

# DIAGNÓSTICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS LOCALES EN MÉXICO

Vladimir Herrera González  
Sandra Oralia Maya Hernández



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República









# **Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México**



# Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México

*Vladimir Herrera González*  
*Sandra Oralía Maya Hernández*



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Sen. Manuel Bartlett Díaz

PRESIDENTE

Sen. Miguel Barbosa Huerta

SECRETARIO

Sen. Roberto Armando Albores Gleason

SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz

SECRETARIO

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso

SECRETARIO TÉCNICO

**Junta Ejecutiva**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera

DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez

DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández

DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

**Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México**

Autores

*Vladimir Herrera González*

*Sandra Oralia Maya Hernández*

Colaboradora:

*Alejandra Huerta Pineda*

Primera edición: 11 de diciembre de 2017

ISBN: 978-607-8320-80-6

Cuidado de la edición: Pedro José Zepeda Martínez

Diseño de portada: Ediciones La Biblioteca | Rodrigo Mazza

Diseño de interiores: Ediciones La Biblioteca | Fernando Bouzas Suarez

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Finanzas

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso y encuadernado en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

# Contenido

---

<b>Introducción</b> .....	13
<b>1. Antecedentes del Federalismo Fiscal Mexicano</b> .....	17
1.1. Antecedentes del Sistema de Coordinación Fiscal .....	18
1.2. Creación del Sistema de Coordinación Fiscal. ....	20
1.3. Principales adecuaciones al Federalismo Fiscal. ....	21
1.3.1. Las reformas a las Participaciones Federales de 1991. ....	23
1.3.2. La creación del Ramo 33 Aportaciones Federales. ....	24
1.3.3. La Reforma Hacendaria de 2007. ....	26
1.3.4. La Reforma Hacendaria de 2013 y las modificaciones de 2014. ....	27
<b>2. Instrumentos del Federalismo Fiscal Mexicano vigente</b> .....	29
2.1. La Recaudación Federal Participable .....	29
2.2. Transferencias Federales .....	30
2.2.1. Ramo 28 Participaciones Federales .....	31
2.2.2. Ramo 33 Aportaciones Federales. ....	33
2.2.3. Gasto Federalizado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. ....	35
2.2.4. Convenios de Descentralización y Reasignación .....	38
2.2.5. Protección Social en Salud: Seguro Popular. ....	38
2.2.6. Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica. ....	39
<b>3. Marco normativo de las finanzas públicas locales</b> .....	41
3.1. Leyes generales .....	41
3.2. Leyes federales .....	47
3.3. Legislación en materia de deuda: Reforma constitucional en materia de disciplina financiera .....	48
3.4. Leyes de orden local .....	53

<b>4. Finanzas públicas y deuda de las entidades federativas. . . . .</b>	<b>55</b>
4.1 Metodologías . . . . .	55
4.2 Ingresos de las Entidades Federativas . . . . .	56
4.2.1 Composición de los ingresos netos de las entidades federativas . . . . .	58
4.2.2 Ingresos tributarios y no tributarios locales . . . . .	59
4.2.3 Ingresos de la Ciudad de México. . . . .	62
4.2.4 Aprovechamiento de las potestades tributarias existentes. . . . .	64
4.3 Gasto público de las entidades federativas . . . . .	69
4.3.1 Gasto educativo de las entidades federativas . . . . .	70
4.3.2 Gasto en salud en las entidades federativas. . . . .	76
4.4 Deuda de las entidades federativas. . . . .	82
4.4.1 Evolución histórica. . . . .	84
4.4.2 Endeudamiento estatal y las Participaciones Federales. . . . .	86
4.4.3 Endeudamiento estatal y el Producto Interno Bruto Estatal . . . . .	86
4.4.4 El sistema de alertas de deuda estatal y municipal. . . . .	90
<b>5 Análisis de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 2007 a 2016</b>	<b>95</b>
5.1 Análisis de la reforma federalista de 2007 . . . . .	97
5.1.1 Principales modificaciones a las Participaciones Federales en 2007. . . . .	97
5.1.2 Principales modificaciones a las Aportaciones Federales en 2007. . . . .	108
5.2 Análisis de la reformas al federalismo fiscal de 2013 a 2016 . . . . .	112
5.2.1 Principales modificaciones a la Recaudación Federal Participable. . . . .	112
5.2.2 Principales modificaciones a las Participaciones Federales 2013-2016 . . . . .	113
5.2.3 Principales modificaciones a las Aportaciones Federales 2013-2015 . . . . .	118
<b>Conclusiones: Áreas de oportunidad y mejora . . . . .</b>	<b>127</b>
<b>Anexo 1. . . . .</b>	<b>131</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>135</b>

# Lista de siglas

---

ACDIS:	Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.
ANMEB:	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
ASF:	Auditoría Superior de la Federación.
BMV:	Bolsa Mexicana de Valores.
CONAC:	Consejo Nacional de Armonización Contable.
CONAPO:	Consejo Nacional de Población.
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
ENOE:	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
FAEB:	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
FAETA:	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
FAFEF:	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
FAM:	Fondo de Aportaciones Múltiples.
FASP:	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
FASSA:	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
FEIEF:	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
FEXHI:	Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
FFC:	Fondo de Financiamiento Complementario.
FFM:	Fondo de Fomento Municipal.
FGP:	Fondo General de Participaciones.
FISE:	Fondo para la Infraestructura Social Estatal.
FISEF:	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura de las Entidades Federativas.
FISM:	Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
FISMDF:	Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
FOCOM:	Fondo de Compensación.
FOFIE:	Fondo de Fiscalización.
FOFIR:	Fondo de Fiscalización y Recaudación.
FMPEF:	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
FONE:	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto de Operación.

FORTAMUNDF:	Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
ICE:	Índice de Calidad Educativa.
IEPS:	Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
ISAN:	Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos.
ISES:	Instituciones de Seguros Especializadas en Salud.
ISSFAM:	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
ISR:	Impuesto sobre la Renta.
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
IVA:	Impuesto al Valor Agregado.
LCF:	Ley de Coordinación Fiscal.
LFACP:	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
LFPRH:	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LFRFCF:	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
LGCG:	Ley General de Contabilidad Gubernamental.
LGD:	Ley General de Deuda.
LIF:	Ley de Ingresos de la Federación.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PAFEF:	Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
PEF:	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PEMEX:	Petróleos Mexicanos.
Repecos:	Régimen de pequeños contribuyentes.
Recoin:	Régimen de contribuyentes intermedios.
RFP:	Recaudación Federal Participable.
SEDENA:	Secretaría de la Defensa.
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMAR:	Secretaría de Marina.
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
SESA:	Servicios Estatales de Salud.
SNCF:	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPS:	Seguro Popular de Salud.

# Introducción

---

A casi dos siglos de un México como nación independiente, el federalismo mexicano, en su amplio espectro que incluye la vertiente política, social y fiscal, no se ha consolidado y, sin embargo, ha prevalecido un componente centralizador en el Gobierno Federal y una debilidad crónica y estructural de las entidades federativas y municipios.

Los orígenes del federalismo fiscal mexicano datan de 1925 con el inicio de la primera Convención Nacional Fiscal, cuyo propósito fue contrarrestar el efecto de doble o triple imposición que se había generado por el régimen de distribución de competencias en materia tributaria que planteaba la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas. La Convención se ocuparía de determinar los impuestos que debían causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

Los objetivos de la primera Convención no se materializaron y pese a que se realizaron dos convenciones más con escasos resultados, fue hasta 1978 con la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal y la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se obtuvieron resultados significativos.

Mientras tanto, a lo largo de los años ha existido un considerable número de discusiones y debates, donde se ha concluido, y alcanzado el consenso, sobre la necesidad de fortalecer las facultades recaudatorias de los gobiernos locales y ampliar sus facultades en materia de gasto que hagan eficiente su ejecución. Sin embargo, en los hechos, los avances han sido menores. Por una parte, las principales potestades tributarias, en cuanto a su potencial recaudatorio, siguen siendo administradas por el Gobierno Federal, y aquellas facultades conferidas a los gobiernos locales no han sido aprovechadas razonablemente de acuerdo a su potencial recaudatorio. Además, se han realizado reformas, sobre todo durante la década de los noventa, que han descentralizado sustancialmente el gasto, y aún no es claro que su implementación haya sido eficaz y eficiente en la consecución de sus objetivos e incluso se ha comenzado a plantear el regreso a la centralización, específicamente en materia educativa.

Es así que, actualmente, se tiene un sistema federalista donde las finanzas públicas de las entidades federativas dependen en promedio en 80% y los municipios en 65% de los recursos recaudados por el gobierno federal, de los cuales, la mayor parte tienen un destino específico (están etiquetados), lo que les deja un estrecho

margen de maniobra que está dado por sus participaciones federales, sus ingresos propios y su capacidad, cada vez más limitada, de obtener financiamientos.

Con el paso del tiempo, se han hecho patentes las presiones crecientes a las finanzas públicas, que se agravan si se considera que la población se encuentra en una transformación y crecimiento constante y que además demanda más y mejores servicios; un mercado de hidrocarburos que cada vez contribuye en menor medida a los ingresos federales y, por tanto, a los ingresos locales; una economía nacional dependiente de la internacional, que determina la captación de ingresos tributarios, los cuales cada vez deben contribuir en mayor medida a financiar el gasto; y que pueden hacer insostenible, en el mediano y largo plazos, el rumbo que actualmente lleva el federalismo fiscal.

El objetivo del presente libro es brindar elementos para el debate informado de las finanzas públicas subnacionales que contribuyan a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyen en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, aportando elementos para la comprensión del federalismo fiscal mexicano y su funcionamiento, a la luz del análisis de la recaudación propia de los gobiernos locales y de las transferencias de recursos que reciben de la federación.

En el primer capítulo se presenta, de forma sintética, la evolución del federalismo fiscal desde la definición de la organización política del régimen en las primeras constituciones del México independiente, las convenciones nacionales fiscales, los antecedentes normativos del actual sistema de coordinación fiscal hasta la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puesto en marcha a partir de 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal y el nuevo régimen fiscal. Además se analizan las modificaciones que la sucedieron y las reformas sustanciales a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Participaciones Federales y la creación, del Ramo 33 de Aportaciones Federales en 1997. Por último, se abordan las modificaciones a las Participaciones y Aportaciones Federales derivadas de las Reformas Hacendarias de 2007 y 2013 y la Reforma Energética de 2014.

En el segundo capítulo se estudian los mecanismos del federalismo fiscal mexicano a través de los cuales el Gobierno Federal le transfiere a las entidades federativas y municipios el “Gasto Federalizado” constituido por el Ramo 28 Participaciones Federales; el Ramo 33 Aportaciones Federales; el Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; los fondos del gasto federalizado incluidos en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas; el gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal; y los recursos para Protección Social en Salud del programa Seguro Popular.

En el capítulo tercero se analizan brevemente las leyes generales, federales y locales que constituyen el marco normativo de las finanzas públicas locales. Con especial énfasis, se analiza la normatividad relativa al combate a la corrupción y de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, que conllevó una

serie de reformas constitucionales y la promulgación de leyes reglamentarias para su implementación.

En el capítulo cuarto se desarrolla el análisis de las finanzas públicas locales y la deuda. En primer lugar, se describe la evolución de los ingresos de las entidades federativas y su estructura actual a la vez que se estudia el aprovechamiento de las facultades tributarias existentes por parte de los gobiernos subnacionales. En segundo lugar, se estudia el comportamiento general del gasto de las entidades federativas con especial énfasis en las materias de educación y salud que, en los últimos años, han presionado de forma significativa las finanzas locales. Por último, se describe la evolución histórica de la deuda estatal y su relación con las Participaciones Federales y la carga que representa en relación al Producto Interno Bruto.

Finalmente, en el capítulo quinto, se presenta evidencia que pretende demostrar que las modificaciones más recientes a las Participaciones y Aportaciones Federales sólo están generando un sistema distributivo basado en el número de habitantes de las entidades federativas que no incentiva el esfuerzo recaudatorio y el crecimiento económico.



# 1. Antecedentes del Federalismo Fiscal Mexicano

---

El federalismo presenta una división vertical de poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones, y cooperación. El régimen federalista es una forma de Estado, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural.<sup>1</sup> Es una forma de organización política en la que coexisten tres niveles de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal (Aguirre, 1997).

Concretamente, Aguirre (1997) afirma que

...el federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, con niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias

El mismo autor indica que si bien a la luz de las facultades establecidas en la Constitución parece algo sencillo, en la práctica ha resultado difícil de implementar encontrándose duplicidades, traslapamientos, omisiones, contradicciones o indefinición de atribuciones además de ambigüedad en cuanto al ámbito de la validez de las normas jurídicas.

Si bien, en su origen el federalismo fue un concepto de organización política, en la actualidad el componente fiscal ha tomado los primeros planos de importancia. Este régimen económico implica la coexistencia de soberanías que deben equilibrar sus potestades y facultades en materia de ingresos, gasto y deuda, con el objetivo de alcanzar un óptimo desarrollo económico y social en los órdenes municipal, estatal y nacional. Debido a esto, el Federalismo se contrapone al Centralismo como medida de autonomía del gobierno central.

El Federalismo Mexicano tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Específicamente su artículo 40 establece que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación...”.

---

<sup>1</sup>De acuerdo con Gallo (2011) la descentralización territorial implica la transferencia de funciones de la administración central a las entidades locales.

Esta definición de organización del régimen de política interior de México fue instaurada desde la CPEUM de 1857 y ratificada en la CPEUM de 1917, aunque ya se contemplaban antecedentes desde 1824.

## 1.1 Antecedentes del Sistema de Coordinación Fiscal

En 1925, por iniciativa de gobierno federal, se convocó a la primera de tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947), que tenían por objetivo principal encontrar una solución a la múltiple gravación impositiva, con resultados modestos.

En la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925 se delimitaron las potestades tributarias entre las entidades federativas y la Federación, así como el principio de participación de estos órdenes de gobierno en los ingresos recaudados por ellos mismos.

En la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933, se continuó el proceso de acotar con más precisión las potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno; sin embargo, no se concretaron las propuestas y, por lo tanto, como indica Serna (2004), el régimen de concurrencias<sup>2</sup> no se modificó. A pesar de ello, se acordó y se estableció en la Constitución, que las entidades federativas participaran en impuestos en materia de energía eléctrica, mediante la creación de facultades dadas al Congreso de la Unión, sobre los cuales “participaran las entidades federativas y municipios en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden”.<sup>3</sup> Esta reforma establece el reconocimiento Constitucional más antiguo del derecho de las entidades federativas y municipios a participar de los ingresos del Gobierno Federal.

Adicionalmente, en 1942 se aprobó una reforma al artículo 73 constitucional, que entró en vigor en 1943, en donde se ampliaron las facultades del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales<sup>4</sup> sobre: *a)* energía eléctrica; *b)* producción y consumo de tabacos labrados; *c)* gasolina y otros productos derivados del petróleo; *d)* cerillos y fósforos; *e)* aguamiel y productos de su fermentación, y *f)* explotación forestal, sobre las cuales se estableció que las entidades federativas tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (CPEUM, 2016, artículo 79, fracción XXIX).

---

<sup>2</sup> Arrijoja (1999) señala que la concurrencia fiscal, “...se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos”, es decir, se genera una múltiple gravación del mismo concepto de ingreso.

<sup>3</sup> CPEUM, 1934, artículo 73, fracción X.

<sup>4</sup> Además, se contemplaban contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación; instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, los cuales no son participables.

Con esta reforma, se sientan las bases y se le da fundamento constitucional al Sistema de Coordinación Fiscal actual.

En 1940 se publicaron los antecedentes directos de la normatividad secundaria del Federalismo Fiscal Mexicano (antecesora de la Ley de Coordinación Fiscal actual) con la expedición de la Ley sobre el Pago de Participaciones en Ingresos Federales que fue reemplazada en 1948 por la Ley que Regula el Pago de las Participaciones de los Estados sobre Ingresos Federales. En dichos ordenamientos se establecieron las primeras delimitaciones entre las facultades recaudatorias de la Federación y de las entidades federativas, así como un sistema de participación de los gobiernos estatales en los ingresos federales. A pesar del esfuerzo, estas leyes no contaron con el apoyo general de las entidades federativas.

En la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 sobresale el acuerdo de aprobación de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles con una tasa de 1.8% con carácter federal y de aplicación nacional. En esta Ley se establecía que las entidades que optaran por adherirse al sistema y derogaran o dejaran suspendidos sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2%. Ambas tasas se cobrarían juntas.

Para poner en práctica este sistema, la Federación y el estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que se denominó *Convenio de Coordinación*, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades se administraría el impuesto. Este fue el origen del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige en nuestro país (Serna, 2004).

Con la expedición de la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles publicada en 1953 se intentó dar solución al problema de la múltiple tributación, debida al tránsito de mercancías a través de las entidades federativas de la República, mediante el establecimiento de incentivos para las entidades federativas que se unieran al Sistema de Coordinación. Esta medida tuvo escaso éxito ya que, para 1972, sólo 14 estados se habían adherido.

El Sistema de Coordinación que prevaleció hasta 1979 se caracterizó por una desigualdad entre las entidades federativas porque, por un lado, existían participaciones generales en impuestos federales establecidos en la Constitución, y por el otro, coexistían impuestos sobre la producción y el consumo de particulares realizados en el territorio estatal sobre los cuales participaban los gobiernos locales.

Lo anterior ocasionó una participación heterogénea entre las entidades federativas debido a la diferencia en el nivel de actividad económica de cada uno de éstos, lo que benefició principalmente a los estados con actividad petrolera derivado del auge en el precio y el volumen de producción de dichos hidrocarburos.

Asimismo, las entidades federativas conservaron hasta cierto punto una autonomía fiscal, porque podían establecer contribuciones, y al no estar coordinadas dichas contribuciones, resultaron ser concurrentes con las establecidas por otros estados, lo que provocó que persistiera la múltiple tributación.

## 1.2 Creación del Sistema de Coordinación Fiscal

A partir de 1980 comenzó una nueva etapa del Federalismo Fiscal Mexicano. En ese año quedó abrogada la Ley de Ingresos Mercantiles y fueron eliminados 40 impuestos especiales, con lo que fue desactivado el Sistema de Participaciones basados en dichos impuestos. En su lugar, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tomando como fuente de ingresos las nuevas leyes como: la Ley del Impuesto al Valor Agregado,<sup>5</sup> la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios<sup>6</sup> y la Ley Federal de Derechos.<sup>7</sup> Dicho sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1980 con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),<sup>8</sup> la ley secundaria mandatada en la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM y que le da sustento al Sistema de Coordinación Fiscal.

Para ser parte del SNCF, el Ejecutivo de cada entidad federativa debía firmar, voluntariamente y previamente aprobado por la legislatura local, un convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual, posteriormente, debía ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En dichos convenios se estableció que las entidades federativas cedían sus potestades tributarias al Gobierno Federal y se suscribía un convenio de coordinación con los ingresos de la Federación, a cambio de que se les otorgara una *participación* de los ingresos obtenidos por impuestos federales (Participaciones Federales) y sus recargos, bajo la consigna de asignarle más recursos a las entidades federativas que más aportaran a la Federación (principio resarcitorio) y además se les garantizaría que ninguna entidad federativa recibiría menos recursos de los que hasta el momento percibía.

En la LCF aprobada en 1978 y que entró en vigor en 1980, se consideró en general como criterio de reparto de las Participaciones Federales, la participación en la recaudación federal en el año anterior al año de cálculo, de cada una de las entidades federativas en el total de dicha recaudación. Esta forma de reparto generó un desequilibrio que se heredó a futuro debido a que, en esa coyuntura, se presentó un precio del barril de petróleo particularmente elevado, lo que benefició a las entidades federativas con actividad petrolera, las cuales reportaron una mayor recaudación federal, en perjuicio de quienes no la tenían.

---

<sup>5</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y entrada en vigor el 1 de enero de 1980.

<sup>6</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y entrada en vigor el 1 de enero de 1981.

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y entrada en vigor el 1 de enero de 1982.

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y entrada en vigor el 1 de enero de 1980.

### 1.3 Principales adecuaciones al Federalismo Fiscal

Con el objetivo de adaptar el SNCF a las condiciones económicas cambiantes, se creó la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales integrada de forma rotativa por ocho titulares de las haciendas locales, quienes se reúnen trimestralmente para darle seguimiento al funcionamiento del sistema y consensar los temas discutidos en las reuniones anuales.

Con este nuevo sistema se logró una verdadera coordinación entre las entidades federativas mediante la armonización de la legislación tributaria federal y la local, lo que derivó en la eliminación de la múltiple tributación y la estabilización de los ingresos de las haciendas públicas locales.

En un principio, el sistema se implementó a partir de fondos y posteriormente se integraron incentivos económicos. Dichos conceptos se definieron en la LCF así como la determinación de sus montos y el mecanismo de distribución entre las entidades federativas, quienes a su vez tuvieron la obligación de distribuir un porcentaje mínimo de lo percibido a sus municipios.

Desde su publicación en 1978 se estableció en la LCF en su artículo 1, que dicha Ley

...tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

A partir de la entrada en vigor la LCF en 1980, el Sistema de Participaciones Federales ha tenido múltiples adecuaciones tanto en el número de fondos, sus montos y la forma de distribución. En su origen<sup>9</sup> contaba con el Fondo General de Participaciones (FGP), –equivalente al 13% de ingresos por impuestos más 2.52% de conceptos adicionales– y el Fondo de Financiamiento Complementario (FFC), –equivalente al 0.37% de ingresos por impuestos. Actualmente contempla 14 conceptos<sup>10</sup> que incluyen fondos e incentivos económicos.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> LCF, 1978.

<sup>10</sup> i. Fondo General de Participaciones (FGP); ii. Fondo de Fomento Municipal (FFM); iii. Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS); iv. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR); v. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI); vi. Fondo de Compensación (FOCOM); vii. Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina; viii. Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior; ix. Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos; x. Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN) xi. Fondo de Compensación del ISAN; xii. ISR por salarios de los trabajadores del sector público en las entidades federativas; xiii. Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios; xiv. Otros Incentivos Económicos derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

<sup>11</sup> Los fondos son participaciones en ingresos federales provenientes de bolsas de recursos constituidas por ingresos federales específicos los cuales se distribuyen mediante coeficientes de participación calculados con fórmulas establecidas en la LCF que consideran variables poblacionales y económicas.

En un principio, el monto de dichos fondos se calculó como un porcentaje de una bolsa de referencia que concentraba los recursos susceptibles de participación, que en ese momento estaba constituida por los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos, y que sería el antecedente de lo que posteriormente se denominó Recaudación Federal Participable (RFP).

De esta manera, las entidades federativas podían participar de otros ingresos federales tales como aprovechamientos (recargos y multas) y productos que se establecieran en los convenios y acuerdos respectivos.

Entre 1981 y 1982 se reformó la LCF con el objetivo de introducir incentivos para que las entidades federativas incrementaran la recaudación propia respecto a la nacional. Además, fue el comienzo de una serie de incrementos al FGP e incorporación de complementos, así como la adición del Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Con los nuevos incentivos introducidos a la fórmula de reparto del FGP, las entidades federativas con una mayor capacidad recaudatoria, con sistemas recaudatorios más avanzados en términos de capacidad administrativa y tecnológica, así como con economías más desarrolladas, fueron las beneficiadas por la nueva fórmula. A pesar de que otras entidades federativas realizaban esfuerzos significativos para incrementar su recaudación, estos no fueron suficientes y los coeficientes de participación de dichas entidades comenzaron a disminuir.

Entre 1984 y 1987 entró en vigor un cambio en la distribución del FGP, y se estableció que el coeficiente de participaciones fuera aplicado al incremento que tuviera el fondo, así cada entidad recibiría una cantidad equivalente a la del año anterior más una participación sobre el incremento del fondo. Además, se introdujo un incentivo para aquellas entidades que se coordinaran en materia de derechos. En 1987 el FFM se constituyó por el 0.42% de la bolsa participable, se implementó el 3.17% del Derecho Adicional sobre Hidrocarburos para los municipios exportadores de hidrocarburos y las participaciones a los municipios litorales o fronterizos por donde se realizaba el comercio exterior.

Para 1988 se incorporó en la LCF el concepto de la RFP y se reformó la integración del FGP. Este se compuso por el 30% del IVA recaudado por las entidades federativas más un porcentaje aplicado a la RFP ajustada por la reducción del IVA y devoluciones de impuestos atribuibles a las entidades federativas. La asignación fue conforme al coeficiente de participación de 1987 sobre la RFP ajustada de 1988.

Desde 1982 y hasta 1989 prevaleció el criterio de distribución de recursos entre las entidades federativas que buscaba incentivar su esfuerzo recaudatorio.

---

Por su parte, los incentivos económicos son participaciones en ingresos federales provenientes de la cesión de potestades de gobierno federal a los gobiernos locales sobre la recaudación de impuestos, productos, aprovechamientos (recargos y multas), que no pierden su carácter federal pero que son recaudados y administrados por los entes locales, quienes tienen la obligación de reportarlos a la Federación.

