes en sus finanzas públicas. Las relaciones intergubernamentales están sujetas al principio de correspondencia fiscal, que sostiene que cada gasto debe estar relacionado con la recaudación del impuesto para financiarlo.

Desde su nacimiento como nación independiente, hasta la década de 1980, México se caracterizó por una alta centralización de recursos. Al ser publicada la LCF, se instrumentaron medidas de distribución de recursos captados vía impuestos.

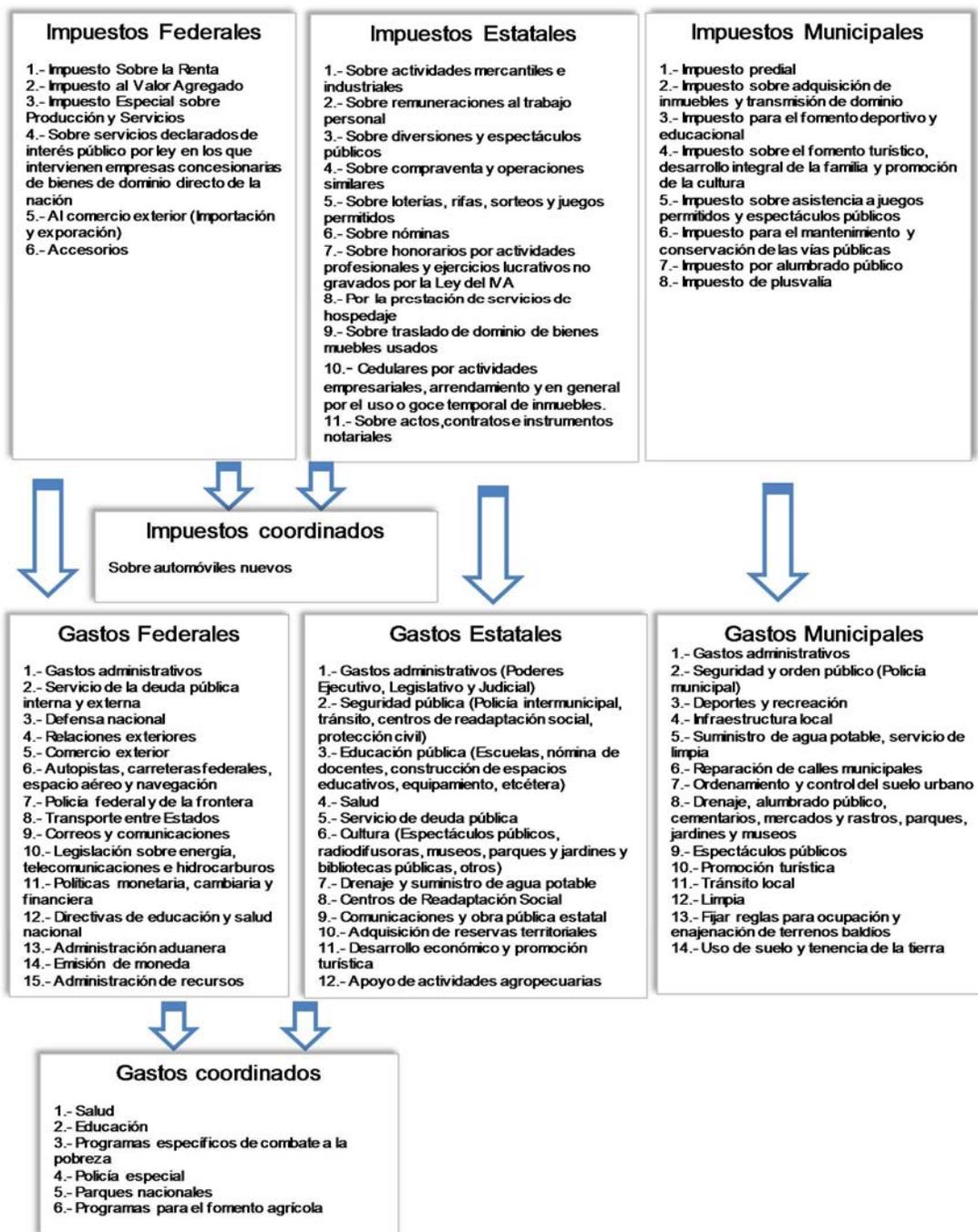
En cumplimiento del principio constitucional de que los estados federales son soberanos y los (2,454) municipios que los integran<sup>3</sup> son autónomos (artículo 115 fracción IV), las facultades de estos últimos implican que tienen la libertad de administrar libremente su hacienda, la cual está integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenecen y los ingresos que reciben de tres fuentes (contribuciones por propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos por servicios prestados).

La Constitución Federal, en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, párrafo segundo, faculta a las entidades federativas a participar (recibir parte) del rendimiento de contribuciones especiales (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza).

---

<sup>3</sup> INEGI. México y sus municipios. Disponible en:  
[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/municipios/mexympios/MexIICon\\_1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/municipios/mexympios/MexIICon_1.pdf)  
[Fecha de consulta: 28 de abril, 2015]

## ESQUEMA 1.2 INGRESOS Y GASTOS POR ORDEN DE GOBIERNO



FUENTES: Amieva-Huerta, 2002: 312-313.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Mecanismos electrónicos para el pago de impuestos en México (consulta en línea)

Disponibles en: <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/index.php/es/impuestos>

[Fecha de consulta: 9 de mayo, 2015]

Nota: Los tipos de impuestos pueden variar de acuerdo a la legislación de cada entidad federativa.

El Poder Ejecutivo Federal publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) en el DOF el 20 de mayo de 2013, en el que planteó la necesidad de instrumentar un federalismo que implicara que:

*“Todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales. En la construcción de un federalismo articulado es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando en la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios”.*

En este marco, el mismo PND indica que:

*“Se promoverá un replanteamiento de los mecanismos de coordinación, que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes, así como la claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada orden de gobierno tiene en la arquitectura institucional. Se promoverán iniciativas que permitan, por una parte, culminar procesos de descentralización inconclusos, así como revisar aquellos que requieran esfuerzos regionales, y por otra delinear una redistribución de funciones hacia las entidades federativas y municipios que mejore la atención de la ciudadanía y la promoción de un desarrollo regional equilibrado<sup>4</sup>.*

## **1.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

### **1.3.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

La coordinación fiscal puede ser considerada la columna del federalismo fiscal mexicano y pretende lograr el equilibrio de los sistemas tributarios<sup>5</sup> de los tres órdenes de gobierno. Su agenda abarca los ingresos (política de ingresos y su

---

<sup>4</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465)  
[Fecha de consulta: 8 de mayo, 2014]

<sup>5</sup> Los principios fundamentales de la tributación son: de la facultad de pago del contribuyente, de la certidumbre, de la comodidad, de la economía, de la generalidad y de la uniformidad.  
Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/diaz\\_e\\_n/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/diaz_e_n/capitulo3.pdf)  
[Fecha de consulta: 28 de abril, 2015]

administración), el gasto (transferencias, presupuesto y contabilidad) y la deuda (financiamiento y pensiones).

La coordinación fiscal es el acuerdo entre los estados y el gobierno federal mediante el cual este último administra los impuestos federales más importantes, entre ellos, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)<sup>6</sup>. A cambio, los estados reciben participaciones (porcentaje de la recaudación fiscal).

Su antecedente más remoto data de finales del siglo XIX; en el país ya se hablaba de facultades concurrentes<sup>7</sup>, pero debido a que algunos productos estaban gravados dos y hasta tres veces (por una gran cantidad de normas), se afectaba el ingreso personal y la economía en su conjunto.

Por iniciativa del gobierno federal, mediante la Secretaría de Hacienda, se llevaron a cabo tres convenciones fiscales (1925, 1933 y 1947) con los gobiernos de las entidades federativas. Sus objetivos fueron: solucionar el problema de la doble o triple imposición, derivado de la concurrencia de facultades; unificar el sistema fiscal en toda la República Mexicana; establecer límites a los poderes tributarios de la federación y de los estados, y crear un sistema nacional de arbitrios<sup>8</sup> que disminuyera los gastos de recaudación.

Entre los acuerdos más importantes para la administración hacendaria municipal están que sus ingresos deben provenir de los impuestos locales, de los derechos por la prestación de los servicios públicos y de las participaciones en impuestos federales y estatales. Entre los impuestos locales se contabilizaron aquéllos por esparcimiento y espectáculos públicos, compras al menudeo de artículos de primera necesidad, los mercados y el comercio ambulante al menudeo. Entre los derechos municipales, está el de aguas potables, registro, panteones, de

---

<sup>6</sup> Las participaciones incluyen, además, los derechos sobre hidrocarburos.

<sup>7</sup> Las facultades concurrentes son aquéllas que la Constitución Federal señala como materia sobre la cual intervienen las dos instancias gubernamentales (federal y estatal).

<sup>8</sup> Derechos o impuestos para la contribución al gasto público.

cooperación por obras de urbanización locales, y aquéllos que requieran la expedición de permisos y licencias.

Como resultado de la última Convención Nacional Fiscal, se publicó en el DOF del 16 de febrero de 1948 la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (LFISIM), que estableció una tasa federal de 1.8% generalizada, dejando a criterio de las legislaturas locales el cobro por el mismo concepto, siempre y cuando no excediera el 1.2%<sup>9</sup>. En ese mismo año fue publicada la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas<sup>10</sup>.

En 1973 cambió la regla para la distribución de los ingresos federales derivada de la LFISIM: se estableció una tasa generalizada de 4% (y de otros impuestos especiales); del monto recaudado el 55% correspondería a la federación y el resto (45%) al Estado. Del porcentaje federal (55%), 4% debía transferirse a las entidades federativas y éstas tenían que entregar a su vez 20% a sus municipios.

Los impuestos federales se clasificaron en cuatro grupos: no participables (impuestos sobre la renta empresarial), participables por invitación a las entidades federativas, participables por la celebración de convenios, y participables por mandato constitucional. Como resultado de la variedad de impuestos, se hizo difícil determinar los montos por transferir a las entidades federativas, lo que hizo necesario emprender cambios en el sistema fiscal mexicano.

Para realizar el seguimiento de las sesiones plenarias para la coordinación fiscal entre la federación y las entidades federativas, capacitación, asesoría y apoyo, surgió el grupo de trabajo fiscal intergubernamental, denominado Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

---

<sup>9</sup> Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1325/3.pdf> [Fecha de consulta: 27 de abril, 2015]

<sup>10</sup> Disponible en: [http://www.ccpm.org.mx/veritas/septiembre2012/imagenes/05\\_impuestos4.pdf](http://www.ccpm.org.mx/veritas/septiembre2012/imagenes/05_impuestos4.pdf) [Fecha de consulta: 28 de abril, 2015]

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) suscribió convenios con las entidades federativas para la compensación de fondos en 1977, para que éstas recibieran aportaciones federales cada mes para cubrir sus gastos administrativos y para obtener participaciones de impuestos federales. Una vez transcurridos veinticinco días, se realizaban cortes para determinar las diferencias entre compensaciones que debían ser cubiertas por la federación (si es acreedor) o por el Estado (si es deudor). En 1978, la SHCP inició la celebración de Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, de observancia general, que reflejaban los acuerdos entre la autoridad hacendaria federal y las haciendas estatales.

El marco jurídico fue modificado una vez más. Se promulgaron la Ley del Impuesto al Valor Agregado (29 de diciembre de 1978) y la LCF (que entró vigor en 1980) y la coordinación en derechos por esta ley en 1982<sup>11</sup>. Con esta última se estableció el SNCF.

El SNCF es el resultado de los esfuerzos de las autoridades hacendarias federales y estatales por armonizar el sistema fiscal a escala nacional, simplificar el pago de impuestos y resarcir (otorgar participaciones) a las entidades federativas la pérdida de recursos económicos de algunos impuestos locales<sup>12</sup>. Cabe señalar que una gran parte de los impuestos se destina al presupuesto federal y se aplica en gasto público no etiquetado (excepto aquéllos para la seguridad social).

El SNCF cambió sustancialmente el esquema de participaciones de los ingresos federales, de uno de impuestos por otro equivalente a una participación en el total de los ingresos por impuestos federales. El sistema establece que los secretarios de finanzas de los estados son responsables del manejo de la hacienda

---

<sup>11</sup> La LFISIM fue abrogada en 1980 al igual que cerca de 400 impuestos estatales y varios impuestos especiales; se promulgaron la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (30 de diciembre de 1980) y la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (30 de diciembre de 1996).

<sup>12</sup> La insuficiencia de recursos ha hecho que algunos gobiernos adquieran deuda.

pública estatal<sup>13</sup>. Los secretarios son nombrados por los gobernadores, su mandato generalmente es de seis años.

**CUADRO 1.1  
ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL**

Integración	Facultades
<b>Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales</b>	
Se integra por la SHCP y el titular del órgano hacendario de cada entidad. Es presidida conjuntamente por la SHCP y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión de la entidad en que ésta se lleve a cabo.	Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia reunión Nacional; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF); del INDETEC y la Junta de Coordinación y proponer las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el sistema de Coordinación Fiscal, resultado del trabajo de la CPFF.
<b>Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF)</b>	
SHCP y un representante de cada uno de los ocho grupos de entidades federativas (cada grupo con cuatro entidades). Su representación es rotatoria, la cual dura dos años y se renueva anualmente por mitad. Sesiona cada mes de mutuo acuerdo.	Vigilar la creación e incremento de los fondos de la LCF, su distribución y liquidación formuladas por la SHCP y vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios efectuados por la SHCP y la entidades. Resuelve respecto de las conclusiones de los Grupos Técnicos y de Trabajo.
<b>Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)</b>	
Los representantes designados por la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la CPFF.	Realizar estudios de la legislación tributaria, sugerir medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, fungir como secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas y promover su desarrollo técnico; realizar la capacitación fiscal y desarrollar los programas aprobado en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
<b>Junta de Coordinación Fiscal</b>	
Los representantes designados por la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.	Es un órgano donde se dirimen las controversias de los particulares respecto de la aplicación de la LCF por parte de los estados.

FUENTE: LCF. Publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1978, Capítulo IV De los Organismos en Materia de Coordinación.

Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf)

[Fecha de consulta: 29 de abril, 2015]

Notas: El INDETEC es financiado por la SHCP (50%) y por las entidades federativas (50%).

La CPFF trabaja en grupos técnicos y de trabajo. Los grupos técnicos son coordinados por la SHCP y revisan la recaudación, auditoría fiscal federal, presupuesto y gasto federalizado, aspectos jurídicos, comercio exterior, deuda pública y el régimen de pensiones y al grupo de estrategia del Sistema de Administración Tributaria. Los grupos de trabajo son coordinados por las entidades federativas y son: El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones; Comité de Vigilancia de Aportaciones; de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias; de Estudio del Sistema de Participaciones; de Estudio de la Operación de los Catastros, Registro Público de la Propiedad y Organismos Operadores del Agua Potable; de Estudio de las Reservas de la Zona Federal (ZOFEMAT); de Armonización Contable y Presupuestal, y los demás que sean necesarios.

<sup>13</sup> La hacienda pública considera el manejo del ingreso, gasto y deuda pública (política fiscal); el manejo de la tesorería (administración financiera); la administración tributaria y de la coordinación intergubernamental con el Gobierno Federal y los municipios; y la colaboración administrativa, derivada de los convenios con la SHCP sobre la recaudación y fiscalización.

GRÁFICA 1.1  
ZONAS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL



FUENTE: LCF. Publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1978, artículo 20, fracción III. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf) [Fecha de consulta: 3 de mayo, 2015]

La SHCP, mediante su Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas, realiza las funciones de coordinación con los Estados en materia de ingresos, egresos, deuda y transparencia, de acuerdo con las directrices siguientes:

- |         |  |
|---------|--|
| Ingreso | Calcular y distribuir las participaciones y los incentivos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.  |
| Egreso  | Dar seguimiento a la transferencia de recursos del Ramo 33 y otras transferencias a entidades federativas y municipios, y coadyuvar en la definición de políticas y coordinación de los ramos presupuestarios que asignen recursos para las entidades federativas. |

Deuda Establecer las políticas y registro de obligaciones (y empréstitos) de entidades federativas y municipios, y también coadyuvar en la definición de lineamientos para el acceso de las administraciones públicas estatales y municipales a los mercados internos de dinero y capitales.

Transparencia Coordinar los Comités de Vigilancia y aplicar y definir en estados y municipios prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

### **1.3.2 El gasto federalizado y la recaudación federal**

En cumplimiento de la LCF, la federación transfiere recursos económicos a las haciendas públicas de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (gasto federalizado).

Estos recursos son de gran relevancia, por su magnitud. En 2013 representaron poco más de una tercera parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (35.1%)<sup>14</sup> y, por ende, una parte fundamental de los ingresos totales de los gobiernos estatales y municipales. En 2014, las transferencias federales fueron en promedio 90% para los estados y 74% para los municipios<sup>15</sup>.

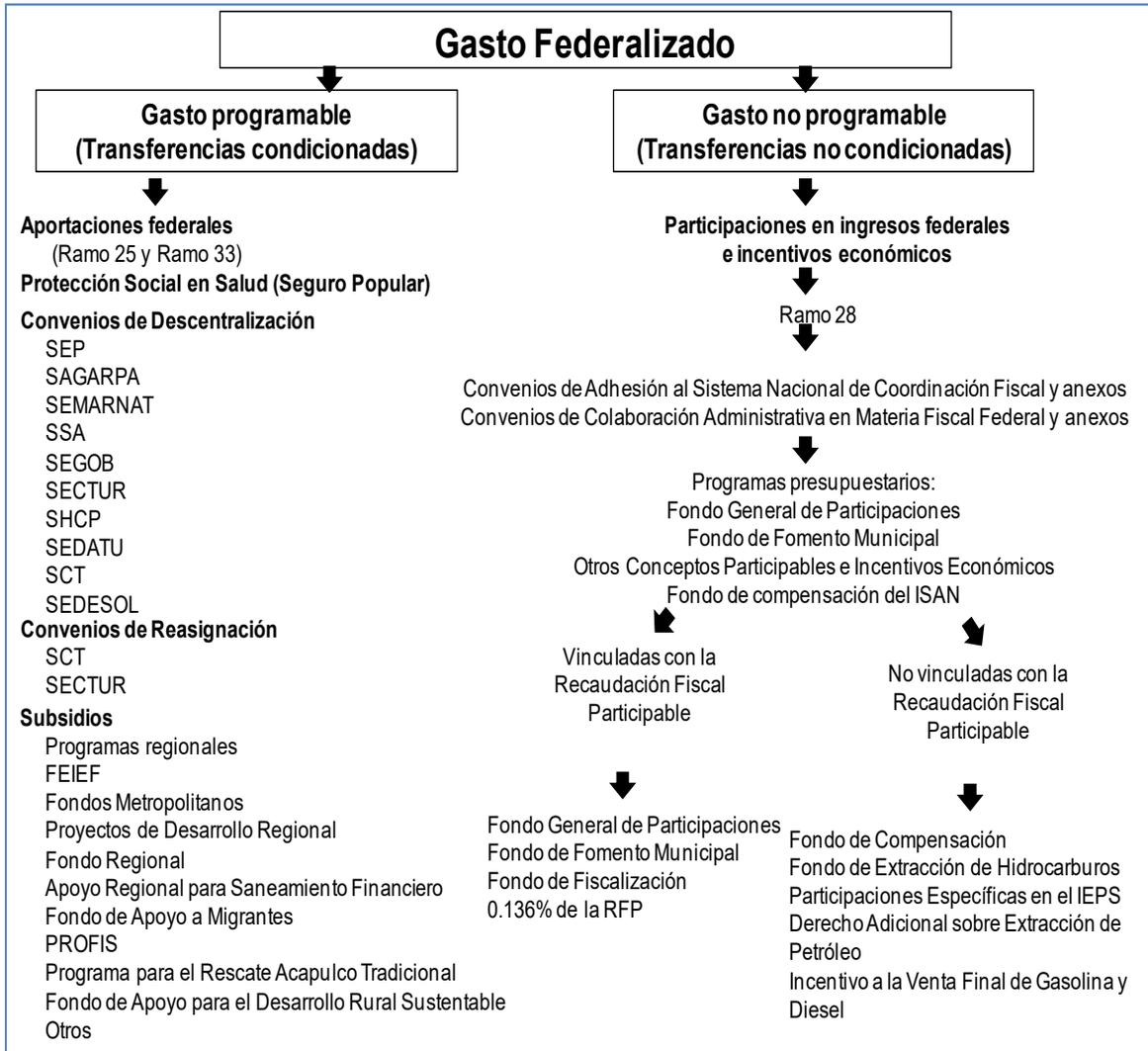
Los recursos federales se transfieren en las clasificaciones de gasto federal programable y no programable, que comprenden los siguientes conceptos:

---

<sup>14</sup> Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master.htm>  
[Fecha de consulta: 9 de mayo, 2015]

<sup>15</sup> Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master\\_DDIM.htm#palabra=](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_DDIM.htm#palabra=)  
[Fecha de consulta: 9 de mayo, 2015]

**ESQUEMA 1.3**  
**TRANSFERENCIA DE RECURSOS A ENTIDADES**  
**FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**



FUENTES: LCF. Publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1978.

Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf)

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014

Disponible en: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>

[Fecha de consultas: 3 de mayo, 2015]

Notas:

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SAGARPA: Secretaría de Ganadería, Agricultura, Pesca y Alimentación.

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SSA: Secretaría de Salud.

SEGOB: Secretaría de Gobernación.

SECTUR: Secretaría de Turismo.

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

FEIEF: Fideicomiso del Fondo de Estabilización de Ingresos para las Entidades Federativas.

PROFIS: Programas de Fiscalización del Gasto Federalizado.

RFP: Recaudación Federal Participable.

El gasto federal programable es denominado también *transferencias federales condicionadas*, debido a que su transferencia está condicionada al cumplimiento de los objetivos de la LCF.

Las transferencias condicionadas importan estratégicamente para los gobiernos locales, ya que se destinan al financiamiento de servicios de educación básica y para adultos, educación tecnológica de nivel medio superior y educación superior; de salud para la población sin seguridad social; infraestructura y servicios básicos para población en pobreza extrema; infraestructura educativa en los niveles de educación básica, media superior y superior; asistencia social, desayunos escolares y apoyos alimentarios para la población vulnerable; saneamiento financiero; así como acciones en materia de seguridad pública, en las entidades federativas y municipios.

Dada la importancia estratégica y financiera de este gasto, además de su naturaleza y destino, resulta de particular relevancia garantizar que en su ejercicio se disponga de figuras de participación social que coadyuven con las entidades ejecutoras en la correcta aplicación de los recursos y, en su caso, dispongan de los canales de comunicación necesarios para expresar sus eventuales observaciones, por ello son recursos auditables por la federación (ASF). Las transferencias federales condicionadas a las entidades federativas y municipios comprenden los conceptos siguientes:

- ✓ Aportaciones federales: son la fuente principal de financiamiento de las transferencias condicionadas, son recursos que la federación entrega a las haciendas públicas de las entidades federativas y en algunos casos a los municipios. La transferencia la realiza mediante los Ramos Generales: 25 *“Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal,*

*Tecnológica y de Adultos*<sup>16</sup> y 33 *“Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”*<sup>17</sup>.

- ✓ Protección Social en Salud: incluye el programa de Seguro Popular y la parte de Aportaciones a Fideicomisos Públicos del programa Dignificación, Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura y Equipamiento en Salud, pero excluye los gastos para actividades administrativas.
- ✓ Convenios correspondientes a acciones de colaboración y coordinación: se integran de convenios de descentralización entre las dependencias federales (SEP, SAGARPA, SEMARNAT, SSA, SEGOB, SECTUR, SHCP, SEDATU y SEDESOL) y los gobiernos de las entidades federativas. También se consideran los recursos transferidos a las entidades federativas de las dependencias y entidades mediante convenios de reasignación (SCT y SECTUR) para el cumplimiento de objetivos de programas federales.
- ✓ Subsidios: consideran los recursos entregados a las entidades federativas y municipios mediante diversos ramos de la administración pública centralizada<sup>18</sup> para apoyar el desarrollo regional y varios programas, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación y las disposiciones aplicables.

El gasto federalizado no programable, denominado también transferencias no condicionadas (a la consecución de los objetivos de la LCF), son recursos que se orientan a fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, conforme a

---

<sup>16</sup> La SEP creó la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, para promover la mayor calidad en los servicios de educación inicial, básica (que incluye la indígena, especial y normal) y la formación de maestros.

<sup>17</sup> Las transferencias federales del Ramo 33 se realizan en cumplimiento del mandato legal del Capítulo V de la LCF. Los fondos integrantes del Ramo 33 son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), administrado por la SHCP; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), integrado a su vez por Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (FAFEF).

<sup>18</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 2º, establece los ramos integrantes de la administración pública centralizada.

las fórmulas de distribución de los recursos de la LCF<sup>19</sup> y en el marco de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (y anexos), y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (y anexos).

La transferencia de participaciones se realiza mediante el Ramo General 28 *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*<sup>20</sup>. Los recursos transferidos en la modalidad son de libre administración hacendaria y, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2016, auditables por la ASF<sup>21</sup>. El monto de las participaciones depende del nivel de la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>22</sup>. Los doce fondos integrantes de las participaciones son los siguientes:

- 1) Fondo General de Participaciones: constituido con el 20% de la RFP y distribuido conforme a la fórmula establecida en la LCF, artículo 2º.
- 2) Fondo de Fomento Municipal: integrado con el 1% de la RFP y distribuido conforme a la fórmula establecida en la LCF, artículo 2º-A.
- 3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: las entidades federativas participan con el 20% de la recaudación.
- 4) Fondo de Fiscalización y Recaudación: se integra con el 1.25% de la RFP.
- 5) Fondo de Compensación: distribuye 2/11 de la recaudación por cuotas de la venta de gasolina y diésel.

---

<sup>19</sup> La LCF, en el capítulo I, establece los criterios, fórmulas y mecanismos para la distribución de las participaciones que corresponden a las entidades federativas y municipios.

<sup>20</sup> El Ramo General 28 ejerce su presupuesto mediante la operación de los cuatro programas presupuestarios siguientes: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Otros Conceptos Participables e Incentivos Económicos, y Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

<sup>21</sup> De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, artículo 1, fracción IV, párrafo segundo, las participaciones federales son auditables por la ASF; y con fundamento en artículo Cuarto Transitorio, su fiscalización se realizará a partir de la revisión de la cuenta pública 2016.

<sup>22</sup> La LCF, en el artículo 2º, establece que la Recaudación Federal Participable es la obtenida por la Federación por concepto de impuestos y derechos de minería, menos las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo: el ISR derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; el ISR por salarios y por la prestación de un servicio personal subordinado de los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del D.F., sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; la recaudación por los derechos (a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos); los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal); el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), la parte de la recaudación correspondiente al IEPS (en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la LCF); la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas (de acuerdo con los artículos 4o.-A y 4o.-B de la LCF); 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 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. La recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

- 6) 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, artículo 2º A, fracción II, para las entidades federativas adheridas al SNCF.
- 7) Fondo de Extracción de Hidrocarburos: a partir de 2015 se conforma por los recursos que transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículo 91.
- 8) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: en operación desde 2006, sus participaciones se realizan conforme a la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, artículo 41 y actualizadas cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 9) 0.136% de la RFP: se entrega a los municipios fronterizos donde se realizan exportaciones e importaciones de bienes.
- 10) Transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: para los municipios fronterizos, por el monto resultante de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación por el factor 0.00051, sujeto a la LCF, artículo 2º-A, fracción II.
- 11) Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios: conforme a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, artículo Quinto Transitorio y considerando la recaudación correspondiente a los regímenes de pequeños contribuyentes e intermedios que el año previo hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada.
- 12) Impuesto Sobre la Renta Participable: conforme a lo establecido en la LCF, artículo 3-B, se entregará a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la federación.

Las participaciones se clasifican en vinculadas y no vinculadas con la RFP. Las primeras se realizan mediante cuatro fondos: Fondo General de Participaciones, de Fomento Municipal, 0.136% de la RFP, y del Fondo de Fiscalización y Recaudación. A su vez, la recaudación por concepto de IEPS se divide en dos partes: 9/11 de la recaudación corresponden a las entidades federativas en función del consumo en su territorio de gasolina y diésel y 2/11 se destinarán al Fondo de Compensación, que se distribuirá a las diez entidades federativas con el menor PIB per cápita no minero y no petrolero (con base en la información del INEGI).

Con la reforma a la LCF en 2013, las participaciones vinculadas con la RFP fortalecen a las haciendas públicas estatales y municipales, al incentivar la

recaudación coordinada del Impuesto Predial (mediante el Fondo de Fomento Municipal) y con la incorporación de nuevas variables a las fórmulas contenidas en la misma Ley, se incentiva también la recaudación de otros impuestos (mediante el Fondo de Fiscalización y Recaudación).

Asimismo, con las reformas a la misma Ley en 2014, derivadas de la reforma energética, se busca incrementar los ingresos petroleros, lo que beneficiará a las haciendas públicas locales. Para los ejercicios 2015 al 2018 se dispuso que cuando los ingresos petroleros superen 4.7% del PIB, las entidades federativas recibirán parte de los ingresos petroleros excedentes y además se garantizaron las participaciones por los cambios resultantes al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los parámetros para determinar la RFP.

**CUADRO 1.2**  
**RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE**

<b>Ingresos Tributarios</b>
Renta
Valor Agregado
Especial sobre Producción y Servicios
Gasolinas y Diésel (Artículo 2o.-A. fracción I)
Bebidas Alcohólicas
Cervezas
Tabacos
Bebidas Energizantes
Telecomunicaciones
Bebidas saborizadas
Alimentos no Básicos con Alta Densidad Calórica
Plaguicidas
Combustibles Fósiles
Rendimientos petroleros
Importación
Exportación
Recargos y actualizaciones 1/
No Comprendidos 2/
<b>Derechos</b>
Derecho ordinario sobre hidrocarburos
Derecho especial sobre hidrocarburos
Derecho adicional sobre hidrocarburos
Derecho de Minería 1/
<b>Recaudación Federal Participable Bruta 3/</b>
<b>Menos:</b>
20% de Bebidas Alcohólicas
20% de Cervezas
8% de Tabacos
Incentivos Económicos
Loterías, rifas, sorteos (artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta)
<b>Recaudación Federal Participable 4/</b>

FUENTE: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, Tomo III (consulta en línea).

Disponibile en: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/III/119.06.RFP.xls>  
[Fecha de consulta: 10 de mayo, 2015]

Notas:

1/ Incluye Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

2/ Se refiere al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos recaudado y autoliquidado por las entidades federativas.

3/ Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores.