### 1.3.1. Las reformas a las Participaciones Federales de 1991

En 1991 entró en vigor la primera modificación de importancia al reparto de las Participaciones.<sup>12</sup> Se denominó a la RFP como el único concepto concentrador de los recursos susceptibles de ser participables y como referencia para el cálculo del FGP; también se modificó la forma de distribución del FGP para ponderar en mayor medida las necesidades de recursos de las entidades, al darle un mayor peso al criterio poblacional, la contribución de las entidades a la actividad económica medida a través de los impuestos asignables<sup>13</sup> y un componente compensatorio de los dos anteriores. En este año, el FGP se incrementó de 18.1% a 18.5% de la RFP, se les dio mayor participación a las entidades federativas con más población y se le hicieron las siguientes adiciones: 0.25% de la RFP para la Reserva de Contingencia, 0.5% de la RFP para las entidades Coordinadas en Derechos y la actualización conforme a la inflación del 80% de las bases especiales de tributación.<sup>14</sup>

A partir de 1992 las entidades federativas adheridas al SNCF que se encontraban coordinadas con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que habían celebrado convenios de colaboración administrativa en materia del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos pudieron participar al 100% de dicho impuesto. Para 1994, se adicionó el FGP con el 1% para aquellas entidades Coordinadas en Derechos.<sup>15</sup>

En 1996 entraron en vigor cambios sustanciales, que le dieron a las participaciones prácticamente su estructura actual:<sup>16</sup>

- El FGP y el FFM aumentaron al 20% y 1% de la RFP respectivamente. Se conservó el 1% de la RFP para las entidades federativas coordinados en derechos y el 0.25% para la Reserva de Contingencia;
- Los municipios por los que se realizaba comercio exterior participaron del 0.136% de la RFP, y
- Las entidades adheridas al SNCF participaron del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicado a cervezas, bebidas alcohólicas, alcohol, tabacos labrados y bebidas refrescantes.

En 1997 se aplicó la facultad exclusiva de la Federación de cobrar el IVA en servicios de hospedaje para cederla a las entidades federativas; se les otorgó, la facultad de participar al 100% en el ISAN; además se desarrollaron convenios para administrar y auditar algunos impuestos federales como el IVA, el Impuesto

---

<sup>12</sup> LCF, 1990.

<sup>13</sup> De acuerdo con la LCF con última actualización del 26 de diciembre de 1990, los impuestos asignables "...son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios".

<sup>14</sup> Este régimen agropecuario se abrogó en 1989 y se compensó a las entidades federativas con dicha actualización.

<sup>15</sup> LCF, 1991.

<sup>16</sup> LCF, 1995.

sobre Tenencia o uso de Vehículos, impuestos federales a contribuyentes menores, así como regímenes especiales a ciertas actividades económicas.<sup>17</sup>

### ***1.3.2. La creación del Ramo 33 Aportaciones Federales***

A fines de 1997 se registró la reforma más trascendente al SNCF, en la cual se ampliaron las transferencias federales y se consolidó el proceso de descentralización del gasto público. Esta reforma se concretó con la adición del Capítulo V a la LCF, con el que presupuestalmente se creó el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios,<sup>18</sup> que fue incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir del ejercicio fiscal 1998. Inicialmente las Aportaciones Federales<sup>19</sup> estaban conformadas por cuatro fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), compuesto por:
  - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y
  - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
4. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres:
  - Fondo para la Asistencia Social;
  - Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y
  - Fondo para Infraestructura Educativa Superior.

En 1999 se adicionaron:

5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Finalmente, en 2007 se añadió el:

8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).<sup>20</sup>

La creación de las Aportaciones Federales que comenzó a principios de la década de los noventa, consolidó la descentralización de gasto y las responsabilidades en materia de educación, salud, saneamiento financiero, infraestructura educativa,

<sup>17</sup> LCF, 1996.

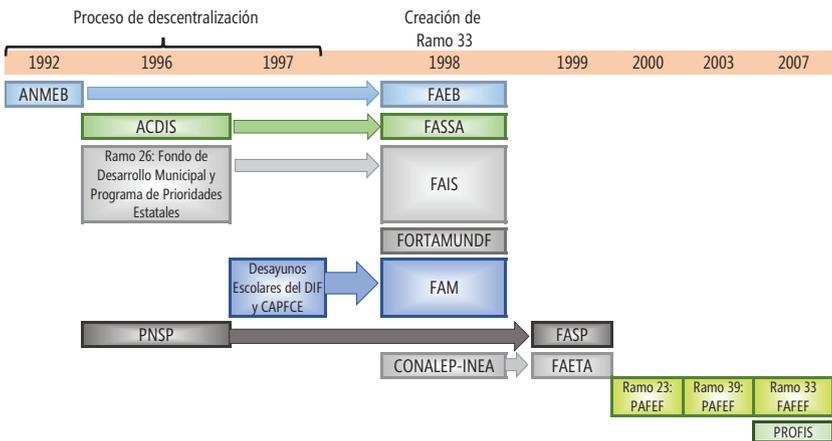
<sup>18</sup> Una parte complementaria se presupuesta a través del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que a su vez se integra por dos componentes: los recursos que se ejercen en el Distrito Federal en el propio Ramo, así como los que durante el transcurso del año se transfieren a los Fondos para Educación del Ramo 33.

<sup>19</sup> No obstante que se ejercen de manera descentralizada, estos recursos, por ser de origen público, son sujetos de la rendición de cuentas y a la fiscalización y deben de ser evaluados en el marco de los artículos 6 y 79 constitucionales, la LFPRH y la LFRCF.

<sup>20</sup> Antes Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39 o PAFEF).

infraestructura social, seguridad pública, entre otros. Es así que surge el FAEB del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992; el FASSA tiene su origen en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS) de 1996; el FAIS tiene su antecedente en el Ramo 26 Fondo de Desarrollo Municipal y Programa de Prioridades Estatales; el FAM sucedió al Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los recursos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE); el FASP aparece en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) y del Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública (FOSEG); mientras que el FAETA concentra los recursos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (Esquema 1).

**Esquema 1. Origen y evolución del Ramo 33 Aportaciones Federales**



**Fuente:** *Elaboración propia.*

Por último, el FAFEF tuvo su origen en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en primera instancia incluido en el PEF 2000 como parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, después reasignado al Ramo 39 en 2003, y por último integrado al Ramo 33 a partir de 2007.

En términos de transparencia, el año 2000 marca una fecha importante, ya que se establece, en la LCF de 1999, la obligación de que la SHCP publicara en el DOF el calendario de entrega, porcentaje y monto estimados, que recibiría cada entidad federativa del FGP y del FFM, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio del que se tratara; además de incluir en los informes

trimestrales sobre las finanzas públicas la evolución de la RFP, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. Otras obligaciones fueron para el cálculo oportuno del FAIS y para su entrega a los municipios y se precisó el destino de distintos fondos como el FORTAMUND y el FASP.

Con esto mejoró la transparencia en la asignación de los recursos federales hacia las entidades federativas, pero aún persistieron vacíos en el uso del gasto federalizado. Para subsanarlos, se creó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad (LFPRH) con entrada en vigor en 2007, con la cual se reglamenta la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En específico, el Capítulo III, establece los elementos que deben cumplir la Federación, entidades federativas y municipios en materia de transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado, incluyendo calendarios de dicho gasto y normas de rendición de cuentas sobre su ejercicio”.<sup>21</sup>

### *1.3.3. La Reforma Hacendaria de 2007*

En 2007 se aprobó una Reforma Hacendaria que implicó modificaciones sustanciales a los fondos que integran el Ramo 28 Participaciones Federales y el Ramo 33 Aportaciones Federales.<sup>22</sup>

En relación con las Participaciones Federales, se modificó el FGP, para que se constituyera del 20% de la RFP y de la actualización de las Bases Especiales de Tributación; también se eliminó la Coordinación en Derechos y la Reserva de Contingencia. Se estableció que dicho fondo se distribuyera a las entidades federativas conforme al monto asignado al FGP en el año de 2007 y el excedente respecto a dicho año se asignara de acuerdo al factor de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), al nivel de recaudación de impuestos y derechos locales y factor de crecimiento de dicha recaudación local, ponderados estos tres componentes por la población de cada entidad.

También se modificó el Fondo de Fomento Municipal, para que se distribuyera entre las entidades federativas conforme al monto asignado al FFM en el año 2007 y el excedente respecto a dicho año se repartiera conforme al crecimiento de la recaudación de impuesto predial y de los derechos de agua ponderado por el tamaño de la población de la entidad.

Con los recursos del Fondo de Coordinación en Derechos (1% RFP) y la Reserva de Contingencia (0.25% de la RFP) eliminados del FGP, se formó el Fondo de Fiscalización (FOFIE), que se distribuía de acuerdo al monto asignado en 2007 a la entidad federativa del Fondo de Coordinación en Derechos y la Reserva de Contingencia y de acuerdo al avance en indicadores de fiscalización.

---

<sup>21</sup> LFPRH, 2006.

<sup>22</sup> LCF, 2007.

Derivados de la aprobación del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina, se creó:

1. El Fondo de Compensación (FOCOM) para las 10 entidades con menor PIB per cápita con los 2/11 de los IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina, y
2. Con los 9/11 restantes se distribuyeron conforme al consumo de dichos combustibles.

Además, se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) con el 0.6% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, al cual pueden acceder las entidades productoras de hidrocarburos. Finalmente, se abrogó la Ley Federal de Tenencia o Uso de Vehículos para el 2012, por lo que a partir de ese año dejó de ser participable y se cedió a las entidades federativas la facultad de recaudarlo y administrarlo.

Respecto de los fondos de Aportaciones Federales, se estableció una fórmula de distribución del FAEB que consideraba los criterios de reparto de matrícula, índice de calidad educativa<sup>23</sup> y proporción del gasto propio en educación respecto del FAEB.

Se estableció que el FAFEF se distribuyera de acuerdo al monto asignado en 2007 y al inverso del PIB per cápita no minero y no petrolero, de tal manera que se beneficiaran a las entidades más rezagadas económicamente.

#### *1.3.4. La Reforma Hacendaria de 2013 y las modificaciones de 2014*

En 2013, como parte de la Reforma Hacendaria, se aprobaron modificaciones a la LCF en los aspectos que a continuación se presentan:<sup>24</sup>

- Con el objetivo de robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios se establecieron los siguientes cambios:
  1. El FGP que los estados destinaban a los municipios, ahora se debe distribuir considerando incentivos económicos y recaudatorios;
  2. El FFM promueve que estados y municipios firmen convenios para que los gobiernos estatales recauden el impuesto predial a cuenta y nombre de los municipios, a cambio, podrán participar del 30% del diferencial del fondo entre el año de cálculo y el de 2013;
  3. El Fondo de Fiscalización (FOFIE) cambió a Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) e incorporó en su fórmula de reparto, elementos de fiscalización e incentivos recaudatorios, y
  4. El Impuesto sobre la Renta (ISR) causado por trabajadores de las entidades federativas y municipios se hizo participable en un 100%.
- Con la finalidad de mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los fondos de Aportaciones Federales; de reforzar los objetivos

<sup>23</sup> Se estableció en la LCF, 2007 que la creación y publicación del índice de calidad educativa sería responsabilidad de la SEP, sin embargo, dicho índice no fue creado. En su lugar se implementó el criterio de matrícula.

<sup>24</sup> LCF, 2013.

para los que fueron creados e incrementar la transparencia en su asignación, se reformaron los siguientes fondos:

- a. El FAIS mantuvo su distribución con base en indicadores de rezago social, pero ahora dicha información será proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en lugar de ser calculada con base en el Censo de Población y Vivienda. Además, se adicionó a la fórmula de distribución un componente que premia la eficacia en la reducción de la pobreza;
  - b. El FAEB cambió su denominación por el de Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE) en donde la nómina educativa ya no se transferirá a los gobiernos estatales, sino que será pagada por la Tesorería de la Federación, a solicitud de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a cuenta y orden de las entidades federativas. El Gasto de Operación se enviará a las entidades federativas y se distribuirá entre estas de acuerdo a la matrícula potencial, y
  - c. Se obliga al gobierno federal a publicar la información para el cálculo de la distribución del FAETA y del FAM.
- Adicionalmente, como parte de la Reforma Energética, en 2014 se modificaron los siguientes elementos de las Participaciones Federales:
    - a. Los ingresos petroleros por concepto del 85.31% de los Derechos Ordinario, Especial y Adicional sobre Hidrocarburos vigentes hasta 2014 en la RFP desaparecieron y en su lugar se adicionaron en la RFP el 80.29%<sup>25</sup> del total de los ingresos petroleros del Gobierno Federal;
    - b. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) se modificó en su monto del 0.6% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos al factor de 0.0085<sup>26</sup> de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal, y
    - c. El monto de los recursos para los municipios litorales o fronterizos por los que se realiza materialmente la salida del país de hidrocarburos calculados hasta el 2014 como el 3.17% del 0.0148 (equivalente al 0.047%) de los Derechos Ordinario, Especial y Adicional sobre Hidrocarburos cambia al factor de 0.00051 de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal.

---

<sup>25</sup> En el artículo sexto transitorio literal a de la LCF se estableció que se aplicarían los siguientes porcentajes: en 2015, 73.00%; en 2016, 74.82%; en 2017, 76.65%; en 2018, 78.47%, y a partir de 2019 en adelante 80.29%.

<sup>26</sup> En el artículo segundo transitorio inciso VI de la LFPRH se estableció que se aplicarían los siguientes factores: en 2015, el factor 0.008; en 2016, el factor 0.0082; en 2017, el factor 0.0084; en 2018, el factor 0.0085, y a partir de 2019 en adelante el factor de 0.0087.

## 2. Instrumentos del Federalismo Fiscal Mexicano vigente

---

El Federalismo Fiscal mexicano se basa en un sistema donde las entidades federativas cedieron al Gobierno Federal la recaudación de los principales tributos, –en términos de su potencial recaudatorio–, con el compromiso de transferirles a dichas entidades federativas una participación (Participaciones Federales) sobre la cual deciden su destino dentro de su gasto de manera autónoma; lo que se realiza a través de la RFP y de los fondos e incentivos de las Participaciones Federales concentradas en el Ramo 28 del PEF. Por otra parte, existe un conjunto de transferencias distribuidas en diversos ramos presupuestales que se encargan de apoyar el proceso de descentralización del gasto, así como el desarrollo regional, estatal y municipal.

### 2. La Recaudación Federal Participable

La RFP bruta es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades federativas y municipios.<sup>27</sup>

Actualmente, la RFP bruta se obtiene de la suma de todos los impuestos federales, los derechos de minería y el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la LFPRH,<sup>28</sup> así como de los ingresos excedentes.<sup>29</sup>

La RFP neta es la base para calcular el FGP (20% de la RFP neta), el FFM (1% de la RFP neta), el FOFIR (1.25% de la RFP neta) y las participaciones para los municipios litorales o fronterizos por donde se realiza comercio exterior (0.136 de la RFP neta). Además sirve de referencia para el cálculo del FORTAMUNDF

---

<sup>27</sup> Dicho mecanismo está definido en el segundo párrafo del artículo 2 de la LCF, 2015.

<sup>28</sup> Estos son los recursos que recibe el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el Fondo Mexicano del Petróleo que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cubrir los conceptos señalados en el artículo 16, fracción II, incisos a) al g) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>29</sup> Ingresos excedentes referidos en el tercer párrafo del artículo 93 de la LFPRH (2015).

(2.35% de la RFP para municipios y 0.2123 de la RFP para Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del FAM (0.814% de la RFP), del FAIS (2.5294% de la RFP) y del FAFEF de Ramo 33 Aportaciones Federales (1.4% de la RFP).

La RFP neta resulta de restar de la RFP bruta las devoluciones hechas de sus componentes y aquellos conceptos que son recaudados y administrados por los gobiernos locales o que son ministrados por el gobierno federal como incentivos económicos.<sup>30</sup>

## 2.2. Transferencias Federales

El gasto federalizado son las transferencias que realiza la Federación a los gobiernos locales, las cuales representan su principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto. Dichas transferencias se componen de los conceptos siguientes:

- a. Ramo 28 Participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales (Participaciones Federales);
- b. Ramo 33 Aportaciones Federales y Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos;
- c. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (Fondos del gasto federalizado);
- d. Gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal, y
- e. Recursos para Protección Social en Salud del programa Seguro Popular.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;  
 II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;  
 III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;  
 IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;  
 V. El impuesto sobre automóviles nuevos;  
 VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;  
 VII. 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;  
 VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;  
 IX. 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  
 X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

<sup>31</sup> Tanto el gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal como los recursos para Protección Social en Salud del programa Seguro Popular, están sujetos a criterios

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016, el Gobierno Federal realizó pagos, por concepto de transferencias a las entidades federativas y municipios, por un monto total de 1 billón 781,660.7 millones de pesos (mdp) donde un 73.7% lo constituyen la suma de los Ramos 28 Participaciones Federales y 33 Aportaciones Federales (Gráfico 1).

### **2.2.1. Ramo 28 Participaciones Federales**

El Ramo General 28 denominado, presupuestalmente, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios forma parte del gasto no programable,<sup>32</sup> por lo que en el PEF se presenta como una estimación de lo que podría transferirse a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la RFP a lo largo del ejercicio fiscal.

Las transferencias del Ramo 28 no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas, quienes lo ejercen de manera autónoma. Este ramo tiene como marco normativo el Capítulo I de la LCF, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos, los cuales son:<sup>33</sup>

1. Fondo General de Participaciones (FGP).<sup>34</sup>
2. Fondo de Fomento Municipal (FFM).<sup>35</sup>
3. Participaciones específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.<sup>36</sup>
4. Fondo de Fiscalización y Recaudación. Se compone del 1.25% de la RFP.
5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).<sup>37</sup>
6. Fondo de Compensación (FOCOM).<sup>38</sup>
7. Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina (IIEPS).<sup>39</sup>
8. Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior.<sup>40</sup>

---

definidos en la ley, reglamentos y a la firma de convenios entre los gobiernos locales con las Dependencias del Gobierno Federal en el transcurso del ejercicio fiscal, por lo que no se puede determinar el monto que se destinará para cada entidad federativa en el PEF.

<sup>32</sup> Se refiere al agregado de las erogaciones o provisiones de gasto que por su naturaleza no se identifican para su aplicación con el cumplimiento de programas específicos del Gobierno Federal, y que se encuentran asociadas al cumplimiento de obligaciones financieras y la transferencia de Participaciones Federales para los estados y municipios.

<sup>33</sup> Las siguientes descripciones se elaboraron con base en el Capítulo I de la LCF, 2015.

<sup>34</sup> El monto de este fondo se calcula como el 20% de la RFP.

<sup>35</sup> Se compone del 1% de la RFP.

<sup>36</sup> Se constituye por el 20% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) de bebidas alcohólicas y cervezas y el 8% de tabacos.

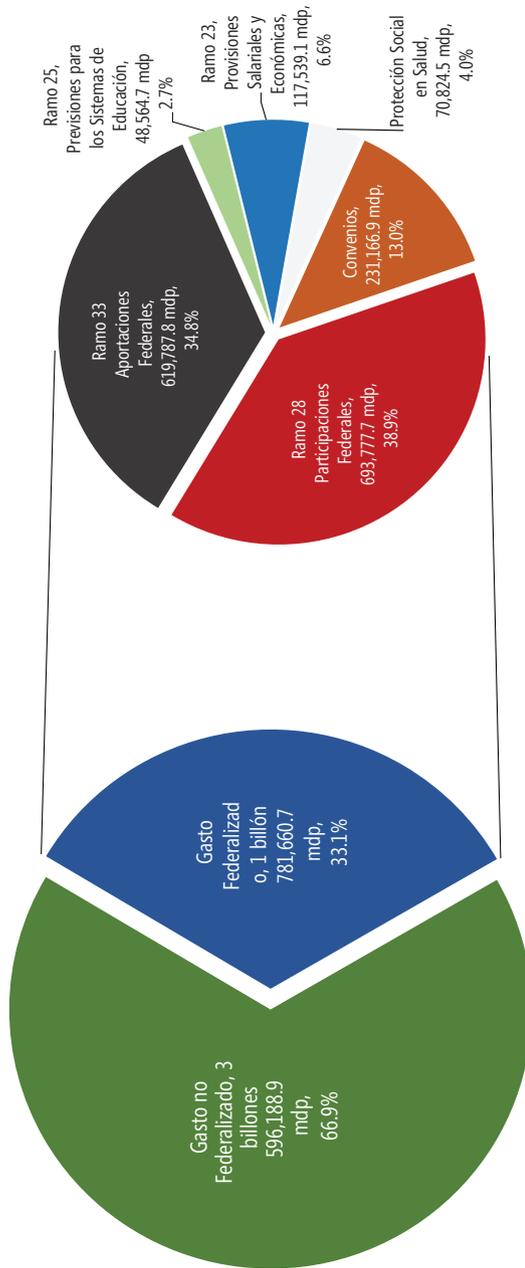
<sup>37</sup> Se compone por los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos multiplicados por un factor de 0.008.

<sup>38</sup> Se calcula como los 2/11 de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina.

<sup>39</sup> Se constituye con los 9/11 de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina.

<sup>40</sup> Se calcula como el 0.136% de la RFP y se destina sólo a municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior conforme a la recaudación del impuesto predial y derechos de agua.

Gráfica 1. Gasto federalizado pagado 2016  
(Millones de pesos y porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

9. Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos.<sup>41</sup>
10. Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y su fondo de compensación.<sup>42</sup>
11. Incentivos por el ISR por salarios de los servidores públicos en las entidades federativas y municipios.<sup>43</sup>
12. Otros Incentivos Económicos.<sup>44</sup>

### 2.2.2. Ramo 33 Aportaciones Federales

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

El carácter del Ramo 33 es compensatorio porque tiene como fin asignar recursos en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, desarrollo social, entre otros. Este ramo tiene como marco normativo el capítulo V de la LCF, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas, los recursos de sus ocho fondos constitutivos se determinan en el PEF, los cuales se presentan y describen a continuación:<sup>45</sup>

1. *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto de Operación (FONE)*: Estos recursos se deben destinar a prestar servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de docentes como son: actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; así como el resto de atribuciones establecidas en el artículo 13 de la Ley General de Educación.
2. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*: Estos recursos se deben destinar a los siguientes propósitos: i) organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad; ii) coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, así como planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud; iii) formular y desarrollar

<sup>41</sup> Se calcula como el resultado de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051 y se distribuye a los municipios litorales o fronterizos por donde materialmente se realiza la salida del país de los hidrocarburos.

<sup>42</sup> Este impuesto lo recaudan y administran las mismas entidades federativas y sólo tienen la obligación de reportarlo al gobierno federal.

<sup>43</sup> Este fondo corresponde a las participaciones por el 100% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta que se entere a la federación, por el salario de los servidores de las entidades federativas y municipios.

<sup>44</sup> Se derivan de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. El monto de estos recursos depende de que los estados firmen y ejecuten los convenios de colaboración establecidos con la federación.

<sup>45</sup> Las siguientes descripciones se elaboraron con base en el Capítulo V de la LCF vigente.

- programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; iv) llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen, y v) elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales.
3. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS): Para efectos de referencia los recursos federales de este fondo se determinan por un monto equivalente al 2.5294% de la RFP. Estos recursos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.
  4. *Fondo de Aportaciones el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal* (FORTAMUNDF): El total de este fondo se determina sólo para efectos de referencia, por un monto equivalente al 2.5623% de la RFP. Estos se destinarán exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal, dando prioridad a los siguientes aspectos: i) cumplimiento de sus obligaciones financieras; ii) pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y iii) atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.
  5. *Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM): El monto de este fondo se determina por una cantidad equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP. Estos recursos deben destinarse exclusivamente a los siguientes propósitos: i) otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema; ii) apoyos a la población en desamparo, y iii) construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.
  6. *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos* (FAETA): Estos recursos se deben destinar a la prestación de los servicios de educación tecnológica y para adultos, cuya operación asuman los estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.
  7. *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública* (FASP): Los recursos de este fondo deben destinarse a los siguientes propósitos: i) reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; ii) percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales o equivalentes; iii) equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes; iv) red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; v) construcción, mejoramiento o ampliación de las

instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, y vi) seguimiento y evaluación de los programas de seguridad pública.

8. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*: El monto de este fondo se determina sólo para efectos de referencia al 1.4% de la RFP. Estos recursos se destinarán exclusivamente a lo siguiente: i) inversión en infraestructura física; ii) saneamiento financiero; iii) saneamiento del sistema de pensiones; iv) modernización de registros públicos de la propiedad, del comercio local y de los catastros; v) modernizar sistemas de recaudación locales, ampliar la base gravable local e incrementar la recaudación; vi) fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; vii) sistemas de protección civil locales; ix) apoyo a la educación pública, y x) apoyo a proyectos de infraestructura concesionada.

### ***2.2.3. Gasto Federalizado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas***

Este es un ramo presupuestario general que forma parte del gasto programable, cuyos componentes tienen un destino específico en el gasto y están etiquetados. Tiene la función de regulación presupuestaria donde se consideran asignaciones destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades que no se pueden prever en el presupuesto de algún ramo administrativo o general. Tiene un componente de gasto federalizado en el que se han incluido recursos para apoyar el desarrollo regional y municipal.

En la revisión de la estructura programática para el PPEF-2017, fueron eliminados 14 programas presupuestarios, mediante los cuales se realizaba la transferencia de recursos a las entidades federativas bajo la modalidad de Subsidios.<sup>46</sup> De acuerdo con la SHCP, la razón de su eliminación se debe a que cumplieron con la función para la que fueron creados o no recibieron recursos en 2016. En contraste, se integraron 11 programas de modalidad Específicos a la estructura programática del Ramo 23, con los cuales se cubrirán diversos requerimientos de provisiones salariales, provisiones económicas y regulación presupuestaria; sin embargo, no se presentan con asignación de recursos en el PPEF-2017.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Dichos programas son: i) Fondo de Apoyo a Migrantes; ii) Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS); iii) Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste (Yucatán); iv) Fondo de pavimentación y desarrollo municipal; v) Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional; vi) Fondo para Fronteras; vii) Fondo de Infraestructura Deportiva; viii) Implementación del Sistema de Justicia Penal; ix) Fondo Sur- Sureste (FONSUR); x) Fondo de Cultura; xi) Fortalecimiento Financiero; xii) Contingencias Económicas; xiii) Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo del Estado de México, y xiv) Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal.

<sup>47</sup> Tales programas son: 1) Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades; 2) Terminación de la Relación Laboral; 3) Regularización contable y compensada (Ingresos Excedentes); 4) Concentración de Recursos por Conversión de Plazas; 5) Medidas de Racionalidad y Austeridad Servicios Personales (Seguridad Social); 6) Medidas de Racionalidad y Ahorro Congelamiento de Plazas (Vacancia); 7) Reasignaciones Presupuestarias Ajuste del Gasto Público Gasto de Inversión; 8) Reasignaciones

Es importante mencionar que, el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, el Fondo de Capitalidad, los Programas Regionales, el Fondo para Fronteras, la Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México, el Programa de Fortalecimiento Financiero, el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad y el Fondo de Apoyo a Migrantes, fueron nuevamente incluidos por los diputados en el PEF-2017. De esta manera los programas vigentes en 2017 son:

1. El *Fondo Regional* tiene por objeto apoyar a las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional, a través de programas y proyectos de inversión destinados a permitir el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud, mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, así como de infraestructura básica, mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento (SHCP, 2016 noviembre 30).
2. Los recursos del *Fondo Metropolitano* se destinan prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquéllos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas de acuerdo con los Lineamientos del Fondo Metropolitano (SHCP, 2016b enero 29).
3. El *Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad* se destina a proyectos de inversión que tienen por objeto promover la integración y acceso de las personas con discapacidad (SHCP, 2015 noviembre 27).
4. Los *Proyectos de Desarrollo Regional* se destinan a proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento con impacto en el Desarrollo Regional (SHCP, 2015 noviembre 27).
5. El *Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal* tiene como finalidad la generación de infraestructura, principalmente, pavimentaciones de calles y avenidas; alumbrado público, drenaje y alcantarillado; man-

- tenimiento de vías; construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social (SHCP, 2016 noviembre 30).
6. El *Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos* se integra con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos recursos de deben destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del fondo (Artículo 57 de la LIH, 2017 enero 6).
  7. El *Fondo de Capitalidad* se debe destinar a programas y proyectos de inversión de los siguientes tipos: *a)* Infraestructura y equipamiento en materia de procuración de justicia, readaptación social, y protección civil y rescate; *b)* Inversión en infraestructura vial primaria; *c)* Inversión en infraestructura cultural, turística o de transporte público; *d)* Infraestructura, equipamiento y mantenimiento, en materia de vigilancia; *e)* Inversión en materia ambiental, y *f)* Inversión en infraestructura y equipamiento de puntos de recaudación de impuestos locales. Lo anterior a efecto de mantener las condiciones que requiere la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Lineamientos de operación del Fondo de Capitalidad (SHCP, 2016 noviembre 30).
  8. El *Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas* tiene como fin compensar a las entidades federativas ante caídas en sus Participaciones Federales debidas a disminuciones de la RFP por debajo de lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación (Fracción II del artículo 21 de la LFPRH, 2016).
  9. Los *Programas Regionales* tienen como objetivo ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas (SHCP, 2015 noviembre 27).
  10. El *Fondo para Fronteras* tiene por objeto el otorgamiento de apoyos que se destinarán a obras de infraestructura que coadyuven a abatir la pobreza y promuevan el bienestar social, así como a proyectos de desarrollo económico que fomenten la competitividad en las entidades federativas o municipios en cuyo territorio se encuentren las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país (SHCP, 2016 noviembre 30).

11. El *Fondo para el Fortalecimiento Financiero* tiene como objeto, atender las solicitudes de las entidades federativas en este concepto (SHCP, 2016 noviembre 30).
12. La *Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México* tiene como fin destinar recursos para apoyar al Estado de México en la implementación y promoción de la operación y mantenimiento del programa de seguridad y monitoreo (SHCP, 2015 noviembre 27).
13. El *Fondo de Apoyo a Migrantes* tiene por objetivo incrementar las actividades ocupacionales y desarrollar las capacidades técnicas y productivas de los Trabajadores Migrantes en retorno de acuerdo con los Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes (SHCP, 2015 noviembre 27).
14. La *Provisión para la Armonización Contable* está destinada en beneficio de las entidades federativas y los municipios, para la capacitación y profesionalización de las unidades administrativas competentes en materia de contabilidad gubernamental, así como para la modernización de tecnologías de la información y comunicaciones que permitan el cumplimiento de la armonización contable en los tres órdenes de gobierno (Consejo Nacional de Armonización Contable, 2016 febrero 29).

#### **2.2.4. Convenios de Descentralización y Reasignación**

Estos recursos provienen de acuerdos que las dependencias del Ejecutivo Federal firman con las entidades federativas para otorgarles recursos presupuestales que son susceptibles de ser federalizados, con el propósito de concertar la descentralización de acciones federales, mediante la colaboración y coordinación de ambas instancias de gobierno o bien para reasignar recursos de las dependencias y entidades públicas hacia a las entidades federativas, para el cumplimiento de diversos objetivos de los programas federales. En los últimos años, estos convenios se han suscrito con las Secretarías de Educación Pública, Salud, Turismo, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Social. Al depender de la firma de convenios, estos recursos no son presupuestables por entidad federativa.

#### **2.2.5. Protección Social en Salud: Seguro Popular**

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

### ***2.2.6. Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica***

El *Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica* es complementario del Ramo 33. Este concepto integra provisiones económicas de carácter contingente para cubrir los siguientes conceptos: i) las medidas salariales y económicas correspondientes al FONE y al FAETA, que serán entregadas a las entidades federativas a través del Ramo 33 Aportaciones Federales; ii) las medidas económicas que se requieran para la cobertura y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo; iii) las provisiones para los incrementos de las percepciones que incluyen las correspondientes a la Carrera Magisterial, y iv) los recursos para la educación básica, normal, tecnológica y de adultos correspondientes al Distrito Federal.



## 3. Marco normativo de las finanzas públicas locales

---

La hacienda pública de las entidades federativas y municipios se compone de ingresos provenientes de la federación, así como de impuestos y derechos locales. En el ejercicio del gasto, dichos recursos se suman y en el caso de algunos proyectos, se mezclan para financiar obras públicas de mayor envergadura. Los déficits que se generan se financian a través de deuda garantizada por recursos locales o por recursos federales.

Dado lo anterior, el marco normativo que regula la hacienda pública local se compone de leyes de carácter general, federal y/o local dependiendo del origen o destino de los recursos. El Esquema 2 muestra de forma sintética la normatividad a la que están sujetas las finanzas locales y su ámbito de aplicación. El primer nivel de normatividad lo componen las leyes de carácter general, es decir, aquellas que deben cumplir los entes públicos de cualquier orden; en este nivel se encuentran únicamente la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley General del Sistema Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En un segundo nivel se encuentran las leyes federales, que regulan lo relativo al ingreso, gasto o deuda que provienen exclusivamente de la federación. Finalmente, el tercer nivel se compone de la normatividad local, la cual es muy heterogénea entre estados.

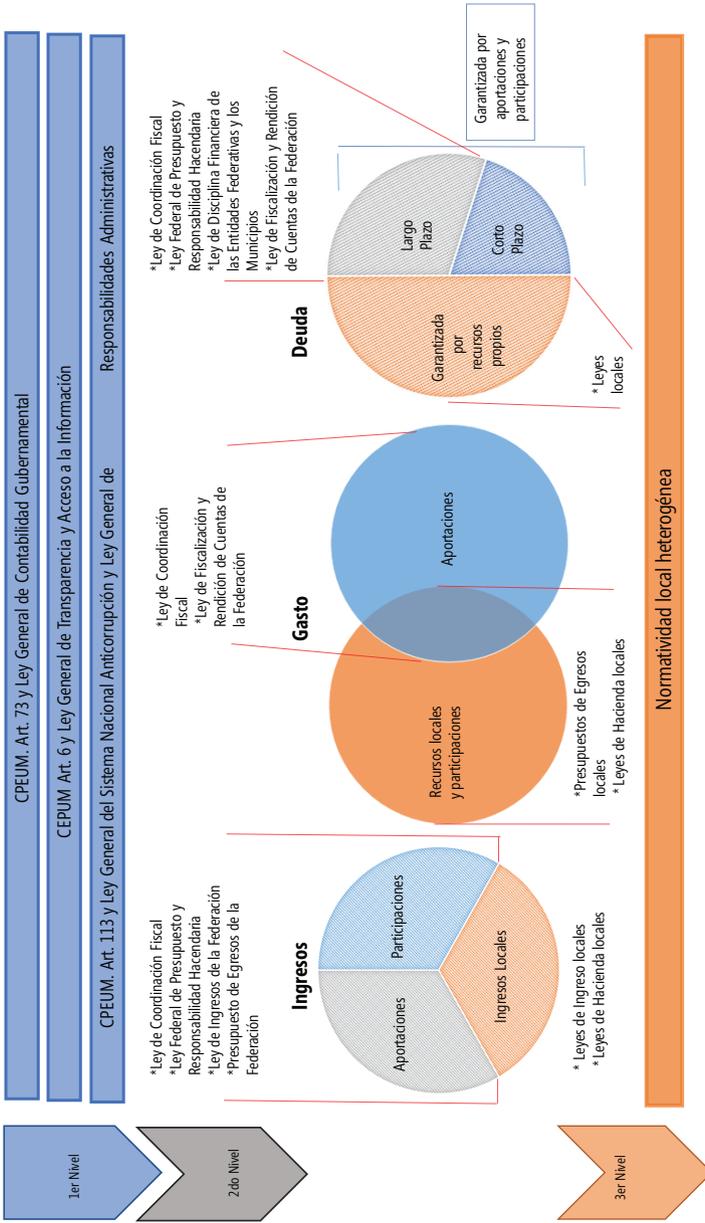
### 3.1. Leyes generales

Por principio, las haciendas locales deben apegarse a las leyes generales que rigen temas de transparencia y acceso a la información, así como del registro de la información financiera y presupuestaria. La normatividad que aplica en este caso son la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El artículo 73, fracción 28 Constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y de esta manera asegurar la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y de egresos de la Federación, de estados y municipios.

La reglamentación de dicho artículo derivó en la Ley General de Contabilidad Gubernamental que se expidió en 2008, la cual dicta los criterios generales

Esquema 2. Normatividad de las finanzas públicas locales



**Fuente:** Elaboración propia con base en Leyes referidas en el diagrama.  
**Nota:** Las figuras no representan la proporción real de los recursos, es sólo para fines ilustrativos.

contables sobre procedimientos de registro y asentamiento de ingresos y gasto, así como la emisión de información financiera con criterios homogéneos por parte de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Mediante la armonización contable se pretende facilitar el registro, rendición de cuentas y la fiscalización de ingresos, activos, egresos y deuda, y también se facilita la medición de la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto.

Algunos aspectos relevantes de dicho ordenamiento que deben cumplir los gobiernos locales son los siguientes:

- Incluir en su cuenta pública los bienes muebles e inmuebles que componen su patrimonio, sus esquemas bursátiles y de coberturas financieras que hayan adquirido sus entes públicos.
- Difundir en su página de internet, bajo ciertos criterios generales, la información financiera de sus respectivos gobiernos, con una periodicidad trimestral, correspondiente a los últimos seis ejercicios fiscales.
- Incluir en sus leyes de ingresos la información relativa a sus obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente. Así como la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos.
- La programación presupuestaria debe estar relacionada con los objetivos y prioridades de la planeación nacional, así como con la evaluación del desempeño. Para dar cumplimiento a lo anterior, los gobiernos locales deben utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de metas y objetivos.
- Los gobiernos deben contar con cuentas bancarias específicas por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenios de reasignación. En dichas cuentas se deben incluir los recursos federales del ejercicio fiscal respectivo, sus rendimientos y no se pueden incorporar recursos locales.
- Deben mantener registros específicos de cada fondo, programa o convenio.

Para dar cumplimiento a la LGCG los gobiernos locales debieron de realizar las reformas a la normatividad local correspondiente a más tardar el 31 de diciembre de 2015. Asimismo, el Consejo Nacional de Armonización Contable<sup>48</sup> (CONAC) debería de coordinarse con las entidades federativas para implementar apoyos y asistencia técnica para fortalecer el desarrollo institucional, la infraestructura tecnológica y la conectividad necesaria para la implementación de esta Ley.

---

<sup>48</sup> Este Consejo es el órgano de coordinación de la armonización contable, de acuerdo a lo establecido en el Título II, Capítulo I de la LGCG.

El Informe de Avance de Armonización Contable 2016 evaluó el nivel de cumplimiento de 22 normas publicadas en 2014 por el CONAC, relativas a registros contables, presupuestarios, administrativos y de transparencia. Bajo el criterio de adopción e implantación de la norma seis estados han adoptado completamente las normas: Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Guerrero, Nuevo León y Querétaro. En el indicador de implantación de la norma se obtuvo un avance promedio de 69.4%, y los estados con los mayores avances son Durango, Quintana Roo, Campeche, Estado de México, Guerrero y Nuevo León. Los detalles de los estados se muestran en la Figura 1.

La homologación del tipo de información financiera y contable de los gobiernos locales sirve de base para cumplir los objetivos de transparencia y acceso a la información que marca la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTyAIP) promulgada el 4 de mayo de 2015. Esta Ley reglamentaria del artículo 6 de la CPEUM establece la obligatoriedad de que la información en posesión de cualquier autoridad que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal sea pública.

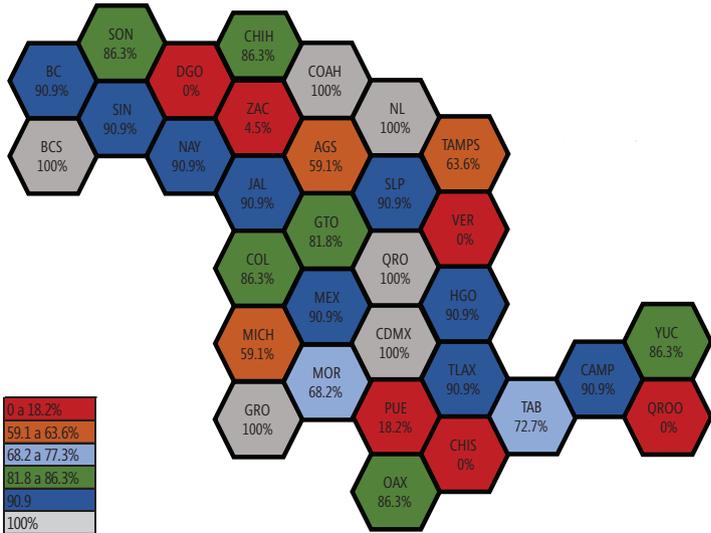
La LGTyAIP establece principios, procedimientos o sanciones que deberán seguir la Federación, entidades federativas y municipios para garantizar el derecho de acceso a la información de carácter público. Algunos aspectos relevantes de dicho ordenamiento son los siguientes:

- Especifica el tipo de información que está sujeta a las obligaciones de transparencia y que deberá actualizarse por lo menos cada tres meses.
- Establece la obligación de que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emita lineamientos y formatos que promuevan la homogeneidad y estandarización de la información.
- Los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo, deberán poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible entre otras cosas: nombre del fideicomitente, unidad administrativa del fideicomiso, monto y uso del fideicomiso, distinguiendo entre sus fuentes de recursos, padrón de beneficiarios, contratos de obras que involucren recursos del fideicomiso, entre otras.
- Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deben hacer pública la información establecida en los artículos 70, 78 y 79 de la Ley.
- Los Organismos Garantes podrán determinar los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

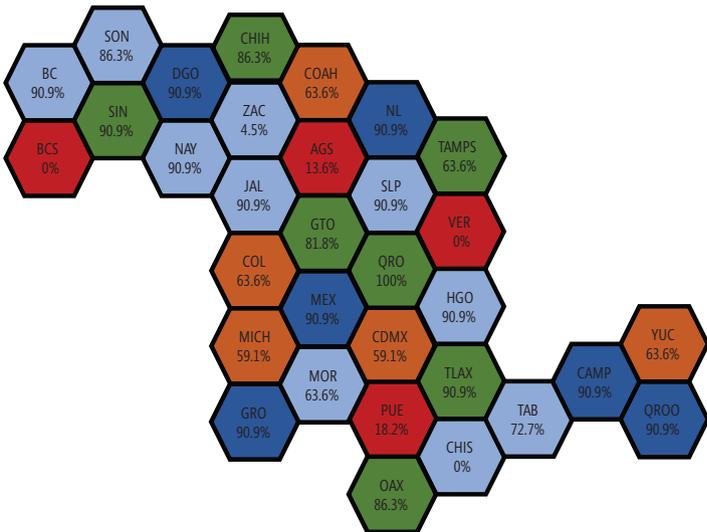
Al momento de expedición de la Ley, todos los estados ya contaban con Leyes locales en materia de Transparencia, y a finales de 2016 todos los estados ya habían

Figura 1. Avance de las entidades federativas en el proceso de armonización contable, 2016

A. Adopción de normas



B. Implementación



Fuente: Informe de Avance de Armonización Contable, febrero de 2016.

cumplido con el mandato de armonizar sus leyes locales de transparencia con la nueva Ley.<sup>49</sup>

Estas dos leyes representan avances importantes en la forma en que los gobiernos locales registran y dan a conocer información respecto de su gestión administrativa y presupuestaria, sin embargo, existen otro tipo de problemas en el ejercicio de los recursos como la opacidad en la normatividad local en los procesos de licitación, adjudicación y contratación de obras y servicios en las entidades federativas.<sup>50</sup>

La Auditoría Superior de la Federación ha determinado que la mayoría de las leyes son muy permisivas, por lo cual existe una elevada incidencia de adjudicaciones directas. También se observa un elevado subejercicio en los recursos, y no se tiene certeza de que los recursos que no fueron gastados con oportunidad se destinen a los fines que tienen previstos (ASF, 2013).

Algunos de estos problemas se pretenden subsanar mediante la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGA) expedida el 18 de julio de 2016. El objetivo de dicha Ley es establecer las bases de coordinación entre las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción. La conformación del Sistema Nacional Anticorrupción se previó en el artículo 113 de la CPEUM en mayo de 2015, como una instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales con atribuciones amplias para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción.

Este sistema se integrará, entre otros miembros, por los sistemas locales anticorrupción de las entidades federativas. Dichos subsistemas deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a los del Sistema Nacional con el cual se coordinarán para cumplir con los objetivos previstos en la LGA.

De igual manera, las entidades locales de fiscalización integrarán el Sistema Nacional de Fiscalización, y estarán encargadas de crear un sistema electrónico que amplíe la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales.

Para el cumplimiento de los objetivos del Sistema se contempló además la promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual abroga la antigua ley federal y establece las responsabilidades administrativas y sanciones no sólo de los servidores públicos de cualquier orden de gobierno sino también de particulares vinculados con faltas administrativas graves o no graves.

A nivel local, la ley aplica a los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicatu-

<sup>49</sup> Segundo Informe Semestral del estado que guarda el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales, 2016.

<sup>50</sup> Ver *Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado de 2013*. Auditoría Superior de la Federación.

ras Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales; los anteriores serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

### 3.2. Leyes federales

Los ingresos de los gobiernos estatales y municipales se componen de participaciones y aportaciones de origen federal, así como de impuestos y derechos originadas dentro de sus demarcaciones. Como se muestra en el Esquema 2, en lo que se refiere a la determinación de los ingresos de origen federal y su distribución entre estados y municipios el marco normativo contempla cuatro leyes en las que se establecen los criterios, fórmulas, procedimientos y autoridades responsables para determinar los montos de recursos y su posterior distribución entre estados y municipios. Este marco normativo básico lo componen: la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la parte de ejecución de los recursos, el marco normativo federal incluye básicamente dos leyes: la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 que se analizó en en las dos secciones anteriores y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009.

En relación con la regulación sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales está contenida principalmente en la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios aprobada en abril de 2016.

En suma, el marco normativo del federalismo fiscal incluye principalmente la Ley de Coordinación Fiscal que establece las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Por lo tanto, la LCF determina criterios de distribución, objetivos específicos, rendición de cuentas, fiscalización y evaluación para las aportaciones federales tanto para autoridades federales como locales; mientras que en lo que concierne a las participaciones define responsabilidades en la parte de la distribución de los recursos para las autoridades federales y de fiscalización para sus organismos locales de fiscalización.

No obstante, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFyRCF) expedida en 2016 regula los temas de revisión y fiscalización de las participaciones federales y de los financiamientos contratados por los estados con garantía de la federación. La reforma al artículo 79 de la CPEUM y la LFyRCF amplían las facultades de la ASF para fiscalizar las operaciones que involucren recursos de las participaciones federales: la aplicación de las fórmulas, la ministración y ejercicio de los recursos, el cumplimiento de objetivos y la deuda garantizada con participaciones federales. Para cumplir con dicha encomienda la ASF podrá celebrar convenios con las entidades fiscalizadoras locales. En la reciente

reforma de 2016 se establece la facultad exclusiva de la ASF para fiscalizar los recursos de las aportaciones federales.

### **3.3. Legislación en materia de deuda: Reforma constitucional en materia de disciplina financiera**

La preocupación por la creciente tendencia que mostró la deuda de estados y municipios a partir de 2008, condujo a un proceso de discusión y debate legislativo que derivó en una serie de reformas y adiciones a la CPEUM en 2015. Esta reforma otorga nuevas facultades al Estado, el Congreso de la Unión, a la Auditoría Superior de la Federación y a las entidades y los municipios en materia de deuda y disciplina financiera, con la finalidad de que estos últimos tengan un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Las modificaciones a la Constitución más importantes se detallan a continuación.

Al Congreso se le asigna la facultad de expedir leyes en materia hacendaria que establezcan las bases generales para que los estados, la Ciudad de México y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades para afectar sus participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda, así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. También se le asigna al Congreso la responsabilidad de analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados con niveles de endeudamiento elevados (artículo 73, fracción VIII, CPEUM).

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

Los estados y municipios sólo podrán contraer deuda para inversiones pública productivas, mismas que deberán ser autorizadas por sus legislaturas, previo análisis de su destino, capacidad de pago y otorgamiento de garantía. En ningún caso pueden contratar obligaciones para cubrir gasto corriente (artículo 117, fracción VIII, CPEUM). No obstante, las entidades federativas y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley reglamentaria (artículo 117, fracción VIII, CPEUM).

La reglamentación de la Reforma Constitucional implicó la sustitución de la Ley General de Deuda por la Ley Federal de Deuda y la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFE-FM) el 27 de abril de 2016 en la cual quedó contenida la regulación de deuda pública subnacional.

La nueva Ley estipula los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, a través de cinco componentes:

1. Reglas de disciplina financiera.
2. Principios para la contratación de financiamientos y obligaciones
3. Opción de deuda estatal pública garantizada
4. Creación del Registro Público Único.
5. Generación de un Sistema de alertas.

### ***3.3.1. Reglas de Disciplina Financiera***

Las reglas de disciplina financiera contenidas en el primer capítulo de la Ley constituyen un equivalente de la legislación contenida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el gobierno federal. Como parte de esta nueva normatividad los estados y municipios deberán hacer explícitos objetivos, estrategias, riesgos, montos de endeudamiento que deben ser congruentes con los Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de participaciones y de transferencias federales, entre otros elementos que den cuenta del uso responsable y congruente de las finanzas públicas de los estados.

El gasto propuesto por el ejecutivo de la entidad y los municipios que son aprobados por la legislatura local deben contribuir a un balance presupuestario sostenible, es decir, en equilibrio o superávit. Cuando el Balance Presupuestario propuesto por la entidad sea negativo deberá ser justificado e incluir una estrategia para llevarlo a un nivel sostenible.

Los estados podrán incurrir en un déficit cuando: *a)* se presente una caída del PIB en términos reales y esto origine una caída en las participaciones federales y no logre compensarse con recursos del FEIEF; *b)* sea necesario cubrir el costo de la reconstrucción provocada por algún desastre natural, y *c)* sea necesario cubrir la implementación de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal.

En materia de gasto destacan las siguientes medidas: 1) los estados deberán cumplir ciertos criterios de racionalización en el rubro de servicios personales; 2) deberán hacer provisiones para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de los contratos de asociaciones público privadas (APP) celebrados o por celebrarse durante el siguiente ejercicio fiscal; 3) toda propuesta de aumento o creación de gasto deberá acompañarse de un iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras provisiones de gasto; 4) los proyectos de inversión por arriba de cierto monto deberán contar con análisis de costo beneficio, y 5) las APPs deberán acreditar un análisis de conveniencia y de transferencia de riesgo al sector privado.