4/ Corresponde a la aplicación del factor 0.0148 a la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, el Derecho Especial sobre Hidrocarburos y el Derecho Adicional Sobre Hidrocarburos.

Las participaciones federales se transfieren de acuerdo con lo establecido en la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (y sus anexos). Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realiza con la federación, en el marco de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

**CUADRO 1.3**  
**ADHESIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</b>	<b>Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (Fecha de Publicación)</b>
Aguascalientes	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	23 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (22 de julio de 1999)	
Baja California	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	11 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (30 de septiembre de 1999)	
Baja California Sur	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	23 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (17 de febrero del 2000)	
Campeche	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	27 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 6 (2 de julio de 1999)	
Chiapas	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	11 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 6 (31 de octubre del 2000)	
Chihuahua	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	11 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (6 de octubre de 1999)	
Coahuila	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	12 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (9 de febrero de 1996)	
Colima	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	28 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (12 de julio de 1999)	
Distrito Federal	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	12 de agosto de 2015
	Actualización: Resolución (1 de marzo de 1982)	
Durango	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	12 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (13 de julio de 1999)	
Estado de México	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	13 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 4 (1 de septiembre del 2000)	
Guanajuato	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	28 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (10 de diciembre de 1999)	
Guerrero	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	13 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (22 de noviembre del 2000)	
Hidalgo	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	28 de julio de 2015
	Actualización: Anexo 6 (5 de marzo de 1996)	
Jalisco	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	28 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (29 de julio del 2000)	
Michoacán	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	28 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (22 de octubre de 1999)	
Morelos	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	13 de agosto de 2015
	Actualización: Anexo 6 (28 de febrero de 2001)	
Nayarit	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	14 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (12 de julio de 1999)	
Nuevo León	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	29 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (23 de junio de 1999)	
Oaxaca	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	14 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (26 de enero del 2000)	
Puebla	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	17 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (29 de mayo del 2000)	
Querétaro	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	29 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (11 de abril del 2000)	
Quintana Roo	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	17 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (12 de agosto de 1999)	
San Luis Potosí	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	17 de agosto de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (13 de julio de 1999)	
Sinaloa	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	18 de agosto de 2015
	Actualización: Anexo 6 (12 de abril de 1995)	
Sonora	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	30 de julio de 2015
	Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (22 de julio de 1999)	
Tabasco	Adhesión: 28 de diciembre de 1979	18 de agosto de 2015

**CUADRO 1.3**  
**ADHESIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</b>	<b>Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (Fecha de Publicación)</b>
	Actualización: Anexo 7 (3 de junio de 2003)	
Tamaulipas	Adhesión: 28 de diciembre de 1979 Actualización: Anexo 7 (19 de febrero de 1996)	30 de julio de 2015
Tlaxcala	Adhesión: 28 de diciembre de 1979 Actualización: Anexo 6 (12 de abril de 1995)	31 de julio de 2015
Veracruz	Adhesión: 28 de diciembre de 1979 Actualización: Acuerdo que modifica anexo 6 (24 de diciembre de 1999)	3 de agosto de 2015
Yucatán	Adhesión: 28 de diciembre de 1979 Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (11 de agosto del 2000)	18 de agosto de 2015
Zacatecas	Adhesión: 28 de diciembre de 1979 Actualización: Acuerdo que modifica anexo 5 (20 de septiembre del 2000)	3 de agosto de 2015

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, Tomo III (Consulta en línea).  
 Disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/tlaxcala-convenios-de-adhesion-y-colaboracion-al-sistema-nacional-de-coordinacion-fiscal-y-sus-respectivos-anexos>  
 [Fecha de consulta: 16 de febrero, 2016]  
 Nota: Aguascalientes no presenta información.  
 DOF, 23/07/2015 (Consulta en línea).  
 Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5401516&fecha=23/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5401516&fecha=23/07/2015)  
 [Fecha de consulta: 16 de febrero, 2016]

## 1.4 Transparencia fiscal: Marco jurídico y operacional

Para contrarrestar la inobservancia en materia de transparencia de la gestión del gasto federalizado, se han realizado cambios importantes en el marco jurídico de los recursos federales transferidos a entidades federativas. El marco legal aplicable se conforma fundamentalmente de la CPEUM, LFPRH, LCF y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

La LFPRH<sup>23</sup> contiene disposiciones en materia de finanzas públicas para las entidades federativas y diversas disposiciones sobre su participación en los ingresos excedentes, la institucionalización del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y la regularización del gasto federalizado; también atiende la demanda social de mejorar la transparencia y

<sup>23</sup> Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

rendición de cuentas de la gestión pública y los resultados de los recursos públicos, entre los que destaca el gasto federalizado.

La reforma de 2008 al artículo 134 de la CPEUM establece que los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México, a partir del 29 de enero de 2016), así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; asimismo, establece que los resultados del ejercicio serán evaluados por las instancias técnicas para que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos, lo que conlleva a la institucionalización de la evaluación como una práctica gubernamental para conocer los resultados e impactos de los recursos públicos, lo que es elemental para una gestión transparente.

El artículo 73, fracción XXVIII, del mismo ordenamiento legal, permite avanzar de manera significativa en materia de transparencia, ya que faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes en materia de contabilidad gubernamental, que rigen la contabilidad pública y la presentación homogénea de la información financiera de los ingresos, egresos y la patrimonial, todo ello para la Federación, los Estados, los municipios, Ciudad de México y los órganos político-administrativos, con el objetivo de garantizar la armonización nacional.

En la LFPRH, en el artículo 111, se establece un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) para medir la eficiencia, economía, calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; adicionalmente, en el artículo 85 se establece la obligación de evaluar el desempeño de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como sus administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por medio de instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan los recursos.

Con base en el artículo 110 de la LFPRH, la evaluación del desempeño se realizará mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Además, se establecen los términos, requisitos mínimos, plazos y especificaciones que deberán contener las evaluaciones del desempeño de los recursos y a las que se sujetarán las instancias públicas encargadas de llevarlas a cabo.

El mandato establece que las entidades federativas deben enviar informes trimestrales a la SHCP mediante el sistema y lineamientos que establezca dicha secretaría, sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales transferidos. La SHCP es la responsable de hacer públicos los informes en su página de Internet, mientras que los ejecutores del gasto también deben publicarlos en sus respectivas páginas de Internet o en medios locales de difusión.

Por medio de la SHCP, el Poder Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión los informes trimestrales que deben incluirse en el Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

En el artículo 48 de la LCF se establece que los estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 y éstos deberán publicarse en los medios locales oficiales de difusión y estar disponibles en sus páginas electrónicas u otros medios locales de difusión, a más tardar cinco días hábiles después de la entrega al Congreso de la Unión. Por otro lado, en el artículo 49, fracción V, del mismo ordenamiento legal, se obliga a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México a que ejerzan recursos de los fondos del Ramo General 33 para que sean evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los apliquen.

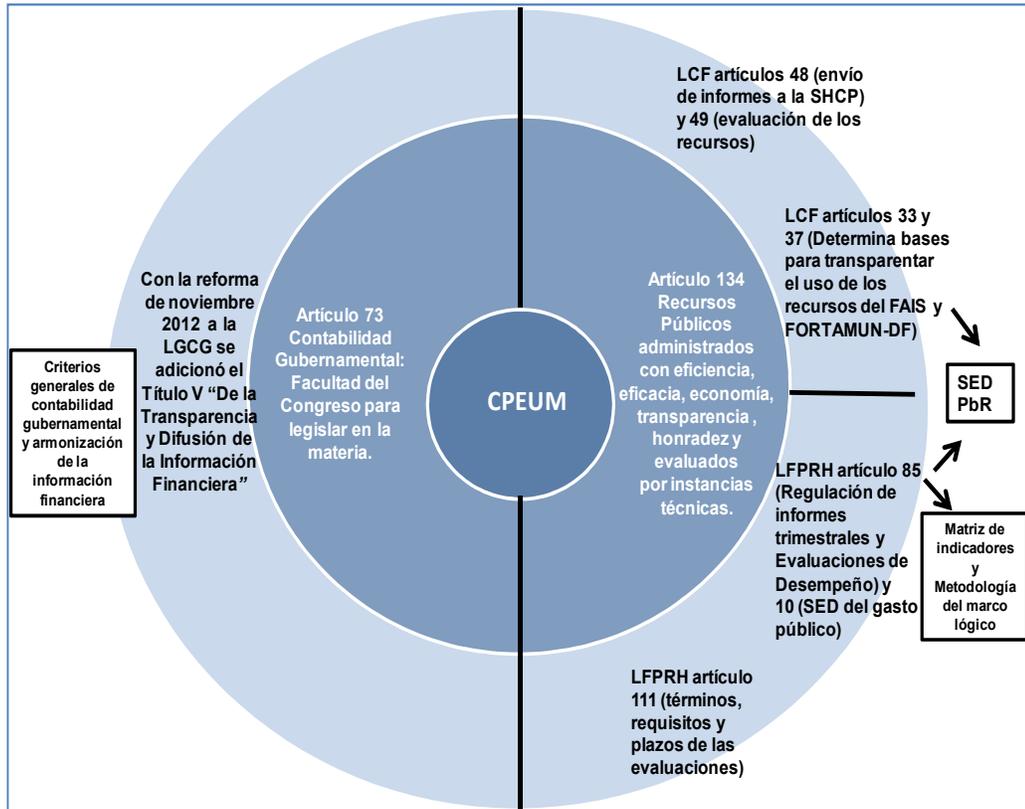
Otros aspectos que regula la LCF es hacer de conocimiento de los habitantes los montos que reciban son las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, ubicación, metas, beneficiarios y resultados alcanzados del FAIS y el FORTAMUNDF.

Con la entrada en vigor de la LGCG el 1 de enero de 2009 se dio respuesta a la necesidad de una armonización contable entre los tres órdenes de gobierno. Sus objetivos principales son incrementar la transparencia de la información del ejercicio del gasto y rendición de cuentas; establecer los criterios generales de la contabilidad gubernamental que permita facilitar el registro y fiscalización de activos, pasivo y patrimonio; la emisión de la información financiera, y establecer los mecanismos para la evaluación de eficiencia y eficacia de aplicación de los recursos, de la administración del gasto y deuda pública.

Con la reforma realizada a la LGCG en noviembre de 2012 en la que se adicionó el Título V “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”, se logró la institucionalización de elementos en materia de transparencia y difusión, considerados anteriormente en los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, garantizando la suficiencia del marco jurídico que permita cumplir con un proceso transparente en el ejercicio y resultados de los recursos públicos.

En marzo de 2008, la SHCP emitió el “Acuerdo por el que se establecen disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño” para establecer las disposiciones para la implantación del SED y cumplir con lo establecido en la LFPRH. Adicionalmente, se publicaron los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operaciones de los recursos del Ramo General 33”, los “Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2013” y los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico”.

**ESQUEMA 1.4  
MARCO JURÍDICO DE LAS TRANSFERENCIAS  
FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS**



FUENTE: Elaborado con base en: ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado. [Fecha de consulta: 5 de mayo, 2015]. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

## **Capítulo Segundo**

# **Análisis estratificado de la deuda estatal**

SIN TEXTO

## 2.1 Importancia estratégica y financiera del federalismo fiscal

El marco jurídico y normativo mexicano establece las disposiciones que regulan los criterios, metodologías e instrumentos, para que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) administren eficientemente sus recursos económicos y satisfagan las necesidades sociales.

También formaliza el ciclo hacendario (vínculo entre planeación, programación, presupuestación, ejercicio (gasto), seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia), enfatizando la eficacia, eficiencia, calidad y economía de los bienes y servicios públicos.

La SHCP considera además la pragmática-social<sup>24</sup>, que establece las directivas de acción para que los poderes constituidos generen las condiciones necesarias para proveer el bien común. En este orden, el derecho social encuentra su fundamento constitucional principalmente en los artículos 3, 4, 27, 123, y la constitución económica comprende los artículos 25, 26, 27, 28 y 73.

El papel del Estado en el desarrollo y la planeación se establece en el artículo 26 de la Constitución. La planeación democrática del desarrollo nacional que realiza el Estado a través de sus instituciones está orientada a lograr la equidad al crecimiento de la economía.

En el ámbito de los estados y municipios, lo anterior está supeditado a atender en forma simultánea lo establecido en el artículo 134 Constitucional, que establece “que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de las mismas, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

---

<sup>24</sup> SHCP-UNAM. PbR. Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Módulo I. Marco y Análisis Jurídico, p. 17. México, 2012.

El PND 2013-2018 destaca que nuestra Constitución Federal se orienta a lograr a un desarrollo de la nación, lo que lleva implícito el desarrollo de sus partes integrantes; para ello, el Estado dispone recursos económicos para los gobiernos subnacionales para financiar una mayor provisión de bienes y servicios públicos.

En razón de una población creciente, los gobiernos estatales y municipales han tenido que enfrentar sus requerimientos financieros mediante tres fuentes:

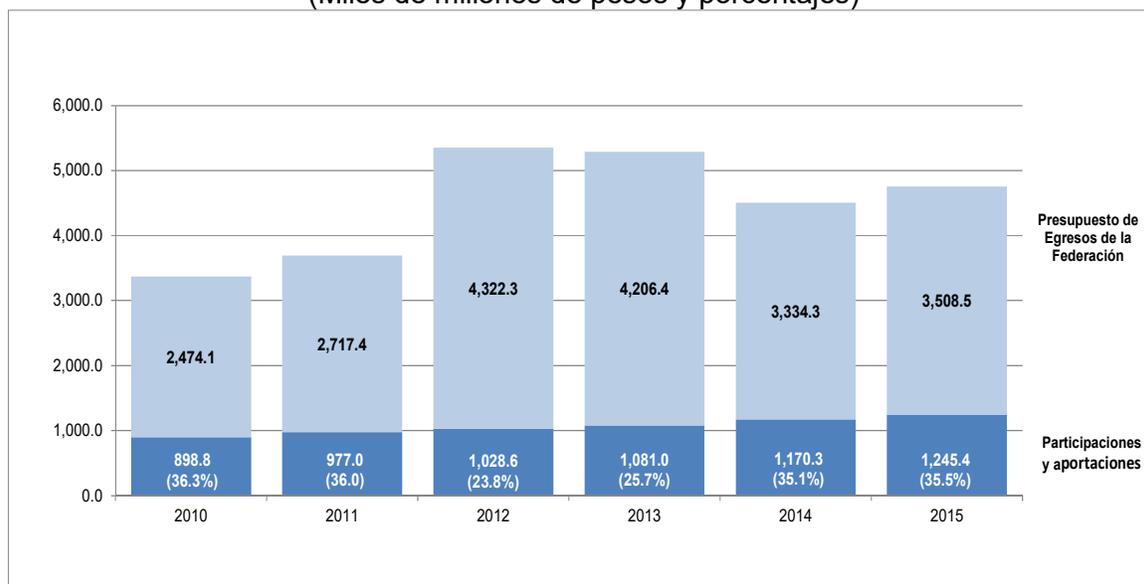
- 1) El sistema de transferencias de la Federación.
- 2) Los ingresos tributarios propios (y no tributarios propios) por recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de sus sistemas impositivos.
- 3) El financiamiento público que obtienen a través del sistema financiero interno (deuda).

Una característica del modelo federal fiscal mexicano es la dependencia financiera que los estados y municipios tienen de la federación, que se intensificó a partir de 1997 cuando al esquema de transferencias vía participaciones se le adicionaron las aportaciones federales.

La dependencia financiera en la que incurren las entidades federativas del país se observa al analizar el porcentaje de los recursos totales del gasto federalizado respecto de los recursos federales.

De esta forma, el gasto federalizado (participaciones y aportaciones) ha representado poco más de la tercera parte del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios 2014 y 2015 (35.1% y 35.5%), por lo que 3 de cada 10 pesos de la federación pasan a las haciendas locales.

**GRÁFICA 2.1**  
**RECURSOS FEDERALES**  
(Miles de millones de pesos y porcentajes)



FUENTE: SHCP. Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación.  
[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]  
Disponible en:  
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

La evolución de las transferencias federales en gasto programable (aportaciones y protección social en salud, entre otros) y no programable (participaciones) muestra una tendencia creciente del año 2000 al 2014, que representa una variación positiva de las aportaciones del 8.3% y de las participaciones de 8.9%.

**CUADRO 2.1**  
**RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2000 – 2014**  
(Miles de millones de pesos y tasas)

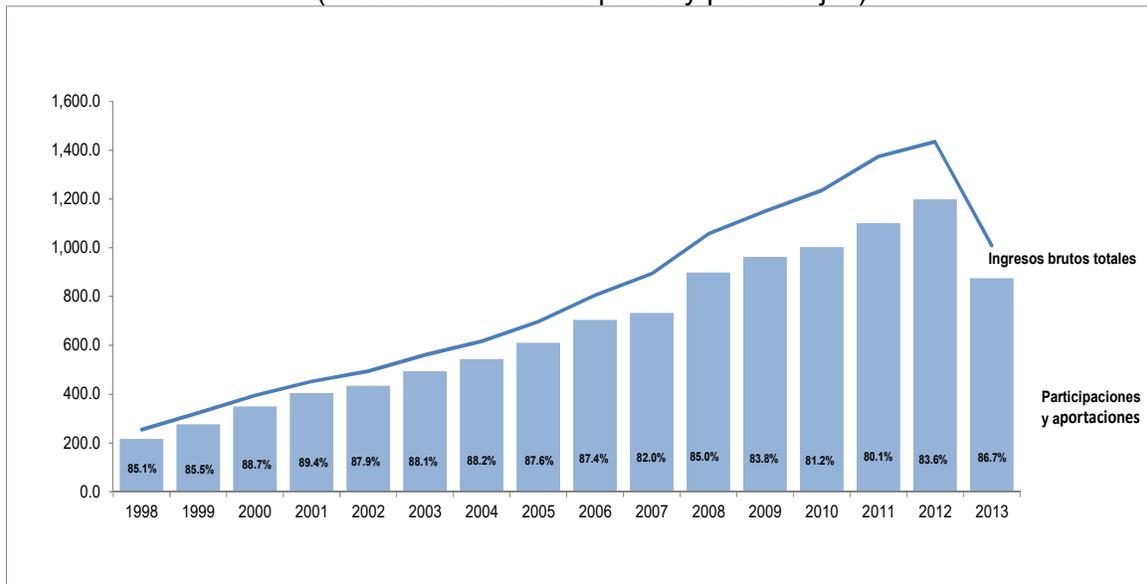
Concepto	Ejercido															Tasa media geométrica de crecimiento (%)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>Total</b>	<b>403.5</b>	<b>460.5</b>	<b>503.2</b>	<b>555.9</b>	<b>605.3</b>	<b>682.0</b>	<b>761.1</b>	<b>824.6</b>	<b>984.1</b>	<b>929.2</b>	<b>1,083.9</b>	<b>1,241.8</b>	<b>1,344.5</b>	<b>1,474.1</b>	<b>1,610.9</b>	<b>10.4</b>
Gasto Programable	225.3	263.6	288.3	330.7	365.4	403.1	431.8	491.9	560.6	553.5	646.5	764.6	850.2	941.7	1,026.0	11.4
Aportaciones Federales	195.3	224.2	241.8	265.4	275.8	309.2	333.0	378.6	420.1	439.4	461.5	499.7	534.3	561.6	595.0	8.3
Ramo 33	181.6	209.4	226.1	247.7	258.8	289.8	311.9	356.8	396.7	412.5	434.3	469.7	500.5	527.2	562.4	8.4
Ramo 25	13.7	14.8	15.7	17.7	16.9	19.4	21.1	21.9	23.5	27.0	27.2	30.0	33.8	34.4	32.6	6.4
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF)	6.9	12.8	14.7	31.0	49.7	46.9	30.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Protección Social en Salud (Seguro popular)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	58.7	67.5	71.0	72.7	n.a.
Convenios	23.2	26.6	31.7	34.3	40.0	47.0	44.0	56.4	73.1	75.5	135.6	148.8	192.8	227.7	249.3	18.5

Concepto	Ejercido															Tasa media geométrica de crecimiento (%)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
De Descentralización	23.2	26.6	31.7	34.3	40.0	42.4	41.3	53.0	67.8	70.8	132.5	144.9	190.1	221.2	244.7	18.3
De Reasignación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.6	2.8	3.4	5.2	4.7	3.1	3.9	2.7	6.5	4.5	n.a.
Otros Recursos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.8	56.9	67.4	38.5	49.4	57.4	55.6	81.4	109.1	n.a.
Gasto no Programable (Participaciones)	178.1	196.9	214.9	225.2	239.9	278.9	329.3	332.8	423.5	375.7	437.3	477.3	494.3	532.5	584.9	8.9

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales 2000 a 2014.  
 [Fecha de consulta: 25 de mayo, 2015]  
 Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)  
 Tasas calculadas.  
 n.a. No aplica.

Los recursos federales transferidos a los estados son de gran relevancia para las finanzas estatales, ya que en 2013 cerca del 87% de los ingresos brutos de las haciendas estatales provinieron de la federación, es decir, 9 de cada 10 pesos estatales son de origen federal. Ello implica que las haciendas estatales sólo captaron 13% de los recursos que ejercieron.

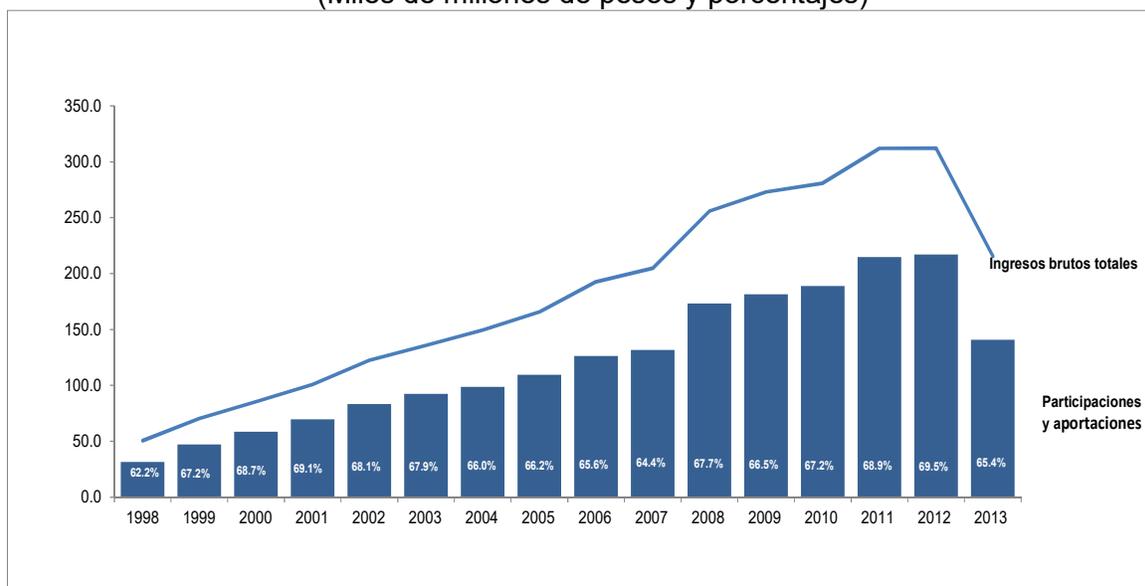
GRÁFICA 2.2  
 INGRESOS BRUTOS ESTATALES  
 (Miles de millones de pesos y porcentajes)



FUENTE: INEGI. Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2014.  
 [Fecha de consulta: 20 de mayo, 2015]  
 Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825063979>

A su vez, 6 de cada 10 pesos que ingresaron a las haciendas municipales en 2013 son de origen federal, lo que representa 65.4% de sus ingresos brutos totales y el resto (34.6%) son recursos propios captados.

GRÁFICA 2.3  
INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES  
(Miles de millones de pesos y porcentajes)



FUENTE: INEGI. Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2014.  
[Fecha de consulta: 20 de mayo, 2015]  
Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825063979>

Existe una estrecha relación entre el gasto federalizado y el desarrollo regional. Con el Programa de Impulso al Desarrollo Regional se atiende el mandato del PND 2013-2018 relativo al impulso de un desarrollo regional equilibrado mediante la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas para un desarrollo regional sustentable.

La *Política Nacional de Desarrollo Regional 2013-2018* describe cinco etapas de la evolución de la política regional en México, desde 1940 a 2012, y menciona que en ese periodo se instrumentaron programas para impulsar el desarrollo regional y así contrarrestar los desequilibrios socioeconómicos entre las regiones. Mediante las transferencias federales se atiende el desarrollo regional. En el

Analítico de Egresos de la Federación se establece que éste se distribuye a las tres regiones siguientes:

Centro: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

CUADRO 2.2  
TRANSFERENCIAS FEDERALES POR REGIONES, 2012-2013  
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

Región	2012		2013		Variación real (%)
	Importe	%	Importe	%	
Centro	631.6	47.0	683.1	46.3	6.0
Norte	286.4	21.3	320.6	21.7	9.7
Sur-Sureste	389.2	28.9	427.5	29.0	7.6
No distribuable geográficamente	37.3	2.8	42.9	2.9	12.8
Total	1,344.5	100	1,474.1	100	7.4

FUENTE: ASF. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.

[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

Disponible en:

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0474\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0474_a.pdf)

Variación real calculada con base en el deflactor del PIB de 1.0205.

El desarrollo regional incluye acciones y programas regionales para impulsar la infraestructura y su equipamiento, el bienestar social, la actividad económica y apoyos para el saneamiento financiero de los estados y municipios. La federación transfiere los recursos al desarrollo regional mediante la *Subfunción Desarrollo Regional* por programa presupuestario.

De acuerdo con las estadísticas del INEGI los ingresos estatales y municipales son bajos. De 1998 a 2013 en promedio los recursos federales a las entidades federativas fueron de 797.2 mil millones de pesos (mmp), de los cuales 675.5 mmp fueron de origen federal (85.6%) y el resto (121.7 mmp) recursos propios (14.4%). De igual manera, para los municipios los recursos promediaron 183 mmp, de los cuales 122.9 procedieron de la federación (66.9%) y la diferencia (60.1 mmp) fueron recursos propios (33.1%).

La contratación de deuda de las entidades federativas tiene por objeto realizar proyectos de obra pública productiva, cuya naturaleza e impacto beneficien a los habitantes. La autorización y el límite de endeudamiento de la federación dependen de la aprobación del Congreso de la Unión, mientras que la autorización de su gestión, de la SHCP; y para las entidades federativas se requiere de la autorización de la legislatura local<sup>25</sup>. La deuda pública se rige por la CPEUM, la Ley General de Deuda Pública, la LCF, la Ley de Ingresos de la Federación, las leyes de ingresos estatales, los códigos fiscales estatales, los estatutos y los reglamentos<sup>26</sup>.

En materia de financiamiento estatal y municipal (tanto de los gobiernos como de sus organismos), sus fuentes son: banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos, principalmente. El Estado a través de la LCF<sup>27</sup> ha dispuesto como garantía de pago: participaciones, ingresos propios, y cinco fondos integrantes del Ramo General 33: FAFEF, FAIS, FORTAMUNDF, FAM y FASP.

Los requerimientos financieros de los gobiernos locales pueden aumentar debido a diversos factores: El aumento poblacional, niveles bajos de Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), el sistema fiscal, la falta de armonización contable, escasa transparencia y rendición de cuentas gubernamental y límites endeblés al endeudamiento, entre otros. El carácter intertemporal de las obligaciones ha causado un riesgo de incumplimiento de pago de éstas.

---

<sup>25</sup> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículo 22, publicada en el DOF en 27 de abril de 2016.

<sup>26</sup> Los principales aspectos del marco jurídico de deuda pública son: que las obras financiadas con endeudamiento deben producir directamente un incremento en los ingresos públicos, incluirse en el presupuesto de egresos estatal, apegarse a las disposiciones legales y antes de su contratación, contar con el registro en la cartera que integra y administra la SHCP. Las operaciones de financiamiento deberán contratarse en las mejores condiciones que el mercado crediticio ofrezca, que resulten en un beneficio para las finanzas estatales y en instrumentos que la SHCP considere que no afecten las fuentes de financiamiento del Sector Público Federal o de las demás entidades federativas y municipios.

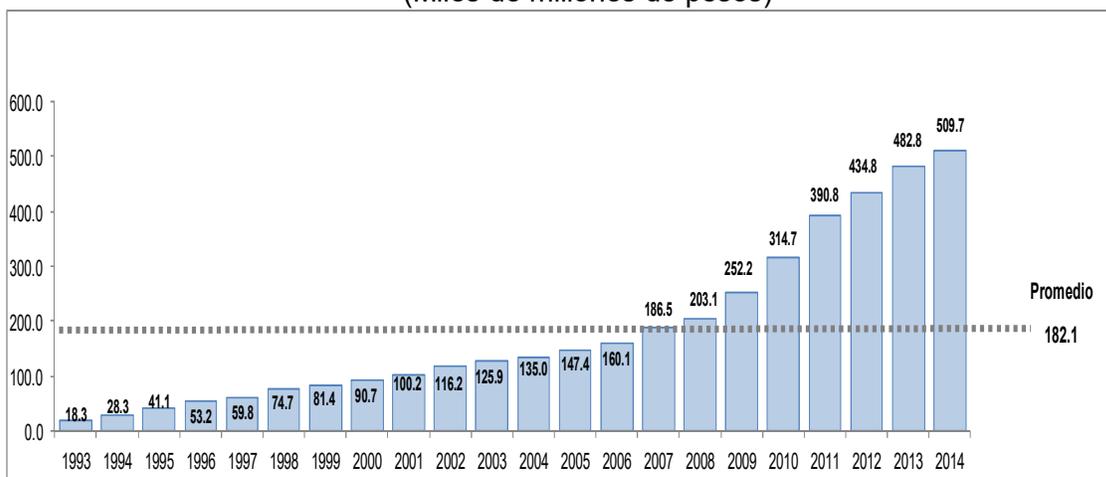
ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, pp. 20-24. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

[Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

<sup>27</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 47, fracción II. Ley publicada en el DOF el 9 de diciembre de 2013.

La evolución de las obligaciones financieras de las entidades federativas indica que éstas pasaron de 18.3 mmp en 1993 a 509.7 mmp en 2014, lo que representa un aumento de 2,688.5%. Las tasas de crecimiento más grandes se presentaron en 1994, 1995, 2009, 2010 y 2011.

**GRÁFICA 2.4**  
**SALDO HISTÓRICO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES**  
**FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**  
**(Miles de millones de pesos)**



FUENTE: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2015.

[Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

Disponible en:

[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2015/Paginas/1er-Trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2015/Paginas/1er-Trimestre.aspx)

Las obligaciones financieras han constituido un medio muy importante de financiamiento estatal y municipal, ya que en el periodo 1993-2014 el financiamiento acumuló 4,006.8 mmp. Destacan Tlaxcala, Campeche, Colima y Baja California Sur con deuda promedio menor que 1% en el periodo; sin embargo 4 entidades federativas que concentraron el 50% de los financiamientos: Distrito Federal (19.3%), Estado de México (14.7%), Nuevo León (10.1%) y Jalisco (5.9%).