Un elemento nuevo previsto en esta ley es que se determina un destino específico para los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición:<sup>51</sup> por lo menos el 50% para la amortización anticipada de la deuda pública, pago de

---

<sup>51</sup> Se refiere a los ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del FEIEF.

adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones y el resto para inversión pública productiva y la creación de un fondo para compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

En el caso de que exista una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, se establecen criterios de ajuste en el gasto, principalmente en los rubros de comunicación social, gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población, y, en el gasto en servicios personales.

Las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la legislatura local deberán incluir una estimación del impacto presupuestario elaborada por la Secretaría de Finanzas o área equivalente de los estados. Este punto es de gran trascendencia para lograr una mejor planeación y asignación de los recursos públicos, sin embargo, se observa una debilidad de que la secretaria de finanzas de cada estado sea la encargada de realizar la estimación del impacto presupuestario porque sería juez y parte.

### **3.3.2. Contratación de financiamientos y obligaciones**

La Ley estipula que sólo se podrá contratar obligaciones o financiamientos cuando se destinen a inversiones públicas productivas,<sup>52</sup> así como para refinanciamiento o reestructura. En el primer caso, la legislatura local autorizará los montos máximos con el voto de dos terceras partes de sus integrantes, excepto en la Ciudad de México, cuya aprobación corresponde a la Cámara de Diputados. La aprobación no aplica en el caso de refinanciamiento o reestructura, siempre y cuando exista una mejora en la tasa de interés, no se incremente el saldo insoluto, y, no se amplíe el plazo de vencimiento original de los financiamientos.

Las contrataciones de deuda deberán hacerse en las mejores condiciones de mercado. Cuando se contrate a través del mercado bursátil, el ente público local encargado deberá fundamentar, las razones por las cuales el mercado bursátil es una opción más adecuada que el bancario.

De igual forma, las entidades federativas y los municipios pueden contratar obligaciones a corto plazo sin autorización de la legislatura local, siempre y cuando: que el saldo insoluto no exceda del 6% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos; que se pague a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente; que sean inscritas en

---

<sup>52</sup> La definición de inversión pública productiva contenida en la LDFEFM es un elemento nuevo en la legislación. En ella se encuentran: i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el CONAC, o iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el CONAC. LFDEM, artículo 2, fracción XV.

el Registro Público Único, entre otras. Estas obligaciones de corto plazo deberán ser destinados exclusivamente para solventar insuficiencias de liquidez de carácter temporal y deberán reportarse en su cuenta pública.

### ***3.3.3. Deuda pública estatal garantizada***

Los estados y municipios podrán contratar deuda con la garantía del gobierno federal, previa autorización de sus legislaturas, a través de un Convenio con la SHCP con base en el cual se afectarán sus participaciones federales. El límite máximo del total de las operaciones que podrían afectarse como deuda garantizada es de 3.5% del Producto Interno Bruto nominal nacional. Para los estados y municipios el límite es el total de ingresos de libre disposición del ejercicio fiscal correspondiente con cierta gradualidad definida en el Ley. La ventaja de contar con el respaldo del gobierno federal es que podrán acceder a mejores condiciones de mercado de las que podrían acceder por si solos.

Para los estados que hayan celebrado convenios de deuda garantizada, la SHCP realizará periódicamente la evaluación del cumplimiento de las obligaciones específicas de responsabilidad; a su vez, los estados realizarán la evaluación de las obligaciones a cargo de los municipios, en términos de lo establecido en los propios convenios. Para ello, los estados y municipios enviarán trimestralmente a la Secretaría y al Estado, respectivamente, la información que se especifique en el convenio. En el caso de que un estado o municipio incumpla el convenio respectivo, no podrán contratar Deuda Estatal Garantizada adicional.

### ***3.3.4. Registro Público Único***

En el Registro Público Único a cargo de la SHCP las entidades y municipios deberán inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los Entes Públicos. La Ley específica detalladamente los tipos de financiamientos y obligaciones que deben inscribirse. Por ejemplo: créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías, Instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y contratos de Asociaciones Público-Privadas. Tanto las garantías, como los Instrumentos derivados antes referidos deberán indicar la obligación principal o el subyacente correspondiente, con el objeto de que el Registro Público Único no duplique los registros.

La Secretaría podrá solicitar a las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, información correspondiente a los financiamientos y obligaciones de los entes Públicos, con el fin de conciliar la información del Registro Público Único. El Registro Público Único se publicará a través de la página oficial de Internet de la Secretaría y se actualizará diariamente.

### **3.3.5. Sistema de alertas**

La SHCP deberá realizar una evaluación de los Entes Públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, de acuerdo a su nivel de endeudamiento. En el caso de contratos de Asociación Público-Privada, la evaluación debe considerar las erogaciones pendientes de pago destinadas a cubrir los gastos correspondientes a la Inversión pública productiva.

La medición del Sistema de Alertas se realizará con base en los siguientes tres indicadores:

1. Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición;
2. Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, y
3. Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos totales.

Los resultados obtenidos se clasificarán en: endeudamiento sostenible; endeudamiento en observación, y endeudamiento elevado. De acuerdo con esto, cada Ente Público tendrá los siguientes techos de financiamiento neto:

1. Bajo un endeudamiento sostenible, le corresponderá un techo de hasta un 15% de sus Ingresos de libre disposición;
2. Un endeudamiento en observación tendrá como techo un 5% de sus Ingresos de libre disposición, y
3. Un nivel de endeudamiento elevado ya no podrá seguir contratando deuda.

El Congreso mexicano actuará cuando un estado se ubique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo a este Sistema, a través de una comisión legislativa bicameral quien analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de dichos estados o municipios. La Comisión Bicameral deberá emitir observaciones a dicha estrategia en un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de la recepción del proyecto de convenio, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión.

El decreto establece que una vez que entre en vigor las entidades federativas y los municipios enviarán al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, en un plazo máximo de 60 días naturales. De igual forma contarán con un plazo de 180 días naturales a partir de la expedición de la Ley Reglamentaria para armonizar sus respectivas leyes con la nueva Ley General, plazo que se cumplió el 27 de octubre de 2016. Por otro lado, las disposiciones relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria de los estados entraron en vigor en 2017, mientras que para los municipios entrarán en vigor en 2018.

Sin duda es un logro relevante la publicación de esta nueva Ley de Disciplina Financiera en donde los Entes Públicos estatales y municipales tendrán mayores responsabilidades administrativas y de planeación y un mayor control a los límites del endeudamiento subnacional. Los titulares de los ejecutivos estatales jugarán

un rol importante para coadyuvar en la consolidación de finanzas públicas sanas tanto propias como de las de sus municipios. Un área de oportunidad para este nuevo marco de actuación será profundizar más sobre el destino de los financiamientos, ya que actualmente no se conocen los resultados o el beneficio social y económico hacia la población sobre las inversiones productivas que se llevan a cabo mediante contratación de deuda.

### 3.4. Leyes de orden local

La base de esta normatividad se encuentra contemplada en el artículo 116 de la CPEUM que establece que el poder público de los Estados se dividirá en ejecutivo, legislativo y judicial y se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos. En tal virtud, las legislaturas locales pueden aprobar distintas leyes en cuestión de la hacienda pública estatal, cuyo ámbito de aplicación es estrictamente dentro de su territorio. En general los estados y sus respectivos municipios cuentan con las siguientes leyes que rigen la hacienda pública local:

- Leyes de Hacienda para sus entidades y municipios.
- Leyes de Ingresos tanto para entidades como municipios,
- Códigos Fiscales o Leyes específicas para algunos impuestos,
- Leyes o Presupuestos de Egresos para los estados,
- Leyes en materia de deuda para las entidades,
- Leyes en materia de adquisiciones y contrataciones, y
- Leyes de fiscalización.

En cuestión de ingresos, el artículo 73 Constitucional establece las distintas materias en las cuales el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para determinar contribuciones, entre las cuales están: el comercio exterior, los recursos naturales, servicios públicos de la federación, entre otros. Por otro lado, el artículo 115 constitucional establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conforma, de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La Carta Magna no establece facultades exclusivas de tributación para los estados, pero el artículo 124 de la misma determina que las potestades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. En este sentido, los estados tienen facultades tributarias residuales a las que se otorgaron a la federación y los municipios. Con base en estas premisas y los Convenios establecidos por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han determinado una serie de contribuciones en sus respectivas leyes de hacienda y de ingresos que conforman sus ingresos tributarios, como a continuación se muestra:

Cuadro 1. Impuestos locales comunes

Ámbito	Impuestos
Estatal	Impuesto sobre hospedaje
	Impuesto sobre nóminas
	Impuesto sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos
	Impuestos sobre enajenación de inmuebles
	Impuestos sobre adquisición de inmuebles
	Impuestos sobre la tenencia de automóviles
Municipales	Impuestos sobre la propiedad
	Impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles
	Impuesto sobre desarrollo inmobiliario
	Impuesto sobre la industria y el comercio

**Fuente:** Adaptado de *Descentralización y federalismo fiscal en México*. Luis F. Cabrera-Castellanos y René Lozano Cortés. 2008.

En materia de gasto, la ASF (2013) ha recomendado que los marcos jurídicos de los tres órdenes de gobierno respecto de la gestión de los fondos y programas del gasto federalizado deben ser actualizados y homologados, particularmente en relación con los procesos de contratación de obra pública y adquisiciones. En particular reconoce que la normatividad local es muy heterogénea en lo que se refiere a su grado de flexibilidad en las contrataciones, lo que da pie a una elevada incidencia de adjudicaciones directas.

Por otro lado, el artículo 116 Constitucional también confiere funciones de fiscalización a los estados, con base en la conformación de órganos con autonomía técnica y de gestión, los cuales deberán fiscalizar las acciones tanto de estados como de municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, y los informes de auditoría que dichas entidades generen deberán de ser públicos.

## 4. Finanzas públicas y deuda de las entidades federativas

---

En este capítulo se analizará la composición y comportamiento de los ingresos, gasto y deuda de las 32 entidades federativas para conocer la evolución en sus finanzas públicas durante los últimos años. Es importante recordar que en México los estados obtienen sus ingresos a través de tres mecanismos: los ingresos propios (tributarios y no tributarios) que recaudan de su sistema impositivo, las transferencias que provienen de la Federación y mediante el financiamiento a través de deuda pública.

### 4.1. Metodologías

Las estadísticas sobre ingreso, gasto y financiamiento de las entidades federativas presentan diferencias dependiendo del organismo que las emita. Por una parte, se encuentran las estadísticas que generan los estados a través de sus cuentas públicas, las cuales han sido revisadas y validadas por el Congreso de cada estado y, por otra parte, las que construye el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el caso de endedeudamiento estatal, la SHCP tiene información detallada del total de empréstitos u obligaciones que tienen las entidades federativas.

Respecto de la primera fuente, existen algunos inconvenientes en utilizar dicha información: el primero es que aún no se concluye el proceso de homologación y armonización contable como se analizó en el capítulo anterior únicamente un 69.4% del total de las entidades federativas han implantado el proceso de armonización contable, lo cual significa que algunos estados presentan rezagos significativos respecto de la presentación de su información comparable con la de otras entidades; el segundo radica en que hasta el momento no es posible encontrar estadísticas con una amplia periodicidad tomando como fuente únicamente las cuentas públicas de las entidades federativas.

No obstante, el INEGI año con año realiza un esfuerzo para integrar y homologar la información anual sobre el origen y aplicación de los recursos financieros de los gobiernos estatales y municipales en su publicación *Finanzas Públicas Estatales y Municipales* muestra estadísticas que contienen series históricas que abarcan el periodo de 1975-2016.

Para algunos años, el INEGI ha realizado algunos cambios en la clasificación conceptual de ingresos y gastos públicos de los gobiernos locales, lo cual ha contribuido a darle el soporte metodológico requerido para un mejor tratamiento estadístico de la información, que han sido considerados en el presente análisis. La información que presenta el INEGI contempla datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas, de las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos de los estados, Convenios de Coordinación Fiscal, entre otras.

Por los motivos antes expuestos, en este estudio se tomará para la sección de ingresos públicos y del gasto total las estadísticas del INEGI. Sin embargo, para profundizar en el análisis del gasto, la información estadística del INEGI se complementará con estadísticas de la SEP para conocer el gasto total destinado a educación en las entidades federativas procedente de la federación, de las propias entidades federativas y de los municipios; y de la misma manera, se utilizará información de la Secretaría de Salud en su materia. Para el caso del financiamiento, se utilizarán las series construidas por la SHCP.

## 4.2. Ingresos de las Entidades Federativas

En esta sección se estudia la evolución de los ingresos de las entidades federativas para el periodo 2000-2016.<sup>53</sup> En este documento se incorporó un apartado especial para analizar la Ciudad de México por considerar su estatus jurídico diferente al resto de las entidades federativas. Es importante aclarar que en esta sección se analiza solamente la relación de la Federación con los estados, excluyendo el ámbito municipal. La información que se presenta está en términos contantes a precios de 2016.

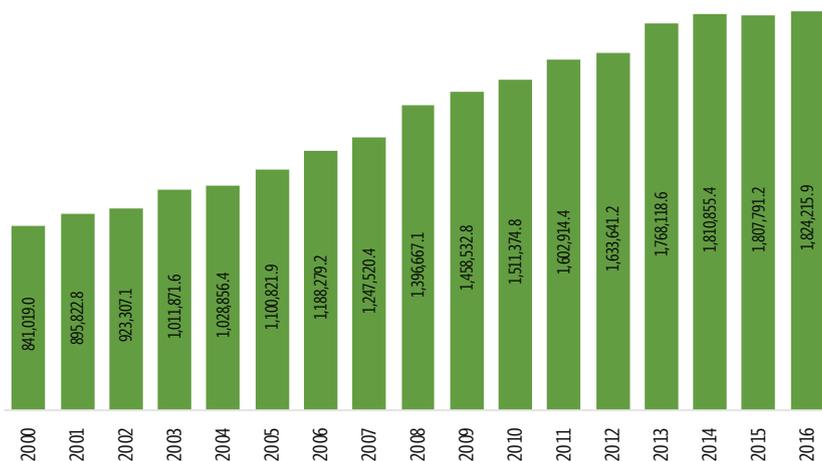
Para el periodo de análisis, los ingresos totales netos<sup>54</sup> de las entidades federativas presentan una marcada tendencia creciente en términos reales al pasar de 841,019.0 mdp en el año 2000 a un billón 824,215.9 mdp en 2016 con un crecimiento promedio anual real de 5.0% (Gráfica 2).

---

<sup>53</sup> El año 1998 es de importancia significativa, porque es cuando se reconfigura al adicionarse la LCF con el capítulo V que da origen, presupuestalmente, al Ramo General 33.

<sup>54</sup> Se denominan netos porque no incluyen la disponibilidad inicial (cantidad de dinero que no se utilizó en el ejercicio fiscal anterior y que existe al primero de enero de cada año y que se encuentran en caja, bancos para su uso en el año en curso).

**Gráfica 2. Total de ingresos netos de las entidades federativas, 2000-2016  
(Millones de pesos a precios de 2016)\***



\* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB 2016=100, INEGI.

**Fuente:** Elaboración propia con información de las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

Esta variación puede explicarse por algunos incrementos en los rubros que lo integran: en primer lugar, se encuentra el financiamiento que presenta un crecimiento promedio real de 14.2%, lo significa que el grueso de las entidades federativas ha tenido que aumentar su endeudamiento a lo largo de los últimos años para mantener sus niveles de gasto (esto se ampliará más adelante); en segundo lugar, se tienen las contribuciones de mejoras, un rubro de alta potencialidad que ha fortalecido los ingresos de los estados mexicanos, el cual incluye los recursos que obtienen los gobiernos subnacionales a través de los contribuyentes que han sido beneficiados por el aumento de valor de sus inmuebles debido a la construcción de obras públicas. Para el periodo de análisis tuvo un crecimiento promedio real de 14.7%; en tercer lugar, se ubican los aprovechamientos<sup>55</sup> que mantuvieron un crecimiento promedio de 9.7% real.

Contrario a lo que se pueda pensar sobre el crecimiento de los impuestos en los estados, éstos aumentaron en promedio anual 9.5% real en el periodo, lo que se traduciría como un esfuerzo fiscal alto, aunque como porcentaje del PIB ésta recaudación continúa siendo baja en comparación con lo observado en otros paí-

<sup>55</sup> Se refiere a los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, algunos ejemplos son: multas impuestas por infracciones, recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnizaciones por daños a bienes municipales, entre otros. Artículo 3º del Código Fiscal de la Federación.

ses de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como más adelante se analizará. Asimismo, como porcentaje del PIB los ingresos de las entidades federativas presentaron un incremento de 2 puntos porcentuales, al pasar de 10.1% en el 2000 a 12.10% en 2014.

#### 4.2.1. Composición de los ingresos netos de las entidades federativas

Los ingresos netos de las entidades federativas se componen en su mayoría de las transferencias que reciben del gobierno federal a través de las Participaciones y Aportaciones Federales, que en promedio representaron 85.7% del total de los ingresos de las entidades federativas para el periodo 2000-2016, por lo que constituyen la principal fuente de ingresos de los estados mexicanos, los ingresos propios fueron de un 10.7% y el financiamiento de 3.5% (Figura 2). Para el periodo de análisis, las Participaciones y Aportaciones Federales presentaron un crecimiento real promedio de 3.9% y 5.1%, respectivamente.

**Figura 2. Dependencia de las haciendas locales de las transferencias federales (Participaciones y Aportaciones) respecto de los ingresos totales por entidad federativa, 2000-2016 (Promedio, porcentajes)**

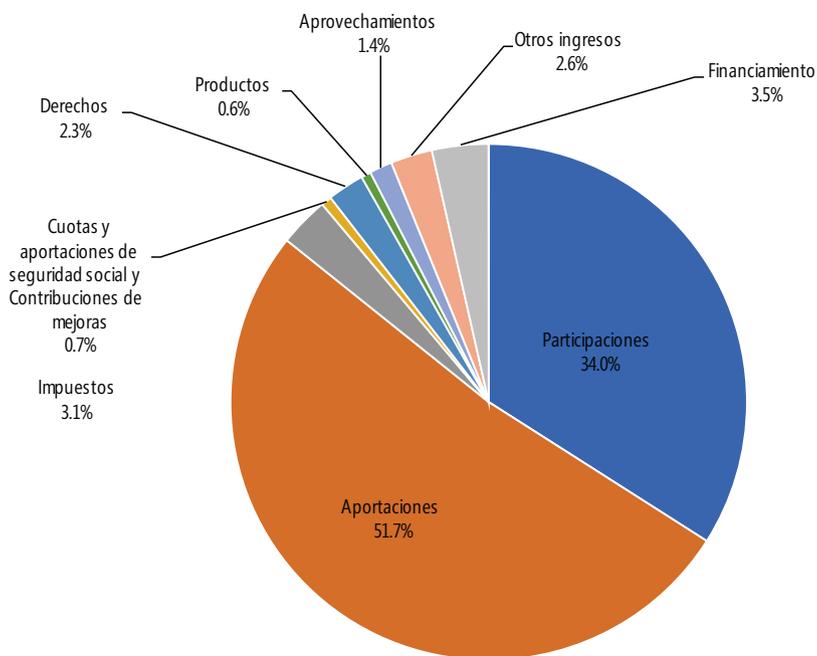


**Fuente:** Elaboración propia con información de las estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

A las transferencias le siguen los ingresos propios (tributarios y no tributarios) que representaron en promedio 10.7% del total de los ingresos, al interior se integran por el financiamiento con 3.5%, los impuestos con 3.1%, otros ingresos (derivados de organismos descentralizados y empresas de participación estatal)

con 2.6%, derechos con 2.3%, aprovechamientos con 1.4%, productos con 0.6%, otras fuentes como contribuciones de mejoras, cuotas y aportaciones de seguridad social sumaron en promedio 0.7% (Gráfica 3).

**Gráfica 3. Composición de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2016.**  
(Porcentajes, promedio)



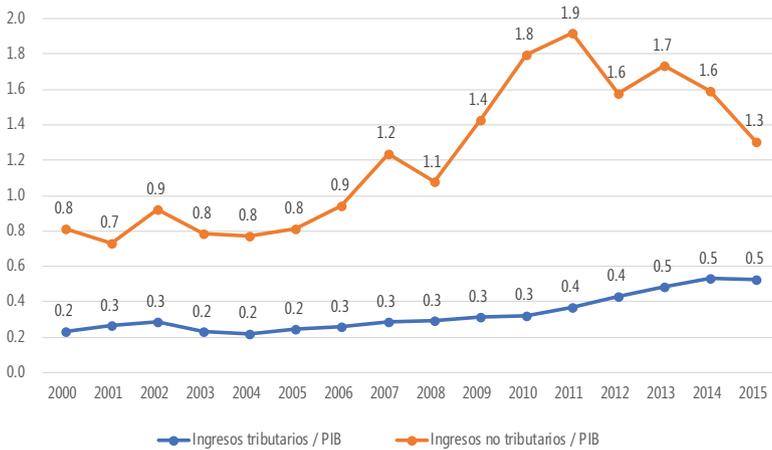
**Fuente:** Elaboración propia con información de las estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

#### 4.2.2. Ingresos tributarios y no tributarios locales

Los ingresos tributarios (impuestos locales) mostraron un crecimiento promedio real menor que los no tributarios (7.6 y 3.1%, respectivamente) para el periodo de análisis. Como porcentaje del PIB estatal,<sup>56</sup> los ingresos tributarios pasaron de 0.2% en el 2000 a 0.5% en 2015, esto en cifras agregadas implica un esfuerzo limitado de las entidades federativas por mejorar su recaudación. (Gráfica 4). Sin embargo, más adelante se observará el empeño de cada gobierno subnacional por aumentar sus ingresos.

<sup>56</sup> El dato más actualizado del PIB estatal es a 2015.

**Gráfica 4. Ingresos tributarios y no tributarios de las entidades federativas, 2000-2016**  
(Porcentaje del PIB estatal y promedio)



\*No incluye la Ciudad de México.

**Fuente:** Elaboración propia con información de las estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

Si se analiza por entidad federativa, en el año 2000, 19 estados, es decir, el 59.0% de las entidades federativas, presentaron una recaudación tributaria “limitada” por debajo del 2.0% respecto del total de sus ingresos, sobresalen los estados de: Oaxaca con 0.2%, Veracruz con 0.3%, Zacatecas con 0.5%, Michoacán con 0.5% y Chiapas con 0.6%. Evidentemente entre menor recaudación, mayor dependencia de las transferencias federales. (Gráfica 5, A).

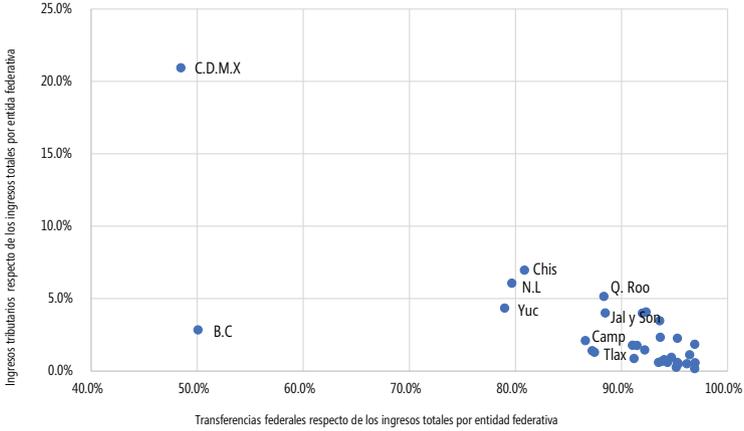
Los estados que presentaron una recaudación “media” por arriba del 2.0% en relación con el total de sus ingresos fueron: Campeche con 2.1%, Baja California Sur y Coahuila con 2.3%, respectivamente y Baja California con 2.8%. Las entidades federativas que sobresalen con una recaudación tributaria “alta” igual o mayor a 4.0% respecto del total de sus ingresos fueron: Sonora y Jalisco con 4.0%, respectivamente, Tamaulipas con 4.1%, Yucatán con 4.3%, Quintana Roo con 5.7%, Nuevo León con 6.1% y Chihuahua con 7.0%. La Ciudad de México presenta la recaudación más alta de 20.9%, en el apartado siguiente se profundizará.

Para el 2016, se observa un esfuerzo y una mayor distribución de los gobiernos locales por aumentar sus ingresos propios, aunque prevalecen algunos estados con una recaudación “limitada” como son: Zacatecas con 1.2%, Chiapas y Michoacán con 1.6%, respectivamente, Oaxaca con 1.7% y Tlaxcala con 1.8%. Ahora un 47.0% de las entidades federativas presenta una recaudación igual o mayor

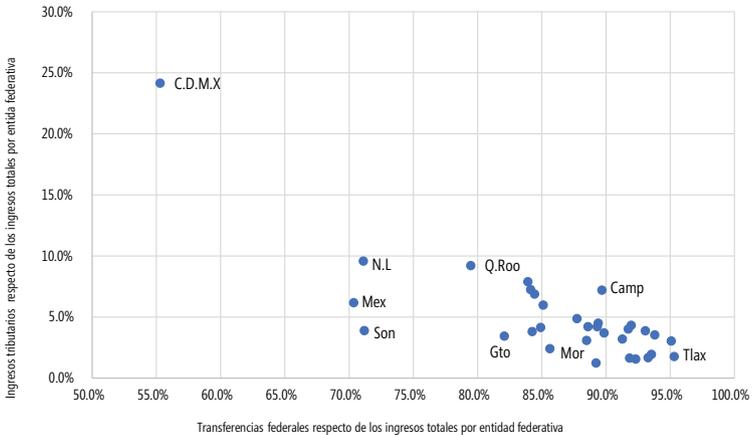
a 4.0%, sobresalen los estados de: Chihuahua con 6.9%, Campeche con 7.2%, Querétaro con 7.9%, Quintana Roo con 9.2% y Nuevo León con 9.5%. (Gráfica 5, B).