**CUADRO 2.3**  
**SALDO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS**  
**POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1993-2014**  
**(Miles de millones de pesos y porcentajes)**

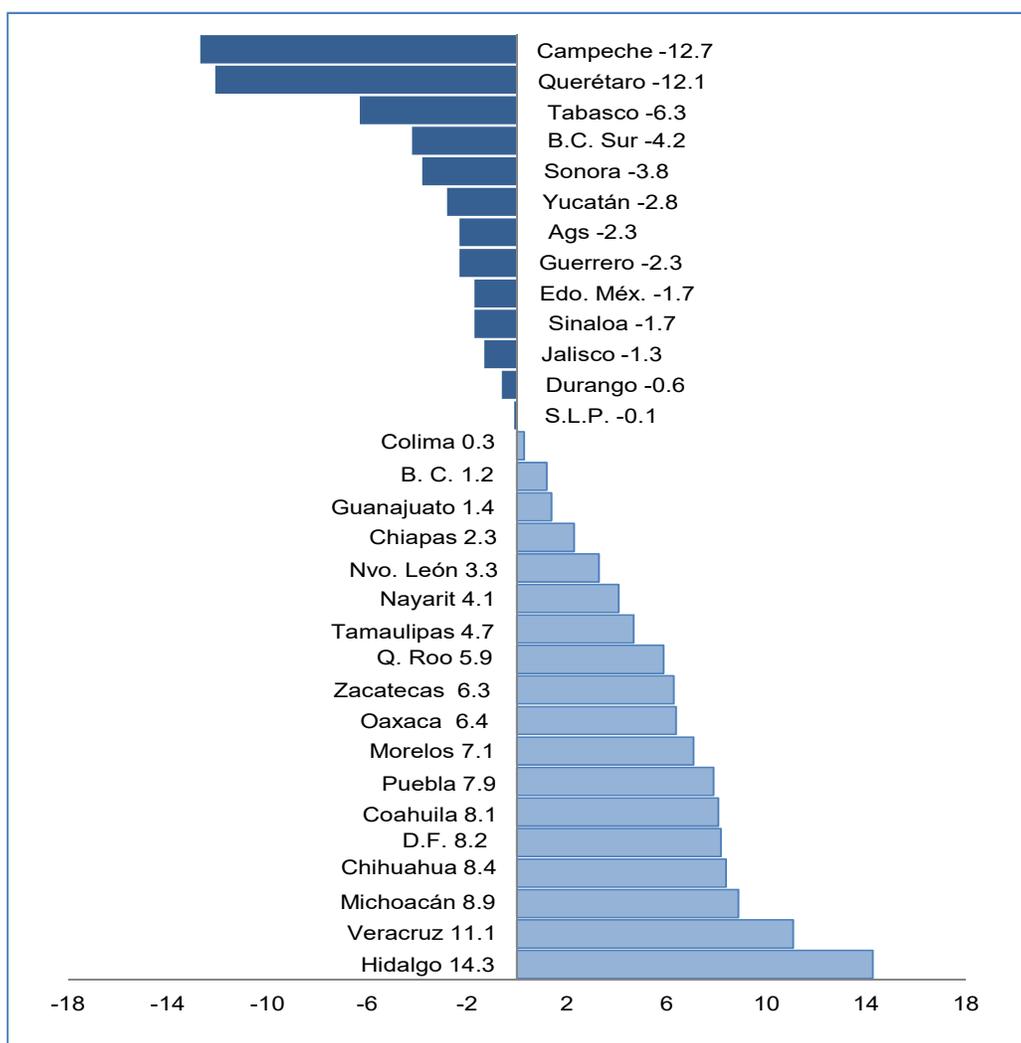
Entidad federativa	Acumulado	Promedio	Participación %	Tasa media geométrica de crecimiento 2014-1993 (%)
Tlaxcala	0.9	0.0	0.0	n.a.
Campeche	8.0	0.4	0.2	13.2
Colima	19.1	0.9	0.5	15.4
Baja California Sur	20.9	0.9	0.5	11.1
Yucatán	21.0	1.0	0.5	12.0
Morelos	25.6	1.2	0.6	18.5
Zacatecas	27.2	1.2	0.7	21.0
Aguascalientes	28.8	1.3	0.7	12.1
Querétaro	33.8	1.5	0.8	7.8
Nayarit	34.9	1.6	0.9	20.9
Tabasco	34.9	1.6	0.9	16.3
Hidalgo	37.8	1.7	0.9	27.0
Guerrero	44.6	2.0	1.1	9.3
San Luis Potosí	48.8	2.2	1.2	13.7
Durango	50.4	2.3	1.3	15.2
Oaxaca	55.3	2.5	1.4	21.4
Guanajuato	65.6	3.0	1.6	17.2
Tamaulipas	73.6	3.3	1.8	17.5
Sinaloa	79.4	3.6	2.0	14.0
Puebla	81.9	3.7	2.0	23.4
Quintana Roo	101.0	4.6	2.5	20.3
Michoacán	105.6	4.8	2.6	27.8
Baja California	112.1	5.1	2.8	18.2
Chiapas	115.6	5.3	2.9	26.5
Coahuila	163.7	7.4	4.1	24.2
Sonora	180.2	8.2	4.5	10.3
Chihuahua	214.1	9.7	5.3	16.8
Veracruz	217.0	9.9	5.4	25.5
Jalisco	237.3	10.8	5.9	12.4
Nuevo León	406.1	18.5	10.1	20.2
Estado de México	588.3	26.7	14.7	13.6
Distrito Federal	773.4	35.2	19.3	22.4
Total	4,006.8	182.1	100	17.2

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.  
 [Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]  
 Disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/4to-Trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/4to-Trimestre.aspx)  
 n.a. No aplica.  
 Nota: Los cálculos pueden diferir debido al redondeo.

El análisis del crecimiento de la deuda muestra que de las 31 entidades federativas que presentan deuda (se excluye en este análisis a Tlaxcala), aquellas que presentaron las tasas negativas más pronunciadas (disminución de la deuda) fueron Campeche (-12.7%), Querétaro (-12.1%) y Tabasco (-6.3%), menores que 6.0%; en cambio Hidalgo (14.3%), Veracruz (11.1%), Michoacán (8.9%), Chihuahua

(8.4%), Distrito Federal (8.2%) y Coahuila (8.1%) reportaron las mayores tasas de crecimiento, mayores que 8.0%.

GRÁFICA 2.5  
TASA MEDIA GEOMÉTRICA DE CRECIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES  
FINANCIERAS, 1994-2014



FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.

[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]

Disponible en:

[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/4to-Trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/4to-Trimestre.aspx)

## 2.2 Indicadores de vulnerabilidad y sustentabilidad de la deuda

Un Estado es financieramente sustentable si los ingresos cubren sus erogaciones<sup>28</sup>. Para comprobar la viabilidad financiera se emplean los indicadores de vulnerabilidad y sustentabilidad. El análisis de vulnerabilidad financiera utiliza indicadores para medir factores clave relacionados con cualquier situación que implique restricciones al pago de la deuda en actuales circunstancias. Estos indicadores usualmente son estáticos, pues son variables flujo (fotografía) de la situación económica y financiera prevaleciente en el corto plazo. Los indicadores de vulnerabilidad son los siguientes<sup>29</sup>:

- ✓ Saldo de la Deuda respecto del PIB Estatal (PIBE): mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica del país. Supone que todos los recursos del PIBE están disponibles para financiar la carga de la deuda interna (lo que no es necesariamente cierto). Este indicador es considerado como el más importante para medir el grado de endeudamiento, porque indica la capacidad de solvencia del gobierno. Los datos son los presentados por la SHCP.
- ✓ Saldo de la Deuda respecto de las Participaciones en Ingresos Federales: mide la capacidad de pago del endeudamiento con base en los ingresos federales obtenidos por las entidades federativas en la forma de participaciones. Este concepto es conocido también como transferencias no etiquetadas y se refiere a recursos que la entidad federativa puede usar libremente para asignarles un destino específico, entre ellos el pago de su deuda; además, las participaciones representan la principal garantía de pago de la deuda subnacional con los acreedores. Los datos son presentados por la SHCP.
- ✓ Saldo de la Deuda respecto de los Ingresos Garantizables: es la suma de los recursos presupuestarios correspondientes a la entidad federativa en un ejercicio fiscal que incluye: ingresos propios; participaciones fiscales; 25.0% del FAFEF, y 25.0% del FAIS. Los datos son presentados por la ASF.
- ✓ Saldo de la Deuda respecto de los Ingresos Totales: 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,

---

<sup>28</sup> La sustentabilidad es la capacidad de una entidad federativa o municipio para pagar el costo de la deuda en relación con los ingresos que genera.

<sup>29</sup> ASF. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios: Presentación, pp. 51-74.

Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Section/59\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria](http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria)  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

participaciones en ingresos federales y otros subsidios. Estos ingresos incluyen tanto los que podrían destinarse al pago del servicio de la deuda (garantizables), como los que tienen la finalidad de sufragar otros conceptos del presupuesto, conforme al objeto determinado en la LCF, en el Presupuesto de Egresos, en los convenios de coordinación o en las reglas de operación de los programas respectivos.

- ✓ Intereses respecto de los Ingresos Garantizables: Miden el costo de los intereses en términos de los ingresos que pueden comprometerse como garantía de pago.

Los resultados presentados en el cuadro 2.4 indican que Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Tabasco y Yucatán, son las entidades federativas con el indicador Deuda/PIBE más bajo; mientras que Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Nayarit, con el más alto.

El análisis del conjunto de indicadores financieros (5 indicadores) muestra que las entidades federativas mejor posicionadas (menor riesgo financiero) son Tlaxcala, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Aguascalientes; en contraparte, Coahuila, Quintana Roo, Tamaulipas, Zacatecas y Michoacán, son las peores posicionadas.

Respecto del análisis de la trayectoria de los indicadores (tasa geométrica de crecimiento y tasas de crecimiento) de los 5 indicadores, de acuerdo con los datos disponibles, se observó que las entidades federativas con las condiciones financieras más favorables son Sinaloa, Aguascalientes, Estado de México, Colima y Querétaro; por otro lado, Coahuila, Zacatecas, Tamaulipas, Yucatán y Quintana Roo, son las menos favorables.

**CUADRO 2.4**  
**INDICADORES DE VULNERABILIDAD FINANCIERA DE ENTIDADES FEDERATIVAS,**  
**MUNICIPIOS Y ORGANISMOS, 1994-2014**  
**(Porcentajes y tasas)**

Deuda/PIBE				Deuda/Participaciones		Deuda/Ingresos Garantizables		Porcentaje de los Ingresos Totales		Intereses/Ingresos garantizables	
Lugar nacional	Entidad federativa	Al cierre de 2014	Tasa media geométrica de crecimiento 2014-1994	Lugar nacional	Tasa media geométrica de crecimiento 1994-2014	Lugar nacional	Tasa media geométrica de crecimiento 2010-2008	Lugar nacional	Tasa de crecimiento 2013-marzo 2015	Lugar nacional	Tasa de crecimiento 2008-2010
1	Tlaxcala	0.0	n.a.	1	n.a.	s.c.	n.a.	s.c.	n.a.	s.c.	n.a.
2	Campeche	0.2	-12.7	3	-6.8	31	206.6	31	47.1	s.c.	n.a.
3	Querétaro	0.5	-12.1	2	-12.0	10	6.2	10	-12.9	s.c.	n.a.
4	Tabasco	0.9	-6.3	12	-1.1	4	2.1	14	-6.5	s.c.	n.a.
5	Yucatán	1.0	-2.8	7	-3.3	25	52.2	13	-8.3	17	400.0
6	Guanajuato	1.3	1.4	18	1.1	20	38.4	2	-17.6	12	33.3

Deuda/PIBE				Deuda/Participaciones		Deuda/Ingresos Garantizables		Porcentaje de los Ingresos Totales		Intereses/Ingresos garantizables	
Lugar nacional	Entidad federativa	Al cierre de 2014	Tasa media geométrica de crecimiento 2014-1994	Lugar nacional	Tasa media geométrica de crecimiento 1994-2014	Lugar nacional	Tasa media geométrica de crecimiento 2010-2008	Lugar nacional	Tasa de crecimiento 2013-marzo 2015	Lugar nacional	Tasa de crecimiento 2008-2010
7	Guerrero	1.3	-2.3	4	-4.0	21	39.9	1	-19.9	11	7.7
8	San Luis Potosí	1.4	-0.1	14	-0.7	17	26.2	12	-9.2	9	-7.7
9	Puebla	1.7	7.9	26	6.4	12	16.5	18	-5.1	s.c.	n.a.
10	Hidalgo	1.7	14.3	32	13.7	16	22.3	20	-2.6	s.c.	n.a.
11	Aguascalientes	1.7	-2.3	9	-2.7	7	4.3	4	-16.2	4	-28.1
12	Baja California Sur	1.9	-4.2	8	-3.3	27	61.9	3	-16.7	1	-43.8
13	Sinaloa	2.2	-1.7	11	-2.3	2	0.7	5	-16.0	2	-37.5
14	Distrito Federal	2.4	8.2	28	8.0	6	4.1	21	-0.2	8	-19.5
15	Tamaulipas	2.4	4.7	23	4.1	30	150.1	22	1.7	18	2,100.0
16	Jalisco	2.6	-1.3	10	-2.3	18	32.2	9	-13.3	16	133.3
17	Estado de México	2.6	-1.7	6	-3.8	5	2.2	16	-6.4	6	-23.2
18	Colima	2.9	0.3	15	0.6	11	6.9	6	-13.9	5	-25.0
19	Durango	2.9	-0.6	13	-1.1	9	5.9	26	7.3	3	-28.6
20	Morelos	3.0	7.1	25	5.5	26	56.8	25	6.3	s.c.	n.a.
21	Baja California	3.4	1.2	17	0.9	14	19.4	28	11.5	10	0.0
22	Zacatecas	4.0	6.3	27	7.4	3	1.7	30	19.6	19	3,700.0
23	Oaxaca	4.1	6.4	24	5.3	1	-2.3	17	-5.3	s.c.	n.a.
24	Sonora	4.2	-3.8	5	-3.8	15	21.7	29	14.5	7	-21.7
25	Michoacán	4.5	8.9	30	8.1	13	18.2	19	-4.0	14	102.8
26	Veracruz	4.7	11.1	31	11.5	24	51.9	8	-13.4	s.c.	n.a.
27	Nuevo León	5.2	3.3	20	3.0	23	42.9	24	3.5	s.c.	n.a.
28	Nayarit	5.9	4.1	22	3.9	19	35.9	11	-12.4	13	53.8
29	Coahuila	6.5	8.1	29	8.0	29	107.3	15	-6.4	20	4,300.0
30	Chiapas	6.8	2.3	19	1.2	8	5.4	7	-13.7	s.c.	n.a.
31	Quintana Roo	8.6	5.9	21	3.7	28	87.5	27	11.4	15	126.7
32	Chihuahua	9.2	8.4	16	0.7	22	40.9	23	2.0	s.c.	n.a.
	<b>Total</b>	<b>3.1</b>	<b>2.2</b>		<b>1.2</b>		<b>21.5</b>		<b>-3.1</b>		<b>8.0</b>

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2015.

[Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

Disponible en:

[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2015/Paginas/1er-Trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2015/Paginas/1er-Trimestre.aspx)

ASF. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades federativas y Municipios. Agosto de 2012

[Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

Disponible en:

[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)

n.a. No aplica.

s.c. Sin clasificación.

Tasas calculadas.

El análisis de vulnerabilidad indica que Tlaxcala, Querétaro, Tabasco, Sinaloa y Aguascalientes presentan los indicadores de vulnerabilidad más favorables; mientras que Coahuila, Quintana Roo, Zacatecas y Tamaulipas, los menos favorables.

Los indicadores de sustentabilidad estiman la capacidad de las finanzas públicas de cumplir con las obligaciones financieras a mediano plazo, sin que ese cumplimiento signifique aplicar ajustes importantes en los ingresos (aumento) y en los egresos (disminuirlos). Asimismo, mide el nivel de balance primario que se

requiere para estabilizar la razón deuda pública/ PIB a mediano plazo. Los indicadores son los siguientes<sup>30</sup>:

- ✓ Servicio de la Deuda respecto del Balance Primario: mide la capacidad de cubrir las amortizaciones y los intereses con el saldo proveniente de los ingresos totales de la entidad federativa, una vez deducidos sus gastos totales, sin considerar en los ingresos el financiamiento ni la disponibilidad inicial, y en los gastos la disponibilidad final y el servicio de la deuda. Los valores negativos indican que los ingresos totales son insuficientes para cubrir el importe del principal adeudado y los intereses en un ejercicio fiscal; mientras que uno positivo, que se cuenta con recursos presupuestarios para atender el servicio de la deuda.
- ✓ Servicio de la Deuda respecto del Gasto Total: mide el peso relativo que tiene el pago de las amortizaciones y los intereses sobre el presupuesto total de las entidades federativas.
- ✓ Servicio de la Deuda respecto de los Ingresos Disponibles: mide el peso relativo del pago de amortizaciones e intereses (servicio de la deuda), respecto de los ingresos disponibles que percibe la entidad federativa, y que incluyen los ingresos propios, las participaciones y otros ingresos de origen federal, sin considerar los extraordinarios (otros ingresos no federales, por cuenta de terceros y los financiamientos).
- ✓ Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard: el indicador evalúa la consistencia de la política tributaria vigente, con base en la diferencia entre la carga tributaria existente y la carga tributaria sustentable<sup>31</sup>. Si el valor del indicador es positivo, entonces los ingresos no son sustentables y la deuda crecerá; un valor negativo significa que los ingresos son sustentables y la deuda se reducirá, y un valor cero, que la deuda se mantendrá sin cambios.

---

<sup>30</sup> ASF. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios: Presentación, pp. 61-66.

Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Section/59\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria](http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria)  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

<sup>31</sup> La diferencia entre la carga tributaria existente y la carga tributaria sustentable corresponde a la diferencia entre el nivel de ingresos corriente ( $t$ ) y el nivel de ingresos sustentable ( $t^*$ ).  $I = t^* - t$ . El indicador señala el nivel de carga tributaria necesario (ingresos sustentables) para estabilizar la razón deuda a PIB, dados un nivel de gasto, el saldo inicial de la deuda, la tasa de interés real de la deuda y el crecimiento del PIB. El objetivo del indicador es determinar el ingreso sustentable que mantendría el nivel de la deuda pública en una trayectoria sustentable, dado por:  $t^* = g + \left[ \frac{r-j}{100} \right] b_0$ , donde  $g$  es el gasto primario como proporción del PIB;  $r$  la tasa de interés real,  $j$  el crecimiento real del PIB y  $b_0$  es la deuda inicial como proporción del PIB.

**CUADRO 2.5**  
**INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2007-2010**  
**(Porcentajes)**

Servicio de la deuda/ Balance primario				Servicio de la deuda/ Gasto total				Servicio de la deuda/ Ingresos disponibles				Servicio deuda/PIB			
Entidad Federativa	2010	Tendencia 2008-2010	Ingresos	Entidad Federativa	2010	Tendencia 2010-2008	Gasto	Entidad Federativa	2010	Tendencia 2008-2010	Capacidad de pago	Entidad Federativa	2010	Tendencia 2007-2010	Deuda
Michoacán	618.0	Positiva	Suficientes	Tlaxcala	0.0	Negativa	Bajo	Morelos	0.2	Negativa	Muy Alta	Chiapas	-0.5	Negativa	Baja
Durango	97.2	Positiva		Morelos	0.2	Negativa		Querétaro	0.3	Negativa		Hidalgo	-0.3	Negativa	
Colima	96.1	Negativa		Querétaro	0.3	Negativa		Tabasco	0.4	Negativa		Durango	-0.3	Negativa	
Tabasco	91.6	Negativa		Sinaloa	0.4	Negativa		Sinaloa	0.4	Negativa		Colima	-0.3	Negativa	
Estado de México	90.7	Positiva		Tabasco	0.4	Negativa		Guanajuato	0.8	Positiva		San Luis Potosí	-0.2	Negativa	
Chiapas	63.6	Positiva		Veracruz	0.7	Positiva		Veracruz	0.8	Positiva		Guanajuato	-0.1	Negativa	
Hidalgo	59.7	Negativa		Guanajuato	0.8	Positiva		Colima	0.9	Negativa		Tabasco	-0.1	Negativa	
San Luis Potosí	22.9	Negativa		Colima	0.9	Negativa		Baja California	1.1	Negativa		Aguascalientes	0.0	Negativa	
Guanajuato	22.1	Positiva		Baja California	1.0	Negativa		San Luis Potosí	1.1	Negativa		Campeche	0.0	Positiva	
Oaxaca	-0.8	Negativa		Puebla	1.1	Positiva		Puebla	1.2	Positiva		Querétaro	0.2	Positiva	
Morelos	-7.8	Positiva	San Luis Potosí	1.1	Negativa	Guerrero	1.3	Negativa	Jalisco	0.2	Negativa				
Nayarit	-11.4	Positiva	Chihuahua	1.2	Positiva	Chihuahua	1.3	Positiva	Sinaloa	0.2	Positiva				
Querétaro	-13.8	Negativa	Guerrero	1.2	Negativa	Hidalgo	1.4	Positiva	Distrito Federal	0.2	Negativa				
Sinaloa	-18.7	Negativa	Yucatán	1.3	Positiva	Yucatán	1.4	Positiva	Morelos	0.3	Positiva				
Tamaulipas	-18.9	Positiva	Nayarit	1.4	Positiva	Nayarit	1.7	Positiva	Sonora	0.3	Negativa				
Yucatán	-22.6	Negativa	Hidalgo	1.4	Positiva	Tamaulipas	2.0	Positiva	Baja California	0.4	Positiva				
Chihuahua	-25.5	Negativa	Tamaulipas	1.8	Positiva	Aguascalientes	2.1	Positiva	Nuevo León	0.4	Positiva				
Baja California	-29.8	Negativa	Aguascalientes	2.0	Negativa	Jalisco	2.2	Positiva	Estado de México	0.4	Negativa				
Coahuila	-35.8	Negativa	Campeche	2.1	Positiva	Campeche	2.2	Positiva	Puebla	0.5	Negativa				
Puebla	-37.7	Negativa	Jalisco	2.1	Positiva	Durango	2.4	Positiva	Yucatán	0.7	Positiva				
Guerrero	-44.5	Negativa	Durango	2.4	Positiva	Distrito Federal	2.8	Negativa	Guerrero	0.7	Positiva				
Veracruz	-57.0	Negativa	Distrito Federal	2.6	Negativa	Estado de México	3.8	Negativa	Zacatecas	0.8	Positiva				
Jalisco	-63.4	Negativa	Estado de México	3.5	Negativa	Chiapas	5.0	Positiva	Chihuahua	0.8	Positiva				
Baja California Sur	-94.9	Negativa	Michoacán	4.6	Positiva	Sonora	5.2	Positiva	Oaxaca	0.9	Negativa				
Quintana Roo	-102.0	Positiva	Sonora	4.7	Positiva	Michoacán	5.2	Positiva	Baja California Sur	0.9	Positiva				
Sonora	-108.3	Negativa	Chiapas	4.9	Positiva	Baja California Sur	6.1	Positiva	Tamaulipas	1.0	Positiva				
Nuevo León	-141.9	Negativa	Baja California Sur	5.4	Positiva	Coahuila	8.2	Positiva	Michoacán	1.1	Positiva				
Campeche	-202.8	Negativa	Coahuila	6.2	Positiva	Nuevo León	9.6	Positiva	Veracruz	1.6	Positiva				
Zacatecas	-275.5	Negativa	Nuevo León	8.1	Positiva	Zacatecas	12.4	Positiva	Coahuila	1.8	Positiva				
Aguascalientes	-325.3	Negativa	Zacatecas	10.6	Positiva	Quintana Roo	21.4	Positiva	Quintana Roo	1.9	Positiva				
Distrito Federal	-691.8	Negativa	Quintana Roo	15.0	Positiva	Tlaxcala	0.0	n.a.	Nayarit	3.0	Positiva				
Tlaxcala	0.0	n.a.	Oaxaca	n.s.	n.a.	Oaxaca	n.s.		Tlaxcala	n.a.	n.a.				
<b>Total</b>	<b>-195.1</b>	<b>Negativa</b>	<b>Insuficientes</b>	<b>Total</b>	<b>2.8</b>	<b>Positiva</b>	<b>Alto</b>	<b>Total</b>	<b>3.1</b>	<b>Positiva</b>	<b>Baja</b>				

FUENTE: Elaborado con base en: ASF. Análisis de la Deuda de las Entidades federativas y Municipios. Agosto 2012.  
[Fecha de consulta: 25 de mayo, 2015]  
Disponible en:  
[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)  
n.a. No aplica.  
N.s. No significativo.

Los resultados de los indicadores de sustentabilidad de la deuda muestran que, en términos generales, los ingresos totales (balance primario) son insuficientes para cubrir los servicios de la deuda subnacional, que esta deuda tiene alto peso en los gastos presupuestarios, que la capacidad de pago es baja y que para más del 70% de las entidades federativas la deuda es insostenible.

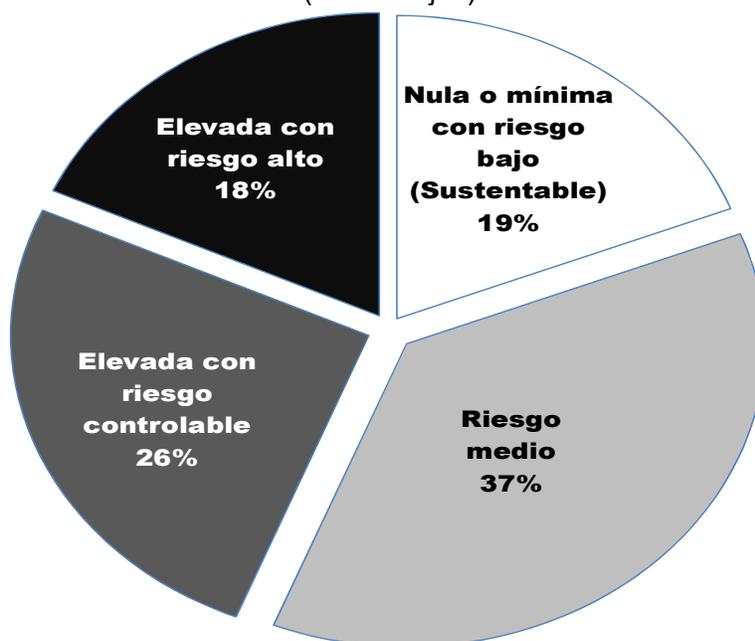
Tlaxcala no registró deuda en el periodo de estudio y Colima mostró los mejores resultados en los cuatro indicadores; mientras que Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur, Sonora y Distrito Federal, los peores. Destaca Quintana Roo, que presentó los valores de insostenibilidad de la deuda más pronunciados en 3 de los 4 indicadores.

### **2.3 Estratificación de la deuda por riesgo de moratoria**

De acuerdo con los montos de deuda históricos y su análisis de crecimiento medio; y con base en el análisis de los 5 indicadores de vulnerabilidad y 4 de sustentabilidad, se realizó una clasificación de la deuda de las entidades federativas por riesgo de moratoria: deuda nula o mínima con riesgo bajo (sustentable), riesgo medio, elevada con riesgo controlable, y elevada con riesgo alto de moratoria.

Con la clasificación anterior se observó que de los 509.7 mmp de la deuda subnacional registrada al 31 de diciembre de 2014, 23 entidades federativas se encuentran en las dos primeras clasificaciones (285.7 mmp, es decir, 56%), y 9 en las dos últimas (224.0 mmp, que representa 44%).

GRÁFICA 2.6  
ESTRATIFICACIÓN DE LA DEUDA POR RIESGO, 2014  
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.  
[Fecha de consulta: 31 de mayo, 2015]  
Disponible en:  
[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/4to-Trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/4to-Trimestre.aspx)

### 2.3.1 Nula o mínima con riesgo bajo (sustentable)

En esta clasificación 12 entidades federativas mostraron los mejores resultados en sus indicadores. Las tres entidades mejor calificadas fueron Tlaxcala, Colima y Querétaro; mientras que Baja California Sur, Chiapas y San Luis Potosí, las más bajas.

Tlaxcala es la entidad federativa con deuda nula y por tanto los indicadores carecen de valor, mientras que Colima presentó los mejores resultados en los indicadores tendenciales en ingresos, capacidad de pago y servicio de la deuda.

Baja California Sur está en situación de pasar de riesgo bajo de impago de deuda a una situación de riesgo medio en capacidad de pago.

**CUADRO 2.6  
DEUDA NULA O MÍNIMA CON RIESGO BAJO (SUSTENTABLE)**

Entidad Federativa	Servicio de la deuda/ Balance primario		Servicio de la deuda/ Gasto total		Servicio de la deuda/ Ingresos disponibles		Servicio deuda/PIB	
	Tendencia 2008-2010	Ingresos	Tendencia 2010-2008	Gasto	Tendencia 2008-2010	Capacidad de pago	Tendencia 2007-2010	Deuda
Tlaxcala	n.a.		Negativa	n.a.	n.a.		n.a.	
Colima	Negativa	suficientes	Negativa	Bajo	Negativa	Muy Alta	Negativa	Baja
Querétaro	Negativa	insuficientes	Negativa	Bajo	Negativa	Muy Alta	Positiva	Media
Sinaloa	Negativa	insuficientes	Negativa	Bajo	Negativa	Muy Alta	Positiva	Media
Tabasco	Negativa	suficientes	Negativa	Bajo	Negativa	Muy Alta	Negativa	Baja
Aguascalientes	Negativa	insuficientes	Negativa	Medio	Positiva	Baja	Negativa	Sin cambio
Guerrero	Negativa	insuficientes	Negativa	Medio	Negativa	Alta	Positiva	Media
Estado de México	Positiva	suficientes	Negativa	Alto	Negativa	Baja	Negativa	Media
Guanajuato	Positiva	suficientes	Positiva	Bajo	Positiva	Muy Alta	Negativa	Baja
San Luis Potosí	Negativa	suficientes	Negativa	Medio	Negativa	Alta	Negativa	Baja
Chiapas	Positiva	suficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Negativa	Baja
Baja California Sur	Negativa	insuficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Positiva	Media

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.  
[Fecha de consulta: 31 de mayo, 2015]  
n.a. No aplica.

### 2.3.2 Riesgo medio

De las 10 entidades federativas que presentan riesgo medio de impago, destacan, con la mejor capacidad de pago, Puebla, Campeche y Yucatán; mientras que Sonora, Distrito Federal y Veracruz, tienen la capacidad de pago más baja. Distrito Federal y Sonora se sitúan en una posición de riesgo medio a una elevada y con riesgo controlable.

**CUADRO 2.7  
RIESGO MEDIO**

Entidad Federativa	Servicio de la deuda/ Balance primario		Servicio de la deuda/ Gasto total		Servicio de la deuda/ Ingresos disponibles		Servicio deuda/PIB	
	Tendencia 2008-2010	Ingresos	Tendencia 2010-2008	Gasto	Tendencia 2008-2010	Capacidad de pago	Tendencia 2007-2010	Deuda
Oaxaca	Negativa	insuficientes	n.a.				Negativa	Media
Puebla	Negativa	insuficientes	Positiva	Medio	Positiva	Alta	Negativa	Media
Campeche	Negativa	insuficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Positiva	Sin cambio
Yucatán	Negativa	insuficientes	Positiva	Medio	Positiva	Alta	Positiva	Media
Jalisco	Negativa	insuficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Negativa	Media
Durango	Positiva	suficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Negativa	Baja
Hidalgo	Negativa	suficientes	Positiva	Medio	Positiva	Alta	Negativa	Baja
Veracruz	Negativa	insuficientes	Positiva	Bajo	Positiva	Muy Alta	Positiva	Alta
Distrito Federal	Negativa	insuficientes	Negativa	Alto	Negativa	Baja	Negativa	Media
Sonora	Negativa	insuficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Negativa	Media

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.  
[Fecha de consulta: 31 de mayo, 2015]  
n.a. No aplica.

### 2.3.3 Elevada con riesgo controlable

Morelos, Baja California, Chihuahua, Nayarit y Nuevo León registraron servicios de la deuda elevada y riesgo de impago controlable.

CUADRO 2.8  
DEUDA ELEVADA CON RIESGO CONTROLABLE

Entidad Federativa	Servicio de la deuda/ Balance primario		Servicio de la deuda/ Gasto total		Servicio de la deuda/ Ingresos disponibles		Servicio deuda/PIB	
	Tendencia 2008-2010	Ingresos	Tendencia 2010-2008	Gasto	Tendencia 2008-2010	Capacidad de pago	Tendencia 2007-2010	Deuda
Morelos	Positiva	insuficientes	Negativa	Bajo	Negativa	Muy Alta	Positiva	Media
Baja California	Negativa	insuficientes	Negativa	Medio	Negativa	Alta	Positiva	Media
Chihuahua	Negativa	insuficientes	Positiva	Medio	Positiva	Alta	Positiva	Media
Nayarit	Positiva	insuficientes	Positiva	Medio	Positiva	Alta	Positiva	Muy alta
Nuevo León	Negativa	insuficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Positiva	Media

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.  
[Fecha de consulta: 31 de mayo, 2015]

### 2.3.4 Elevada con riesgo alto

De las 5 entidades federativas con clasificación de riesgo alto de moratoria, Coahuila presenta las mejores tendencias para clasificarse en el siguiente estrato de deuda (elevada con riesgo controlable).

CUADRO 2.9  
DEUDA ELEVADA CON RIESGO ALTO

Entidad Federativa	Servicio de la deuda/ Balance primario		Servicio de la deuda/ Gasto total		Servicio de la deuda/ Ingresos disponibles		Servicio deuda/PIB	
	Tendencia 2008-2010	Ingresos	Tendencia 2010-2008	Gasto	Tendencia 2008-2010	Capacidad de pago	Tendencia 2007-2010	Deuda
Coahuila	Negativa	insuficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Positiva	Alta
Michoacán	Positiva	suficientes	Positiva	Alto	Positiva	Baja	Positiva	Alta
Zacatecas	Negativa	insuficientes	Positiva	Muy alto	Positiva	Muy Baja	Positiva	Media
Tamaulipas	Positiva	insuficientes	Positiva	Medio	Positiva	Alta	Positiva	Alta
Quintana Roo	Positiva	insuficientes	Positiva	Muy alto	Positiva	Muy Baja	Positiva	Alta

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Deuda pública de entidades federativas y municipios 2014. Cuarto Trimestre. Serie histórica.  
[Fecha de consulta: 31 de mayo, 2015]

SIN TEXTO

## Capítulo Tercero

# Componentes del crecimiento acelerado de la deuda subnacional

SIN TEXTO

### **3.1 Contexto internacional de la deuda: Países avanzados y México**

La crisis financiera internacional se inició en agosto de 2007 con los problemas en el mercado inmobiliario de las hipotecas en Estados Unidos, lo que afectó severamente el desempeño de la economía estadounidense y otras economías avanzadas y algunas emergentes<sup>32</sup>.

La insolvencia financiera (endeudamiento por la devaluación de la moneda), la disminución del poder de compra y las escasas posibilidades para generar los recursos líquidos necesarios para invertir en activos productivos, son algunos factores causados por la crisis, lo que a su vez causó un problema de sobreendeudamiento de muchos países.

Para el análisis del contexto financiero internacional, se realizó una selección de países avanzados y los resultados de sus finanzas públicas se compararon con las de México. Las estadísticas muestran que de los países del grupo G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), de 2006 a 2012, sólo Italia, Reino Unido, Francia y Alemania presentan mayores ingresos y de ellos, sólo Alemania logró una reducción del gasto. México tuvo una tendencia decreciente en los ingresos y mayores gastos en ese periodo.

Se observó también que los países presentaron balances deficitarios, excepto Alemania en 2012. Respecto de México, a partir de 2010 registró déficit presupuestario.

El análisis de la deuda pública indicó que del G-7, Japón e Italia registraron deuda pública superior a su PIB en todo el periodo de análisis, mientras que Reino Unido y Francia sólo en 2012; sin embargo, se observó una tendencia positiva de la deuda en todos los países del grupo. México también registró tasas crecientes de

---

<sup>32</sup> La crisis financiera es aquella que tiene como principal factor la crisis del sistema financiero, es decir, no proviene de la economía productiva de bienes tangibles (industria y agricultura), sino fundamentalmente el sistema bancario, el monetario o ambos.

deuda respecto del PIB, pasando de 24.3% en 2006 a 34.3% en 2012, lo que representa un incremento del 41.2%.

CUADRO 3.1  
FINANZAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES  
DE LOS PAÍSES G-7 Y MÉXICO, 2006-2012  
(Como proporción del PIB)

País	Rubro	2006	2008	2010	2012
Japón	Ingreso	14.7	12.9	11.2	11.2
	Gasto	15.7	16.2	18.1	19.4
	Balance	-0.9	-2.9	-6.7	-8.0
	Deuda	145.2	153.1	174.8	196.5
Italia	Ingreso	36.6	37.5	37.9	38.5
	Gasto	39.4	40.0	42.2	42.0
	Balance	-2.4	-2.3	-3.9	-3.1
	Deuda	109.1	107.2	119.9	131.1
Reino Unido	Ingreso	36.9	38.0	35.9	38.3
	Gasto	39.6	42.4	45.3	44.7
	Balance	-2.7	-4.6	-9.9	-5.8
	Deuda	45.5	56.5	85.2	103.2
Francia	Ingreso	43.2	42.3	42.9	43.6
	Gasto	45.3	45.0	49.8	48.3
	Balance	-2.2	-2.9	-7.0	-4.7
	Deuda	68.5	73.3	89.2	103.8
País	Rubro	2006	2008	2010	2012
Estados Unidos	Ingreso	18.5	17.3	16.2	16.5
	Gasto	20.5	22.4	25.9	23.9
	Balance	-2.2	-5.4	-10.1	-7.5
	Deuda	55.3	64.0	85.6	93.8
Alemania	Ingreso	28.4	28.3	28.5	29.1
	Gasto	30.0	28.9	32.1	29.1
	Balance	-1.3	-0.4	-3.2	0.1
	Deuda	43.5	43.1	55.5	56.9
Canadá	Ingreso	18.7	17.8	17.1	17.2
	Gasto	17.1	17.2	18.8	17.5
	Balance	1.6	0.6	-1.8	-0.2
	Deuda	43.1	43.0	51.4	53.5
México	Ingreso	24.7	23.6	22.5	22.7
	Gasto	24.6	23.9	25.5	25.4
	Balance	0.1	0.5	-0.8	-0.6
	Deuda	24.3	21.4	32.0	34.3

FUENTE: World Bank. World Development indicators. The World Bank Development data Group. WDI Data.

[Fecha de consulta: 26 de junio, 2015]

Disponibile en: <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>

Los datos para México corresponden a la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. Tomo de Resultados Generales. Política de Ingresos, Política de Gasto, Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas, 2004 a 2013.

Disponibile en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)

Balance: superávit (+) y déficit (-).

Para México el entorno internacional fue desfavorable en 2008, ya que su principal socio comercial (Estados Unidos) disminuyó sus compras. Los peores efectos de la crisis se presentaron en el primer semestre de 2009 cuando la actividad económica del mundo disminuyó de forma pronunciada.

México registró aumentos de deuda en proporción al PIB en 2009 y 2011, con una tendencia positiva en la deuda y mostró también fragilidad financiera. La deuda bruta pasó de 30.5% en el año 2000 a 36.9% en 2013, es decir, incrementó 20.9%.

**CUADRO 3.2**  
**DEUDA BRUTA COMO PROPORCIÓN DEL PIB**  
**DE LOS PAISES G-7 Y MÉXICO, 2000-2013**  
**(Porcentajes)**

País	2000	2001	2009	2010	2011	2012	2013	Diferencia		Tasa media geométrica de crecimiento	
								2000-2009	2010-2013	2000-2009	2010-2013
Alemania	59.4	60.2	77.4	83.8	86.3	86.2	81.5	18.0	-2.3	3.0	-0.9
Canadá	102.6	105.1	104.6	103.8	109.9	109.0	106.2	2.0	2.4	0.2	0.8
Estados Unidos	61.5	55.0	12.7	114.9	10.0	123.3	121.6	-48.7	6.7	-16.0	1.9
Francia	71.9	67.2	133.9	96.8	102.6	110.4	110.5	62.0	13.7	7.2	4.5
Italia	120.1	118.9	19.0	124.8	25.8	134.9	142.2	-101.1	17.4	-18.5	4.4
Japón	144.5	151.4	32.7	210.6	32.9	234.8	239.3	-111.8	28.7	-15.2	4.3
Reino Unido	44.1	49.4	40.4	77.8	48.0	95.6	93.3	-3.8	15.5	-1.0	6.2
Promedio	86.3	86.7	60.1	116.1	59.4	127.7	127.8	-26.2	11.7	-3.9	3.3
México	30.5	24.4	58.4	32.0	63.4	34.3	36.9	27.8	4.9	7.5	4.9

FUENTE: OECD.Stat Extracts. Complete Databases available via OECD's ILibrary. National Accounts at a Glance-2014: 6.General Government.

[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]

Disponible en: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV\\_DEBT](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_DEBT)

Los datos para México corresponden a la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal ejercicios 2002, 2010, 2012 y 2013, Tomo de Resultados Generales, Política de Deuda, pp.102, 109, 101 y 3.

[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]

Disponible en:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2002/temas/tomo/r03d05.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2002/temas/tomo/r03d05.pdf)

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2010/documentos/r02/r02d20.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/documentos/r02/r02d20.pdf)

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/docs/r02/r02d20.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/docs/r02/r02d20.pdf)

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/doc/t1/RGE.210.05.05.vd.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/t1/RGE.210.05.05.vd.pdf)

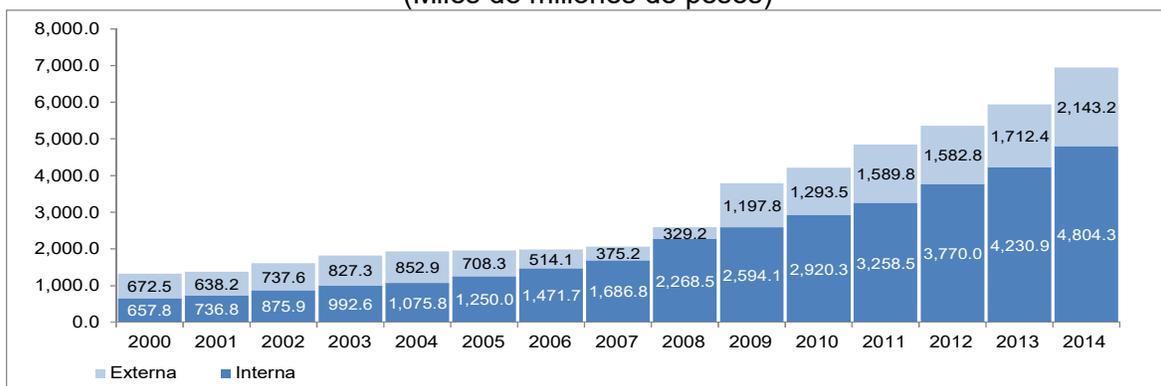
Promedio calculado.

G-7: Grupo de los siete: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

Al igual que la deuda bruta, la deuda neta de México ha mostrado una tendencia positiva y su composición es mayormente interna. Mientras que en el año 2000 la deuda neta total fue de 1,330.4 miles de millones de pesos (mmp), en 2014 fue de 6,947.4 mmp, es decir, aumentó 5,617.1 mmp.

En el año 2000 la deuda interna representó 49.4% de la deuda total, en 2014 fue de 69.2%, lo que indica que la deuda del sector público de México ha pasado a ser mayormente interna. Lo anterior refleja menores compromisos financieros con organismos internacionales y mayores compromisos internos.

**GRÁFICA 3.1**  
**DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, 2000-2014**  
(Miles de millones de pesos)



FUENTE: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2014; y de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre, 2000-2014.  
[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]  
Disponible en:  
<http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/Paginas/2012.aspx>

### 3.2 La incidencia del federalismo fiscal en las finanzas y la deuda subnacional

Las finanzas públicas estatales están integradas por los ingresos (que incluyen las transferencias federales), los gastos corrientes y los gastos de inversión. La federalización de responsabilidades fiscales en México tiene tres propósitos:

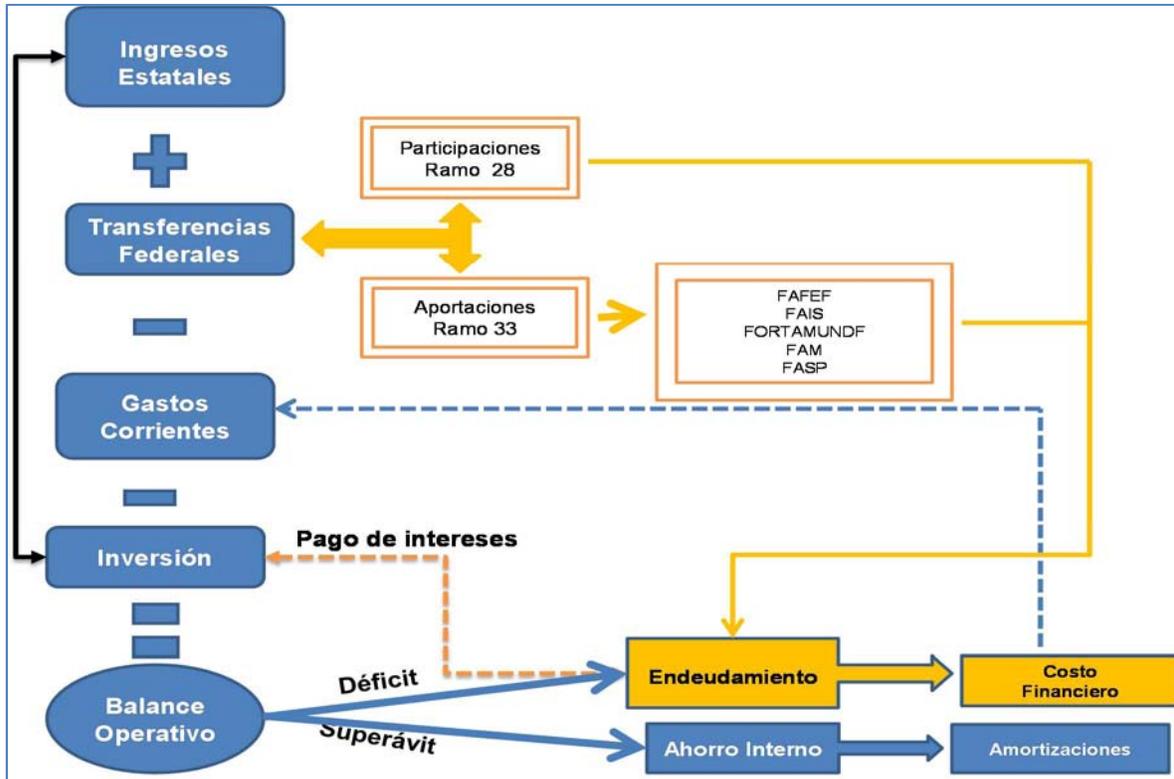
- ✓ Aumentar la eficiencia y la focalización del gasto.
- ✓ Fortalecer la democracia.
- ✓ Mejorar el equilibrio entre los tres órdenes de Gobierno.

La deuda pública subnacional refleja las dificultades financieras estatales para financiar su gasto operativo y de inversión, tanto con sus ingresos propios como con los recursos fiscales que reciben de la Federación. La incidencia del federalismo fiscal en las finanzas locales radica en la transferencia de recursos federales a las entidades federativas para que puedan hacer frente a la deuda. Los recursos que se destinan al pago de la deuda subnacional<sup>33</sup> comprenden los

<sup>33</sup> Los recursos del Fideicomiso para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), considerados como “subsidios”, pueden aplicarse para cumplir con ciertas obligaciones financieras, conforme a la normativa que los regula.

recursos de 5 fondos del Ramo 33: FAFEF, FAIS, FASP, FORTAMUNDF y FAM y las participaciones del Ramo 28, además de los ingresos propios.

ESQUEMA 3.1  
FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES



FUENTE: Elaborado con base en:

Ar. Información para decidir. Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas, 2015. Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, p.5.

ASF, Análisis de la deuda de las entidades federativas de las Entidades Federativas y Municipios.

[Fecha de consulta: 27 de junio, 2015]

Disponible en:

<http://www.aregional.com/>

[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)

FAFEB: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FORTAMUNDF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Los recursos Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), integrante del rubro de subsidios, pueden ser aplicados para cumplir compromisos financieros de las entidades federativas.

Con el fin de avanzar en el fortalecimiento del federalismo, en el año 2000 se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, el cual regula la relación del Estado con los municipios. A partir de esa reforma constitucional, los municipios pueden proponer a sus congresos locales, las tasas sobre impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, y se verán obligados a abatir el rezago actual de los

valores catastrales; de no hacerlo, los congresos estatales deberán decidir lo que compete en cada caso.

Los estados y municipios tienen la autoridad para emitir deuda en el mercado financiero interno. Los prestamistas son: la banca comercial y de desarrollo, el mercado de capitales, el sector privado y el Gobierno Federal. También se modificó el marco legal con el fin de incorporar mecanismos de mercado para regular al endeudamiento público estatal y municipal. Lo anterior se realizó como un mecanismo de prevención de riesgos macroeconómicos, debido a que el crecimiento de la deuda subnacional puede repercutir en el presupuesto federal y en las variables económicas clave.

Los requisitos de las entidades federativas y municipios para contraer deuda pública son los siguientes<sup>34</sup>:

- ✓ Contar con mecanismos de pago de deuda en las leyes locales.
- ✓ Contar al menos con dos calificaciones de deuda de agencias calificadoras que evalúen la capacidad de pago de la entidad y que sean satisfactorias para los acreedores.
- ✓ Publicar de forma periódica la información financiera más relevante en la entidad, en el ámbito local y nacional.
- ✓ Estar al corriente de sus obligaciones por servicios de deuda contraída con anterioridad.

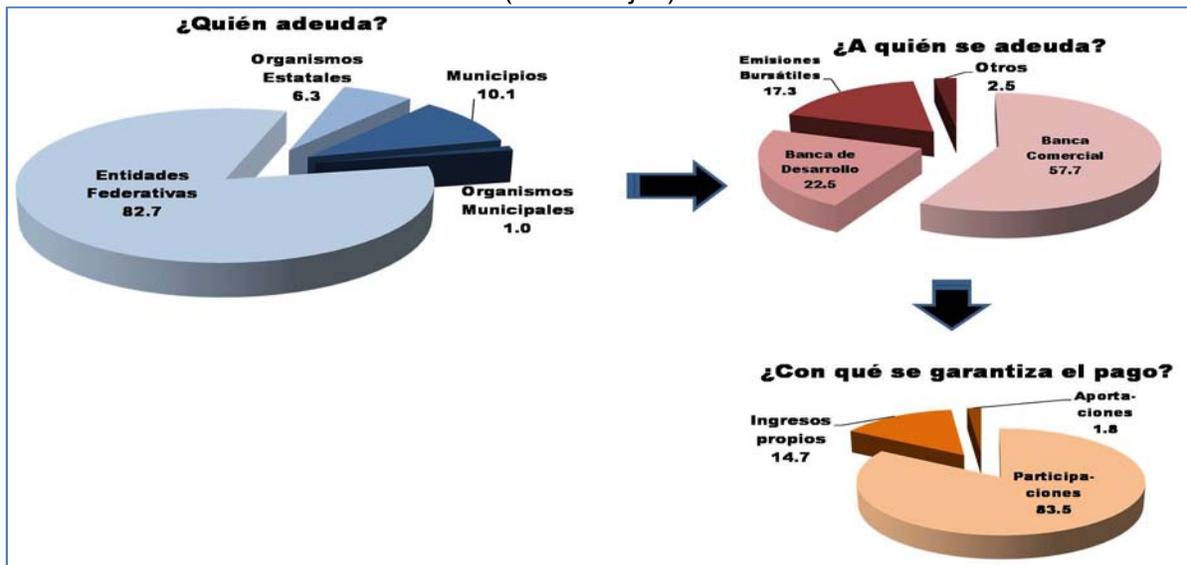
La deuda pública subnacional está compuesta de la deuda de las entidades federativas y el Distrito Federal, la deuda municipal y otros conceptos (que incluyen la deuda de los organismos estatales y municipales, deuda garantizada con fuente de pago propia y deuda no registrada). Los acreedores son la banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles, SOFOMES, SOFOLES y Proveedores. Las garantías de pago de deuda subnacional comprenden las participaciones federales, los ingresos propios y algunos fondos del Ramo 33 (aportaciones). Del análisis de la deuda subnacional de 2014 se observó lo siguiente:

---

<sup>34</sup> Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, artículos 4 y 11, publicado en el DOF el 15 de octubre de 2001. [Fecha de consulta: 26 de junio, 2015]  
Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=759827&fecha=15/10/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=759827&fecha=15/10/2001)

- ✓ Más de 8 de cada 10 pesos de la deuda subnacional correspondieron a las entidades federativas y sólo poco más 1 de cada 10, a los municipios.
- ✓ La banca comercial es el principal acreedor (57.7%), seguido de la banca de desarrollo (22.5%).
- ✓ Las participaciones federales son la principal garantía de pago (83.5%), y junto con los ingresos propios (14.7%), garantizan el pago de más del 98% de la deuda subnacional.

**ESQUEMA 3.2**  
**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**  
**POR TIPO DE DEUDOR, ACREEDOR**  
**Y GARANTÍA DE PAGO, 2014**  
 (Porcentajes)



FUENTE: Elaborado con base en ASF, con información proporcionada por la Unidad de Coordinación con Entidades federativas de la SHCP. Cuarto Trimestre de 2006-2014.  
 [Fecha de consulta: 28 de junio, 2015]  
 Disponible en: <http://www.asf.gob.mx>

La deuda subnacional pasó de 160.1 mmp en 2006 a 509.7 mmp (349.6 mmp) en 2014, lo que representa una variación de 218.3%. Los aumentos por periodos son:

- 1) Pre-crisis (2006 a 2008): 43.0 mmp (26.9%).
- 2) Crisis (2009 a 2011): 138.6 (55.0%).
- 3) Post-crisis (2012-2014): 74.9 (17.2%)

**CUADRO 3.3**  
**HISTÓRICO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y**  
**MUNICIPIOS POR TIPO DE DEUDOR, ACREEDOR Y GARANTÍA DE PAGO, 2006-2014**  
**(Miles de millones de pesos)**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Deuda Estatal</b>									
Por tipo de Deudor									
Deuda Total <sup>1</sup>	160.1	186.5	203.1	252.2	314.7	390.8	434.8	482.8	509.7
Entidades federativas	103.1	120.7	124.9	146.8	248.9	316.3	352.6	403.9	421.4
Organismos Estatales	22.9	15.0	15.6	15.2	28.0	24.4	32.6	26.5	31.9
Municipios	14.6	16.9	22.7	29.4	36.7	44.1	43.6	46.6	51.3
Organismos Municipales	0.9	0.9	0.9	1.2	1.1	6.0	6.0	5.8	5.1
Deuda garantizada con fuente de pago propia <sup>2</sup>	17.7	33.0	39.0	59.5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Deuda no registrada <sup>3</sup>	0.8	n.d.							
Por tipo de Acreedor									
Banca Comercial	73.5	88.0	100.0	121.5	168.5	200.5	266.9	283.8	294.0
Banca de Desarrollo	58.2	56.0	53.4	66.0	74.1	92.0	89.5	106.5	114.7
Emisiones Bursátiles	28.4	41.5	43.5	49.0	53.8	58.4	65.4	79.4	88.2
Fideicomisos	n.a.	1.0	6.2	15.7	18.3	19.3	8.0	8.0	n.d.
Otros <sup>4</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20.5	5.0	5.1	12.8
Por garantía de pago									
Participaciones	142.4	152.0	160.8	187.8	251.7	311.5	355.4	412.6	425.8
Ingresos Propios	17.7	34.5	40.5	58.7	57.9	74.0	75.8	64.5	74.8
Aportaciones	n.a.	n.a.	1.7	5.7	5.1	5.3	3.5	5.7	9.0
FAIS	n.a.	n.a.	1.7	2.7	2.7	3.9	1.4	4.2	n.d.
FAFEF	n.a.	n.a.	n.a.	3.0	2.4	1.4	2.1	1.5	n.d.
<b>Deuda Municipal</b>									
Por tipo de Acreedor									
Deuda Total <sup>5</sup>	14.6	16.9	22.7	29.4	36.5	44.1	43.6	46.6	51.3
Banca Comercial	5.9	8.5	11.7	13.7	18.0	20.3	22.4	22.4	23.2
Banca de Desarrollo	8.5	8.1	10.6	15.3	16.1	20.0	17.4	20.7	24.5
Emisiones Bursátiles	0.3	0.1	0.3	0.2	2.1	1.3	1.3	1.4	1.4
Fideicomisos	n.a.	0.2	0.2	0.3	0.2	0.0	0.2	0.1	n.a.
Otros <sup>4</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2.5	2.2	2.1	2.3

FUENTE: Elaborado con base en ASF, con información proporcionada por la Unidad de Coordinación con Entidades federativas de la SHCP. Cuarto Trimestre de 2006-2014.

[Fecha de consulta: 28 de junio, 2015]

Disponible en: <http://www.asf.gob.mx>

Notas: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

1 La deuda total para 2006 no considera 17.2 mmp de deuda no registrada correspondientes al estado de Nuevo León; para 2007 no integra 1.5 mmp y para 2008 no incluye 1.5 mmp, registrados en deuda garantizada con fuente de pago propia para el estado de Aguascalientes que la SHCP no integró a la suma global.

2 A partir de 2010, la SHCP no desagrega esta información.

3 A partir de 2007, la SHCP no desagrega esta información.

4 Incluye SOFOMES, SOFOLES y proveedores.

5 Para 2010 la ASF calculó el monto de la deuda municipal por tipo de acreedor, debido a que la SHCP no desglosa esta información en sus bases de datos; sin embargo, es importante señalar que existe una diferencia de 233.4 millones de pesos entre la suma de la deuda municipal registrada para cada uno de los estados y el total nacional reportado por la SHCP (36.7 mmp).

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

El análisis muestra que el endeudamiento subnacional creció aceleradamente entre 2008 y 2011, de 203.1 mmp a 390.8 mmp, a una tasa de 92.4%. Entre las causas del aumento destaca la vulnerabilidad de los ingresos estatales vinculados con las participaciones fiscales, y el aumento del gasto que ocasionó un déficit público. Adicionalmente, en el gasto incidieron factores

contingentes (desastres naturales) y discrecionales (erogaciones sin impacto social y económico que las justifiquen), cuyo monto y elementos integrantes significan presiones y restricciones sobre las finanzas públicas que aumentaron el déficit.

Los efectos de la crisis financiera internacional en 2009 repercutieron en una disminución de la actividad económica (-6.0% del PIB), lo cual redujo el monto de las participaciones federales y significó uno de los factores del incremento de la deuda pública subnacional, aunado a la ausencia de otras medidas de ajuste a las finanzas públicas por la menor captación de ingresos y mayores gastos. Los déficits presupuestales aumentaron cuando se presentaron desastres naturales, necesidades de infraestructura, y recursos para el desarrollo social (educación y salud, principalmente); seguridad pública, pensiones y el servicio de la deuda.

El incremento del saldo de la deuda pública subnacional se debió a las mayores fuentes de financiamiento con bancos comerciales, que en 2011 fue de 14.4 mmp respecto de 2006 (5.9 mmp), y al cierre de 2014 (23.2 mmp), representó un incremento de 293.2% respecto de 2009.

En octubre de 2011 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió la “Resolución por la que se modifican las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito”<sup>35</sup> que establece medidas para incrementar el monto de las reservas preventivas que garanticen la recuperación de los créditos. Adicionalmente, el 17 de febrero de 2012 se publicaron las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones Calificadoras de Valores”, para la asignación de calificaciones a los entes deudores, con base en información actualizada, relevante, oportuna, de calidad y clara.

---

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación. 5 de octubre de 2011.

### **3.3 La insuficiencia recaudatoria y su efecto en la Recaudación Federal Participable**

La disposición creciente de recursos federales no se reflejó en medidas para elevar los ingresos locales propios y reducir el gasto de las entidades federativas y municipios, quienes además enfrentan el pago creciente del servicio de la deuda y el financiamiento de los servicios de educación, seguridad social, salud, pensiones, seguridad pública, los programas federales con concurrencia financiera y el creciente gasto corriente.