**Gráficas 5. Recaudación tributaria respecto de los ingresos totales por entidad federativa, 2000 y 2016 (porcentajes)**

A.



B.



**Fuente:** Elaboración propia con información de las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

Pese a un impulso que han tenido las haciendas locales con las diversas reformas que se han implementado para fortalecerlas, prevalece la precariedad en la recaudación estatal, esto se explica en gran medida por las limitaciones financieras a las que se enfrentan para proveer de servicios de calidad a su población. De acuerdo con el Índice marginación por entidad federativa y municipio 2010 que publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), tres de los siete estados que se encuentran en una situación limitada de recaudación también muestran los niveles más altos de marginación como son: Guerrero, Chiapas y Oaxaca con un índice de 88.7, 84.1 y 80.5, respectivamente.<sup>57</sup> Por el contrario, los estados que muestran una recaudación alta o muy alta también revelan índices de marginación clasificados por el CONAPO como muy bajos como son: la Ciudad de México, Nuevo León y Baja California con índices de 3.0, 5.2 y 10.3, respectivamente.

No obstante lo anterior, aún existe un gran potencial de recaudación que los estados pueden aprovechar, muestra de ello, son los gravámenes más significativos a nivel estatal que deberían fortalecerse como son: el impuesto sobre nómina y remuneraciones al trabajo no remunerado, para el periodo 2000-2015, aportaron en promedio un 72.0% del total de los impuestos tributarios recaudados por los estados (Gráfica 6); le siguen el impuesto sobre tenencia con 8.7% y el impuesto por enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos que pertenecen al grupo de impuestos sobre el patrimonio con un 4.4%.

En el conjunto de impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, destaca el impuesto sobre hospedaje con una participación promedio de 3.5% respecto de los ingresos tributarios. En suma, todos estos tributos participaron con un 88.8% del total de la recaudación impositiva estatal.

#### 4.2.3. Ingresos de la Ciudad de México

La decisión de separar del análisis los ingresos de la Ciudad de México obedece a que tiene un régimen diferente al resto de las entidades federativas hasta antes de la reforma política de 2015.

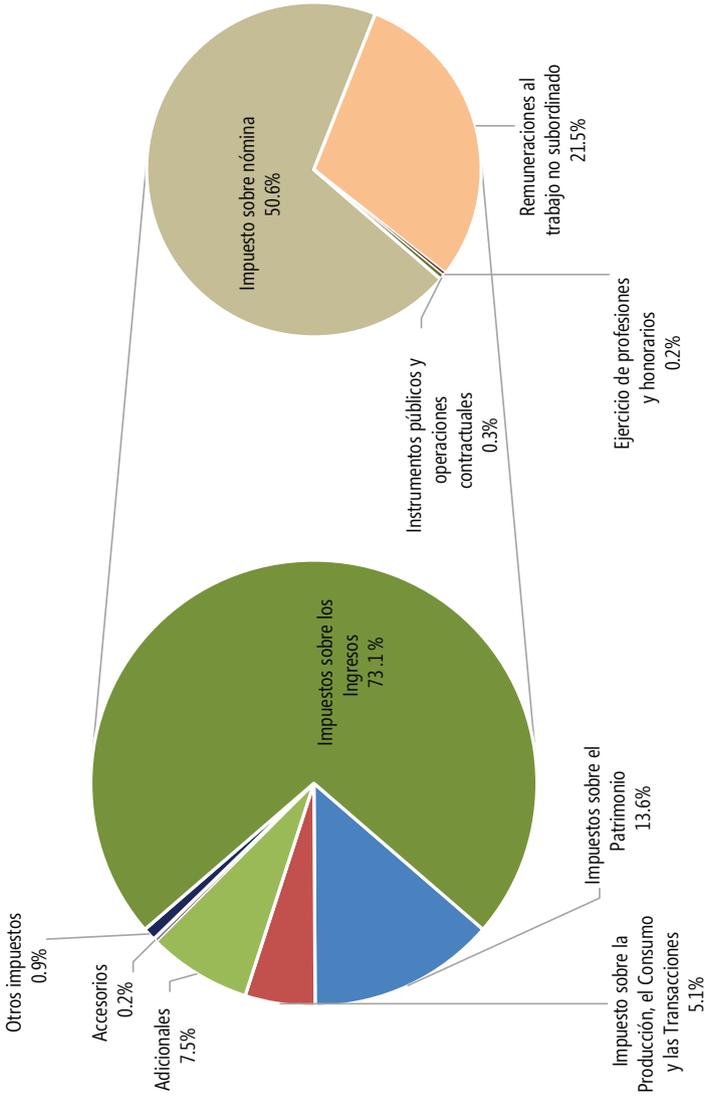
En este sentido, la Ciudad de México obtuvo en promedio una recaudación tributaria de 20.9% respecto de los ingresos totales para el periodo de 2000-2016, la más alta del resto de las entidades, esto se explica porque su base gravable es significativamente más amplia derivado de una centralización por ser la capital del país y, además, porque es la única entidad que tiene potestad de cobrar el impuesto predial y el de adquisición de inmuebles,<sup>58</sup> a diferencia del resto de las entidades

---

<sup>57</sup> El índice de marginación se construye a través de indicadores socioeconómicos que incluyen aspectos de analfabetismo, escolaridad, vivienda sin servicios públicos como agua, energía eléctrica, sin drenaje, sin agua entubada, y precariedad en los trabajos (ingresos de hasta 2 salarios mínimos). El índice se mide con una escala de 0 a 100, donde 100 implica un grado de marginación muy alto, y 0 muy bajo. La información para construir el índice se obtuvo del Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>58</sup> Esto se debe porque al ser un territorio de la Federación sujeto a la jurisdicción de órganos federales, la Federación es la que lleva a cabo ésta recaudación.

Gráfica 6. Distribución porcentual de los ingresos tributarios por impuestos por entidad federativa, 2000-2015 (Promedio y en porcentajes)



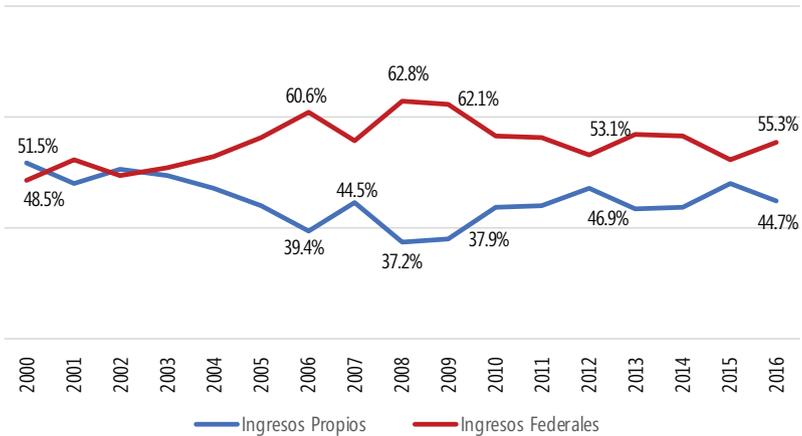
Fuente: Elaboración propia con información de las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

federativas que les corresponde a los municipios realizar dicha recaudación. Lo mismo aplica con los derechos por suministro y uso del agua.

La Ciudad de México para el periodo analizado obtuvo en promedio ingresos de la Federación en un 55.1%, cifra menor si se compara con el resto de estados y recaudó por ingresos propios un 44.9%.

En la gráfica siguiente se observa, que los ingresos propios han disminuido su participación como porcentaje de sus ingresos totales; de manera que en el año 2000 representaba un 51.5% y en 2016 un 44.7%, lo cual refleja el crecimiento de los ingresos de origen federal en particular Participaciones y Aportaciones Federales (Gráfica 7).

**Gráfica 7. Evolución de los ingresos de la Ciudad de México, 2000-2016**  
(Estructura porcentual)



**Fuente:** *Elaboración propia con información estadística del INEGI.*

#### 4.2.4. Aprovechamiento de las potestades tributarias existentes

Bajo el sistema federalista que predomina en nuestro país reflejado en la LCF de 1978, se estableció que los estados cedieran algunas de sus competencias fiscales al Gobierno Federal, a cambio éste los recaudaría y se encargaría de redistribuirlos de manera resarcitoria y compensatoria tomando en cuenta criterios de equidad y proporcionalidad a través de un sistema de transferencias federales.

En este sentido existen impuestos que por ley le competen a la Federación<sup>59</sup> y a los municipios;<sup>60</sup> fuera de estos las entidades federativas tienen la libertad de gravar los impuestos que consideren convenientes a fin de fortalecer sus finanzas públicas.<sup>61</sup>

A pesar de ello, existen posturas como Serna (2008) quien menciona que con la instauración de este sistema se ha creado una centralización de los recursos fiscales en manos del Gobierno Federal, ocasionando la gran dependencia financiera de las entidades federativas. Esto se da porque los estados tienen una potestad legal muy limitada para establecer ingresos propios. Por lo que el autor sugiere contar en los estados con potestades tributarias de impacto recaudatorio significativo y que se prevean en la Constitución para una mayor certidumbre.

Más allá de las imperfecciones que pueda tener el sistema, algunas de las entidades federativas durante los últimos años, han incorporado o robustecido sus impuestos para aprovechar de mejor manera sus potestades tributarias como el caso de Oaxaca y Morelos que incorporaron nuevos tributos como fue el de *demasías caducas* en 2012 y 2014 respectivamente, que se refiere a un impuesto que deben pagar las casas de empeño.<sup>62</sup> En el estado de Oaxaca, éstas deben pagar un 10% del diferencial entre lo que el pignorante recibió y lo que la que la casa de empeño cobró al final, mientras que para el estado de Morelos el porcentaje del impuesto se fijó en 15%.<sup>63</sup> Morelos además para ese año convirtió el impuesto sobre nóminas en impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, mediante el cual pretende ampliar la base tributaria al incluir más conceptos como por ejemplo: premios, primas, bonos, estímulos e incentivos; primas de

<sup>59</sup> Como son el impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto sobre producción y servicios (gasolina, bebidas con contenido alcohólico y cerveza, tabacos, combustibles fósiles, entre otros, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto al comercio exterior, accesorios y otros impuestos (por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos), de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016.

<sup>60</sup> De acuerdo con la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: *a)* Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; *b)* Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, y *c)* Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo...

<sup>61</sup> IMCO, 2014.

<sup>62</sup> Se refiere a los remanentes que quedan a favor del deudor prendario, después de descontar el monto de la venta de la prenda, el monto del préstamo, los intereses devengados y los gastos de almacenaje (erogaciones que se realicen para mantener la prenda en el estado en que se recibió del deudor prendario).

<sup>63</sup> Para 2015, el impuesto sobre demasías caducas se modificó aplicando a la base la tasa del 18.75%.

antigüedad; pago de vales de despensa cuando rebase el 40% del salario mínimo, pago de servicio de transporte, entre otros.

Aguascalientes precisó en la reforma de 2013 de su Ley de Hacienda como sujetos del impuesto sobre nóminas a las asociaciones en participación y los fideicomisos que realicen remuneraciones al trabajo personal subordinado además de las personas físicas, morales, la Federación, el Estado, los municipios, sus entidades paraestatales y los organismos autónomos. La tasa pasó de 1.5% en 2006 a 2.0% en 2014 (vigente a la fecha).

En 2014 Campeche reformó su Ley de Hacienda para incorporar al impuesto sobre nóminas a los intermediarios laborales, los cuales tendrán la misma obligación que un patrón en el pago a sus trabajadores, así como las obligaciones fiscales que se deriven de la relación contractual que se establezca. La tasa es una cuota fija que va del 2.0% al 3.0% dependiendo del monto del pago.

El impuesto sobre nóminas en Querétaro pasó de 1.6% a 2.0% para 2015. En Tabasco se estableció que serán sujetos de este impuesto las personas físicas o jurídicas colectivas o las unidades económicas que, bajo la dirección o dependencia de un patrón, contratista, intermediario o terceros, realicen los pagos por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal. La tasa es de 3.0% cuando se trate de los Poderes del Estado, sus dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, y, de 2.5% cuando se trate de los demás sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria.<sup>64</sup>

Otras entidades federativas han fortalecido su sistema impositivo especialmente en los gravámenes a la venta final de productos con contenido alcohólico, Campeche en 2013 y Baja California Sur y Aguascalientes en 2014, todos ellos incorporaron el impuesto a la venta final<sup>65</sup> de bebidas con contenido alcohólico con envase cerrado, excepto cerveza con una tasa de 4.5%, respectivamente, antes de aplicar el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Para el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con apuestas, Aguascalientes reformó en 2013 su Ley de Hacienda a fin de ampliar el concepto de juegos con apuestas, los sujetos de este impuesto son las personas físicas y morales, con una tasa de 6.0%. Morelos pasó este impuesto de una tasa de 4.0% en 2013 a 5.0% en 2016.

En relación con el impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje, a partir de 2014, para el Estado de México deja de ser un impuesto municipal y se convierte en estatal con un porcentaje de 4.0%. Para el estado de Morelos la tasa pasó del 3.0% en 2014 a 3.75% en 2016 y para Querétaro en 2014 se fijó una tasa

---

<sup>64</sup> La relación tributaria es un vínculo jurídico que se establece entre sujeto llamado activo, el Estado, y otro sujeto llamado pasivo, el contribuyente, cuya única fuente es la ley, y el contribuyente se encuentra en la necesidad jurídica de cumplir ciertas obligaciones formales, y de entregar al Estado, cierta cantidad de bienes, generalmente dinero, que éste debe destinar a la satisfacción del gasto público Boeta (1992).

<sup>65</sup> Se define como la que realice cualquier persona física o moral de los bienes al último adquirente (consumidor final) en envase cerrado, para su consumo propio o posterior comercialización de las bebidas.

de 2.5% sobre el total de las contraprestaciones que perciba el estado con motivo de la prestación del servicio de hospedaje, incluyendo depósitos, anticipos, penas convencionales y cualquier otro concepto vinculado con la prestación de dicho servicio que se cargue o cobre a quien lo reciba.<sup>66</sup> En el cuadro 2 se muestran los impuestos que recauda cada entidad federativa.

**Cuadro 2. Aprovechamiento de las potestades tributarias  
Impuestos vigentes para 2015**

IMPUESTOS	Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	C.D.M.X	Dgo.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.
<b>SOBRE LOS INGRESOS</b>															
Loterías, rifas, sorteos y concursos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Diversiones, espectáculos	x	x			x				x			x			
Ejercicio de profesiones y otras actividades lucrativas						x	x					x1	x2	x3	
Cédulas por la prestación de servicios profesionales						x					x	x			
Cédulas por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, arrendamiento y enajenación de inmuebles							x	x			x	x			
Enajenación/adquisición de bienes muebles			x												x
Demasías caducas (casas de empeño)															
Actividades mercantiles e industriales		x		x5											
Realización de actividades empresariales											x				
Actos, negocios jurídicos e instrumentos notariales								x		x6					x
<b>SOBRE EL PATRIMONIO</b>															
Tenencia y rezagos de tenencia o uso de vehículos automotores	x7	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x		x
Sobre compraventa y operaciones similares		x	x												
Predial									x						
Sobre adquisición de inmuebles									x						
<b>SOBRE PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES</b>															
Prestación de servicios de hospedaje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Adquisición/enajenación de vehículos usados de motor	x				x	x	x	x	x					x	x
A la venta final de bebidas con contenido alcohólico	x	x		x											
Sobre venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por el IEPS															
Sobre operaciones contractuales											x	x8			
Sobre adquisiciones por desincorporación de bienes ejidales															
Sobre prestación de servicios de juegos con apuesta y consumo			x												
<b>SOBRE NÓMINAS Y ASIMILABLES</b>															
Sobre nóminas	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Remuneraciones al trabajo personal		x										x			x
<b>ECOLÓGICOS</b>															
Impuesto ambiental sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos		x		x	x										
<b>ACCESORIOS</b>	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>OTROS IMPUESTOS</b>		x		x			x	x		x		x			

<sup>66</sup> Para mayor referencia ver la Ley de Hacienda del estado de Querétaro.

IMPUESTOS	Mor.	May.	N.L.	Oax.	Pue.	Q.ro.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tamps.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.
<b>SOBRE LOS INGRESOS</b>																
Loterías, rifas, sorteos y concursos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Diversiones, espectáculos	x			x									x			
Ejercicio de profesiones y otras actividades lucrativas							x				x	x4	x		x	
Cédulas por la prestación de servicios profesionales										x						
Cédulas por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, arrendamiento y enajenación de inmuebles		x		x			x			x	x				x	
Enajenación/adquisición de bienes muebles		x								x	x					x
Demasías caducas (casas de empeño)	x			x												
Actividades mercantiles e industriales																
Realización de actividades empresariales																x
Actos, negocios jurídicos e instrumentos notariales								x			x	x	x			
<b>SOBRE EL PATRIMONIO</b>																
Tenencia y rezagos de tenencia o uso de vehículos automotores		x	x	x	x	x	x	x	x				x	x	x	
Sobre compraventa y operaciones similares																x
Predial		x														
Sobre adquisición de inmuebles																
<b>SOBRE PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES</b>																
Prestación de servicios de hospedaje	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Adquisición/enajenación de vehículos usados de motor	x		x	x	x	x	x	x	x				x	x	x	
A la venta final de bebidas con contenido alcohólico		x														
Sobre venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por el IEPS						x										
Sobre operaciones contractuales																x9
Sobre adquisiciones por desincorporación de bienes ejidales								x								
Sobre prestación de servicios de juegos con apuesta y consumo										x		x				x
<b>SOBRE NÓMINAS Y ASIMILABLES</b>																
Sobre nóminas		x	x			x	x		x		x		x	x		x
Remuneraciones al trabajo personal	x			x	x			x		x		x		x	x	
<b>ECOLÓGICOS</b>																
Impuesto ambiental sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos							x									
<b>ACCESORIOS</b>																
		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>OTROS IMPUESTOS</b>																
	x	x		x	x			x	x	x					x	x

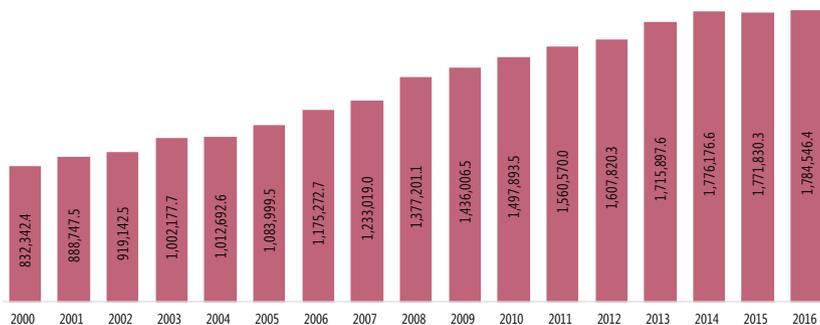
x1: Impuesto sobre profesión médica y otras actividades; x2: Impuesto sobre honorarios y otras actividades; x3: Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal no subordinado; x4: Sobre honorarios; x5: Impuesto al comercio de libros, periódicos y revistas; x6: Modernización de registros públicos; x7: Tenencia y uso de vehículos de hasta nueve años modelo anterior; x8: Tiene dos impuestos: sobre el consumo y sobre transacciones; x9: El impuesto se llama: adicional para la ejecución de obras materiales y asistencia social.

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Ley de Ingresos de cada entidad federativa.

### 4.3. Gasto público de las entidades federativas

Para el periodo de análisis 2000-2016, el gasto neto total de las entidades federativas presentó un crecimiento promedio real anual de 4.9% al pasar de 832,342.4 mdp de 2000 a 1 billón 784,546.4 mdp en 2016 (Gráfica 8).

**Gráfica 8. Evolución del gasto neto de las entidades federativas, 2000-2016**  
(Millones de pesos a precios de 2016)



**Fuente:** *Elaboración propia con información de las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.*

Este comportamiento se explica por el incremento de algunos de los rubros que lo integran; por ejemplo, destaca el aumento en las erogaciones por concepto de deuda pública, cuyo crecimiento promedio anual real fue de 9.0%, le siguen las inversiones financieras y otras provisiones con 8.5%, servicios generales con 7.3%, que se refiere a las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público vinculadas con la función pública, y por último, las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas<sup>67</sup> que presentaron un crecimiento promedio real de 6.2%.

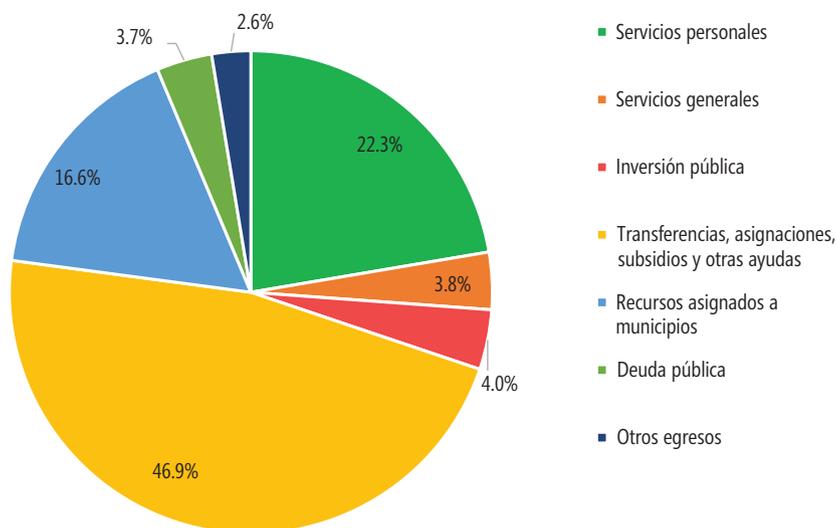
Un rubro que sin duda afecta el crecimiento económico de las entidades federativas es la inversión pública; para el periodo de estudio se observa que su crecimiento es el más bajo en comparación con el resto de los conceptos que integran los egresos de los estados, de 0.5% real.

Asimismo, el monto de recursos que se erogó en 2016 para la inversión pública fue de 4.0% respecto del total de gasto neto de los estados, mientras que para los servicios personales se destinó un 22.3% (Gráfica 9).

<sup>67</sup> Este capítulo de gasto se integra por conceptos como transferencias internas y asignaciones presupuestarias al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; subsidios; ayudas sociales; pensiones y jubilaciones; transferencias a fideicomisos; transferencias a la seguridad social; donativos y transferencias al exterior.

Como porcentaje del PIB estatal, el gasto de las entidades federativas presentó un incremento de apenas 1.9 puntos porcentuales, al pasar de 10.0% en 2000 a 11.9% del PIB en 2015.

**Gráfica 9. Composición del gasto público de las entidades federativas 2016**  
(Estructura porcentual)



**Fuente:** Elaboración propia con información de las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

#### 4.3.1. Gasto educativo de las entidades federativas

El gasto en educación es una pieza fundamental en el desarrollo económico de los gobiernos subnacionales, cuyo objetivo principal es la formación de capital humano en el país. El acceso a la educación es un derecho constitucional plasmado en el artículo 3º, donde se manifiesta que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación.”

En los años noventa comenzó un proceso de descentralización de la educación en México. En 1992 se firmó un acuerdo entre el gobierno federal representado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), implicó transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del sistema educativo, que

incluyó un amplio programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente. (Fierro *et al.*, 2009).

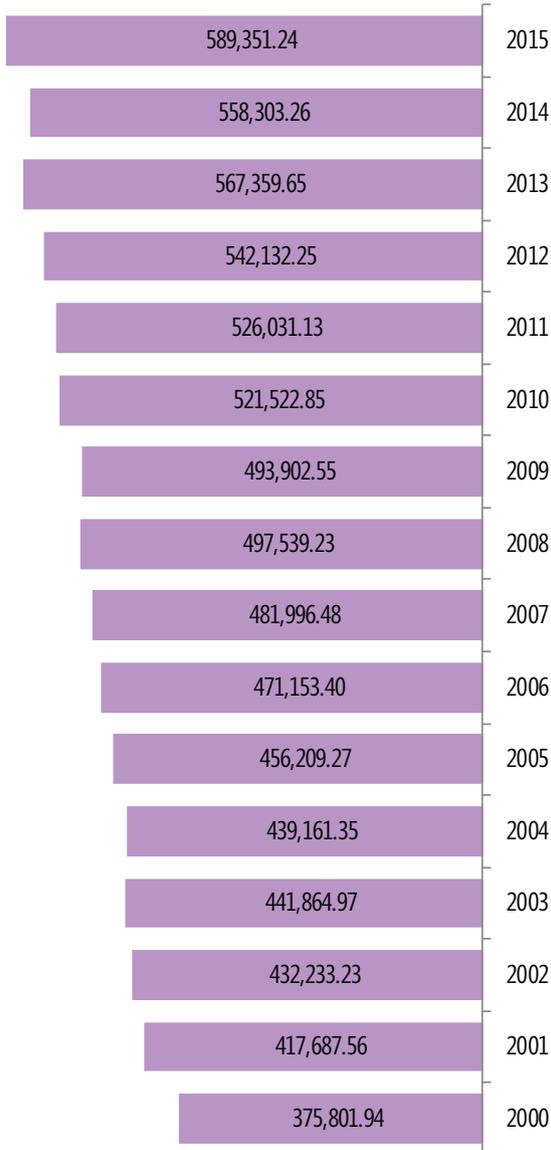
De acuerdo con Messina (2008), la autoridad central preservó el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo como: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les asignaron únicamente aspectos operativos y, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo.