El FEIEF fue aplicado por primera vez en el ejercicio fiscal 2006. En 2009 los recursos del Fondo FEIEF provinieron de las aplicaciones patrimoniales que realizó el Fideicomiso para el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas<sup>36</sup>. Cabe señalar que en las finanzas públicas la principal fuente de ingresos para la mayoría de los gobiernos son los ingresos tributarios, y en 2009, debido a los efectos de la crisis mundial, la epidemia de influenza del virus A/H1N1 y la caída del PIB, hubo una disminución significativa de los ingresos fiscales vía impuestos<sup>37</sup>, y por ende, en la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>38</sup>. Ante tal escenario y en virtud de que la situación de las finanzas públicas federales impedía un rescate, el FEIEF fue aplicado para compensar la disminución de las participaciones vinculadas con el 0.136% de la RFP en ese año.

Las entidades federativas, en pleno ejercicio de su soberanía constitucional y autonomía municipal, registraron como recursos propios los del FEIEF, dispusieron libremente de ellos e implementaron un esquema de potenciación<sup>39</sup> de

---

<sup>36</sup> En 2010 los fondos del FEIEF provinieron de las aportaciones del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo.

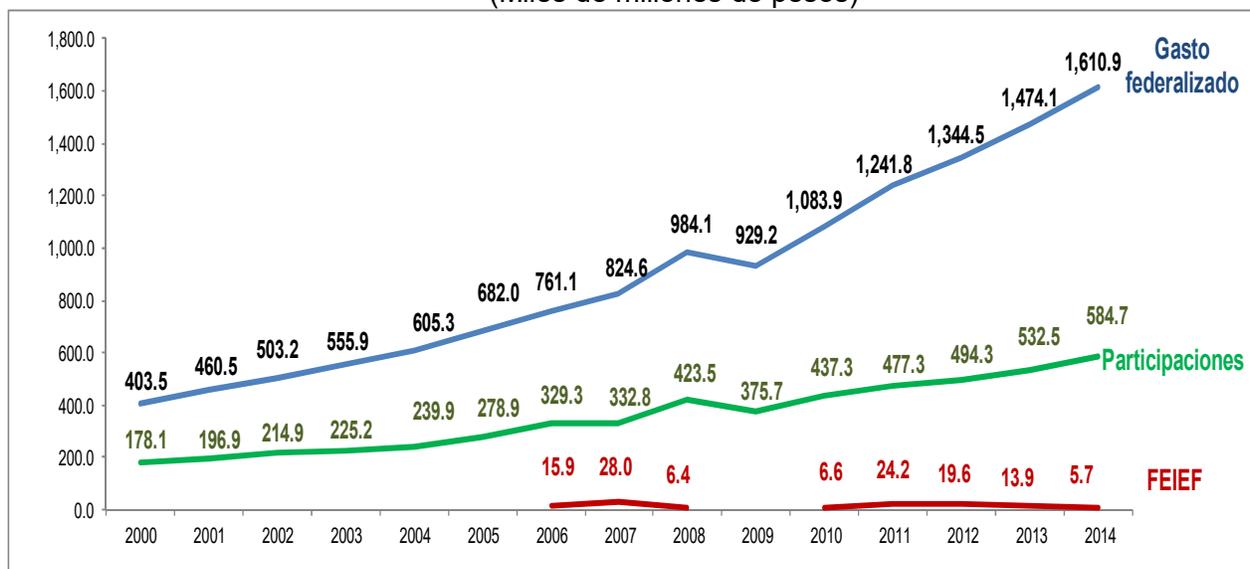
<sup>37</sup> Los bajos niveles de tributación respecto del PIB pueden reflejar una administración débil y evasión fiscal a gran escala, también pueden reflejar una economía paralela de ingresos no registrados y no revelados.

<sup>38</sup> En la RFP están consideradas las 32 entidades federativas y 39 municipios.

<sup>39</sup> El esquema de potenciación es un mecanismo financiero por medio del cual las entidades federativas obtuvieron una mayor cantidad de recursos, mediante la aportación a Protego Casa de Bolsa, S.A. de C.V. (actualmente Evercore Casa de Bolsa, S.A. de C.V.) del monto que originalmente les correspondía del FEIEF. Protego obtuvo financiamiento que le permitió entregar a las entidades una mayor cantidad de recursos para compensar la disminución de las participaciones vinculadas con la RFP.

los recursos del fideicomiso FEIEF<sup>40</sup>, a fin de mitigar el impacto a corto plazo de la crisis en sus finanzas públicas. Las entidades federativas recibieron 44.9 mmp (12.1 mmp fueron recursos del FEIEF y 32.8<sup>41</sup> mmp por potenciación aplicado).

GRÁFICA 3.2  
EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO, LAS PARTICIPACIONES Y EL FEIEF,  
2000-2014  
(Miles de millones de pesos)



FUENTE: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales 2000 a 2014.

[Fecha de consulta: 29 de junio, 2015]

Disponibile en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)

Los problemas en la fiscalización federal a la potencialización de los recursos del Fondo del FEIEF, se centraron en la fiduciaria Protego Casa de Bolsa, S.A. de C.V. quien afirmó estar impedida para entregar información a la Federación, ya que

Las participaciones y los recursos del FEIEF se otorgaron como fuente y garantía de pago, con base en un convenio específico que se fundamentó en el artículo 9 de la LCF.

<sup>40</sup> El objeto del fideicomiso del FEIEF es compensar la disminución de la RFP respecto de la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente. El Fideicomiso del FEIEF comenzó a administrar, a partir de 2007, los recursos necesarios para integrar el fondo de reserva hasta alcanzar su máximo, en Términos de la LFPRH.

Disponibile en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010\\_0812\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0812_a.pdf)

[Fecha de consulta: 30 de junio, 2015]

<sup>41</sup> Son los recursos que transfirió Protego Casa de Bolsa, S.A. de C.V. a las entidades federativas por potenciación. Las entidades federativas transfirieron a Protego Casa de Bolsa, S.A. de C.V. 13.3 mmp de la segunda compensación provisional del FEIEF y recibieron recursos adicionales por 19.6 mmp.

Disponibile en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009\\_0458\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_0458_a.pdf)

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010\\_0812\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0812_a.pdf)

[Fecha de consulta: 30 de junio, 2015]

la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (que representa a las entidades federativas) consideró que los recursos tienen naturaleza equivalente a las participaciones federales (las cuales no son auditables por la entidad federal), ya que compensan las disminuciones de éstas.

La tendencia del gasto federalizado y su componente de participaciones muestra que existe una disminución en las participaciones respecto del gasto federalizado, ya que mientras en el año 2000 representaron el 44.2% del gasto federalizado, en 2014 disminuyeron al 36.3%, es decir, 7.9 puntos porcentuales. Este resultado muestra la vulnerabilidad que presentan las participaciones en ingresos federales, independientemente del impacto de crisis, por lo que hace necesario fortalecer el diseño y aplicación de reglas fiscales de prudencia y responsabilidad hacendaria en los ámbitos federal y estatal.

### **3.4 Discrecionalidad de la información fiscal de las entidades federativas**

El Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) es publicado anualmente por *Ar Información para Decidir*, S.A. de C.V. (*Ar*) y tiene como objetivo general medir en forma comparativa los esfuerzos de las entidades federativas para elevar la disponibilidad y calidad de la información fiscal<sup>42</sup>.

En este sentido, el estudio consideró 338 variables y 84 factores, los cuales son agrupados en 6 bloques<sup>43</sup>. Los datos corresponden a lo reportado por las entidades federativas en sus portales gubernamentales del 27 de abril al 4 de mayo

---

<sup>42</sup> El ITDIF 2015 tiene como objetivo particular analizar el esfuerzo de las 32 entidades federativas en la armonización contable de la información fiscal y financiera presentada en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el informe del ejercicio y destino del gasto federalizado y los posibles reintegros, el Programa Anual de Evaluaciones y los resultados de las mismas, los Informes de Finanzas Públicas y de Deuda Pública, así como el seguimiento a los acuerdos de distribución de los recursos por Aportaciones y Participaciones Federales a municipios; finalmente, el contenido mínimo del Presupuesto ciudadano.

<sup>43</sup> Bloque I: Marco regulatorio; Bloque II: Costos Operativos; Bloque III: Marco Programático Presupuestal; Bloque IV: Rendición de Cuentas; Bloque V: Evaluación de Resultados, y Bloque VI: Estadísticas Fiscales.

de 2015. Los resultados se presentan en una escala de cero a 100 puntos, donde el nivel bajo considera el puntaje menor que 70.0, medio de 70.0 a 85.0 y alto 85.0 a 100.

Los resultados anuales del ITDIF muestran un avance en la transparencia fiscal en el ámbito nacional, al obtener un promedio de 81.21, calificado como un nivel de transparencia medio, que es el valor más alto del índice desde el año 2002.

Para el análisis del gasto federalizado, *Ar* evaluó la disponibilidad de los montos por Ramo 28 y Ramo 33 en el ciclo hacendario (planeación, presupuestación, ejercicio y rendición de cuentas). En el análisis se consideró que los criterios de distribución del Ramo 33 son establecidos por la LFPRH y los del Ramo 28 se determinan por la legislación estatal, de aquí la importancia de contar con la mayor información de los mecanismos de distribución de ambos.

El estudio sobre la transparencia del gasto federalizado mostró un avance en los bloques correspondientes al marco programático-presupuestal (III) y la rendición de cuentas (IV), integrados por criterios de análisis del gasto federalizado.

CUADRO 3.4  
FACTORES EVALUADOS EN LA TRANSPARENCIA FISCAL LOCAL, 2015

Bloque III Marco Programático-Presupuestal	Bloque IV Rendición de Cuentas
<p>- En las leyes de ingresos se revisa la especificación de cada uno de los fondos que componen los Ramos 28 y 33. El objetivo es disponer de los montos que cada estado <b>planea recibir</b> por parte de la federación, por cada uno de los fondos del Ramo 33 y del Ramo 28.</p> <p>- En los presupuestos de egresos se revisa la presentación de los montos por fondos que se <b>presupuesta serán transferidos</b> al conjunto de municipios. En el caso del Ramo 33 se revisan los montos totales por FISM-DF y FORTAMUNDF; por el Ramo 28, se revisan montos totales programados por el FGP, FFM, IEPS, ISAN, IEPS gasolina-diésel, FOFIE y cuando es pertinente el FEXHI. Los montos del Ramo 33 deben coincidir con los señalados en la ley de ingresos estatal. En el caso del Ramo 28, solo el FFM coincide con la ley de ingresos, el resto de fondos dependen de lo señalado en cada una de las leyes de coordinación fiscal estatal.</p> <p>- Los acuerdos de distribución de recursos federales a municipios, son documentos en los cuales se señalan <b>las bases, plazos y montos por ser entregados</b> a los municipios.</p> <p>Respecto del Ramo 33 se revisa la disponibilidad del acuerdo correspondiente al FORTAMUNDF; en el caso FISM-DF además de la disponibilidad se evalúa la inclusión en el documento de las fórmulas de distribución,</p>	<p>- En las cuentas públicas se busca la presentación de los <b>montos finalmente entregados</b> a cada uno de los ayuntamientos municipales. En el Ramo 33, montos por FISM-DF y FORTAMUNDF; por el Ramo 28, los montos por FGP, FFM, IEPS, ISAN y para la Cuenta Pública 2013 aún se revisó el monto por Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ITUV).</p> <p>- En los formatos únicos de aplicación de recursos federales del Ramo 33, es posible realizar el seguimiento del <b>ejercicio del dicho Ramo por proyecto</b>. En éstos se revisa que los estados incluyan en sus portales los formatos correspondientes a los 7 fondos estatales y 2 municipales del Ramo 33. En dichos formatos se especifica cada uno de los proyectos a los que se les asignaron recursos públicos, su ubicación geográfica, el tipo de recursos utilizados, el avance financiero (si el recurso está en etapa de presupuesto, comprometido, devengado, ejercido o pagado), así como el avance físico de cada obra o proyecto por trimestre.</p>

Bloque III Marco Programático-Presupuestal	Bloque IV Rendición de Cuentas
metodología, variables, montos estimados por municipio y calendarios de entrega. Por el Ramo 28 se revisa además de la disponibilidad, la metodología realizada para la distribución, variables, porcentajes por FGP y FFM, fórmulas, cálculos, montos estimados por FGP, FFM y otros fondos a cada municipio, así como calendarios de entrega.	

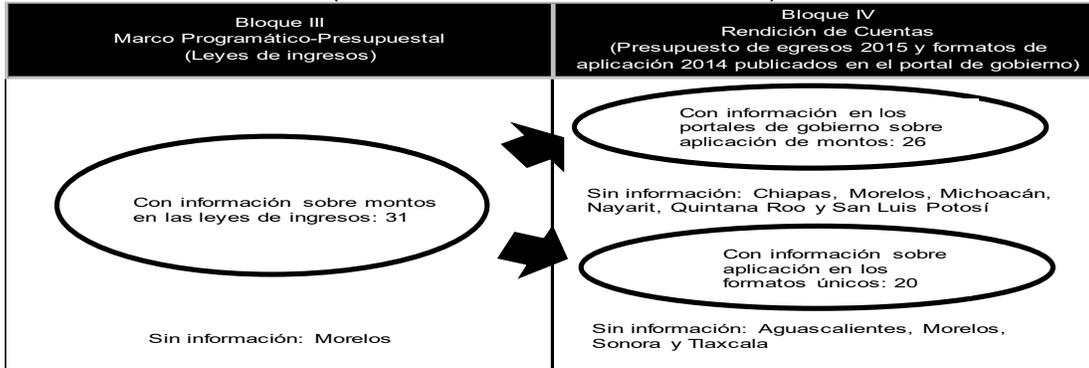
FUENTE: Ar. Información para decidir. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF 2015). Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, p.14.  
[Fecha de consulta: 9 de julio, 2015]  
Disponible en:  
<http://www.aregional.com/>

Los resultados para el Ramo 33 (que considera todos los fondos, incluyendo entre ellos los relacionados con el pago de la deuda) indican que las entidades federativas informan más sobre el origen de los recursos federalizados que de su ejercicio. Este resultado se obtuvo al revisar:

- ✓ La información de los fondos del Ramo 33 presentados en las leyes de ingresos estatales, sus presupuestos de egresos y los formatos únicos de aplicación.
- ✓ La disponibilidad de montos por ser entregados a cada municipio, según los acuerdos de distribución y su registro en sus cuentas públicas.

El esquema siguiente muestra los principales resultados sobre el análisis por bloques para las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los formatos de aplicación de recursos.

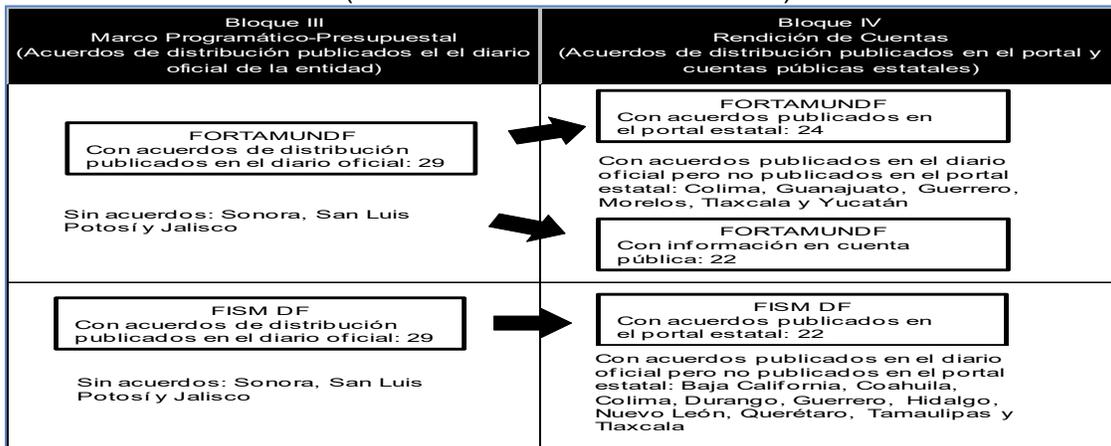
**ESQUEMA 3.3**  
**ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33**  
**LEYES DE INGRESOS 2015, PRESUPUESTO DE EGRESOS 2015**  
**Y FORMATOS DE APLICACIÓN DE RECURSOS 2014**  
**(Número de entidades federativas)**



FUENTE: Elaborado con base en:  
 Ar. Información para decidir. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades federativas (ITDIF 2015). Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, p.14.  
 [Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]  
 Disponible en:  
<http://www.aregional.com/>

Referente a la disponibilidad de la información sobre los recursos transferidos a los municipios, Ar analizó los fondos FORTAMUNDF (vinculado con el pago de la deuda estatal) y FAISDF. Los resultados se muestran en el esquema siguiente:

**ESQUEMA 3.4**  
**ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS**  
**DEL RAMO 33: FORTAMUNDF Y FAISDF**  
**(Número de entidades federativas)**



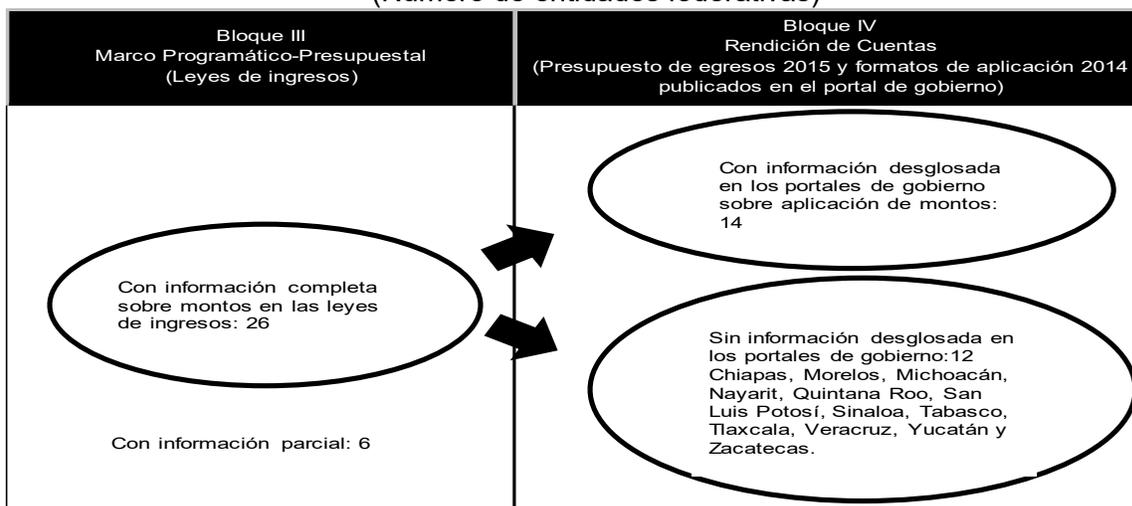
FUENTE: Elaborado con base en:  
 Ar. Información para decidir. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades federativas (ITDIF 2015). Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, pp.15 y 16.  
 [Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]  
 Disponible en: <http://www.aregional.com/>

Referente a los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales, Ar revisó lo siguiente:

- ✓ Que los montos de los fondos participables (FGP, FFM, IEPS, IEPS gasolina-diésel y FOFIE) estuvieran publicados en las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos.
- ✓ Que dichos montos estuvieran considerados en los acuerdos de distribución y en las cuentas públicas estatales.

Los resultados muestran que la disponibilidad de la información fiscal es menor en el Ramo 28 que en el Ramo 33, ya que sólo 26 entidades federativas presentan información parcial, y de ellas, únicamente 14 muestran información desglosada sobre el destino de los fondos participables (43.7% del total).

**ESQUEMA 3.5**  
**ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 28:**  
**FONDOS PARTICIPABLES**  
 (Número de entidades federativas)



FUENTE: Elaborado con base en:

Ar. Información para decidir. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades federativas (ITDIF 2015). Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, p.17.

[Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]

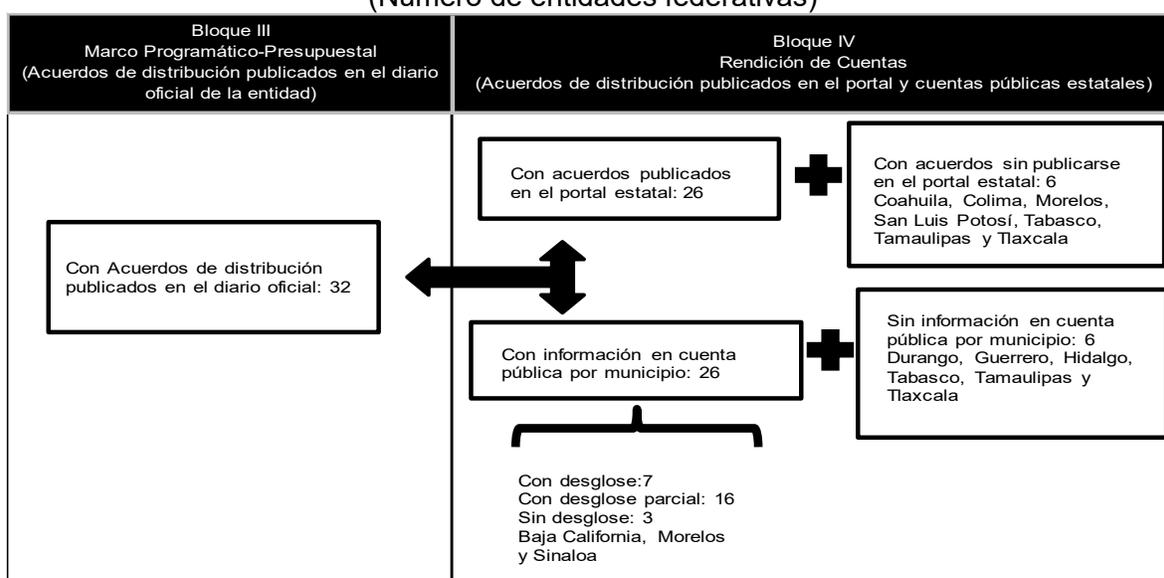
Disponible en:

<http://www.aregional.com/>

Fondos participables: FGP, FFM, IEPS, IEPS gasolina-diésel y FOFIE.

Referente a la disponibilidad de la información de los fondos participables, todas las entidades federativas cuentan con acuerdos, y aunque el número de entidades con acuerdos publicados en el portal y en Cuenta Pública coinciden (26), y representan el 81% nacional, no son las mismas entidades, y de ellas sólo, 7 presentan información desglosada en sus respectivas cuentas públicas (21.8% del total nacional).

**ESQUEMA 3.6**  
**ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 28:**  
**FONDOS PARTICIPABLES**  
**(Número de entidades federativas)**



FUENTE: Elaborado con base en:  
 Ar. Información para decidir. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades federativas (ITDIF 2015). Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, pp.17 y 18.  
 [Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]  
 Disponible en:  
<http://www.aregional.com/>  
 Fondos participables: FGP, FFM, IEPS, IEPS gasolina-diésel y FOFIE.

Se observa que las entidades que presentan información parcial o nula y que además registraron problemas de deuda con riesgo controlable o con riesgo alto (determinadas en el Capítulo Tres) son las siguientes:

- ✓ Ramo 33: Morelos, Nayarit, Quintana Roo y Michoacán.
- ✓ Ramo 28: Morelos, Nayarit, Zacatecas, Michoacán, Coahuila, Tamaulipas.

### 3.5 Desempeño financiero estatal

El Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas, 2015 (IDFEF), publicado anualmente por *Ar*, es un índice integral de la situación financiera de los gobiernos estatales y tiene por objetivo facilitar el análisis comparativo del desempeño financiero de las entidades federativas.

El IDFEF considera las prácticas relativas a los aspectos siguientes:

- ✓ Administración eficiente del gasto.
- ✓ Recaudación de ingresos propios.
- ✓ Administración de la deuda.
- ✓ Generación de ahorro interno.

Para el análisis el IDFEF considera la información disponible en las cuentas públicas estatales y la emitida por las agencias calificadoras. Es un índice integrado a su vez de 5 indicadores compuestos<sup>44</sup>.

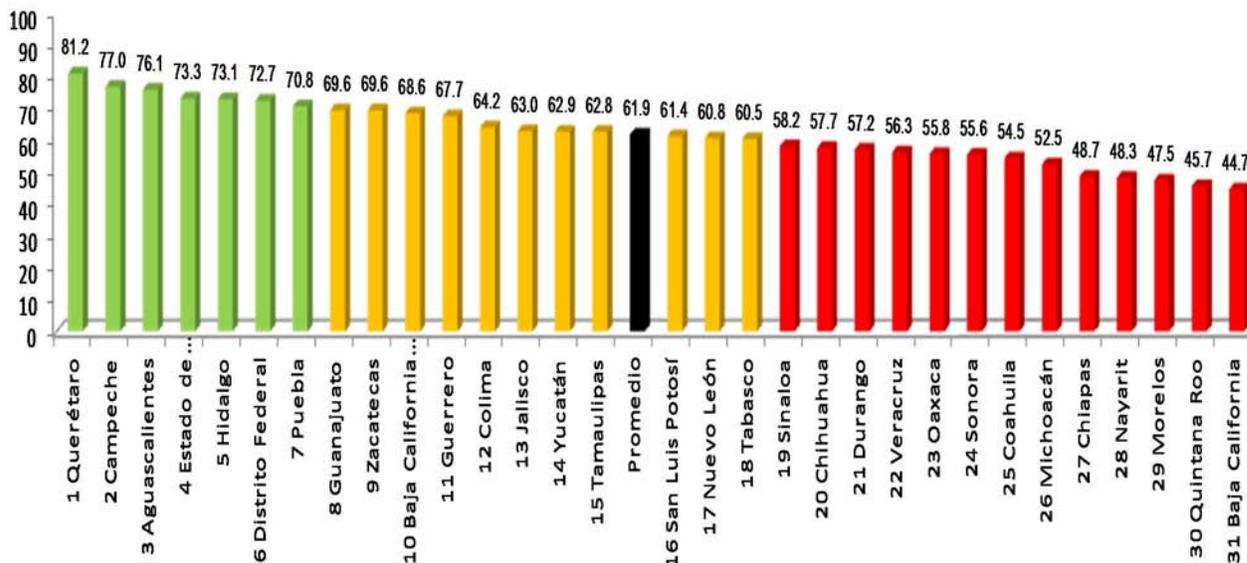
El IDFEF tiene una escala de cero a 100 puntos, donde valores de cero a 60 puntos indican un desempeño financiero bajo; de 60 a 70 puntos un desempeño financiero medio y más de 70 puntos un desempeño alto. El índice excluye a Tlaxcala por no disponer de información.

Los resultados y la posición nacional se muestran en el gráfico siguiente:

---

<sup>44</sup> Indicador Compuesto de la Capacidad para Generar Ingresos; Indicador Compuesto de Endeudamiento; Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa; Indicador Compuesto de Equilibrio Financiero e Indicador Compuesto de la Capacidad de Inversión.

GRÁFICA 3.3  
 ÍNDICE DE DESEMPEÑO FINANCIERO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2015  
 (Puntos)



FUENTE: Elaborado con base en:  
 Ar. Información para decidir. Índice de Desempeño Financiero de las Entidades federativas (IDFEF), 2015.  
 Resumen Ejecutivo. Marzo 2015, pp.17 y 18.  
 [Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]  
 Disponible en:  
<http://www.aregional.com/>  
 Los Fondos participables son: FGP, FFM y FOFIE, así como los recursos recaudados vía IEPS e IEPS gasolina-diésel.

Las puntuaciones tienen una variación de 36.5 puntos entre la más alta y la más baja. El promedio nacional se sitúa en la clasificación de desempeño medio. El análisis indica que poco más de la mitad de las entidades federativas tiene puntuaciones por debajo del promedio (61.9).

Las características de las entidades con mejor desempeño financiero son las siguientes:

- ✓ Generaron ahorro interno o tuvieron déficits primario y financiero menores (Querétaro, Aguascalientes y Estado de México).
- ✓ Presentaron una administración buena de su endeudamiento (Querétaro, Campeche y Estado de México).
- ✓ Aumentaron sus ingresos propios o aumentaron su base tributaria (Querétaro, Campeche, Distrito Federal y Estado de México).
- ✓ Tuvieron alto control de sus gastos administrativos (Querétaro, Campeche y Aguascalientes).

- ✓ Mantuvieron niveles de inversión financiados con ingresos propios (Querétaro, Campeche, Aguascalientes y Estado de México).

Por otro lado, las entidades con el desempeño financiero más bajo, presentaron las características siguientes:

- ✓ Alto gasto operativo (Baja California y Quintana Roo).
- ✓ Baja recaudación de ingresos propios (Baja California y Morelos).
- ✓ Déficits primario y financiero altos (Baja California, Quintana Roo y Morelos).
- ✓ Alto endeudamiento (Baja California y Quintana Roo).
- ✓ Bajos niveles de inversión (Morelos).

El IDFEF 2015 destaca que 7 entidades federativas retrocedieron en sus posiciones nacionales respecto del estudio previo: Morelos, Tamaulipas, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Baja California, y Baja California Sur (-18, -11, -8, -7, -6, -5 y -5, respectivamente). Las razones de estos descensos son las siguientes:

- ✓ Déficits primarios y financieros financiados con deuda de corto y largo plazo.
- ✓ Baja captación de ingresos propios en algunos de ellos.
- ✓ Aumento de sus gastos operativos.
- ✓ Tienen limitada generación de ahorro interno, lo que restringió su flexibilidad financiera.
- ✓ Aumento rápido de su endeudamiento, especialmente en Morelos y Quintana Roo.

El estudio concluye que los resultados del IDFEF 2015 muestran que las posiciones de los estados corresponden a sus esfuerzos individuales por mejorar su situación financiera.

### **3.6 Los desastres naturales: Antecedentes y efectos financieros**

En el análisis del aumento acelerado de la deuda subnacional, a partir de 2008, destacan los factores externos (crisis financiera y sus efectos en la deuda), los estructurales (vulnerabilidad de la RFP ante la menor recaudación), los factores discrecionales (cantidad y calidad de la información fiscal) y de desempeño financiero (por debajo del promedio). A ellos se adicionan también factores

contingentes derivados de desastres naturales. Estos tienen un comportamiento aleatorio y sus efectos en la población requieren de asistencia social y económica. México presenta con frecuencia fenómenos naturales causantes de erogaciones, los cuales han repercutido en las finanzas públicas federal y estatales.

Con la finalidad de auxiliar a la población, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) opera el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que al contar con recursos para reconstruir viviendas y reparar la infraestructura, coadyuva en las finanzas locales al cubrir totalmente los costos de reconstrucción en el Estado o disponerles hasta el 50% de la infraestructura a reparar. El FONDEN no otorga liquidez, sino que provee los insumos e instruye a los proveedores para realizar la entrega.

A partir de los problemas causados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 y la mayor frecuencia y magnitud de fenómenos climatológicos en México, fue necesario un diálogo nacional sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y en ese mismo año se creó la Comisión Nacional para la Reconstrucción (CNR). La comisión contaba con 6 comités de apoyo:

- ✓ Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México.
- ✓ Comité de Descentralización.
- ✓ Comité de Asuntos Financieros.
- ✓ Comité de Auxilio Social.
- ✓ Comité de Auxilio Internacional.
- ✓ Comité de Prevención de Seguridad Civil.