No se considera que esta descentralización haya planteado una distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas como principio de una descentralización, sino por el contrario, se incrementaron las asignaciones de atribuciones de la Federación (la función compensatoria o la evaluativa) así como las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación. Con ello se limitaron las posibilidades para que las entidades federativas ejercieran una toma de decisiones autónoma, debido al poco margen en que los estados pueden hacer valer sus propias prioridades respecto a los niveles y modalidades escolares, adaptaciones curriculares o sistemas de actualización del magisterio. (OCE, 1999).

Con base en lo anterior, en esta sección se analizarán las fuentes de financiamiento del presupuesto ejercido en educación de las entidades federativas se tomará información de los Reportes Estadísticos de los Cuestionarios sobre Financiamiento Educativo de la SEP y la Cuenta Pública para el caso de la Ciudad de México, además se conocerá cuánto se gasta como porcentaje del PIB en los diferentes niveles de educación y su compartivo a nivel internacional.

El presupuesto ejercido en educación de las entidades federativas con fuente de financiamiento federal, estatal y municipal para el periodo 2000-2015, muestra un crecimiento promedio real de 3.0% (Gráfica 10).

**Gráfica 10. Evolución del gasto educativo estatal, 2000-2015**  
(Millones de pesos a precios de 2016)

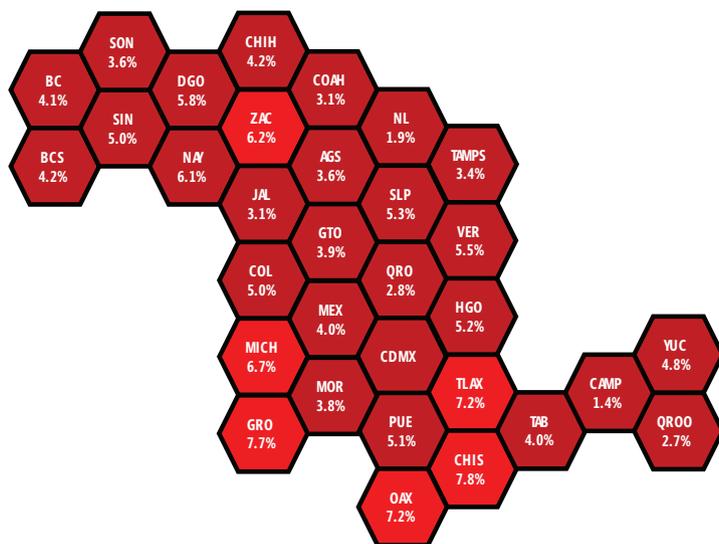


**Fuente:** Elaboración propia con información de los reportes estadísticos de los cuestionarios de financiamiento educativo de la SEP.

Como porcentaje del PIB, el gasto en educación estatal por sus fuentes de financiamiento (federal, estatal y municipal) presenta una caída de 0.6 puntos porcentuales al pasar de 4.5% en el 2000 a 3.9% en 2015.

A nivel de entidad federativa en promedio los estados que destinaron un mayor gasto en educación para el periodo 2000-2015 fueron: Chiapas con 7.8% de su PIB, Guerrero con 7.7%, Oaxaca y Tlaxcala con con 7.2%, respectivamente, Michoacán con 6.7% y Zacatecas con 6.2%. Por el contrario, las entidades que destinaron menos recursos presupuestarios fueron: Campeche con 1.4% de su PIB, Nuevo León con 1.9% y Quintana Roo con 2.7%. La media de gasto de las entidades federativas para el periodo de estudio fue de 4.7% del PIB estatal. (Figura 3).

**Figura 3. Gasto en educación por entidad federativa respecto de su PIB estatal 2000-2015 (promedio, porcentajes)**



**Fuente:** *Elaboración propia con información de los reportes estadísticos de los cuestionarios de financiamiento educativo de la SEP.*

Para comprender si estos recursos públicos presentan un efecto positivo en el desempeño de los estudiantes, se revisaron los resultados del examen de PISA 2012 para conocer si las competencias en Matemáticas, Ciencias y Lectura de los estudiantes mayores a 15 años que asisten a la educación secundaria o media superior presentan mejores resultados en relación con 2003.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> PISA es un estudio promovido y organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Participan los países miembros y no miembros de la organización, PISA se

El Informe México en PISA 2012, reporta que más de la mitad de los estudiantes mexicanos se ubica en los niveles bajos en Matemáticas con un 23.0% por debajo del nivel 1,<sup>69</sup> y únicamente un 4.3% de los estudiantes alcanzan niveles altos. En 2012 sobresalen estados como: Aguascalientes Querétaro y Nuevo León quienes obtuvieron resultados por arriba de la media nacional en las tres competencias. En contraste, Tabasco, Chiapas y Guerrero son las entidades que en las tres áreas presentan resultados por debajo de la media nacional (INEE, 2013), pese a que estos últimos dos estados asignaron en promedio un mayor presupuesto en el periodo de análisis.

En relación con la cobertura como indicador de calidad del sistema educativo aumentó un 3.0% en 2012 en comparación con el ciclo 2009. De manera paulatina este indicador va en aumento, lo que indica un esfuerzo porque los jóvenes accedan al sistema educativo. Sin embargo, esto se ve empañado por los bajos resultados en todas las competencias contempladas en el examen PISA. (*Ibid*, 2013).

En el Informe México en PISA 2015, se explica que los resultados de la prueba se dan a conocer a nivel país y no por entidad federativa. En general México se encuentra alejado del promedio de los países de la OCDE en todas las competencias: 85 puntos en Ciencias, 82 puntos en Matemáticas y 70 en Lectura. En relación con el desempeño, los jóvenes mexicanos se encuentran con un rendimiento muy bajo, un 47.8% por debajo del nivel de 2 en Ciencias, 56.6% en Matemáticas y 41.7% en Lectura.<sup>70</sup>

A nivel internacional y para hacerlo comparable con México, se utilizan cifras agregadas. En 2014 los países de la OCDE gastaron en promedio 4.8% de su PIB en educación del nivel primaria al terciario.<sup>71</sup> México se encuentra ligeramente por abajo de esta media con 4.6% del PIB, sobresalen los países de Dinamarca y Noruega con el mayor gasto en educación respecto de su PIB con 7.5% y 7.4%, respectivamente (OCDE, 2017). (Gráfica 11).

---

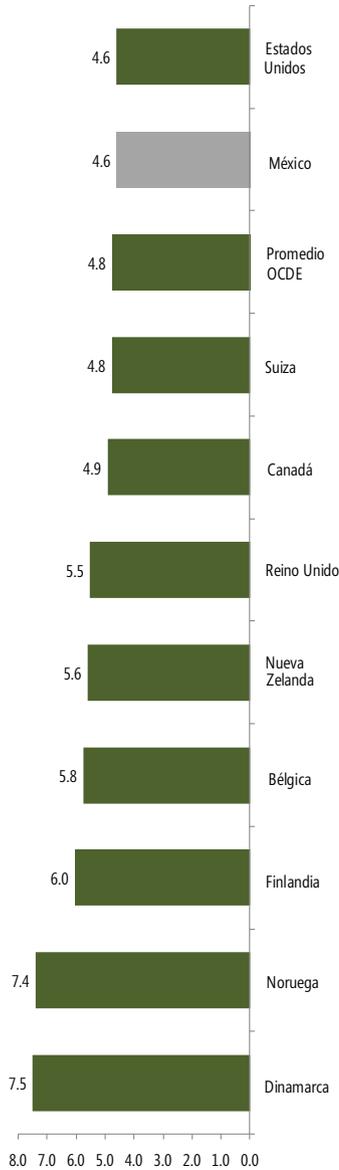
centra en la capacidad de los estudiantes para usar sus conocimientos y habilidades y no en saber hasta qué punto dominan un plan de estudios o currículo escolar. Por ello, no mide qué tanto los estudiantes pueden reproducir lo que han aprendido, sino que se indaga en la capacidad de extrapolar lo que se ha aprendido a lo largo de la vida, su aplicación en situaciones del mundo real, así como la capacidad de analizar, razonar y comunicar con eficacia los planteamientos, las interpretaciones y la resolución de problemas en una amplia variedad de situaciones. La población en la que se enfoca PISA son los estudiantes que al momento de la aplicación se ubican en el rango de edad que va de 15 años tres meses a 16 años dos meses.

<sup>69</sup> Los estudiantes tienen algunas competencias, pero no alcanzan el mínimo necesario para acceder a estudios superiores o desempeñarse adecuadamente en la sociedad del conocimiento.

<sup>70</sup> El nivel 2 de desempeño se caracteriza por el mínimo de competencias necesarias para que los jóvenes accedan a estudios superiores o realicen las actividades que implica la vida en las complejas sociedades contemporáneas del conocimiento.

<sup>71</sup> De acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, la educación terciaria incluye la educación profesional o vocacional avanzada, lo que se considera de ciclo corto, el grado en educación terciaria o equivalente es a nivel maestría, especialización o equivalente y nivel de doctorado o equivalente.

**Gráfica 11. Gasto público total en educación por país, 2014.**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de las estadísticas de gasto en educación de la OCDE, 2017.

Sin embargo, este organismo internacional señala que a pesar del porcentaje del PIB destinado a la educación, el gasto anual por estudiante se encuentra por debajo de la media de la OCDE, tan sólo en educación primaria México erogó para 2014 aproximadamente<sup>72</sup> 38,501.6 pesos contra 116,120.6 pesos del promedio de los países de la OCDE, en educación secundaria el gasto fue de 42,797.5 pesos, contra 134,372.8 pesos por estudiante de la media de la OCDE, y en educación terciaria fue de 118,990.0 pesos contra 214,647.6 pesos.

Para el periodo de estudio 2000-2015, los datos indican que en promedio el gasto en educación de los estados se integró por un 70.0% proveniente de transferencias de la Federación hacia los estados y 30.0% de recursos propios de las entidades federativas.

En cuanto a la fuente de financiamiento del gasto público en educación, se observa que los estados de Oaxaca e Hidalgo con 96.0% y 90.6% respectivamente, fueron quienes recibieron en promedio mayores recursos federales para este rubro en relación con su gasto total y por lo tanto los que destinaron menores ingresos propios. Baja California y el Estado de México fueron quienes destinaron mayores recursos propios a la educación de sus estados con 49.7% y 48.5%, respectivamente respecto de gasto total (Gráfica 12).

#### **4.3.2. Gasto en salud en las entidades federativas**

El acceso a la salud es un derecho para todos los mexicanos que se establece en el artículo 4 de la CPEUM.

El proceso de descentralización de los servicios de salud que inició en la década de los años ochenta y que avanzó con el Acuerdo de Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en 1997, y la creación del Sistema de Protección Social en salud que implicó la reestructuración financiera del sistema, con particular atención a la población no cubierta por la seguridad social.

Esta descentralización se caracterizó por transferir facultades y atribuciones que ejercía la Federación hacia los estados con el propósito de que los servicios prestados fueran más eficaces y eficientes. Sin embargo, al igual que en educación los resultados para cumplir dichos objetivos son cuestionables debido a las limitaciones que persisten en el sistema de salud.

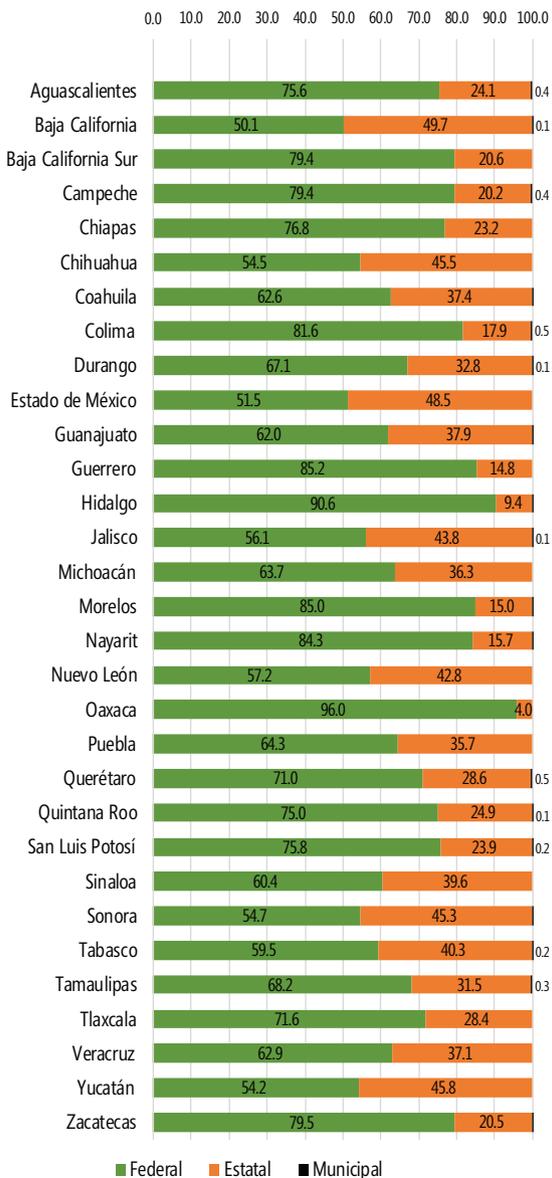
El Sistema Nacional de Salud que existe en nuestro país se constituye por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones que tienen por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud. (Artículo 5 de la Ley General de Salud).

La coordinación de este sistema está a cargo de la Secretaría de Salud quien es la encargada de establecer y conducir la política nacional en materia de salud.

---

<sup>72</sup> Las cifras que proporciona la OCDE son en dólares, se llevó a cabo la conversión con el promedio de tipo de cambio *fix* para el año de análisis.

**Gráfica 12. Gasto público en educación por fuente de financiamiento, 2000-2015 (Estructura porcentual, promedio)**



**Fuente:** Elaboración propia con información de los reportes estadísticos de los Cuestionarios sobre financiamiento educativo de la SEP (2016).

Los gobiernos de las entidades federativas se encargan de planear, organizar y desarrollar sus sistemas estatales de salud.

Históricamente el gasto público en salud ha estado concentrado en la población afiliada a la seguridad social. Es decir, aquella que tiene un trabajo en el sector formal de la economía y cotiza en dicho esquema.

Para efectos del presente documento, por población con seguridad social se entenderá a quienes acceden a los servicios de salud en instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (y sus equivalentes estatales), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (PEMEX) o en las Instituciones de Seguros Especializadas en Salud (ISES).<sup>73</sup> Por el contrario, la población sin seguridad social es aquella que recibe atención médica en las instalaciones dependientes de la Secretaría de Salud federal, los Servicios Estatales de Salud (SESA) y por el Seguro Popular de Salud (SPS).

El financiamiento público del sistema de salud mexicano procede de la aportación de la sociedad a través de impuestos, las cuotas a la seguridad social y otras fuentes estatales y municipales. El gasto privado es aquél desembolso que realizan las familias para el cuidado de su salud a través del gasto de bolsillo o el prepago a fondos de aseguramiento privado. El gasto de bolsillo es el generador más importante de gastos catastróficos, sobre todo entre las familias que no cuentan con protección social y de aquellas que viven en condiciones de pobreza. (Instituto Nacional de Salud Pública, 2008)

El gasto público en salud que reciben las instituciones públicas proviene de las siguientes fuentes: contribuciones gubernamentales (Ramo 12 Salud y a partir de 2012 se destinan recursos de la Secretaría de la Defensa (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR) para atender población sin seguridad social de acuerdo con información estadística de la Secretaría de Salud; para las entidades federativas se llevan a cabo a través del FASSA (incluido en el Ramo 33), contribuciones del empleador (que en el caso del ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR es el mismo gobierno) y contribuciones de los empleados. El sector privado presta servicios a la población con capacidad de pago.

De acuerdo con Gómez *et al.* (2011), la forma de financiamiento tanto de la Secretaría de Salud como los SESA se realiza con recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, además de una pequeña contribución que pagan los usuarios al recibir la atención (cuotas de recuperación). El Seguro Popular de Salud se financia con recursos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y

---

<sup>73</sup> Éstas prestan servicios dirigidos a prevenir enfermedades o restaurar la salud en forma directa, con recursos propios, mediante terceros, o la combinación de ambos, a través de acciones en beneficio de los aseguradores, así como brindar protección financiera. Ver Secretaría de Salud en acciones y programas, enlace en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/instituciones-de-seguros-especializadas-en-salud-ises>

cuotas familiares, y compra servicios de salud para sus afiliados a la Secretaría de Salud, a los SESA, y en algunas ocasiones a proveedores privados.

El Seguro Popular surge con la idea de proteger financieramente a la población que carece de seguridad social en salud y crear una cultura de pago anticipado para evitar gastos en salud que acentúen el empobrecimiento entre las familias afiliadas; la prestación de los servicios se encuentra a cargo de los servicios estatales de salud que se apoya de una red médica que conforman un hospital general y un conjunto de centros de salud. Las entidades federativas son responsables del manejo de los recursos asignados por la Federación para la compra de medicamentos, contratación de personal y prestación de servicios en general. El manejo financiero se realiza a través de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud que son estructuras administrativas que poseen las entidades federativas.

Bajo este contexto, se observa, para el periodo de análisis 2000-2014, en cifras agregadas el gasto en salud en México tuvo un crecimiento real anual de 4.7% al pasar de 306,159.6 mdp de 2000 a 586,022.6 mdp en 2014 sin considerar el gasto privado en salud. En promedio para estos años, el gasto erogado para la población con seguridad social representó un 57.9%, la mayor parte de estos recursos se destina al IMSS con 44.5%, seguido del ISSSTE con 9.3%, mientras que el resto lo constituyó la población que no cuenta con seguridad social 41.2%, de los cuales 36.9% de los recursos provino de gasto federal y 6.1% estatal (Gráfica 13).

Si al gasto público se le agrega la inversión privada en salud,<sup>74</sup> este presenta un aumento de poco más del doble, al pasar de 700,294.5 mdp de 2000 a 1 billón 128 mil 810 mdp en 2014.

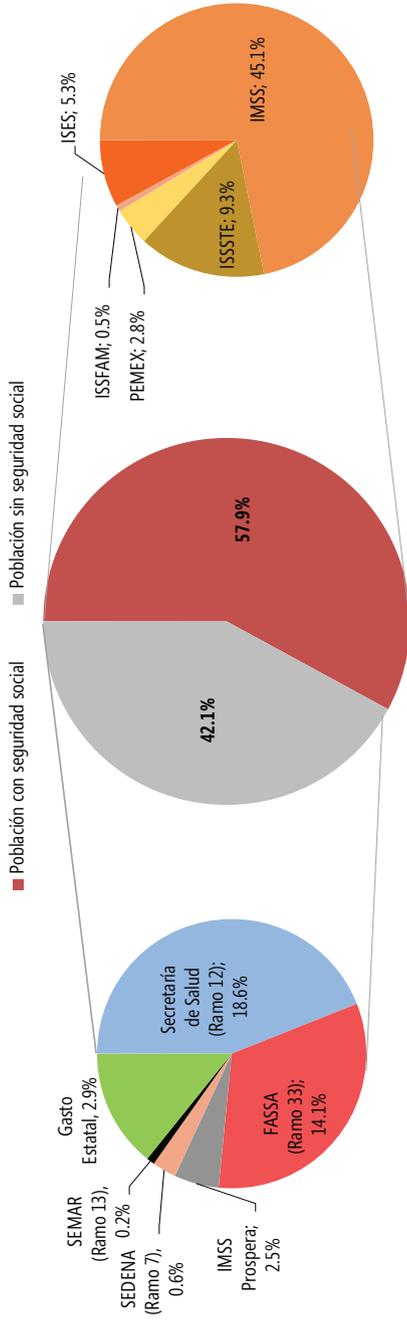
En la gráfica 14 se observa que a lo largo de los años, el Gobierno Federal ha tratado de mitigar el desequilibrio en favor de la población no asegurada en gran medida gracias al Seguro Popular.<sup>75</sup> En el año 2000 el gasto público que se destinó para atender a esta población representó un 14.2% del total del gasto en salud, equivalente a 99,303.8 mdp de 2000, mientras que en 2014 significó un 23.3%, 263,062.7 mdp, en 15 años los recursos presupuestarios adicionales sumaron 163,758.8 mdp. A pesar de las acciones emprendidas en materia de salud, sobresale la inversión del gasto privado que pasó de 56.3% del total del gasto en salud en 2000 a 48.1% en 2014, de este último porcentaje, 91.7% son pagos de bolsillo que la población debe efectuar para hacer frente a sus enfermedades e incluye recursos de las instituciones sin fines de lucro<sup>76</sup> y 8.3% corresponde al pago de primas y cuotas de recuperación de seguros médicos privados.

<sup>74</sup> De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Salud, el gasto privado se compone del gasto de los hogares y de instituciones sin fines de lucro dedicadas a la salud, cuotas de recuperación y pago de primas.

<sup>75</sup> Para mayor detalle ver Santana *et al.*, 2011.

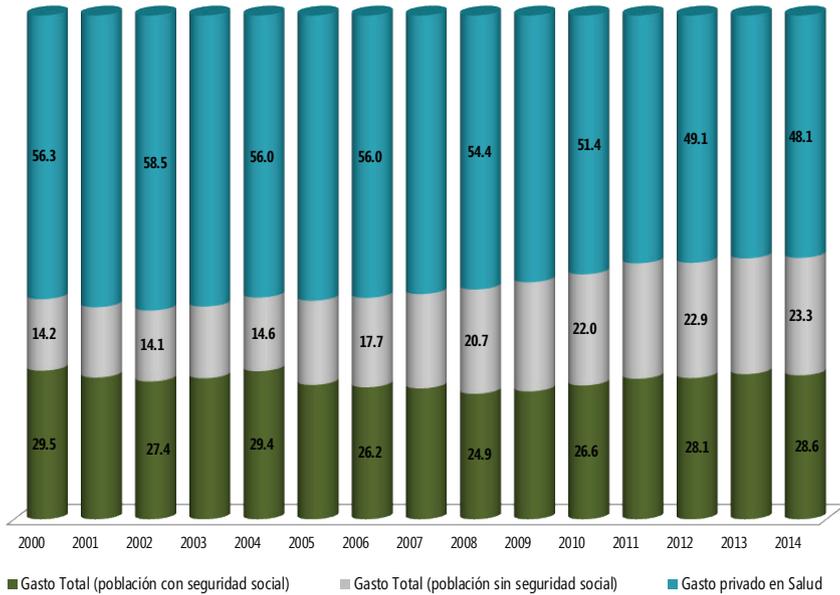
<sup>76</sup> De acuerdo con la información estadística presentada por la Secretaría de Salud, no es posible distinguir cuánto de este porcentaje pertenece exclusivamente a un gasto en salud de los hogares y cuánto proviene de las instituciones sin fines de lucro.

**Gráfica 13. Gasto público en salud por fuente de financiamiento, 2000-2014**  
(Estructura porcentual %, promedio)



**Fuente:** Elaboración propia con información de Gasto en Salud en el Sistema Nacional de Salud de la Secretaría de Salud.

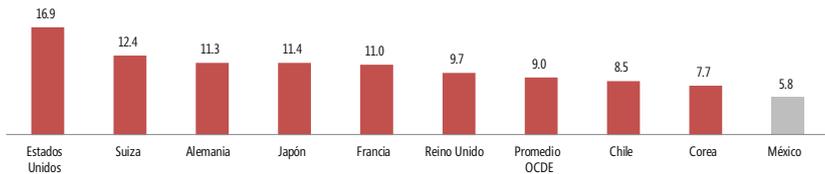
**Gráfica 14. Evolución del gasto total en salud: Población asegurada, no asegurada y gasto privado, 2000-2014**  
(Estructura porcentual %)



**Fuente:** *Elaboración propia con información de Gasto en Salud en el Sistema Nacional de Salud de la Secretaría de Salud.*

Como porcentaje del PIB, el gasto total en salud aumentó 0.8 puntos porcentuales, al pasar de 5.0% en 2000 a 5.8% en 2016. A nivel internacional, el país que destina un mayor gasto público a la salud es Estados Unidos con 16.9% de su PIB, mientras que el promedio de los países de la OCDE destina un 9.0% de su PIB, México se encuentra entre los últimos lugares (Gráfica 15).