Para auxiliar a la CNR, por un acuerdo el 9 de octubre de 1985, fue creando el Comité de Seguridad Civil, para estudiar y proponer acciones de seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana en caso de desastre natural o provocado por el hombre.

A partir de ello, surgió el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en las entidades federativas, el cual tiene por objetivo el garantizar la adecuada predicción, prevención, protección y auxilio de la población.

Cuando el SINAPROC resulta insuficiente para atender a la población interviene el gobierno federal. De esta forma, en 1996 el Gobierno Federal instauró dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el instrumento interinstitucional Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos financieros sin comprometer otros presupuestos ni programas públicos aprobados y para hacer más eficiente la administración de los recursos, y en la medida de lo posible, el cumplimiento de los programas de desarrollo regional del país.

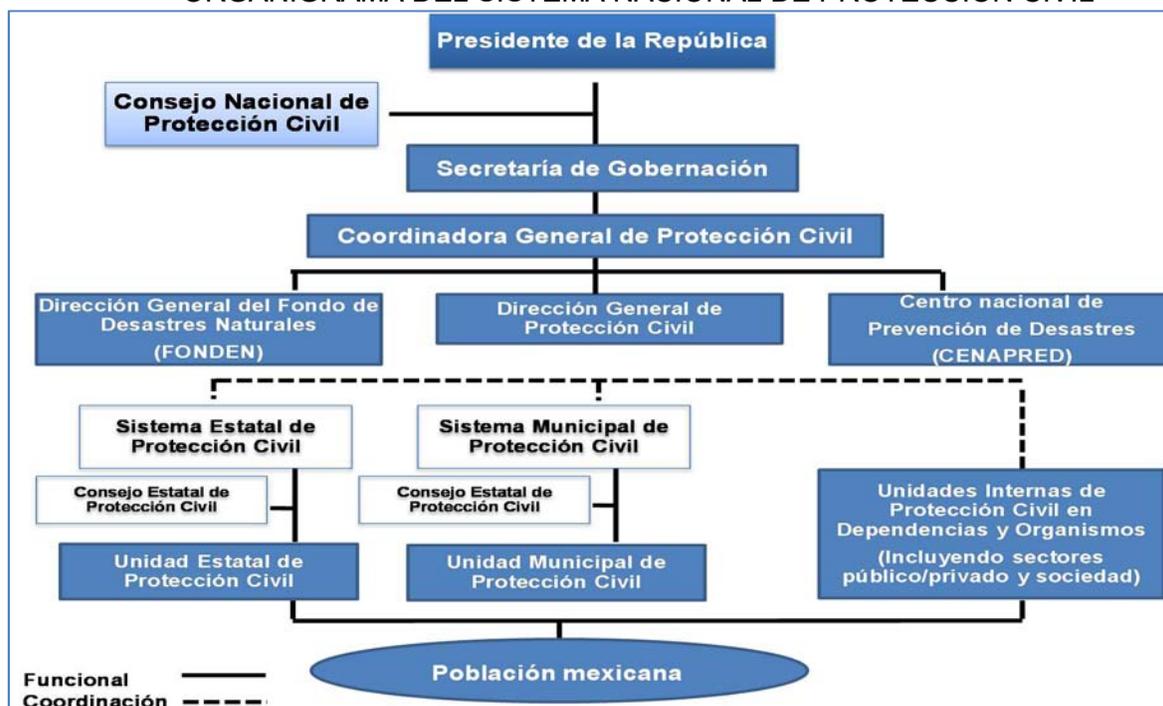
Las contingencias surgidas en 2005 por el Huracán Emily y la insuficiencia presupuestaria para enfrentarlas, causaron la necesidad de establecer el 30 de marzo de 2006, en la LFPRH (artículos 30 y 37) un porcentaje anual fijo para el FONDEN no menor del 0.4% del gasto programable del presupuesto federal (equivalente a aproximadamente 800 millones de dólares), administrado por la SEGOB.

Este fondo federal se encarga de aportar apoyos complementarios y subsidiar los recursos destinados a la atención de desastres naturales<sup>45</sup> para disminuir la carga financiera de las dependencias y entidades, tanto federales como estatales.

---

<sup>45</sup> Incluye fenómenos hidrometeorológicos, incendios forestales y eventos geológicos.

**ESQUEMA 3.7  
ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**



FUENTE: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña, p. 15.  
[Fecha de consulta: 17 de julio, 2015]  
Disponible en:  
[http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden\\_versionEsp.pdf](http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden_versionEsp.pdf)

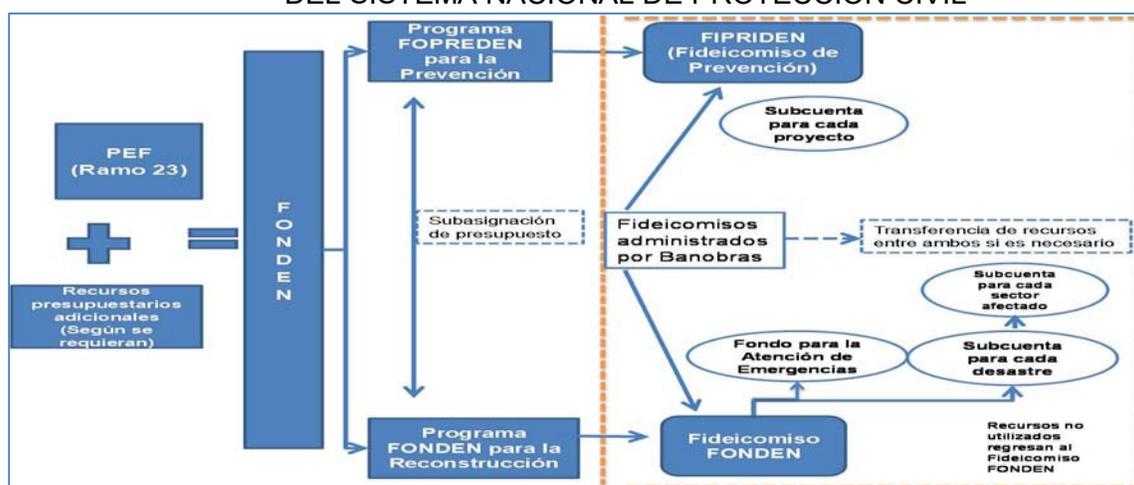
Los componentes presupuestarios del FONDEN son el preventivo y el de reconstrucción. El primero considera el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)<sup>46</sup> con el Fideicomiso Preventivo de Desastres Naturales (FIPRIDEN); y el segundo<sup>47</sup> con el Fideicomiso FONDEN, que a su vez contiene un Fondo para la Atención de Emergencias. Para acceder a los recursos del

<sup>46</sup> El FOPREDEN es un instrumento que proporciona recursos para apoyar las actividades de identificación y evaluación de peligros, vulnerabilidad o riesgos; actividades de reducción de riesgos de desastres y mitigación; desarrollo de capacidades comunitarias en torno a la prevención de desastres y de autoprotección. Es el apoyo del gobierno federal a la población afectada por medio de despensas alimenticias, agua potable, medicamentos, etc. El FIPRIDEN es el fideicomiso público operado por BANOBRAS por el cual se canalizan los recursos que provienen del FOPREDEN para actividades preventivas (previamente autorizadas).

<sup>47</sup> El Programa FONDEN para la Reconstrucción aporta recursos financieros para la recuperación y reconstrucción de vivienda de población de bajos ingresos; asistencia de emergencia para aquella que sufrió los efectos de un desastre natural y para la recuperación y reconstrucción de infraestructura pública no asegurada. El Fideicomiso FONDEN es operado por BANOBRAS por el que se canalizan los recursos del Programa FONDEN para la Reconstrucción. El Fondo para la Atención de emergencias FONDEN es financiado a través del Fideicomiso FONDEN para la adquisición de insumos inmediatos que necesite la población afectada por un desastre natural. Fue creado el 25 de noviembre de 2010.

FOPREDEN es necesaria la declaratoria de emergencia<sup>48</sup> que emite la Coordinación General de Protección Civil (CGPC) y una vez atendida esta etapa y realizando una evaluación de daños, los gobiernos estatales y titulares de dependencias federales pueden solicitar recursos del FONDEN para la etapa de reconstrucción.

ESQUEMA 3.8  
ORGANIGRAMA DE LOS RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES  
DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



FUENTE: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña, p. 22.  
[Fecha de consulta: 17 de julio, 2015]  
Disponible en:  
[http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden\\_versionEsp.pdf](http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden_versionEsp.pdf)

Para tener acceso a los recursos del FONDEN para la Reconstrucción es necesario que las dependencias o entidades federativas soliciten la declaratoria de desastre<sup>49</sup> a la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC). La CNPC solicita un dictamen a la Instancia Técnica Facultada<sup>50</sup> para corroborar el desastre natural en al menos un municipio, y una vez con la confirmación, se presenta una solicitud

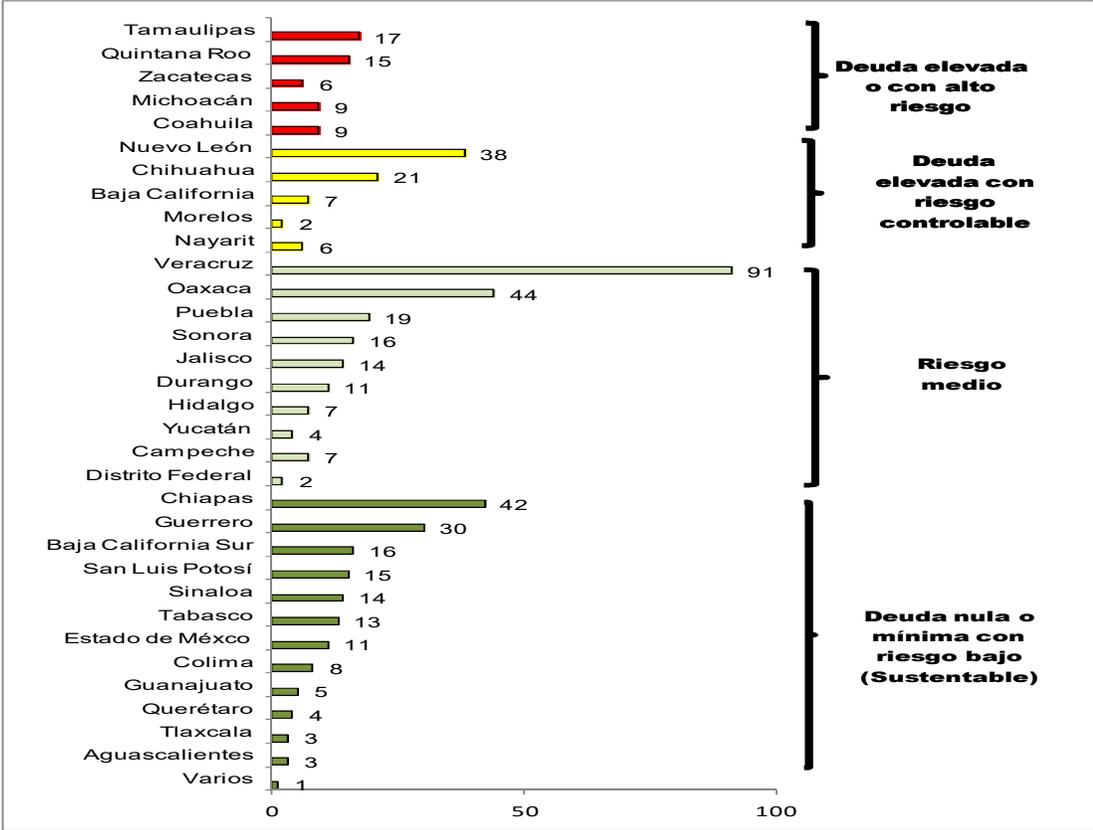
<sup>48</sup> La declaratoria de emergencia es la forma en que la SEGOB reconoce que un estado o municipio se encuentra en peligro inminente de ser afectado por un fenómeno natural. La SEGOB destina recursos del FONDEN para atender la vida y la salud de la población, con alimentos, medicinas y artículos de higiene personal.

<sup>49</sup> Que se emite si el evento excede la capacidad operativa y financiera de la entidad federativa afectada.

<sup>50</sup> Las comisiones facultadas son: Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

de declaratoria de desastre<sup>51</sup> mediante su publicación en el DOF por parte de la SEGOB. Durante los años 2000 al 2014 se han publicado en el DOF 510 declaratorias de desastre natural, de las cuales destacan Veracruz con 91 (18%), Oaxaca 44 (9%) y Chiapas 42 (8%).

GRÁFICA 3.4  
DECLARATORIAS DE DESASTRE NATURAL, 2000-2014  
(Número)



FUENTE: SEMARNAT. Declaratorias publicadas en el DOF  
[Fecha de consulta: 17 de julio, 2015]  
Disponible en:  
[http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?PG\\_REQTYPE=REDIRECT&PG\\_MRsaved=false&PG\\_Func=GETBINARY&PG\\_File=ygpjdcru.pdf](http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?PG_REQTYPE=REDIRECT&PG_MRsaved=false&PG_Func=GETBINARY&PG_File=ygpjdcru.pdf)

En el mismo periodo más del 80% de los recursos federales por desastres fueron destinados a 11 entidades federativas: Veracruz (23.6%), Tabasco (10.1%), Nuevo León (9.4%), Chiapas (9.3%), Guerrero (8.9%), Oaxaca (6.3%), Baja

<sup>51</sup> La declaratoria de desastre es la forma en que la SEGOB reconoce que un fenómeno natural y que éste ha dañado viviendas y los servicios públicos. Los recursos se orientan a reconstruir la infraestructura y restablecer los servicios públicos.

California Sur (4.2%), Hidalgo (3.8%), Baja California (2.3%), Chihuahua (2.1%) y Quintana Roo (2.0%), y de ellas, 1 entidad presenta deuda con riesgo alto (Quintana Roo), y 2 riesgo controlable (Baja California y Chihuahua).

CUADRO 3.5  
GASTO FEDERAL AUTORIZADO CON CARGO AL RAMO 23  
Y AL FIDEICOMISO FONDEN POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad Federativa	Tipo de deuda	2000-2014	
		(Millones de pesos)	Porcentaje
Veracruz	Deuda con riesgo medio	25,999.4	23.6
Tabasco	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	11,090.9	10.1
Nuevo León	Deuda elevada con riesgo controlable	10,304.0	9.4
Chiapas	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	10,270.3	9.3
Guerrero	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	9,776.9	8.9
Oaxaca	Deuda con riesgo medio	6,967.9	6.3
Baja California Sur	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	4,590.9	4.2
Hidalgo	Deuda con riesgo medio	4,197.1	3.8
Baja California	Deuda elevada con riesgo controlable	2,483.5	2.3
Chihuahua	Deuda elevada con riesgo controlable	2,268.3	2.1
Quintana Roo	Deuda elevada con riesgo alto	2,241.9	2.0
Yucatán	Deuda con riesgo medio	2,104.8	1.9
Tamaulipas	Deuda elevada con riesgo alto	1,936.5	1.8
Sinaloa	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	1,875.4	1.7
Coahuila	Deuda elevada con riesgo alto	1,667.1	1.5
Puebla	Deuda con riesgo medio	1,628.9	1.5
Michoacán	Deuda elevada con riesgo alto	1,456.3	1.3
Sonora	Deuda con riesgo medio	1,354.0	1.2
Durango	Deuda con riesgo medio	1,180.5	1.1
Jalisco	Deuda con riesgo medio	1,179.7	1.1
Campeche	Deuda con riesgo medio	1,050.7	1.0
Colima	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	1,036.2	0.9
Estado de México	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	778.5	0.7
San Luis Potosí	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	655.9	0.6
Nayarit	Deuda elevada con riesgo controlable	580.8	0.5
Guanajuato	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	382.1	0.3
Querétaro	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	287.2	0.3
Morelos	Deuda elevada con riesgo controlable	246.8	0.2
Zacatecas	Deuda elevada con riesgo alto	213.9	0.2
Aguascalientes	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	173.1	0.2
Distrito Federal	Deuda con riesgo medio	107.7	0.1
Tlaxcala	Deuda nula o mínima con riesgo bajo	57.9	0.1
<b>Total</b>		<b>110,145.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado con base en: SHCP. Presupuesto 2000-2014

[Fecha de consulta: 18 de julio, 2015]

Disponible en:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/19/r19\\_afpe1923.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/19/r19_afpe1923.pdf)

## **Capítulo Cuarto**

# **Federalismo fiscal y equidad**

SIN TEXTO

## 4.1 Pacto fiscal: Ventajas y desventajas

En los últimos años se ha observado una tendencia a descentralizar el gasto del gobierno central hacia los gobiernos locales, así como a otorgarles mayores potestades tributarias. El SNCF cambió sustancialmente el esquema de participaciones de los ingresos federales (de uno de impuesto por impuesto) a otro equivalente a una participación en el total de los ingresos por impuestos federales. No obstante, los gobiernos estatales y municipales argumentan que reciben menos de lo que aportan y que la federación requiere más recursos para equilibrar las cuentas públicas. Algunos autores que consideran que la proporción de aportaciones y participaciones ha sido prácticamente la misma, con cantidades desiguales (Amieva-Huerta, 2004: 316).

El Estado ha dispuesto un marco jurídico hacendario federal, estatal y municipal, donde las tres esferas deben procurar la sustentabilidad financiera, fiscal y económica de sus haciendas públicas (solvencia). La sustentabilidad financiera tiene tres dimensiones interrelacionadas.

ESQUEMA 4.1  
SUSTENTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

Financiera	Fiscal	Económica
Capacidad de contar con los recursos para afrontar permanentemente los compromisos de pago de deuda y sus accesorios sin incurrir en la renegociación de deuda o en la moratoria de pago.	Capacidad de generar los recursos fiscales suficientes para no incurrir en un incremento en el déficit fiscal que requiera ajustes fiscales significativos.	Capacidad de cumplir con los compromisos en la provisión de bienes y servicios públicos permanentemente, sin que éstos se vean afectados en cantidad o calidad.

FUENTE: Livier de la O Hernández/García Sotelo, Supuestos de Riesgo para la Deuda Pública (Revista bimestral) No. 177, julio-agosto 2012. Federalismo Hacendarios, p. 39.  
Disponibile en: <http://www.indetec.gob.mx/Archivos/fmDescarga.aspx?ID=17>  
[Fecha de consulta: 27 de julio, 2015]

La centralización fiscal se remite a las responsabilidades fiscales del sector público. Richard Musgrave establece que las funciones del gobierno son en esencia tres:

- 1) Asignación: Provisión de bienes públicos (luz, agua potable, drenaje, limpia, tratamiento y disposición final de residuos, etcétera).
- 2) Estabilización: El manejo de la política fiscal y monetaria para lograr o mantener niveles de empleo, estabilidad de precios y crecimiento del producto, entre otros.
- 3) Distribución de la riqueza (equidad).

Richard Musgrave y W. Oates coincidieron en que las funciones de asignación y estabilización de recursos son responsabilidad del gobierno federal y la asignación y distribución final de bienes y servicios de los gobiernos locales (en el ámbito jurídico-territorial).

Un argumento en favor de la descentralización es que ésta promueve la eficiencia económica, ya que los gobiernos locales son los que otorgan los bienes y servicios a la sociedad y por tanto, requieren de mayor autonomía en sus finanzas públicas, en el diseño de políticas públicas y en sus decisiones.

Los argumentos más relevantes en contra de la descentralización son los siguientes:

- 1) Puede generar déficits fiscales por la baja recaudación local y los altos gastos que deben cubrirse para atender los compromisos económicos. Esto puede tener efectos crónicos en la deuda.
- 2) Un diseño inadecuado de transferencias federales puede causar una baja recaudación local, lo que conlleva al endeudamiento estatal y municipal.

Existe una tendencia internacional hacia la descentralización; sin embargo, el SNCF en México continúa altamente centralizado. El reto para lograr una descentralización efectiva en cuanto a las responsabilidades y facultades de los estados y municipios requiere de los dos elementos siguientes:

- ✓ Elevar el grado de responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales a través de la profundización de colaboración administrativa, para aumentar la presencia fiscal de los gobiernos locales.
- ✓ Los esquemas de Colaboración Administrativa deben resolver los problemas operativos derivados de la fragmentación de las funciones tributarias entre los órdenes de gobierno, e impulsar una mayor profundización de la colaboración a otras áreas.

Un rasgo del federalismo fiscal mexicano es la dependencia financiera que las entidades federativas tienen del gobierno federal, el cual aumentó a partir de 1997, cuando el sistema de participaciones se complementó con el de las aportaciones federales. La dependencia financiera en que incurren las entidades federativas del país se obtiene del cociente que resulta de dividir las transferencias condicionadas y no condicionadas (que el gobierno central asigna a las haciendas públicas locales) entre sus ingresos totales.

La ASF, en la auditoría denominada *Gasto Federalizado, Desarrollo Regional y Deuda Pública Subnacional* de su informe de la Cuenta Pública 2013, observó que el Programa de Impulso al Desarrollo Regional omite estudios de impacto regional, carece de indicadores para evaluar las acciones de desarrollo y fortalecimiento regional, y que no hay evidencia de la promoción de infraestructura y operación de sistemas de información.

La ASF también comentó que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018) publicado en mayo de 2013, no se han incluido los programas presupuestarios de desarrollo regional de esa cuenta pública revisada (2013). La SHCP informó a la ASF que no hay recursos etiquetados para el programa y que los recursos se reportan conforme a la LFPRH, artículo 28 y el reglamento de la LFPRH, por lo que la SHCP mencionó que no existe obligación de incorporar en la

clave presupuestaria campos relativos al desarrollo regional. Un resultado relevante es que la normativa aplicable no prevé la integración de dicha información<sup>52</sup>.

El PND 2013-2018 señaló también que la centralización de recursos y los mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno, han causado grandes diferencias entre regiones y localidades. Por ello, en el PND el Poder Ejecutivo consideró estratégico impulsar la participación estatal y municipal mediante acciones de política, entre ellas, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>53</sup>.

En la misma revisión de la ASF se destacó una desventaja del tratamiento de la deuda subnacional y consideró que no es competencia de la SHCP el seguimiento y evaluación de la sustentabilidad de la deuda subnacional.

La ASF consideró pertinente la pronta aprobación del *Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sustentable de las finanzas públicas en la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal*.

La ASF propuso establecer un sistema de alertas tempranas sobre el manejo de la deuda, que permita regular de forma responsable el financiamiento y se reduzca el riesgo de moratoria en el largo plazo<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 Secretaría de Hacienda y Crédito Público Gasto Federalizado, Desarrollo Regional y Deuda Pública Subnacional Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-06100-02-0474, pp. 43-45.

Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0474\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0474_a.pdf)  
[Fecha de consulta: 27 de julio, 2015]

<sup>53</sup> Disponible en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

<sup>54</sup> Para fortalecer el proyecto anterior, la ASF considera oportuno “modificar la LGCG y el Reglamento Interior de la SHCP, a fin de que se definan las responsabilidades, competencias, coordinación y comunicación entre las unidades administrativas que determine la SHCP, para cumplir el artículo 15, último párrafo de la ley señalada (LGCG).”

ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Gasto Federalizado, Desarrollo Regional y Deuda Pública Subnacional Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-06100-02-0474, p. 61.

Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0474\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0474_a.pdf)  
[Fecha de consulta: 27 de julio, 2015]

Respecto del sistema de alertas tempranas del manejo de la deuda subnacional, la ASF observó que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) no cuenta con un análisis específico sobre el impacto del quebranto de instituciones bancarias que financian a las entidades federativas y municipios.

En el informe de auditoría menciona que la CNBV trabaja en un modelo de riesgo sistémico, a partir del cual se podrá analizar la interconexión entre las instituciones a través de sus operaciones en instrumentos derivados y préstamos interbancarios, y espera contar con resultados robustos para el primer trimestre de 2016.

## **4.2 Equidad: Áreas de riesgo por funciones**

El federalismo fiscal y la consecuente sustentabilidad de la deuda pública subnacional muestran diferencia de cifras entre documentos presupuestarios que incide en el desarrollo regional.

En este apartado se presentan los principales resultados de la distribución de recursos federales (mediante el Ramo 33) en la equidad de las entidades federativas y en las finanzas estatales y municipales.

Con base en la asignación de recursos del PEF 2015 (por tamaño del monto), se presenta el análisis por función de los 8 fondos integrantes del Ramo 33.

**CUADRO 4.1**  
**APORTACIONES FEDERALES MEDIANTE EL RAMO 33**  
**PEF APROBADO 2014 Y 2015**  
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

Concepto	PEF		Variación	
	2014	2015	Nominal	Real
Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE)	339.6	377.1	37.5	7.4
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	72.0	77.8	5.8	4.5
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)	58.7	59.3	0.6	-2.3
Infraestructura Social (FAIS)	57.9	58.5	0.6	-2.3
Fortalecimiento de las Entidades federativas (FAFEF)	32.1	32.4	0.3	-2.3
Aportaciones Múltiples (FAM)	18.6	18.8	0.2	-2.3
Seguridad Pública (FASP)	7.9	8.2	0.3	0.0
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	5.9	6.1	0.3	1.1
<b>Total</b>	<b>592.7</b>	<b>638.2</b>	<b>45.6</b>	<b>4.1</b>

FUENTE: CEFP 2015.. Nota Informativa. 30 de enero 2015. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Gasto Federalizado, p. 9.

Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/enero/notacefp0032015.pdf>

[Fecha de consulta: 29 de julio, 2015]

Notas:

El FONE (denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB de 1992 a 2013) incluye los recursos del Ramo 25 (Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal) y Previsiones para Servicios Personales para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal., para el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto de Operación y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (el FAEB cambió a FONE a partir de la reforma a la LCF artículo 25, publicada en el DOF el 9 de diciembre de 2013).

FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

FORTAMUN: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

## 4.2.1 Educación

El antecedente del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)<sup>55</sup> es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) implementado en 1992, con la desconcentración educativa a través del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. El sistema federal

<sup>55</sup> El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) a partir de 2014 cambió de denominación por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

ASF. Análisis de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Primer Trimestre 2015, p. 28.

Disponible en: <http://asf.gob.mx>

[Fecha de consulta: 3 de agosto, 2015]

para la educación básica de los Estados y municipios comprende las pequeñas localidades rurales, a través del FAEB<sup>56</sup> a partir de 1998; mientras que para el Distrito Federal, los servicios educativos son financiados mediante el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. A partir del ejercicio fiscal 2014 se denomina FONE.

Los recursos del FONE se refieren principalmente a prestar los servicios de educación inicial, educación indígena, especial, normal y de maestros. La ASF observó que la LCF es genérica en cuanto a la aplicación de los recursos para estos rubros y cerca del 95% de los recursos del FONE se destinan a pago de nómina y personal de honorarios.

El marco legal para la asignación de recursos del FAEB excluía un mecanismo de equidad, pero en la reforma del artículo 27 de la LCF, publicada en el DOF en diciembre de 2007, fue modificada la fórmula de distribución, que considera dos fuentes: los recursos asignados a las entidades federativas en el ejercicio anterior y un incremento presupuestal con la estructura siguiente: 50% de la matrícula pública en educación básica, 20% del gasto total en educación, 20% del gasto estatal de educación y 10% del índice de calidad educativa.

De acuerdo con la ASF, la fórmula presenta problemas de equidad, ya que el primer componente (recursos asignados en el ejercicio anterior) no considera los incrementos salariales, lo que además impacta negativamente en las finanzas públicas estatales.

Otro problema de equidad, de acuerdo con la misma fuente, se presenta en la práctica con el 10% del índice de calidad educativa. No se aplica el índice y este porcentaje se adiciona a la matrícula de educación pública para llegar así al 60%,

---

<sup>56</sup> La LCF, en el artículo 26, establece que el objetivo del FAEB es otorgar los recursos económicos complementarios a las entidades federativas para apoyarlas en el ejercicio de sus atribuciones establecidas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

lo anterior beneficia más a aquellas entidades federativas con mayor matrícula y al excluirse el índice, se excluye el resultado del esfuerzo educativo (índice educativo).

La transferencia de recursos mediante el FONE no es registrada en cuentas bancarias exclusivas, sino que las cuentas concentran recursos de diversas fuentes, lo que impide su fiscalización por la federación. Esto ocurre con alta frecuencia, ya que las entidades federativas, en uso de sus atribuciones, registran los recursos federales como recursos propios.

*El Acuerdo número 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), fue publicado por la federación el 26 de febrero de 2009 para reglamentar el ejercicio de los recursos del FAEB. En opinión de la ASF, el acuerdo fue emitido sin considerar la opinión de las entidades federativas.*

Referente a las estadísticas educativas, el registro del personal comisionado al sindicato y a otras dependencias está desactualizado, a esto se suma el personal anteriormente comisionado, jubilado, con licencia y el homologado, por lo que el destino de los recursos del actual FONE es impreciso.

La doble negociación salarial con las secciones sindicales, no reconocidas por la SEP, genera presiones adicionales en las finanzas públicas estatales, lo que además impacta negativamente en la equidad, ya que esos recursos adicionales implican desatender otras necesidades locales.

#### **4.2.2 Servicios de Salud**

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)<sup>57</sup> fue creado por la federación en 1998 con la incorporación del Capítulo V *De los Fondos de*

---

<sup>57</sup> De acuerdo con la LCF, artículo 29, el objetivo del FASSA, es proporcionar recursos económicos complementarios a las entidades federativas y el Distrito Federal, para otorgar los servicios de salud a personas no derechohabientes, en los términos de la Ley General de Salud, artículos 3, 13 y 18.

*Aportaciones Federales* para dar certidumbre a la desincorporación de los servicios de salud, certidumbre jurídica y soporte financiero.

La atención de los servicios de salud fue mayormente dispuesta a través del FASSA del periodo 1998-2001, y a partir de la configuración del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y su mecanismo operador denominado Seguro Popular<sup>58</sup> en 2001, el financiamiento del FASSA, asevera la ASF, ha dejado de ser un esquema de atención a la población abierta para convertirse en una fuente de financiamiento del SPSS.

La población objetivo del FASSA (y ahora del Seguro Popular), es aquella que no tiene acceso a los servicios de salud y seguridad social que proporcionan instituciones como el IMSS, ISSSTE, PEMEX, entre otras. La relevancia del FASSA en la equidad radica en su apoyo a la población que carece de seguridad social, ya que la salud es un derecho fundamental de la Constitución Federal.

Los recursos anuales para el FASSA se realizan mediante una fórmula que considera el monto asignado el ejercicio anterior (componente inercial), la plantilla de personal y el ajuste por inflación. Cabe señalar que cerca del 90% de los recursos del FASSA se destinan al pago de personal federalizado<sup>59</sup>, homologado<sup>60</sup>, regularizado<sup>61</sup> y por honorarios.