**Gráfica 15. Gasto público total en salud por país, 2016**  
(Porcentajes % del PIB)



**Fuente:** *Elaboración propia con información de la OCDE, 2017a.*

En relación con el gasto total –público y privado– en salud, el estado que en promedio para el periodo de análisis gastó más recursos públicos para atender a su población sin seguridad social fue Chiapas con un 71.0% del total de su gasto en ese rubro, seguido de Oaxaca con 70.5% y Tabasco con 62.9%.

Las entidades que destinaron más recursos presupuestarios para atender a su población con seguridad social fueron: Coahuila con 70.7% del total de su gasto destinado a salud, Baja California Sur con 64.6%, Sonora con 64.3% y Nuevo León con 63.1%. Los gobiernos subnacionales en donde el gasto privado en salud fue mayor fueron: Nuevo León con 22.0%, la Ciudad de México con 14.7% y Querétaro con 12.0% (Gráfica 16).

#### 4.4. Deuda de las entidades federativas

El marco jurídico de la deuda pública estatal descansa sobre la CPEUM, Ley Federal de Deuda Pública, Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM), la Constitución de los estados, leyes estatales, y, en normas y disposiciones que regulan los préstamos contratados por los estados.

Para analizar la evolución que han tenido las entidades federativas en relación con el tema de la deuda pública, es importante conocer algunos antecedentes y los cambios en la normatividad que a lo largo de los últimos años se han llevado a cabo para fortalecer la transparencia en la información del financiamiento de los estados, y, de esta manera establecer las fortalezas y posibles debilidades de la normatividad vigente.

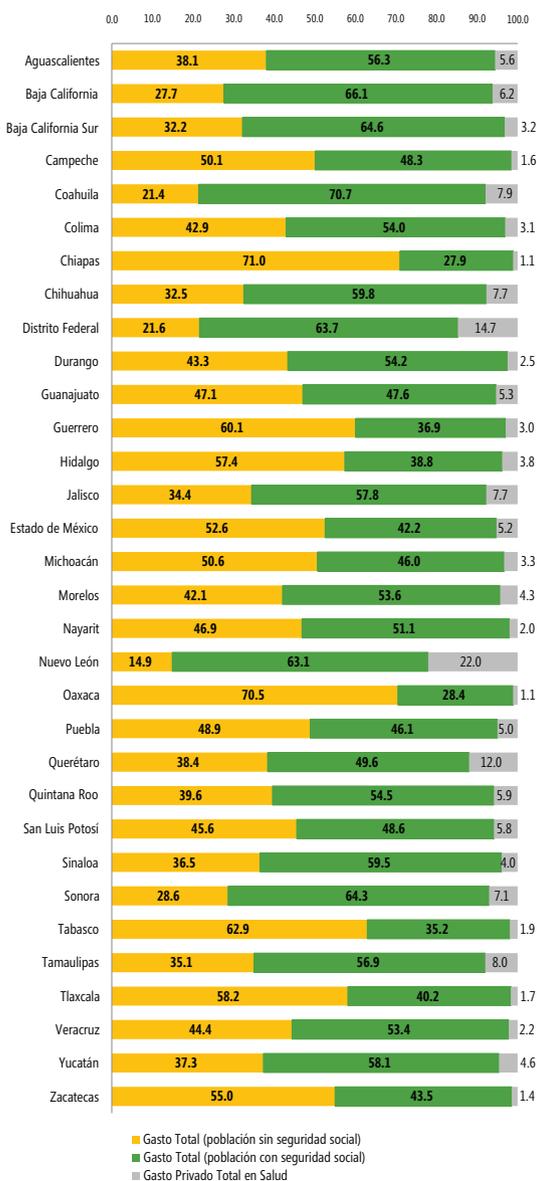
A raíz de la crisis bancaria de 1994 y 1995 varios gobiernos locales presentaron una deuda significativa, así como importantes vencimientos por pagar. Ante tal situación, entre 1995 y 1998, el Gobierno Federal instrumentó el Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados que, si bien existía desde 1992, se utilizó durante esa coyuntura otorgando “transferencias extraordinarias” a los estados para sanear sus finanzas, con la condición de la firma de un convenio de desempeño.<sup>77</sup>

Este rescate generalizado de 1995 trajo una serie de reformas en la política de endeudamiento estatal, la primera de ellas tuvo lugar el 15 de diciembre de 1995, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación un cambio en el artículo 9 de la LCF, el cual estableció que corresponde a las entidades federativas y municipios efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus Participaciones Federales, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registros establecidos en sus leyes estatales de deuda.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Hernández, 2002.

<sup>78</sup> Reglamento del artículo 9 de la LCF en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

**Gráfica 16. Gasto total en salud, 2000-2014**  
(Estructura porcentual %, promedio)



**Fuente:** *Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud.*

Con esta modificación se otorgó a los gobiernos estatales y municipales la capacidad de afectar sus Participaciones Federales del Ramo 28 u otra fuente de ingresos propios, para fines de pago de los adeudos que contraten, otorgándoles la facultad de definir el mecanismo por el cual pueden afectar dichas Participaciones.

La segunda reforma se estableció el 15 de octubre de 2001 cuando se promulgó el reglamento del artículo 9 de la LCF en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios cuyo propósito fue establecer los requisitos para la inscripción en el registro, de las obligaciones directas y contingentes contraídas por los estados, el Distrito Federal o los municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales. La inscripción en este registro era independiente de la que ya se realizaba en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos.

Los resultados que se obtuvieron con este reglamento fueron: *a)* la simplificación de los requisitos de inscripción; *b)* el establecimiento de reglas más claras para las obligaciones de los municipios que no contaran con la garantía solidaria del estado (artículo 11 de la LCF), y *c)* mayor transparencia de información por parte de la SHCP al dar a conocer la información agregada de las obligaciones crediticias de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios (artículo 9 de la LCF).

Otro avance que se dio fue en la Ley de Mercado de Valores en junio de 2001, en la cual se estableció por primera vez que los estados y municipios podrían emitir certificados bursátiles y con ello obtener mayores recursos del mercado de valores.

Algunos de los problemas que años más tarde se detectaron fueron: *a)* debilidad en la transparencia de la información, sobre todo para conocer el saldo total acumulado de la deuda de las entidades federativas porque éstas únicamente registraban ante la SHCP la deuda garantizada por participaciones y en muchos casos dado que era voluntario, no se reportaba la deuda de corto plazo ni de otras obligaciones financieras, en parte porque la propia ley de deuda de cada estado no lo definía como deuda y en otra porque no era obligación registrarla ante la SHCP, y *b)* no se reportaba como deuda pública directa las obligaciones con los proyectos de inversión de las asociaciones público privadas, las cuales se contabilizaban como gasto corriente.<sup>79</sup>

Debido a esta situación, diversos gobiernos subnacionales contrajeron elevados montos de deuda no registrada, por lo cual se hizo necesario fortalecer la normatividad a fin de crear una LDFEFM que permitiera tener un registro completo, confiable y actualizado del total de la deuda pública estatal.

#### ***4.4.1. Evolución histórica***

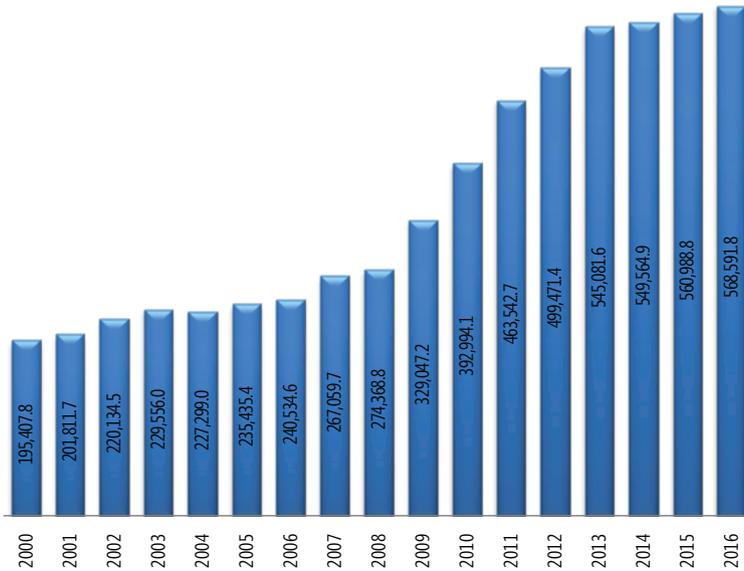
En términos generales para el periodo 2000-2016, la evolución de la deuda total de las entidades federativas muestra un comportamiento ascendente. Tan sólo

---

<sup>79</sup> Ver ASF, 2012.

en 2009, la deuda se incrementó en 19.9% en términos reales respecto de 2008. Para el periodo de análisis, la deuda tuvo un crecimiento real promedio anual de 6.9%. Si se toma como referencia 2007 antes de la crisis, la deuda estatal era de 267,059.7 mdp de 2016, pero para el cierre de 2016 ascendió a 568,591.8 mdp, se multiplicó tres veces, lo cual ha generado cierta preocupación (Gráfica 17).

**Gráfica 17. Saldo histórico de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos, 2000-2016**  
(Millones de pesos a precios de 2016)



**Fuente:** Elaboración propia con información de la SHCP, 2016.

Esto se acentuó cuando algunos estados presentaron con un comportamiento acelerado de crecimiento en su nivel de deuda, como es el caso de Coahuila que pasó tener obligaciones financieras relativamente bajas en 2007 de 697.3 mdp de 2016 a 36,945.9 mdp en 2016, esta deuda se multiplicó en términos reales en 53 veces en 10 años. Zacatecas y Campeche muestran un comportamiento similar donde su deuda se multiplicó por 45 y 20 veces, respectivamente.

Esta práctica ha puesto en evidencia la falta de transparencia de las operaciones financieras a nivel estatal, de acuerdo con Hurtado (2013), la escasa rendición de cuentas se hace evidente cuando se duda sobre la “rentabilidad” de las inversiones que justificaron las deudas y se sospecha de arbitrariedades y corrupción por parte de autoridades.

Para el periodo 2000-2016, las entidades federativas que muestran un mayor crecimiento real promedio de su deuda son: Veracruz con 56.4%, Zacatecas con 33.4% y Michoacán con 27.0%. Por el contrario, los estados que presentan reducciones en sus niveles de endeudamiento son: Querétaro con -4.3%, Guerrero con -1.2% y el Estado de México -1.0%, Tlaxcala es el único caso que presenta un nivel nulo de deuda (Gráfica 18).

Para 2016, las entidades que contaron con los mayores saldos de deuda a nivel nacional fueron: la Ciudad de México con 73,829.3mdp a precios de 2016, Nuevo León con 65,807.9 mdp, Veracruz con 49,192.3 mdp, Chihuahua con 49,408.0 mdp y Estado de México con 42,575.4 mdp. En conjunto, la deuda de estos gobiernos significó un 49.4% del total de la deuda estatal.

En 2016 se aprecia que del total de endeudamiento de los estados un 82.0% se garantizó con Participaciones Federales, la relación respecto a su PIB fue de 2.8% y el saldo con respecto a sus ingresos totales fue de 35.4%.

#### ***4.4.2. Endeudamiento estatal y las Participaciones Federales***

A nivel agregado como se mencionó en la sección anterior, la relación entre endeudamiento y las participaciones se encuentra en un intervalo que en conjunto no supera el 90.0%; sin embargo, para 2016 resaltan tres estados que han sobrepasado el 200% como: Quintana Roo, Chihuahua y Coahuila y cuatro que han elevado en más del 100%: Baja California, Nuevo León, Sonora y Veracruz (Figura 4, B y Anexo 1). En promedio los estados que para el periodo de análisis muestran un mayor crecimiento de su deuda respecto de sus participaciones son: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo y Ciudad de México. A diferencia del año 2000, en donde el 81.0% de las entidades federativas no superaban el 50.0% de su deuda respecto de sus participaciones (Figura 4, A).

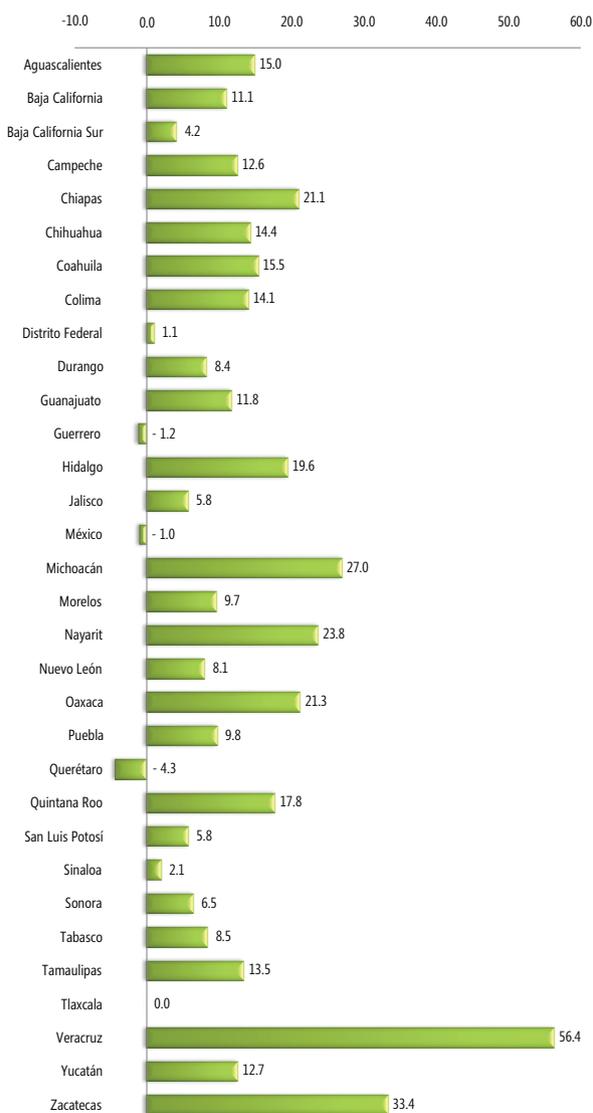
Esta relación puede constituir un indicador de solvencia para las entidades federativas. Entre más baja sea la relación, el estado tendrá más recursos para hacer frente a sus obligaciones financieras y viceversa entre más alta sea, el estado tendrá menos recursos disponibles para hacerles frente.

#### ***4.4.3. Endeudamiento estatal y el Producto Interno Bruto Estatal***

Para 2016, el endeudamiento de las entidades federativas representó un 2.8% del total del PIB estatal (Cuadro 2, Anexo 1). Los estados que muestran un mayor porcentaje de su endeudamiento con respecto a su PIB son Chihuahua con 9.6%, Quintana Roo con 6.9%, Chiapas con 6.3% y Coahuila con 5.9%. (Figura 5, gráfica B). Al igual que en el apartado anterior, en el año 2000, el 81.3% de los estados no superaba el 2.0% de su deuda respecto de su PIB (Figura 5, gráfica A).

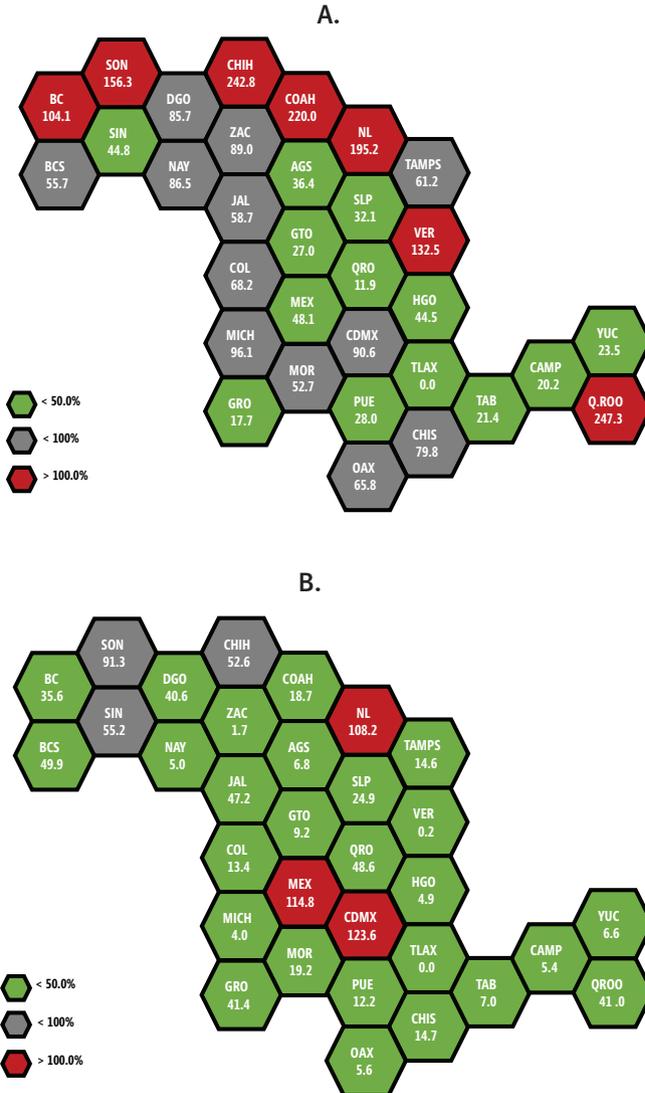
En promedio para el periodo de análisis, los estados que presentan un mayor crecimiento de su deuda respecto de su PIB son: Chihuahua con 4.2%, Quintana Roo con 3.7%, Estado de México, Sonora y Chiapas con 3.5%, respectivamente y Nuevo León con 3.2%.

**Gráfica 18. Tasa media de crecimiento real de los saldos históricos de las obligaciones financieras de las entidades federativas, 2000-2016 (Porcentajes, promedio)**



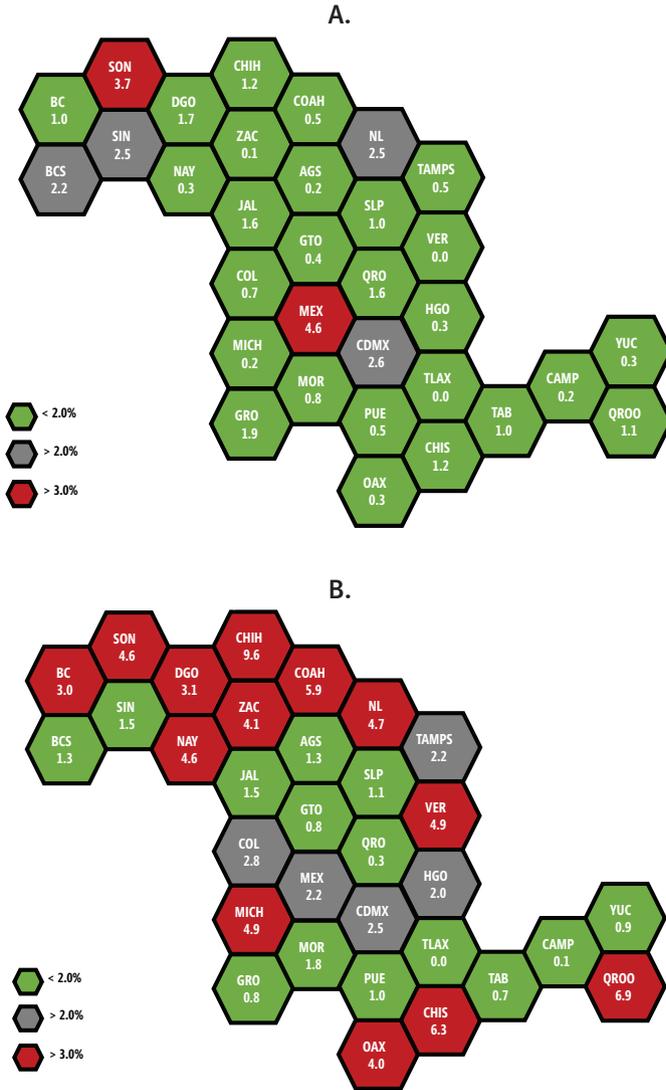
**Fuente:** Elaboración propia con información de la SHCP.

**Figura 4. Total de deuda subnacional como porcentaje de sus participaciones por entidad federativa 2000 y 2016 (Porcentajes de las participaciones)**



**Nota:** El total de la deuda subnacional incluye deuda estatal, municipal y de sus entes públicos.  
**Fuente:** Elaboración propia con información de la SHCP.

**Figura 5. Total de deuda subnacional como porcentaje del PIB estatal por entidad federativa 2000 y 2016**  
(Porcentaje del PIB estatal)



**Nota:** El total de la deuda subnacional incluye deuda estatal, municipal y de sus entes públicos.  
**Fuente:** Elaboración propia con información de la SHCP.

#### 4.4.4. El sistema de alertas de deuda estatal y municipal

En la sección anterior se analizó la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios como un instrumento que promueve la responsabilidad hacendaria y financiera de las entidades federativas y los municipios. En este apartado se analizará que al interior de esta ley existe el sistema de alertas que pretende evaluar a través de indicadores aquellos entes públicos locales que tengan financiamientos u obligaciones inscritas dentro del Registro Público Único, de acuerdo con su nivel de endeudamiento.

La medición del Sistema de Alertas se realiza con base en los siguientes tres indicadores, los cuales son calculados con la información proporcionada por el gobierno de cada entidad federativa y la contenida en el Registro Público Único:

- **Indicador 1. Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición,<sup>80</sup> vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un ente público.** Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera. El indicador tiene un rango *bajo* (semáforo verde) si es menor o igual a 100%; *medio* (semáforo amarillo) si es mayor a 100% pero menor o igual a 200%; y un rango *alto* (semáforo rojo) si es mayor a 200%.
- **Indicador 2. Servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición, vinculado con la capacidad de pago.** Para su cálculo se incluyen las amortizaciones, intereses, anualidades y costos financieros atados a cada financiamiento y pago por servicios derivados de esquemas de asociación público-privada destinados al pago de la inversión. El indicador tiene un rango *bajo* si es menor o igual a 7.5%; *medio* si es mayor a 7.5% pero menor o igual a 15%; y un rango *alto* si es mayor a 15%.
- **Indicador 3. Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales, el cual muestra la disponibilidad financiera del ente público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales.** Este indicador tiene un rango *bajo* si es menor o igual a 7.5%; *medio* si es mayor a 7.5% pero menor o igual a 12.5%; y tiene un rango *alto* si es mayor a 12.5%.

El 30 de junio de 2017 la SHCP publicó la primera evaluación de las finanzas públicas de las entidades federativas con los resultados que se muestran en el Cuadro 4 entre los que destacan:

- Coahuila registra un elevado nivel de endeudamiento debido a que su *Indicador 1. Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición* se ubicó en un rango alto, por lo que “no podrá adquirir financiamiento adicional” y estaría sujeto a convenios con la SHCP y a un proceso de ajuste de sus

---

<sup>80</sup> Los ingresos de libre disposición son los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico.

finanzas públicas. La estrategia planteada en los convenios será analizada por una Comisión Legislativa Bicameral en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, la cual podrá emitir las observaciones que estime pertinentes.

- 10 estados presentan un endeudamiento en observación: Baja California, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas; por lo que sólo podrían acceder a un techo de financiamiento de 5% de sus ingresos de libre disposición.
- 20 entidades federativas se localizan en niveles de endeudamiento sostenible que los faculta para acceder a un límite de endeudamiento de hasta 15% de sus ingresos de libre disposición; mientras que, como lo indica la SHCP, Tlaxcala no es objeto de la medición del Sistema de Alertas, toda vez que no cuenta con financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único.

**Cuadro 3. Resultados del sistema de alertas de la SHCP y de calidad crediticia de Fitch Ratings, Inc. de las entidades federativas, 2016 (Porcentajes)**

Entidad Federativa	Resultado global del Sistema de Alertas	Indicador 1: Sostenibilidad de la deuda		Indicador 2: Capacidad de pago		Indicador 3: Disponibilidad financiera para obligaciones a corto plazo	Reporte de Calificación de Calidad Crediticia de Fitch Ratings, Inc.		
		Sostenible	En observación	Sostenible	En observación		Calificación	Descripción	
Semáforo:	S	Sostenible	O	En observación	R	Elevado			
Aguascalientes	S	S	43.1%	S	4.2%	S	0.5%	AA+	Alta calidad crediticia
Baja California	O	S	84.0%	O	12.7%	O	11.8%	A	Bajo riesgo
Baja California Sur	S	S	45.6%	S	4.0%	S	6.9%	A+	Bajo riesgo
Campeche	S	S	17.0%	S	1.7%	S	1.3%	A+	Bajo riesgo
Coahuila	R	R	205.7%	O	14.3%	S	4.6%	BBB+	Riesgo moderado
Colima	S	S	57.0%	S	5.7%	S	7.0%	BB+	Elevado riesgo
Chiapas	S	S	85.4%	S	5.7%	S	6.6%	A	Bajo riesgo
Chihuahua	O	O	180.2%	O	14.4%	S	4.7%	A-	Bajo riesgo
Ciudad de México	S	S	57.8%	S	6.4%	O	11.8%	AAA	Máxima calificación
Durango	S	S	84.2%	S	7.4%	S	3.9%	A-	Bajo riesgo
Guanajuato	S	S	31.2%	S	4.3%	S	2.6%	AA+	Alta calidad crediticia
Guerrero	S	S	34.4%	S	3.1%	S	6.1%	A-	Bajo riesgo
Hidalgo	S	S	48.2%	S	3.5%	S	6.8%	A	Bajo riesgo
Jalisco	S	S	51.5%	S	4.3%	S	3.6%	A	Bajo riesgo
México	S	S	52.4%	S	4.8%	S	1.1%	A+	Bajo riesgo
Michoacán	O	O	110.9%	O	9.8%	O	11.6%	BBB-	Riesgo moderado
Morelos	O	S	63.8%	O	7.8%	O	11.1%	A	Bajo riesgo
Nayarit	S	S	86.2%	O	8.2%	S	6.7%	BBB	Riesgo moderado
Nuevo León	O	O	117.3%	O	10.9%	O	8.5%	A-	Bajo riesgo
Oaxaca	O	S	88.6%	O	11.5%	R	12.8%	A-	Bajo riesgo
Puebla	S	S	50.1%	S	6.3%	S	2.5%	AA-	Alta calidad crediticia
Querétaro*	S	S	20.5%	S	2.4%	S	0.2%	Aa1.mx	Alta calidad crediticia
Quintana Roo**	O	O	170.5%	R	16.3%	S	2.1%	BBB	Riesgo moderado
San Luis Potosí	S	S	39.5%	S	4.5%	O	12.4%	A	Bajo riesgo
Sinaloa	S	S	35.0%	S	3.9%	S	2.0%	A+	Bajo riesgo
Sonora	O	O	121.3%	O	8.0%	O	11.2%	A-	Bajo riesgo
Tabasco	S	S	27.6%	S	2.6%	S	5.3%	A+	Bajo riesgo
Tamaulipas	S	S	66.7%	S	6.5%	S	3.8%	A	Bajo riesgo
Veracruz	O	O	125.7%	O	12.1%	S	4.8%	BB-	Elevado riesgo
Yucatán	S	S	34.1%	S	3.6%	S	1.6%	A	Bajo riesgo
Zacatecas	O	O	101.9%	O	10.0%	S	6.0%	BBB+	Riesgo moderado

\*Para el caso de Querétaro se tomó la calificación de la calificadoradora Moody's.