El FASSA tiene cuatro componentes, que la Secretaría de Salud recomienda sean atendidas por las entidades federativas. Los componentes son los siguientes:

- ✓ **Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad:** Son las acciones o programas de salud colectivos, ambientales, de regulación, incluye el control

---

<sup>58</sup> El Seguro Popular fue creado por la Federación con la adición del artículo 7 bis de la Ley General de Salud (LGS). La LGS en el artículo transitorio décimo segundo establece que cuando cada entidad federativa celebre el Acuerdo de Coordinación con la Secretaría de Salud para participar en el Seguro Popular, el FASSA se usará para financiar los recursos que el Gobierno Federal debe destinar al SPSS.

El mismo artículo transitorio dispone dejar sin efecto las disposiciones relativas al FASSA, contenidas en la LCF, artículos 25 (fracción II), 29, 30 y 31, continuando con la atención de las familias no aseguradas por el SPSS.

<sup>59</sup> Es el personal al que la Federación pagaba antes y después de la descentralización del recurso que se realizó en el periodo 1996 a 1998.

<sup>60</sup> Es el personal que las entidades federativas pagan con sus recursos propios, con un salario menor que el del personal federalizado, por lo que para homologar los sueldos, la Federación otorga la parte faltante por medio del FASSA.

<sup>61</sup> Se refiere al personal que las entidades federativas contrataron con la entrada del Seguro Popular, el cual se regularizó de 2007 a 2009, priorizando aquellos en servicio al paciente.

sanitario de bienes y servicios y la instrumentación del marco regulatorio de la atención a la salud, vigilancia epidemiológica, atención de desastres, y educación/promoción de la salud.

- ✓ Prestación de Servicios de Salud a la Persona: Son los servicios que se prestan en la unidad de atención y que las personas solicitan espontánea o explícitamente (interacción directa del médico o personal paramédico con el paciente).
- ✓ Generación de Recurso para la Salud: Son los medios utilizados tanto en la producción de bienes, como en la generación y aprovechamiento óptimo de los recursos para la salud.
- ✓ Rectoría del Sistema de Salud: Se basa en la Ley de Salud Estatal que establece la creación de su propio Sistema Estatal de Salud, en atención de sus prioridades locales de salud, pero en el marco de las políticas y prioridades nacionales, establecidas por la Secretaría de Salud federal (Rector del Sistema Nacional de Salud).

El esquema jurídico del FASSA no sólo presenta problemas de implementación (falta de alineación entre la normativa y los lineamientos); también en la población objetivo por atender, ya que la cifra de la población objetivo de 2011 superó a la registrada en el Censo General de Población y Vivienda 2010. Esto implica que al sumar a las personas afiliadas a los servicios de salud del IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX, Seguro Popular y Servicios Estatales de Salud, ese total rebasa a la población del país, lo que implica doble afiliación de algunos derechohabientes.

En la LCF, artículo 49, y en el PEF se establece que los recursos del FASSA deben ser entregados con oportunidad por las secretarías de finanzas (u homólogos) a los sistemas de salud estatales; sin embargo, éstos son tardíos y en algunas ocasiones hasta condicionados.

Las entidades federativas no informan a la Federación sobre la cantidad y tipos de plazas en áreas médicas, paramédicas y similares; tampoco informan sobre los proveedores de servicios subrogados y pagados con recursos del FASSA.

Referente a los medicamentos, la equidad es muy baja, ya que por lo general hay desabasto de medicamentos e insumos médicos, también mucho medicamento

está caduco o tiene escaso movimiento. Esto impacta en recetas surtidas en forma parcial o sin surtir.

### **4.2.3 Fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales**

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) fue creado en 1998. Su objetivo, de acuerdo con lo dispuesto en la LCF en el artículo 37, es fortalecer las administraciones públicas municipales. Los recursos del FORTAMUN deben ser aplicados principalmente 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.

La asignación de los recursos que corresponden al FORTAMUN es equivalente al 2.5623% de la RFP, de los cuales el 2.35% es para las entidades federativas y el 0.2123% para el Distrito Federal, lo anterior de acuerdo con el Artículo 36 de la LCF<sup>62</sup>.

De acuerdo con la ASF, el FORTAMUN presenta diversos problemas de equidad en su asignación a la población y en el desarrollo municipal. Referente al primer punto, la LCF, en el artículo 36, establece que los recursos deben distribuirse con base en la participación relativa de la población por entidad federativa y el Distrito Federal<sup>63</sup> en el total poblacional, de acuerdo con los datos recientes publicados por el INEGI, pero los gobiernos municipales usan otras fuentes de información<sup>64</sup>. Respecto del desarrollo municipal, éste no se considera, ni tampoco

---

<sup>62</sup> SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, p. 7. Disponible en: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/III/R33.03.AEPE.doc> [Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

<sup>63</sup> La LCF establece que para el Distrito Federal la asignación de recursos del FORTAMUN es de 75% para la población registrada por el INEGI y el 25% para la población flotante. Debido a que el INEGI exime estimaciones sobre la población flotante, por lo que la asignación la realiza al igual que los municipios.

<sup>64</sup> Otras fuentes empleadas son: Censos Generales de Población y Vivienda, Conteos de Población, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

la situación financiera de los municipios, la deuda, y el cumplimiento de metas, objetivos y las oportunidades económicas de la entidad federativa.

Al igual que el FONE, el FORTAMUN carece de una cuenta bancaria única que registre los recursos federales transferidos, por lo que su fiscalización se dificulta. Si bien la LCF establece que los recursos deben ser orientados a la seguridad pública (entre otros), en muchos municipios se carece de programas de seguridad pública, y otros presentan insuficiencia técnica para su implementación.

Los recursos económicos del FORTAMUN se orientan principalmente al pago de nómina, bonos, festejos y obsequios. Si bien la LCF dispone que los recursos del FORTAMUN también pueden aplicarse en cubrir obligaciones financieras, los municipios emplean el dinero también en el pago de laudos laborales y de adeudos con la Comisión Federal de Electricidad.

#### **4.2.4 Infraestructura Social Estatal y Municipal**

El financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población con rezago social y pobreza extrema se realiza mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). De acuerdo con la LCF, el FAIS se compone del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

De acuerdo con la LCF, artículo 32, el FAIS se determina anualmente en el PEF con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la RFP<sup>65</sup> estimada en la LIF<sup>66</sup>.

El FISE tiene el mandato de beneficiar a pobladores en un ámbito regional o intermunicipal. Se distribuye de acuerdo con criterios de pobreza extrema (el índice

---

<sup>65</sup> SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, p. 6.  
Disponibile en: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/III/R33.03.AEPE.doc>  
[Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

<sup>66</sup> De esa proporción corresponde el 2.2228% al FISM.

global de pobreza, que estima la población en pobreza por entidad federativa). El criterio se integra de las cuatro variables siguientes:

- ✓ Ingreso per cápita por hogar.
- ✓ Nivel educativo promedio por hogar.
- ✓ Disponibilidad de espacio de la vivienda.
- ✓ Servicios de drenaje y de electricidad-combustible para cocinar.

El artículo 32 de la LCF establece que la totalidad de los recursos del FAIS debe transferirse en partes iguales durante los primeros 10 meses del año a los municipios a través de los estados. Los recursos son ministrados por las secretarías de finanzas locales o sus homólogas; sin embargo, en la práctica los recursos son dispuestos cuando el ejercicio fiscal está próximo a concluir, lo que causa incumplimiento de algunos programas de inversión. También en la práctica, los recursos del ejercicio en curso incluyen recursos de ejercicios anteriores y otras fuentes de financiamiento, lo que impide una auditoría de los recursos del ejercicio en vigor.

En las auditorías practicadas por la ASF para el ejercicio 2011, se observó que los programas estatales excluyen los criterios de rezago social y de pobreza extrema. También se observó que las leyes estatales de obra pública son heterogéneas y muchas de ellas son ambiguas y muy generales.

El municipio es la instancia gubernamental que presenta los mayores problemas financieros y de desarrollo institucional. Existe una gran dependencia de los municipios respecto de los recursos federales (participaciones y aportaciones) que superan el 60% de los recursos municipales (Ver gráfica 2.3 del Capítulo 2).

La ASF afirmó que la equidad se encuentra limitada porque los recursos de que dispone el gobierno municipal son administrados por personal que rota su puesto cada 3 años y su capacidad profesional es desaprovechada en la mayoría de los cambios administrativos, debido a la falta de continuidad de las personas. Al

igual que el FASE, el FAIS excluye los índices de pobreza, sólo considera los datos del INEGI.

El municipio también presenta restricciones presupuestarias debido a que la ministración de recursos es tardía. El calendario de ministración, que debe ser publicado a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal en curso, no es publicado por todas las entidades federativas (lo que incluye sus municipios).

La planeación de inversiones carece de información actualizada sobre los déficits de servicios de infraestructura básica y de estudios sobre zonas y grupos con mayor rezago en muchos municipios.

#### **4.2.5 Fortalecimiento Estatal**

Las aportaciones federales para el fortalecimiento estatal se realizan mediante el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAEF)<sup>67</sup>. De acuerdo con la LCF artículo 46, la asignación de los recursos del FAFEF es del 1.40% de la RFP. De conformidad con el artículo 47 de la LCF, los recursos de este fondo se destinan a los nueve rubros siguientes:

- I Inversión en infraestructura física.
- II Saneamiento financiero.
- III Apoyo del saneamiento de pensiones.
- IV Modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio local.
- V Modernización de los sistemas de recaudación locales.
- V Fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- VII Sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal.
- VIII Apoyo a la educación pública.

---

<sup>67</sup> Su antecedente es el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que fue aprobado en el PEF del ejercicio 2000. Sus recursos comprendieron aquéllos del Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, con el fin de fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y contribuir a su desarrollo económico. En 2003 el PAFEF pasó a formar parte del Ramo General 39 y en 2007 fue establecido en la LCF el FAFEF. ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, p. 177. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf) [Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

- IX Para fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal, en apoyo a proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados.

En el periodo 2000-2007, la ASF observó que la distribución del FAFEF se basó en la asignación que el PAFEF había tenido en el ejercicio previo (inercial); pero a partir de 2008, se estableció la fracción de la RFP de 1.40% para establecer su monto y su distribución se basó en dos elementos: Considera los recursos asignados en 2007 y distribuir el remanente con base en una fórmula, la cual, al considerar el inverso del PIB per cápita por entidad federativa, la fórmula disponía de mayores recursos a las entidades federativas con menor PIB per cápita.

Aunque la fórmula consideró una mejor equidad en los recursos del FAFEF al disponer de mayores recursos para las entidades federativas con menor PIB per cápita, también privilegió a muchas de ellas, que tienen sistemas tributarios menos eficientes, es decir, se premió a los sistemas tributarios ineficientes.

Las secretarías de finanzas locales o sus homólogas han presentado opacidad en la información del FAFEF, ya que no publican el calendario de ministración de recursos, ni los criterios de asignación de dinero. Al igual que en los demás fondos, las secretarías de finanzas no tienen una cuenta bancaria que concentre exclusivamente los recursos federales del FAFEF.

Se observa que los nueve rubros que integran el FAFEF están desvinculados entre sí, por lo que el destino de los recursos es diverso. Los dos primeros rubros son los que más recursos concentran (saneamiento financiero e infraestructura física).

Referente al sistema financiero, la ASF mencionó que el FAFEF debe ser empleado para hacer frente a los pasivos relacionados con la deuda estatal *siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales*<sup>68</sup>; sin embargo, no existe un mecanismo que permita acreditar el impacto en

---

<sup>68</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 47, fracción II. Publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978.

la fortaleza de las finanzas públicas locales. En el rubro de infraestructura física, las leyes estatales son diversas y ambiguas, por lo que el proceso mostró insuficiencias al ser auditadas por el ente federal.

La SHCP, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2014, precisó que los recursos fueron aplicados en los indicadores siguientes:

- ✓ Índice de Impacto de Deuda Pública (Indicador de Finanzas Públicas).
- ✓ Índice de Fortalecimiento Financiero e Índice de Impulso al Gasto de Inversión (Indicadores de propósito).
- ✓ Índice de Logro Operativo (Indicador de componente).
- ✓ Índice en el Ejercicio de Recursos y Porcentaje de Avance en las Metas (Indicadores de actividad).

La SHCP consideró que el resultado de los indicadores contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas estatales, mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas. Con ello también se contribuye al cumplimiento del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, que busca impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal, cuyo objetivo es lograr y preservar el equilibrio de las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios, al tiempo que se mejore el ejercicio del gasto público y se mantenga un esquema transparente de su deuda pública<sup>69</sup>.

La ASF consideró que los subejercicios del FAFEF hacen que los beneficios a la población sean pospuestos en algunas entidades federativas, lo que genera problemas de trazabilidad, de transparencia y dificulta su fiscalización federal<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> SHCP. CHPF 2014. Cuenta Pública 2014. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, p. 9.

<http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/III/R33.03.AEPE.doc>

[Fecha de consulta: 1 de agosto, 2015]

<sup>70</sup> ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, p. 187.

Disponible en:

[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

[Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

#### **4.2.6 Asistencia social e infraestructura educativa**

La asistencia social (desayunos escolares y apoyos alimentarios) y la infraestructura educativa (construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior), que los gobiernos locales realizan, tienen el soporte financiero federal del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)<sup>71</sup>.

El FAM tiene una relevancia alta en la equidad, ya que es el único recurso etiquetado (designado en el PEF) para la asistencia social alimentaria en las entidades federativas (46%) y la infraestructura educativa básica, media superior y superior en todo el país, a través de la SEP Federal y SEP Estatal (54%).

El Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) coordina la política de asistencia social alimentaria del FAM, y las entidades federativas operan esta política a través de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria en cuatro programas: Desayunos escolares, atención a menores de 5 años en riesgo, asistencia alimentaria a población vulnerable y a familias de bajos ingresos. El SNDIF se compone de los Sistemas Estatales del DIF (SEDIF) y los Sistemas Municipales del DIF (SMDIF).

Existe una limitante legal para la equidad en la distribución de los recursos del FAM, ya que la LCF, en los artículos 39, 40 y 41, omite los criterios, la fórmula de distribución y las instancias federales que establezcan el monto de los recursos de la Federación a las entidades federativas.

La ASF detectó que la asignación de los recursos para la infraestructura educativa carece de una metodología y de criterios de distribución. El PEF sólo establece el monto total que se destina a las entidades federativas y con un desfase

---

<sup>71</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 40. Publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978 (última reforma: 11 de agosto, 2014).

de tres meses posteriores al PEF se publica la lista de los montos asignados por entidad federativa.

En cuanto a la asistencia social, además de presentar la falta de criterios de asignación en la LCF, sólo se publican los montos en el PEF por entidad federativa.

Los recursos asignados para los apoyos alimentarios presentan la misma carencia de metodología de distribución, por lo que la población objetivo y su efecto en superar el rezago social son difíciles de determinar.

Los controles de patrón de beneficiarios en estados y municipales son endebles, así como la entrega de recursos, las visitas a localidades y el personal de campo supervisor de los recursos, aseveró la ASF.

La *Alianza por la Calidad de la Educación* es un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura educativa en el país desde 2007. La entidad fiscalizadora federal observó que el diagnóstico está desactualizado y carece de precisión<sup>72</sup>.

La entidad fiscalizadora federal consideró que la asignación de recursos para la infraestructura educativa presenta problemas diversos: falta coordinación entre las autoridades de la SEP federales y las estatales, ministración tardía de recursos por las secretarías de finanzas y escasa participación de los institutos de infraestructura educativa.

---

<sup>72</sup> ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, p. 145.

Disponible en:

[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

[Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

#### 4.2.7 Seguridad pública

La Federación consideró que debido a los problemas crecientes de seguridad pública en la década de los años 2000, fue necesario realizar acciones para contrarrestarla. El 25 de agosto de 2008 fue publicado en el DOF el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*<sup>73</sup>, para articular a los tres órdenes de gobierno y a los sectores público y privado.

Para financiar la política de seguridad pública se realizaron cambios en la LCF, Capítulo V, con los cuales se estableció el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP). Su finalidad es contribuir monetariamente a la formación de recursos humanos, equipamiento, la operación de tecnologías, construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, seguimiento y la evaluación de los programas y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La máxima autoridad fiscalizadora sostiene que la seguridad nacional está más relacionada con el combate a la delincuencia que con la equidad; sin embargo, su designación considera al número de pobladores y los resultados estatales del combate a la delincuencia. El FASP implica una parte fundamental para generar la confianza de la población en su gobierno, por lo que su operatividad eficiente y homogénea es esencial para los diferentes grupos poblacionales.

Los *Criterios de asignación, de fórmulas y variables para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal del ejercicio fiscal del que se trate y el resultado de la aplicación de la fórmula de distribución por entidad federativa*, contienen la fórmula de distribución del FASP<sup>74</sup>, que se refiere a la forma de financiamiento de las

---

<sup>73</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)  
[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

<sup>74</sup> Los *Lineamientos Generales para el Diseño y Ejecución de los Programas de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2014 del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal*, están disponibles en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/LineamientosEvaluacionFASP2014.pdf>  
[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

estrategias de 17 programas con prioridad nacional, acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Los programas son los siguientes<sup>75</sup>:

- ✓ Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.
- ✓ Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza.
- ✓ Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública.
- ✓ Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro.
- ✓ Implementación de los Centros de Operación Estratégica.
- ✓ Acceso a la Justicia para las Mujeres.
- ✓ Huella balística y rastreo computarizado de armamento.
- ✓ Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- ✓ Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.
- ✓ Red Nacional de Telecomunicaciones.
- ✓ Sistema Nacional de Información.
- ✓ Servicio de llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089.
- ✓ Registro Público Vehicular.
- ✓ Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica.
- ✓ Evaluación de Programas con Prioridad Nacional.
- ✓ Genética Forense.
- ✓ Fortalecimiento de las Instituciones locales de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia.

El FASP se distribuye con base en 10 asignaciones a los estados, realizadas entre enero y octubre de cada año, con base en los criterios aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, tendientes a asignar los recursos tomando como base el mejor desempeño que la entidad ha tenido en los temas de seguridad pública. Los criterios consideran los datos siguientes:

- ✓ Población estatal.
- ✓ Incidencia delictiva y la reducción de delitos lograda por la entidad.
- ✓ Número de elementos en activo evaluados en control de confianza.
- ✓ Actualización de las bases de datos de seguridad pública de las entidades federativas.
- ✓ El ejercicio eficiente en los recursos de seguridad pública del Estado.
- ✓ Avance estatal en la implementación del nuevo sistema de justicia penal y la ocupación penitenciaria.

---

<sup>75</sup> Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/fasp.php>  
[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

Las entidades federativas deben aportar al menos el 25% de los recursos otorgados por la federación; en este orden, los recursos federales integran hasta el 75% de los recursos del FASP. La suma de aportaciones federales y estatales constituye el presupuesto del FASP, que al transferirse a las entidades federativas, se registran en ellas como recursos propios y, por ende, dejan de ser fiscalizables por la federación.

Los criterios de distribución carecen de carácter obligatorio, por lo que existe discrecionalidad en su asignación, y si a eso se añade que las estadísticas sobre seguridad pública son escasas o no públicas, la fórmula de distribución presenta opacidad en su composición.

La distribución de recursos a las entidades federativas es con frecuencia tardía y la cuenta bancaria del FASP también contiene recursos de otros fondos, por lo que su registro contable es impreciso.

La federación, a través de la SHCP, hace entrega de los recursos del FASP en los 10 primeros meses del año, de acuerdo con lo establecido en la LCF, en el artículo 44; sin embargo, el ejercicio de los recursos es tardío, lo que impacta en forma negativa los resultados en la seguridad pública poblacional.

#### **4.2.8 Educación tecnológica y de adultos**

La Federación implementó un esquema de financiamiento para la educación tecnológica y de adultos en 1999, con la finalidad de apoyar financieramente a las entidades federativas en la capacitación de la población, en su vida y trabajo. El esquema se basó en adicionar a la LCF el Capítulo V, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que considera la transferencia federal de recursos para la educación básica de adultos mayores de 15 años y educación técnica para los egresados de secundaria (educación media superior tecnológica).

Para que las entidades federativas se beneficien con los recursos federales del FAETA es necesario que realicen convenios de coordinación; sin embargo la entidad fiscalizadora federal observó que existen entidades federativas que reciben recursos federales sin convenio previo y aquéllas que los han suscrito no están obligadas a cumplirlos.

La equidad en la asignación de recursos para la educación de adultos (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) se basa en que éstos deben corresponder a las entidades federativas con mayor rezago educativo y menor avance en materia educativa. En la práctica los recursos se asignan con base en el presupuesto del ejercicio fiscal anterior (inercial)<sup>76</sup>, lo anterior implica inequidad.

El PEF para cada ejercicio fiscal establece que la SEP y las entidades federativas deben realizar una conciliación de cifras para transparentar las negociaciones sindicales. Aunque las partes han cumplido con el mandato, existen datos desactualizados en pagos retroactivos, conciliación de plazas docentes, administrativas, directivas, números de horas y lista de personal comisionado.

La creación de planteles de educación media superior tecnológica (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica) se rige mediante los acuerdos federal y estatal. La entidad federativa proporciona el terreno y la SEP debe emitir su opinión técnica antes de la construcción. Sólo de esta forma es posible que la Federación destine recursos mediante el FAETA para este fin; sin embargo, los criterios para la opinión técnica de la SEP no han sido especificados.

El Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) es la instancia mediante la cual se otorga educación básica a la población de 15 años y más. El INEA se administra a través de los Institutos Estatales para la Educación de los

---

<sup>76</sup> ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, p. 150.

Disponible en:

[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

[Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

Adultos (IEEA). Los grupos de fomento de educación de los IEEA se concentran en un patronato, los cuales carecen de estructura de pago en el FAETA.

### **4.3 Áreas de mejora fiscal**

El marco legal de las aportaciones, establecidas en la LCF Capítulo V *De los Fondos de Aportaciones Federales* es una de las áreas con mayor opacidad que deben mejorarse, lo anterior debido a que las entidades las asemejan a recursos propios, sin serlo realmente.

Otra área de mejora es la asignación de recursos, ya que para los fondos FAM y FAETA no existe un mecanismo o fórmula que sustente la distribución transparente de recursos; mientras que en los fondos FONE (antes FAEB) y FASSA, los mecanismos no se aplican de acuerdo con los términos definidos en la LCF, y en el FASP y el programa Seguro Popular, la información que sustenta la aplicación no es pública, y por lo tanto no es susceptible de ser verificada.

Respecto de la distribución de recursos a los municipios (FISM), los gobiernos estatales no publican la información de acuerdo con lo establecido en la LCF, artículo 33. Los gobiernos municipales no pueden verificar ni cuestionar los montos asignados que les corresponden, además de que la fórmula es en sí misma compleja; en otros casos, los municipios carecen de interés y de capacidades técnicas (FORTAMUNDF); y la distribución de los recursos del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)<sup>77</sup>, los criterios y fórmulas no son publicados en el DOF, las Reglas de Operación, ni en el acuerdo por el que se da a conocer la elegibilidad de los municipios beneficiados.

En relación con los registros en la CHPF, la norma establece que las entidades federativas y municipios deben informar sobre los subejercicios; pero en la práctica no se lleva a cabo la entrega de los informes a la SHCP, lo que implica

---

<sup>77</sup> Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios (función coordinada), así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.

un control interno deficiente. La normativa establece, para el manejo de los recursos federales, que se debe abrir una cuenta bancaria única para cada fondo o programa, pero la ASF detectó que no hay cuentas bancarias únicas por fondos, lo que conlleva a una difícil fiscalización federal.

La suscripción de convenios o anexos tiene retrasos, al igual que el calendario de ministración de recursos en el caso del FASP; no existe un calendario de ministración de recursos para el Seguro Popular y SUBSEMUN; y el FAM no publica oportunamente su componente de infraestructura educativa. Los subejercicios presentan dificultades para la fiscalización federal y no se tiene la seguridad de que serán ejercidos para los fines previstos.

La aplicación de normas locales y federales de obra pública e inversiones físicas carece de transparencia en la licitación, adjudicación y contratación de obras y acciones; predominan las invitaciones restringidas y las adjudicaciones directas y existen elevados números de convenios modificatorios a los contratos e inadecuadas aplicaciones de las penas convencionales establecidas.

La armonización en los registros contables debe mejorarse, ya que ésta no se ha logrado debido a que en la mayoría de las entidades federativas y municipios no se han implementado las disposiciones respectivas.

La participación social es un elemento importante de mejora para la gestión, seguimiento y evaluación, y aunque las leyes prevén la participación social en los programas públicos, no existen canales efectivos de participación, opinión y quejas de la población (en el sector salud); no se dispone de suficiente reglamentación, promoción, apoyo y recursos para la implementación de programas de participación social (en la seguridad pública) o tiene una participación poco significativa (en la educación básica).

La federación diseñó el formato único para el envío de informes a la SHCP sobre el ejercicio, destino, y resultados de los recursos federales transferidos a las

entidades federativas y municipios<sup>78</sup>, con el fin de mejorar la transparencia sobre la gestión y resultados de los recursos públicos federales. Pero la ASF sostiene que el envío de la información presenta irregularidades (especialmente en los municipios), debido a que la información presentada a la SHCP no coincide con los registros de los sistemas de información contable y financiera o no se detallan (como especifica la norma).

Adicionalmente, la información no es publicada en los medios locales de difusión o suele ser distinta de la enviada a la SHCP. Todo esto ocasiona importantes repercusiones para el conocimiento de los resultados, medición y en su caso, para las medidas correctivas de los impactos de los fondos y programas.

Las áreas de mejora del registro contable son las siguientes:

- ✓ La LGCG. Ésta tiene la finalidad de regular los aspectos en materia de contabilidad gubernamental y armonizar la información financiera de los tres órdenes de gobierno mediante el *Sistema de Contabilidad Gubernamental*, cuyo objetivo es registrar de manera automática, armónica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestales. Sus tres técnicas principales son: establecer los criterios y líneas generales de los registros y emisión de información contable y de Cuenta Pública para los tres órdenes de gobierno; proponer un marco normativo para el enfoque, dirección y flexible para la incorporación de reglas, instrumentos y criterios actualizados como lo exige la gestión pública; y asumir como premisa básica el registro y valuación del patrimonio del Estado. Es necesario consolidar la armonización contable.
  
- ✓ De 2009 a 2012 la CONAC<sup>79</sup> aprobó 28 documentos técnicos normativos para las entidades federativas y municipios en la adopción de la armonización contable. De acuerdo con los resultados de la ASF en la revisión de la Cuenta

---

<sup>78</sup> Establecido en la LFPRH, en la LCF (ambas a partir de 2007) y LGCG en 2012.

<sup>79</sup> Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, cuyo objetivo principal es la emisión de las normas contables y lineamientos de generación de información financiera.

Pública 2011, solo el 25% de las entidades se encontraba en un nivel aceptable y en la revisión realizada en 2013 el porcentaje se incrementó a 66%.

- ✓ En el caso de los municipios, solo el 5% tenían el nivel aceptable en Cuenta Pública 2011, porcentaje que aumentó a 35% en la Cuenta Pública 2012.

Las principales áreas de mejora son: trabajar en las limitaciones o deficiencias de soluciones informáticas, disminuir la incompatibilidad de los sistemas de contabilidad existentes, contar con el personal insuficiente y calificado y con mayores recursos económicos. El ente fiscalizador superior mencionó que los municipios requieren mayor capacitación fiscal, adecuados sistemas informáticos y mayores recursos.

Aunque no se cuenta con un mecanismo suficiente y efectivo que permita realizar el seguimiento puntual del avance en el cumplimiento de acciones y compromisos establecidos en la LGCG, en cada entidad federativa y municipios se han realizado modificaciones que buscan impulsar la transparencia y fortalecer el marco jurídico del gasto federalizado.

## Conclusiones

Las principales implicaciones de esta investigación se resumen como sigue:

**Relación deuda-desarrollo:** Este trabajo concluye que la federación, los estados y los municipios realizan las funciones hacendarias de asignación, estabilización y distribución en el ámbito de su competencia; sin embargo, debido a que los recursos económicos son limitados, muchos órdenes de gobierno han optado por el financiamiento, vía empréstitos. Si bien se observó que los gobiernos estatales y municipales difieren en los montos de deuda, también se da una tendencia de aumento de la deuda subnacional total y mayores brechas de desarrollo regionales.

**Eficiencia de los sistemas fiscales locales:** Esta tesis concluye que existen diversos niveles de eficiencia fiscal local, los cuales impactan en sus finanzas y en la deuda. Se observó que los sistemas fiscales más eficientes son, no sólo aquéllos que tienen deuda nula o mínima, sino también los que pueden hacer una asignación óptima de sus recursos en el corto o mediano plazo, que les permita cumplir sus obligaciones financieras.

**Vinculación federalismo-fisco (federalismo fiscal):** La arquitectura jurídica mexicana del federalismo fiscal posibilita la transferencia de recursos federales condicionada y no condicionada, ésta última clasificada a su vez en vinculada y no vinculada con la RFP. Con base en su análisis, se observó una relación directa entre la caída en la RFP y el aumento de la deuda subnacional.

**Transferencias y presiones financieras:** La transferencia de recursos representa una tercera parte del presupuesto federal, que a su vez, para las entidades federativas significa el 90% de los recursos y para los municipios el 60%. Esta asignación, junto con la eficiencia de sus sistemas fiscales de algunos estados, ha permitido que 2 de cada 3 entidades federativas tengan deuda baja o nula; sin embargo, las entidades federativas con altas presiones financieras son las que

explican el aumento acelerado de la deuda subnacional en los últimos años, y por ende, sus posibilidades de moratoria son elevadas.

Relación desempeño financiero-desarrollo humano: Se observaron grandes deficiencias en la aplicación de recursos en salud, educación, infraestructura y fortalecimiento municipal, además de un desempeño financiero débil en más de la mitad de los estados de la República, que afecta a los que tienen mayor riesgo de sustentabilidad de su deuda.

Incidencia de factores no financieros en las haciendas estatales: Las transferencias federales son aplicadas también para enfrentar desastres naturales; sin embargo, debido a la naturaleza aleatoria de éstos fenómenos, los recursos erogados pueden causar una carga financiera a las haciendas públicas estatales y presiones en el pago de la deuda.

Centralización nacional-descentralización internacional: La tendencia internacional es descentralizar recursos y funciones, dando mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos subnacionales. El Estado mexicano ha realizado grandes esfuerzos para dar mayor soberanía a los estados y autonomía municipal. Salvo algunos casos (como Tlaxcala), los gobiernos subnacionales y locales no han logrado una sustentabilidad financiera, lo que ha repercutido en riesgos financieros en el corto y mediano plazos.

En esta investigación se probó la hipótesis relativa a que el sistema de coordinación fiscal federal desalienta la sustentabilidad financiera de las entidades federativas, toda vez que se observa una mayor dependencia de los recursos federales, además de que los criterios de distribución de recursos son establecidos por la ley federal (aportaciones) y las leyes de coordinación estatales (participaciones), algoritmos que para muchas entidades resultan ser poco claros, e inoperables o sustituidos en algunos de sus componentes.

En la investigación se dio atención a las cuatro preguntas centrales. La primera está relacionada con la importancia del federalismo fiscal en las haciendas

públicas estatales. Esta no sólo se remite a la importancia financiera que les representa, sino a las estrategias que deben implementar con esos recursos para la atención de las necesidades de la población.

Entre las causas del aumento de la deuda subnacional (segunda pregunta), se encuentran la crisis financiera originada en 2007 en el mercado inmobiliario en los Estados Unidos. Ello no sólo tuvo repercusiones en los países avanzados, México empezó a mostrar balances deficitarios elevados a partir de 2010. En el ámbito nacional, el aumento de la deuda subnacional ha respondido a la escasa eficiencia recaudatoria de algunos gobiernos locales, mayores requerimientos poblacionales (salud, educación e infraestructura), menor recaudación federal participable, pago de pensiones, y a las erogaciones sin impacto social y económico, principalmente. Un factor de riesgo inminente para las finanzas estatales y locales es la baja recaudación del Impuesto Sobre la Renta y la ocurrencia de desastres naturales, los cuales son aleatorios en frecuencia e intensidad.

La transparencia fiscal ha aumentado; sin embargo, se resalta la necesidad de dar mayor información al público sobre la aplicación de los recursos, ya que se observó que aquéllas entidades con deudas más elevadas, son las que omiten más información en sus portales de gobierno. La transparencia fiscal puede coadyuvar en la sustentabilidad de las finanzas públicas estatales (tercera pregunta) de las formas siguientes: La publicación de los acuerdos de las entidades con la federación facilita la transferencia de recursos, ayuda a mejorar el desempeño financiero y el desarrollo regional, brinda elementos para un análisis de riesgos sistémicos, y permite identificar áreas de opacidad y mejora fiscal.

El federalismo coadyuva para lograr equidad y desarrollo regional uniforme. Esta afirmación es resultado del análisis de la cuarta pregunta. El Estado dispone de mecanismos legales para que los gobiernos locales cumplan con la provisión de bienes y servicios. Si bien el marco jurídico es perfectible, éste es determinante para que el desarrollo humano sea posible. Se observó que la aplicación de los recursos para las necesidades de la población requiere de mayor vigilancia federal y estatal,

ya que la atención a la educación, salud, seguridad pública e infraestructura presenta un rezago importante, lo que causa inequidad y brechas de desarrollo humano.

## Propuesta

De acuerdo con la investigación, la aplicación inadecuada de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, se debe en gran parte a un marco jurídico endeble del federalismo fiscal, falta de una institución federal supervisora, una normativa laxa, y el recurrente incumplimiento de metas sin sanciones. El mayor desvío de recursos se genera principalmente en las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales, ya que la diversidad y complejidad de funciones por realizar genera opacidad en la aplicación de recursos.

En este apartado se presentan algunas propuestas que pueden coadyuvar a alcanzar la sustentabilidad financiera en los tres ámbitos de gobierno:

### *Ámbito federal*

Los recursos federales que se transfieren a los estados que tienen problemas financieros, con frecuencia son aplicados por éstos para solventar su situación financiera (déficits fiscales) y en menor medida, para atender los problemas sociales, como salud y educación.

En los municipios existe una alta rotación de personal administrativo en cada administración gubernamental, escasa profesionalización del personal, sobre todo en aspectos fiscales, e incumplimiento de la normativa referente a tener cuentas bancarias por cada fondo.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los artículos 28 y 107, establece que debe presentarse la clasificación económica y funcional del gasto federalizado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Es importante que existan mecanismos que aseguren el cumplimiento de esta Ley, ya que la Cuenta Pública (y adicionalmente el Informe de Avance de la Gestión Financiera) requieren estas clasificaciones del gasto, por ser los instrumentos de rendición de cuentas.

Entre los cambios al marco jurídico destaca la propuesta de la Ley General de Gasto Federalizado, que en abril de 2013 realizó la Auditoría Superior de la Federación, como mecanismo para asegurar que se apliquen los recursos destinados a seguridad, educación, infraestructura social y salud.

Es importante establecer, desde el Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas de saneamiento financiero y de mejora en la calidad del gasto federalizado, y articular las acciones de gobierno de los tres órdenes para que rindan cuentas.

En otros aspectos, se considera importante establecer sanciones económicas por el manejo discrecional de recursos por cuentas bancarias concentradoras que manejan los gobiernos estatales y otorgar mayores atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fungir como órgano rector de las haciendas locales.

#### *Ámbito estatal*

La homologación de procedimientos y armonización contable es imprescindible para lograr el saneamiento financiero; más aún, que las actividades financieras se reflejen en balances superavitarios (primarios y presupuestarios), que coadyuven a mejorar los indicadores de deuda subnacional.

La recaudación federal participable y las participaciones federales representan cerca del 90% de los recursos de las entidades federativas, que a su vez se emplean como garantías del pago de las obligaciones financieras adquiridas (a través de los fondos FAFEF, FAIS, FORTAMUNDF, FAM y FASP). Es relevante mantener la estabilidad económica, y fortalecer la estabilidad, disciplina y responsabilidad hacendaria, la transparencia y la rendición de cuentas de los fondos de garantía de obligaciones financieras.

El sistema estatal de alertas tempranas de sustentabilidad financiera, debe tener como eje el indicador *deuda/participaciones*, ya que este mide la presión del

servicio de la deuda en las finanzas públicas estatales, ya que entre mayor sea su valor, mayor es la presión y el riesgo de incumplimiento de las obligaciones financieras.

Se sugiere también establecer los límites y modalidades bajo los cuales se podrán afectar las participaciones. Estos deben considerar el entorno macroeconómico, la recaudación federal participable y asegurar el beneficio a la población objetivo.

### *Ámbito municipal*

Las insuficiencias presupuestarias de los gobiernos municipales han afectado la gestión de sus administraciones y sus resultados. El bajo desarrollo municipal destaca la necesidad de diseñar un programa o instrumento que coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno en esa materia y asegure el suministro de los recursos en tiempo y forma, ya que las localidades son la base del federalismo fiscal.

Una causa de las debilidades en sus finanzas locales es el insuficiente aprovechamiento de sus fuentes impositivas, principalmente el impuesto predial y los derechos por concepto de agua, los cuales son aún de menor recaudación en zonas de pobreza.

Existen conceptos impositivos, derechos y aprovechamientos, que no son captados por los municipios, a causa de las debilidades en sus capacidades institucionales (personal y recursos económicos), lo que destaca la necesidad de fortalecer las instituciones fiscales. Su fortalecimiento contribuiría a mejorar los ingresos municipales.

Las aportaciones federales incrementaron los recursos financieros de los municipios, sobre todo los de aquellos con mayor rezago social; sin embargo, el proceso de transferencias financieras excluyó los mecanismos para asegurar que las administraciones municipales desarrollaran las capacidades necesarias para su

adecuada gestión. Lo anterior, aunado a la elevada rotación del personal en las administraciones municipales en cada cambio de gobierno, puede propiciar que se pierda capital humano. Se sugiere desarrollar las áreas de control interno, que les permita auto identificar sus fortalezas y debilidades humanas y financieras.

La Federación estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la estrategia “*Impulsar el federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno*” (estrategia 1.1.3), que comprende cinco líneas de acción orientadas a promover el desarrollo de las capacidades institucionales. Cabe señalar que la ejecución de las líneas corresponde a la Secretaría de Gobernación, por medio del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. De la última línea de acción se elaboró la *Agenda para el Desarrollo Municipal*, la cual es el principal instrumento coordinado por el Gobierno Federal, para impulsar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

Uno de los mayores logros de la agenda es el mayor alcance en la evaluación de fondos y programas, profesionalización del personal y participación ciudadana; sin embargo, sigue pendiente una mejor planeación del desarrollo municipal, mayor coordinación en los tres ámbitos de gobierno y un marco jurídico más preciso.

Se sugiere que el gobierno federal y los gobiernos subnacionales mejoren los puntos siguientes:

- ✓ Fortalecer la profesionalización en línea del personal para su permanencia.
- ✓ Crear una comisión de coordinación fiscal, para impulsar la adopción de mejores prácticas en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, y con ello fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.
- ✓ Contar con una oficina de enlace entre las tres órdenes de gobierno.
- ✓ Creación de un área jurídica para el diseño de propuestas al marco jurídico.
- ✓ Impulso a la contraloría social para incentivar la participación de la sociedad.
- ✓ Impulsar acciones de mediano y largo plazo en las reuniones de: La Conferencia Nacional de Municipios de México; la Asociación de Autoridades Locales de México, la Asociación Nacional de Alcaldes, A.C., y la Federación Nacional de Municipios de México A.C.

Se prevé que con la coordinación necesaria, las acciones para el desarrollo institucional municipal pueden coadyuvar a la sustentabilidad financiera estatal y municipal. Adicionalmente, el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, que fue publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015, puede ayudar a mejorar la gestión de recursos públicos.

El sistema en que se basan las reformas anticorrupción es el Sistema Nacional de Fiscalización, por lo que el Decreto conlleva modificaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y con ello se prevé la fiscalización de más del 90% de los ingresos estatales y municipales, ya que contempla auditar tanto las aportaciones como las participaciones (excluidas en la actualidad). Se considera que con el cambio regulatorio la autoridad auditora contará con mayores atribuciones para fiscalizar la deuda subnacional y los ingresos estatales, vía participaciones.

Los cambios jurídicos esperados deben acompañarse con cambios en la forma de operar las contralorías municipales, ya que la fuerte relación existente entre el Poder Ejecutivo Estatal y los congresos locales, impide una fiscalización local de fondo y aún más, impedirá también una fiscalización federal integral. Se prevé que los cambios serán marginales mientras exista el vínculo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el interior de las entidades federativas.

SIN TEXTO

## Referencias

Amieva-Huerta, Juan (2002). *"Temas Selectos de Finanzas Públicas"*, Editorial Porrúa, México.

Ayala Espino, José (2001). "Economía del Sector Público Mexicano", Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Grupo Editorial Esfinge. México.

Livier de la O Hernández/García Sotelo, Supuestos de Riesgo para la Deuda Pública (Revista bimestral) No. 177, julio-agosto 2012. Federalismo Hacendarios. Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Archivos/frmDescarga.aspx?ID=17> [Fecha de consulta: 27 de julio, 2015]

Cabrero, Mendoza Enrique. (2007): Para entender el federalismo de los Estados Unidos Mexicanos. Nostra Ediciones. México.

Musgrave Richard/ Musgrave Peggy (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Quinta Edición. Mc Graw Hill. México.

### *Consultas en línea*

Ar. Información para decidir. Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas (IDFEF), 2015. Resumen Ejecutivo. Marzo 2015. Disponible en: <http://www.aregional.com/> [Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]

Ar. Información para decidir. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDDIF 2015). Resumen Ejecutivo. Marzo 2015. Disponible en: <http://www.aregional.com/> [Fecha de consulta: 9 de julio, 2015]

ASF. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios: Presentación. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Section/59\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria](http://www.asf.gob.mx/Section/59_Informes_especiales_de_auditoria) [Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

ASF. Análisis de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Primer Trimestre 2015. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx> [Fecha de consulta: 3 de agosto, 2015]

ASF. Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2014. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2014/contenido/Analisis\\_IAGF\\_2014.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2014/contenido/Analisis_IAGF_2014.pdf) [Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

ASF. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios.  
Disponible en:  
[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)  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

ASF. Anexos del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013.  
Agosto de 2013.  
Disponible en:  
[http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/contenido/ANEXOS\\_IAGF\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/contenido/ANEXOS_IAGF_2013.pdf)  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

ASF (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado.  
Disponible en:  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_opacidad\\_en\\_el\\_gasto\\_federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_opacidad_en_el_gasto_federalizado_version_final.pdf)  
[Fecha de consulta: 5 de mayo y 31 de julio, 2015]

ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.  
Auditoría Especial: 11-0-06100-06-0124  
Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/indice.htm>  
[Fecha de consulta: 12 de mayo, 20145]

ASF Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.  
Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones. GB038.  
Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master.htm>  
[Fecha de consulta: 23 de julio, 2015]

ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.  
Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-06100-02-0474.  
Disponible en:  
[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0474\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0474_a.pdf)  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

ASF. Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013.  
Agosto de 2013.  
Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/contenido/IAGF\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/contenido/IAGF_2013.pdf)  
[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público Gasto Federalizado, Desarrollo Regional y Deuda Pública Subnacional Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-06100-02-0474.  
Disponible en:  
[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0474\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0474_a.pdf)  
[Fecha de consulta: 27 de julio, 2015]

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña

Disponible en:

[http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden\\_versionEsp.pdf](http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden_versionEsp.pdf)

[Fecha de consulta: 17 de julio, 2015]

Decreto por el que se Aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección civil que las mismas contienen

Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/977.pdf>

[Fecha de consulta: 21 de julio, 2015]

B. Weeb, S & Y. González, C. (2004). Negociación de un nuevo pacto fiscal en México. *Gestión y Política Pública, XIII*, (003), 692.

Disponible en:

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_NoIII\\_2dosem/Webb.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Webb.pdf)

[Fecha de consulta: 27 de abril, 2015]

Carbonell, Miguel. El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias.

Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>

[Fecha de consulta: 27 de abril, 2015]

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (CEFP, 2015). Nota Informativa. 30 de enero 2015. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Gasto Federalizado, p. 9.

Disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/enero/notacefp0032015.pdf>

[Fecha de consulta: 29 de julio, 2015]

Diccionario de la Real Academia Española (RAE)

Disponible en: <http://www.rae.es/>

[Fecha de consulta: 27 de abril, 2015]

Escobar Latapí, Leopoldo. LCF ¿Es la que necesitamos?

Disponible en:

[http://www.ccpm.org.mx/veritas/septiembre2012/imagenes/05\\_impuestos4.pdf](http://www.ccpm.org.mx/veritas/septiembre2012/imagenes/05_impuestos4.pdf)

[Fecha de consulta: 28 de abril, 2015]

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2015.

Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

[Fecha de consulta: 13 de mayo, 2015]

Historia de México. Las culturas prehispánicas.

Disponible en:

[http://es.wikibooks.org/wiki/Historia\\_de\\_M%C3%A9xico/Las\\_Culturas\\_Prehisp%C3%A1nicas](http://es.wikibooks.org/wiki/Historia_de_M%C3%A9xico/Las_Culturas_Prehisp%C3%A1nicas)

[Fecha de consulta: 15 de abril, 2015]

INEGI. Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2013.

Disponible en:

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2013/AEGPEF\\_2013.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2013/AEGPEF_2013.pdf)

[Fecha de consulta: 11 de mayo, 2015]

INEGI. Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2014

Disponible en:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825063979>

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/aegeum/702825063979.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/aegeum/702825063979.pdf)

[Fecha de consulta: 11 de mayo, 2015]

INEGI. México y sus municipios.

Disponible en:

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/municipios/mexympios/MexIICon\\_1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/municipios/mexympios/MexIICon_1.pdf)

[Fecha de consulta: 28 de abril, 2015]

La conformación de la última triple alianza.

Disponible en: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=6931>

[Fecha de consulta: 15 de abril, 2015]

México Evalúa. (2013). Gasto y Deuda Pública Estatal ¿Para qué?

Disponible en:

[http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%ABblica-en-las-entidades-federativas\\_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%ABblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf)

[Fecha de consulta: 2 de julio, 2015]

OECD. OECD.Stat Extracts. Complete Databases available via OECD's ILibrary. National Accounts at a Glance-2014: 6.General Government.

Disponible en: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV\\_DEBT](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_DEBT)

[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]

Ortega Morales, Luis. Pacto Federal Democrático.

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2519/14.pdf>

[Fecha de consulta: 27 de abril, 2015]

SEGOB. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Publicado en el DOF el 25 de agosto de 2008

Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)

[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

SEGOB. Acuerdo por el que se crea el Comité de Prevención de Seguridad Civil.

Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/461.pdf>

[Fecha de consulta: 15 de julio, 2015]

SEGOB. Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1985. Acuerdo que entró en vigor la misma fecha). Acuerdo por el que se crea el Comité de Prevención de Seguridad Civil. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1985. Acuerdo que entró en vigor la misma fecha).

Disponibles en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1985&month=10&day=24>

[Fecha de consulta: 21 de julio, 2015]

SEGOB. Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades federativas 2015.

Disponible en:

[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/Catalogo\\_estados\\_v2\\_con\\_portada.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/Catalogo_estados_v2_con_portada.pdf)

[Fecha de consulta: 21 de junio, 2015].

SEGOB. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Autonomía Financiera Municipal.

Disponible en:

[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/209/1/images/au\\_finmun\\_kikin.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/209/1/images/au_finmun_kikin.pdf)

[Fecha de consulta: 27 de julio, 2015]

Senado de la República. Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal.

Disponible en:

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Deuda/DPEM\\_dictamen.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Deuda/DPEM_dictamen.pdf)

[Fecha de consulta: 27 de junio, 2015]

SEP. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Publicado en el DOF el 19 de mayo de 1992.

Disponible en:

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>.

[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

Serna de la Garza, José María. Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México.

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1325>

[Fecha de consulta: 27 de abril, 2015]

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal ejercicios 2002, 2010, 2012 y 2013, Tomo de Resultados Generales, Política de Deuda.

Disponible en:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2002/temas/tomo/r03d05.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2002/temas/tomo/r03d05.pdf)

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2010/documentos/r02/r02d20.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/documentos/r02/r02d20.pdf)

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/docs/r02/r02d20.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/docs/r02/r02d20.pdf)

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/doc/t1/RGE.210.05.05.vd.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/t1/RGE.210.05.05.vd.pdf)

[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. Tomo de Resultados Generales. Política de Ingresos, Política de Gasto, Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas, 2004 a 2013.

Disponible en:

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)

[Fecha de consulta: 28 de junio, 2015].

SHCP. Informe trimestral FEIEF (gasto programable).

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf\\_trim/2014/1er\\_trim/docs/inf/inf05.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2014/1er_trim/docs/inf/inf05.pdf)

[Fecha de consulta: 4 de julio, 2014]

SHCP. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Primer Trimestre 2015.

Disponible en:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf\\_trim/2015/1er\\_trim/docs/04afp/afp08.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2015/1er_trim/docs/04afp/afp08.pdf)

[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015].

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales 2000 a 2014.

Disponible en:

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)

[Fecha de consulta: 29 de junio, 2015]

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2014; y de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre, 2000-2014.

Disponible en:

<http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/Paginas/2012.aspx>

[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Disponible en: [www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/.../R33.03.AEPE.doc](http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/.../R33.03.AEPE.doc)

[Fecha de consulta: 29 de julio, 2015]

SHCP. Transferencias pagadas por participaciones y aportaciones 2013-2014.

[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Participaciones/2014/diciembre/14\\_cuadro\\_01.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Participaciones/2014/diciembre/14_cuadro_01.pdf)

[Fecha de consulta: 1 de julio, 2014]

SHCP. Transparencia presupuestaria. Seguimiento a los recursos federales transferidos. Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.

Publicado en el DOF el 25 de abril de 2013.

[Fecha de consulta: 3 de agosto, 2015]

Secretaría de Relaciones Exteriores. Mecanismos electrónicos para el pago de impuestos en México (consulta en línea).

Disponible en: <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/index.php/es/impuestos>

[Fecha de consulta: 9 de mayo, 2015]

SSPBCS. Lineamientos Generales para el Diseño y Ejecución de los Programas de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2014 del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Disponibles en:

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/LineamientosEvaluacionFASP2014.pdf>

[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

World Bank. World Development indicators. The World Bank Development data Group. WDI Data.

Disponible en: <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>

[Fecha de consulta: 26 de junio, 2015]

### *Marco jurídico y normativo*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Publicada el 27 de abril de 2016.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008.

Ley de Coordinación Fiscal. Publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. Publicado en el DOF el 15 de octubre de 2001.

SIN TEXTO

## Glosario

### **Administración Pública (Sector Público)**

Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la federación, de los Estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las constituciones federal y estatales confieren al gobierno federal estatal y municipal. (SHCP, Glosario: 33)

### **Administración Pública Central (Sector Central)**

Conjuntó de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos que determine el titular del ejecutivo federal y la Procuraduría General de la República. (SHCP, Glosario: 33)

### **Administración Pública Federal (Sector Público Federal)**

Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el gobierno federal cumple o hace cumplir la política y voluntad de un estado, tal y como éstas se expresan en las leyes fundamentales del país. Incluyen todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales. Comprende al Gobierno Federal y al Sector Paraestatal, y excluye a los gobiernos locales o subnacionales. (SHCP, Glosario: 33)

### **Administración Pública Paraestatal (Sector Paraestatal)**

Conjunto de entidades de control presupuestal directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las

organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos. (SHCP, Glosario: 33)

### **Aportaciones Federales**

Son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, a través del Ramo 33, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece Ley de Coordinación Fiscal. (CEFP, 2014:2-3)

Los fondos son los siguientes:

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

FORTAMUN: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas.

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

### **Aprovechamientos**

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos o multas, o como cualquier ingreso no clasificarle, como impuestos, derechos o productos. (SHCP, Glosario: 42)

### **Armonización Contable**

Se trata del proceso de homogeneización y modernización de los sistemas de información contable para los tres ámbitos de gobierno, donde se contemplan marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable (incluyendo la descripción completa y estandarizada del patrimonio) y modelos de

información de cuentas compartibles (comparables) para controlar, evaluar y fiscalizar las cuentas públicas de manera eficaz y eficiente. (CEFP, 2014:3)

### **Balance Financiero**

Resultado que se obtiene al comparar los ingresos totales sin financiamiento y los gastos totales sin amortización de las dependencias y entidades públicas. En cuanto a las entidades involucradas, se incluye a las de control directo e indirecto, así como a los intermediarios financieros. (SHCP, Glosario: 137)

### **Balance Primario**

Es igual a la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los intereses. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas. Para el caso de las entidades federativas, el balance primario se adaptó incluyendo el monto de la amortización, debido a que su contabilidad no registra un gasto neto anual que descuenta este concepto (ASF, Análisis de la Deuda Pública de las Entidades federativas y Municipios, agosto 2012, p.33).

### **Contribuyente**

Persona física o moral obligada al pago de la contribución. (SHCP, Glosario: 118)

### **Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública)**

Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión del gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos de la federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el ejecutivo federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la comisión permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los

términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (SHCP, Glosario: 138)

### **Deuda Externa Bruta**

Suma del total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos. Considera las variaciones cambiarias y los ajustes. (SHCP, Glosario: 150)

### **Deuda Pública**

Son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento. (CEFP, 2014:8)

### **Déficit Fiscal**

El déficit fiscal, presupuestario o público describe la situación en la cual los gastos realizados por el Estado u otras entidades públicas en un determinado período, normalmente un año, superan a sus ingresos. (CEFP, 2014:3). Es el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquella entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las Entidades. (CEFP, 2014:3)

### **Derechos**

La cantidad que se paga, de acuerdo con el arancel, por la importación o exportación de mercancías, o por otro acto determinado por la ley. Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. (SHCP, Glosario: 143)

**Estado  
(Poder Público)**

Concepto cuya expresión concreta es el gobierno de una nación. Cuerpo político de una nación. Concepto de la más amplia expresión de la administración pública central, de un país. Espacio territorial cuya población unida por el mismo idioma, costumbres e historia se organiza soberana e independiente bajo una forma de gobierno plenamente aceptada. (SHCP, Glosario: 177)

**Federación**

Organización constituida por Estados libres y soberanos que se unen entre sí, para formar una sola nación; generalmente se crea un distrito federal como sede de los poderes de la federación. (SHCP, Glosario: 188)

**Federalismo Fiscal**

Es el arreglo económico entre la federación y los otros órdenes de gobierno sobre la recaudación por parte de la federación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a cambio de recibir de la federación una parte de los ingresos recaudados por estos impuestos. (ASF, 2013: 361)

Es la forma en que se distribuyen los recursos y funciones fiscales entre los distintos órdenes de gobierno para un comportamiento óptimo del gobierno en su conjunto, en materia fiscal y de finanzas públicas. (Cabrero, 2007: 50)

**Finanzas Públicas**

Disciplina que trata de la captación de recursos, administración y gastos de los mismos, que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: impuestos, gastos, empréstitos y compra y venta de bienes y servicios. (SHCP, Glosario: 191)

Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público.

Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos, y precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector para estatal. (SHCP, Glosario APM: 3)

Conjunto de elementos que intervienen en la captación de ingresos, a su administración, el gasto público que realiza el Estado para atender las necesidades de la sociedad, desde un enfoque más pragmático que teórico, al déficit fiscal, la deuda y la estabilidad macroeconómica. (Amieva-Huerta, 2002: XVIII)

**Finanzas Públicas Estatales y Municipales**

Se refieren a la actividad que realiza el gobierno estatal y municipal con el fin de obtener, tanto de los particulares como del sector público, los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos fundamentales.

La actividad financiera del municipio sólo sirve de apoyo para el desarrollo de las funciones primarias de este ámbito de gobierno. Es decir, no constituye un fin en sí misma sino que es instrumental porque mediante ella el ayuntamiento se allega de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

En la actividad financiera de los municipios se distinguen tres momentos importantes: El de la obtención de los ingresos, los cuales se pueden percibir de diferentes fuentes; la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y la realización de múltiples erogaciones que debe realizar el municipio para el sostenimiento de sus funciones públicas, principalmente, y la prestación de los servicios públicos y la regulación de actividades de los particulares en las que tiene injerencia directa. (SHCP, Glosario APM: 3-4)

**Gasto**

Incluye los gastos de consumo, las contribuciones a la seguridad social, el déficit de explotación de las entidades públicas empresariales, los gastos de

propiedad (intereses u otros distintos de intereses), los subsidios y subvenciones a las empresas, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes o de capital otorgadas, las participaciones, la inversión en formación de capital y activos no producidos y las inversiones financieras realizadas con fines políticos. (CEFP, 2014:16)

### **Gasto no Programable**

Comprende las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos a la población, las cuales se ajustan de manera automática conforme a las fluctuaciones que presentan otras variables durante el ejercicio fiscal.

Comprende a los Ramos Generales 24 (Deuda Pública), 28 (Participaciones a Entidades federativas y Municipios), 29 (Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero), 30 (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores) y 34 (Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca), así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las entidades paraestatales bajo control presupuestario directo. (CEFP, 2014:18)

### **Gasto Programable**

Son las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población y comprende las erogaciones de los Poderes Legislativo y Judicial, de los entes autónomos; de las dependencias, de los ramos generales 19 (Aportaciones a Seguridad Social), 23 (Provisiones Salariales y Económicas), y 25 (Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos); las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al ramo general 33 (Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios);

así como aquéllas que efectúan las entidades de control presupuestario directo (IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE), sin incluir su costo financiero. (CEFP, 2014:18-19)

### **Gobierno Mexicano**

Es la dirección política y administrativa de la nación, el cual está conformado por un conjunto de órganos e instituciones; representa y ejerce el poder de la federación; está dividido en tres poderes, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (SHCP, Glosario: 209)

### **Gobiernos subnacionales**

Son los gobiernos integrantes de la federación, diferentes del orden federal. Lo que en México se conoce como Estados soberanos, y municipios autónomos. Los gobiernos subnacionales conservan su autonomía para ciertas cuestiones y la unión de todas estas unidades forman la federación. (Cabrerero, 2007: 50)

### **Hacienda Pública**

Conjunto de bienes y derechos de titularidad pública destinados por el Estado para cumplir y satisfacer las necesidades económicas y sociales de los habitantes de un país. Son equivalentes a las palabras Erario y Tesoro. (CEFP, 2014:20)

Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero. (SHCP, Glosario: 21)

### **Impuestos**

Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstos por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. (CEFP, 2014:21)

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las

prestaciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. También se considera como tributo o carga. Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna. (SHCP, Glosario: 211)

### **Ingresos**

Son todos los recursos provenientes de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social, las ventas de bienes o servicios realizados por las entidades del gobierno general, el superávit de explotación de las entidades públicas empresariales, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes de capital recibidos, las participaciones, los ingresos de capital y la recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política. (CEFP, 2014:21)

### **Ingreso Bruto (estatal y municipal)**

Es el total de percepciones que recibe el sector público de los gobiernos subnacionales, incluye los financiamientos.

### **Ingreso Gravable**

Es la base computada para causar un impuesto. Por ejemplo: en el impuesto al ingreso global de las empresas (impuesto sobre la renta en vigor a partir de 1965), el ingreso gravable es la diferencia que resulta de disminuir a los ingresos netos percibidos, el total de los gastos permitidos por la ley. (SHCP, Glosario: 223)

### **Ingresos Tributarios**

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal o Estatal por las imposiciones que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza

unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas. (CEFP, 2014:23)

### **Moratoria de Deuda**

Postergación unilateral del pago de la deuda por parte del deudor. Mediante renegociación se establecen las condiciones de común acuerdo entre acreedor y deudor del pago de la deuda. (SHCP, Glosario: 261)

### **Orden de Gobierno**

Nivel o jurisdicción según la cual las atribuciones que tienen los gobernantes están distribuidas.

Existe el orden federal, el orden estatal y el orden municipal. Cada uno tiene derechos y obligaciones. (Cabrero, 2007: 51)

### **Pacto Federal**

Es el acuerdo por el que los gobiernos estatales o provinciales deciden ceder parte de su soberanía y forman un gobierno superior que los une (Lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se llama "La Unión").

En el pacto se establecen los derechos y obligaciones de la Unión así como de las unidades políticas que lo conforman. (Cabrero, 2007: 51)

### **Participaciones Federales**

Son los recursos que corresponden a los Estados, municipios y Distrito Federal, que se integran en la denominada Recaudación Federal Participable del ejercicio fiscal correspondiente (que captan las oficinas recaudadoras) y que en los términos de la normatividad aplicable.

Se distribuyen a través del Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación: (Participaciones a entidades federativas y Municipios). (CEFP, 2014:28)

### **Participaciones y Aportaciones**

Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos

de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas. (CEFP, 2014:28)

### **Política Fiscal**

Es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta. (CEFP, 2014:29)

### **Productos**

En finanzas públicas, son los ingresos que percibe el estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales. (SHCP, Glosario: 291)

### **Transferencias Federales**

Son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.(CEFP,2014:38)