\*\* Para Quintana Roo se utilizó la calificación que presenta la calificadoradora HR Ratings.

**Fuente:** Elaboración propia con información de los resultados del Sistema de Alertas para las entidades federativas 2016 [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Entidades\\_Federativas\\_2016\\_SHCP](http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2016_SHCP) y del listado de calificaciones de calidad crediticia de Fitch Ratings, Inc. consultado el 14 de agosto de 2017, en <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/Edos/default.aspx>.

Con el objetivo de analizar los resultados del sistema de alertas, se realizó un ejercicio comparativo entre dicho sistema y el reporte de calificaciones de calidad crediticia de Fitch Ratings, Inc. por entidad federativa.<sup>81</sup> Esta calificadoradora mide el riesgo crediticio sobre la disposición y capacidad para cumplir con obligaciones en su totalidad y en forma oportuna. Con su metodología asigna calificaciones en la escala nacional a financiamientos respaldados por ingresos afectados o comprometidos por los gobiernos locales. Los principales factores a evaluar incluyen el perfil crediticio del emisor, el análisis de los ingresos afectados como fuente de pago, el análisis financiero y legal de las estructuras de financiamiento, las

<sup>81</sup> La calificadoradora Fitch Ratings, Inc. no calificó a los estados de Querétaro y Quintana Roo, por lo que para el primero se tomó la calificación de la empresa Moody's y para el segundo la calificadoradora HR, Ratings.

coberturas del servicio de la deuda, y las mejoras crediticias (Fitch, 2014). Se consideró que para una calificación A-, A, A+, AA-, AA, AA+ o AAA<sup>82</sup> corresponde un endeudamiento sostenible y una calificación de BBB-, BBB o BBB+<sup>83</sup> a un endeudamiento en observación y una calificación de B, BB-, BB, BB+<sup>84</sup> a un endeudamiento elevado.

Con base en el criterio antes mencionado, se observan 19 casos en los que el resultado del sistema de alertas coincide con el de Fitch Ratings, Inc. y 10 casos en los que se tienen diferencias.

Los dos análisis que se presentan tienen metodologías diferentes de analizar la situación financiera de las entidades federativas y únicamente se presenta la comparación entre el sistema de alertas y las calificaciones crediticias con fines informativos.

Al segundo trimestre de 2017, la SHCP reportó en el sistema de alertas que 22 estados se encuentran en una posición sostenible, a diferencia de la primera publicación, ahora se suman dos entidades que pasaron de un endeudamiento en observación (semáforo amarillo) a sostenible (semáforo verde), Baja California y Zacatecas.

Sobresale el caso de Coahuila; para 2016 el resultado del sistema de alertas fue un semáforo rojo indicativo de elevado endeudamiento y con la información actualizada se encuentra en amarillo (observación), esto indica que ahora alcanzará un techo de endeudamiento de un 5%, cuando con los resultados a 2016 no alcanzaba ningún financiamiento.

El nuevo sistema de alertas plantea tener un mejor manejo del endeudamiento de las entidades federativas, sin embargo existen varias áreas de oportunidad que pudieran considerarse.

- La Ley de Disciplina Financiera establece que aquéllos estados que tengan un nivel de endeudamiento elevado no tendrán derecho ningún techo de financiamiento; sin embargo, el sistema de alertas se basa en información financiera de los estados que tiene meses de retraso, y la ley no contempla mecanismos en caso de que el estado solicite créditos adicionales ni tampoco se establece en qué ejercicio fiscal deberá aplicarse los límites de financiamiento, como el caso de Coahuila que en la primera publicación del Sistema de Alertas con información de 2016 se ubicó en un endeudamiento elevado y al segundo trimestre fue endeudamiento en observación.
- Los rangos que presenta el sistema de alertas de las entidades federativas son amplios y si se observan otros indicadores de solvencia se comprueba que algunos estados que actualmente se encuentran en endeudamiento en observación deberían estar en endeudamiento elevado.

<sup>82</sup> De acuerdo con Fitch Ratings, Inc., las calificaciones indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.

<sup>83</sup> De acuerdo con Fitch Ratings, Inc., las calificaciones indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.

<sup>84</sup> De acuerdo con Fitch Ratings, Inc., las calificaciones indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.



## 5. Análisis de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 2007 a 2016

---

La determinación de los montos de los recursos federales y su distribución entre las entidades federativas y los municipios, sintetizados en el SNCF y derivados de la cesión de potestades tributarias; así como la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país, han sido temas de discusión recurrente del federalismo mexicano.

En términos generales, la disyuntiva se encuentra entre transferir más recursos federales a los gobiernos locales con mayor crecimiento económico, y por lo tanto generan una mayor cantidad de recaudación tanto federal como local (componente resarcitorio); o asignarle mayores montos a aquellas entidades federativas con menor desarrollo económico, que les permita cubrir necesidades básicas para poder crecer y compensar, en alguna medida, su aportación de recursos naturales y fuerza laboral para el desarrollo de las regiones más aventajadas (componente compensatorio).

Estas discusiones se abordan regularmente en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y salen a la luz pública cuando se plantea una reforma hacendaria que pretende cambiar la estructura de recaudación federal, que como consecuencia lleva a replantear el sistema de Participaciones Federales donde, a menos de que se aprueben distribuir mayores montos entre los gobiernos locales, los cambios en las fórmulas de distribución de dichos recursos producirán perdedores y ganadores.

De 1990 a 1994 se realizó la primera serie de reformas profundas al Sistema de Participaciones Federales que fue pilar de la LCF hasta 2007. En dichas reformas se pretendió dotar de equidad a las fórmulas de distribución del FGP conservando el componente poblacional e incluyendo un factor de compensación para aquellas entidades que percibían menores particiones en términos *per cápita*. Además, de manera indirecta, se introdujeron estímulos resarcitorios para el crecimiento de las entidades federativas y la recaudación local, al usar como factores de reparto la recaudación de impuestos asignables.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Los impuestos asignables eran usados como una variable sustituta de la actividad económica, debido a que las mediciones del PIB por entidad federativa aún no resultaban ser suficientemente confiables.

De tal manera en 1990 el FGP se distribuyó entre las entidades federativas en un 50% de acuerdo a la proporción de población respecto del total nacional y en 50% de acuerdo a las participaciones del ejercicio anterior, el incremento de los impuestos asignables en la entidad federativa y el crecimiento de dichos impuestos a nivel nacional. Además, se constituyó la Reserva de Contingencia como elemento que compensaría a las entidades federativas con pérdidas en participaciones per cápita de 1991 a 1996. Finalmente, el FFM se distribuiría en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en el FGP.

Este cambio resultó abrupto para los gobiernos locales y el FFM no garantizó la equidad ya que tendió a beneficiar a los municipios con crecimientos en el FGP, por lo que se plantearon ajustes a las fórmulas de reparto.

Para 1994 el reparto del FGP se distribuyó de la siguiente forma: 45.17% en proporción a la población, 45.17% en proporción a los impuestos asignables y se incorporó el 9.66% en función del inverso de suma de los dos componentes anteriores por habitante que tenga cada entidad federativa. Este último componente en conjunto con la Reserva de Contingencia (que garantizaría recursos de acuerdo al crecimiento real de la RFP), fueron elementos compensatorios que intentarían sustituir el FFC. Por último, se estableció que el FFM se distribuiría de acuerdo al crecimiento en la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua.

El objetivo fundamental de esta primera serie de reformas buscaba proporcionar a los gobiernos subnacionales más pequeños un mínimo de recursos para su operación en función de su población.

La segunda reforma de significancia se gestó en 1997 con la introducción del capítulo V de la LCF que regula el Ramo 33 Aportaciones Federales. Colmenares (2005), señala que la creación del Ramo 33 en el PEF de 1998 introdujo algunas distorsiones en materia de redistribución al incorporar los recursos de educación y salud que no se distribuyen con base en criterios de equidad, sino como producto de una inercia histórica, con amplios diferenciales en la distribución *per cápita* del gasto.

Como resultado de estas dos reformas hubo avances significativos en materia de equidad, particularmente en la distribución de las Participaciones Federales, debido a los elementos compensatorios incluidos en las fórmulas de distribución balanceados con factores que fomentaban el esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios. Sin embargo, este avance fue contrarrestado con la distribución de las Aportaciones Federales ya que al introducirse el FORTAMUNDF, que se distribuye en función de la población, se afectó el incentivo recaudatorio del FFM.

Derivado de los cambios y adiciones a las Participaciones y Aportaciones Federales y los recursos crecientes para las entidades federativas provenientes del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, el gasto federalizado ha presentado un notable crecimiento, en contraste con la menor dinámica de los ingresos propios de las entidades federativas y municipios. Sin embargo, Colmenares (2005), indica que

...podría afirmarse, también, que el incremento de las transferencias ha debilitado los incentivos para el esfuerzo recaudatorio local, en virtud de la certidumbre de las estimaciones de los recursos transferidos y por el hecho de no incurrir en el supuesto costo político que significa recaudar y fiscalizar, con lo que muchos políticos locales justifican su bajo interés fiscal.<sup>86</sup>

## 5.1. Análisis de la reforma federalista de 2007

Las modificaciones realizadas a la LCF en el marco de la Reforma Hacendaria aprobada en 2007 (Reforma)<sup>87</sup> representan un parteaguas en la forma de cómo se distribuyen los recursos del gasto federalizado entre las entidades federativas y municipios.

Los cambios se implementaron tanto en las Participaciones como en las Aportaciones Federales. El principal cambio se gestó en las Participaciones Federales donde se eliminaron los elementos compensatorios de las Participaciones Federales, que de acuerdo a la nueva visión, minaban los estímulos recaudatorios, y fueron dotadas de un carácter puramente resarcitorio. Por su parte, los Fondos de Aportaciones Federales, que también fueron modificados, absorbieron los elementos compensatorios.

### 5.1.1. Principales modificaciones a las Participaciones Federales en 2007

Resultado de la Reforma, a partir de 2008 cambió sustancialmente la forma en cómo se distribuyen las participaciones federales. Independientemente de las modificaciones, “ninguna entidad federativa debía perder (en términos nominales)” y que tendría que incluirse incentivos para que las haciendas locales fortalecieran sus aparatos recaudatorios y de fiscalización.

Ante este panorama, el Ejecutivo Federal propuso modificar las fórmulas de distribución de dos de los Fondos de Participaciones más importantes, el FGP y el FFM; con los recursos de la Coordinación en Derechos y de la Reserva de Contingencia, antes adicionados al FGP, se constituyó el FOFIE; se crearon otros montos participables como el FOCOM,<sup>88</sup> Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina y FEXHI;<sup>89</sup> y se estableció la eliminación, en 2012, de los Incentivos del Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Las transferencias se elevaron, respecto a la RFP, de 12.5% en 1979 a 57.8% en 2003.

<sup>87</sup> De aquí en adelante y exclusivamente en la sección 5.1 al referirnos a la Reforma será a la Reforma Hacendaria de 2007.

<sup>88</sup> Constituido por los 2/11 de la recaudación el recién aprobado IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina y se distribuiría exclusivamente entre las 10 entidades con menor PIB per cápita no minero y no petrolero.

<sup>89</sup> Se constituye con el 0.6% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos y se destina a las entidades federativas productoras de hidrocarburos.

<sup>90</sup> Resultado de esta reforma, el 21 de diciembre de 2007 se publicó en el en el Diario Oficial de la Federación la abrogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, la cual entraría en vigor el 1 de enero de 2012, cediendo a las entidades federativas, que así lo dispusieran, la facultad de recaudarlo y administrarlo.

### 5.1.1.1. Fondo General de Participaciones

El FGP se constituye con el 20% de la RFP y es el principal fondo de las Participaciones Federales, al representar alrededor del 72.7% de las Participaciones Federales pagadas en 2016. Cada estado tiene la obligación de transferir a sus respectivos municipios al menos el 20% del monto transferido por la Federación.

Con la reforma, para 2008 la distribución del FGP dejaría de depender de los impuestos asignables (variable sustituta del PIB) y de la población de forma independiente. Adicionalmente, se eliminó el componente que compensaba a las entidades federativas que tuvieron pérdidas en las participaciones per cápita. En su lugar, la distribución del FGP dependería dos componentes:<sup>91</sup>

1. Uno fijo determinado por los recursos pagados por el FGP en 2007 a cada una de las entidades federativas, el cual contiene la inercia acumulada de las fórmulas vigentes hasta dicho año,<sup>92</sup> y
2. El monto resultante de la diferencia entre las participaciones de los años posteriores a 2007 y los pagados en dicho año se distribuiría de acuerdo a tres criterios:
  - 60% de acuerdo a la participación del último factor de crecimiento de PIB anual calculable<sup>93</sup> de cada entidad ponderado por su población.
  - 30% conforme al peso ponderado del promedio móvil de los últimos tres factores de crecimiento calculables de la recaudación de los impuestos y derechos de cada entidad federativa ponderado por su población.
  - 10% respecto del cociente de la recaudación de los impuestos y derechos de cada entidad federativa ponderado por su población.

El primer componente garantiza que las entidades federativas recibirán los recursos nominales del FGP que se les pagaron en 2007. Mientras que el segundo componente pretendía generar incentivos para el incrementar crecimiento económico y fomentar la recaudación local.

Esta construcción retrasó el efecto de los incentivos pretendidos con la reforma ya que, debido a la limitación de la información proporcionada por el INEGI, para la distribución de FGP de 2008 se usó la información del PIB de 2005 y 2006 y la recaudación de los impuestos y derechos locales de 2004 a 2007;<sup>94</sup> por lo que los efectos de los incentivos en el crecimiento económico, si los hubiera, empezarían a manifestarse a partir de 2010 y sobre el esfuerzo recaudatorio desde 2009.

<sup>91</sup> El cálculo del monto del FGP permaneció en 20% de la RFP.

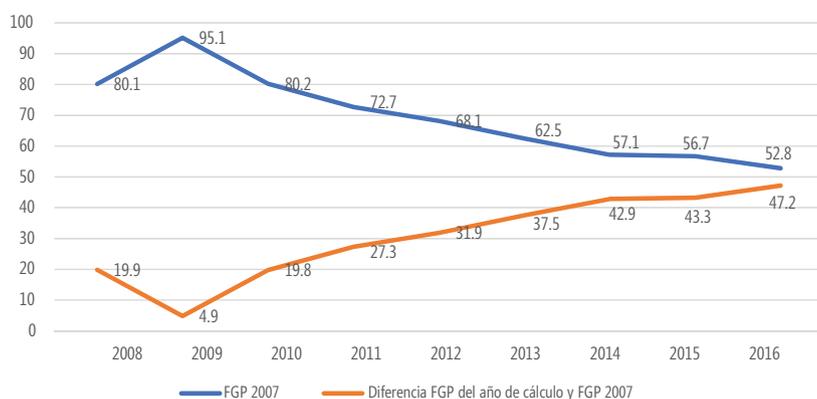
<sup>92</sup> En 2007 el FGP se distribuía de la siguiente manera: 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes, el 45.17% de acuerdo a la contribución de las entidades a la actividad económica medida a través de los impuestos asignables y el 9.66% de acuerdo a un componente compensatorio de los dos anteriores (Véase artículo 2 de la LCF 2007a).

<sup>93</sup> De aquí en adelante “calculable” se referirá a que existe información para ser calculado.

<sup>94</sup> INEGI tiene un rezago de dos años en la presentación del PIB por entidad federativa y la SHCP presenta consolidada la información de la recaudación de los impuestos y derechos proveniente de las entidades federativas durante el ejercicio fiscal siguiente.

Adicionalmente, el FGP pagado en 2007 representó 80.1% del FGP pagado en 2008 por lo que sólo el 19.9% de dicho fondo se distribuyó de acuerdo a los nuevos criterios. A esto se añadió que en 2009 se presentó la crisis económica que provocó que el componente pagado de 2007 aumentara su participación a 95.1% y el componente distribuido con los nuevos criterios la disminuyera a 4.9% de lo pagado en dicho año, lo que retrasó aún más el efecto de la reforma. Para 2016 dicho componente con los nuevos criterios representó 47.2% del FGP pagado en ese año (Gráfica 19).

**Gráfica 19. Estructura porcentual de los componentes del FGP, 2008-2016 (Porcentajes)**



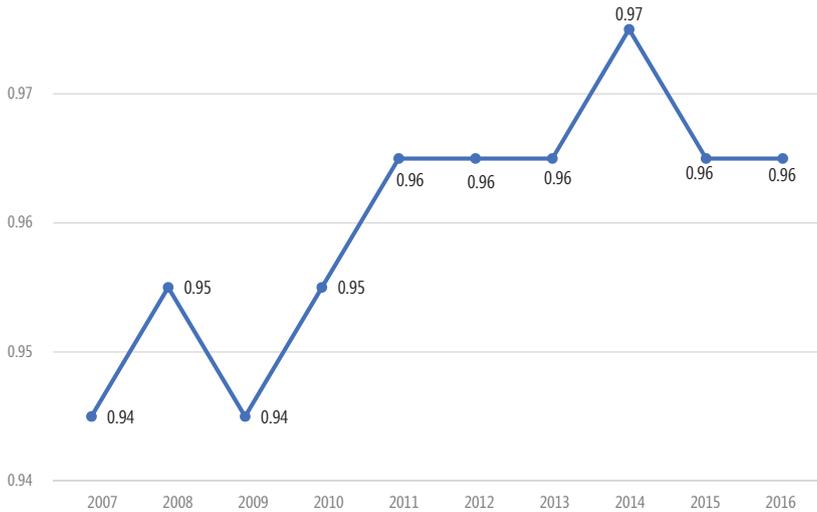
**Fuente:** *Elaboración propia con base en datos de la SHCP.*

Si bien no se incluía el factor poblacional de forma independiente, con la modificación a la fórmula de distribución del FGP este factor pondera todos los términos que distribuyen el monto diferencial del fondo del año de cálculo con los recursos distribuidos del FGP en 2007. Por tal motivo, es probable que con el paso del tiempo la distribución del FGP por entidad federativa tienda a adquirir la distribución poblacional reduciendo aún más el efecto esperado de los incentivos económico y recaudatorio.

Al calcular los coeficientes de correlación<sup>95</sup> entre las estructuras porcentuales del FGP y de la población estimada con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), se observa una correlación alta y ligeramente creciente entre 2008 y 2016, que pasa de 0.95 a 0.96, con caídas en 2009 y 2015 debido a la disminución, en esos años, de los recursos distribuidos con los nuevos criterios (Gráfico 20).

<sup>95</sup> Coeficiente de correlación lineal.

**Gráfica 20. Coeficiente de correlación entre la estructura porcentual del FGP y la estructura porcentual de la población, 2007-2016**



**Fuente:** *Elaboración propia con base en datos de la SHCP y del INEGI.*

### 5.1.1.2. Fondo de Fiscalización

Con los recursos de la Reserva de Contingencia (RC, 0.25% de la RFP) y de la Coordinación en Derechos (CD, 1% de la RFP) que hasta 2007 se adicionaban al FGP, se constituyó a partir de 2008, el Fondo de Fiscalización (FOFIE, 1.25% de la RFP). Cada estado tiene la obligación de transferir a sus respectivos municipios al menos el 20% del monto entregado por la Federación.

Con la Reforma, estos recursos comenzaron a distribuirse de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Un componente fijo determinado por los recursos pagados en 2007 a cada una de las entidades federativas, de la RC<sup>96</sup> y de la CD,<sup>97</sup> y
2. El monto resultante de la diferencia entre las participaciones de alguno de los años de cálculo posteriores a 2007 y el propio 2007 se distribuyó de acuerdo a seis criterios que premiaban las acciones de fiscalización de las entidades federativas:
  - 30% conforme a la participación de la última proporción de las cifras virtuales<sup>98</sup> respecto del PIB anual calculable de cada entidad federativa ponderado por su población.
  - 10% de acuerdo a la participación de cada entidad federativa en el valor de la mercancía embargada ponderada por población.
  - 25% de acuerdo a la participación del último factor de crecimiento de la recaudación anual del régimen de pequeños contribuyentes de cada entidad ponderado por su población entre la suma de los 32 factores de crecimiento de régimen anual de las entidades federativas ponderados cada uno por su respectiva población.
  - 5% de acuerdo a la participación de cada entidad federativa en la recaudación anual del régimen de pequeños contribuyentes ponderada por población.
  - 25% de acuerdo a la participación del último factor de crecimiento de la recaudación anual del régimen de contribuyentes intermedios de cada entidad ponderado por su población entre la suma de los 32 factores de crecimiento de régimen anual de las entidades federativas ponderados cada uno por su respectiva población.
  - 5% de acuerdo a la participación de cada entidad federativa en la recaudación anual del régimen de contribuyentes intermedios ponderada por población.

Al igual que en el caso del FGP, el primer componente garantizaba un monto nominal de recursos determinado por los montos pagados a cada entidad federativa de la RC y de la CD en 2007, en tanto que el segundo componente tenía como

---

<sup>96</sup> De acuerdo con el artículo 4 de la LCF, 2007a, el 90% de dicha reserva de contingencia será distribuida mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal, no alcance el crecimiento experimentado por la RFP del año respecto a la de 1990. La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

<sup>97</sup> De acuerdo en el artículo 2 de la LCF, 2007a, el FGP se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos (Coordinación en Derechos) El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del FGP que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula.

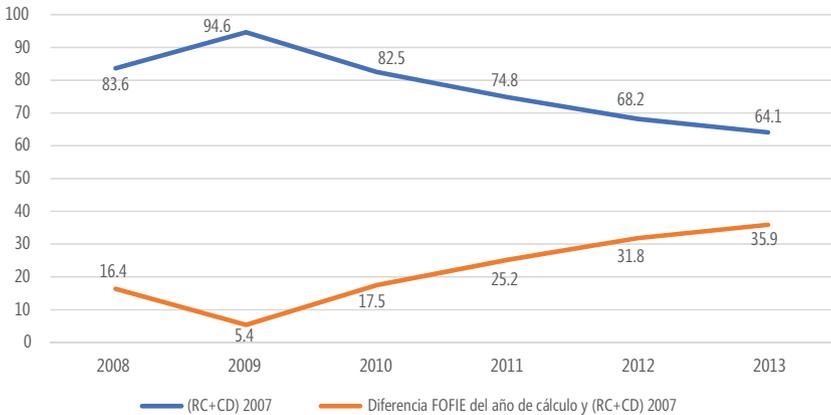
<sup>98</sup> Son los pagos que no ingresan en efectivo a la Federación de los créditos determinados por la autoridad fiscalizadora en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

objetivo generar incentivos para incrementar los esfuerzos de fiscalización de las entidades federativas.

Los incentivos generados sobre la fiscalización, con la nueva fórmula de distribución de los recursos de FOFIE, tendrían un efecto retardado más fuerte que el del FGP, debido a que la RC y la CD pagados en 2007 representaron 83.6% del FOFIE pagado en 2008 por lo que sólo el 16.4% de dicho fondo se distribuyó de acuerdo a los incentivos establecidos. A esto se añadió que en 2009 se presentó la crisis económica que provocó que el componente pagado de 2007 aumentara su participación a 94.6% y el componente distribuido con los nuevos criterios la disminuyera al 5.4% de lo pagado en dicho año, lo que retrasó aún más el efecto de la reforma. Para 2013 dicho componente con los nuevos incentivos representó 35.9% del FOFIE pagado en ese año (Gráfica 21).

El análisis se acota hasta 2013 debido a que en ese año se aprobaron modificaciones a la LCF que cambiaron la forma de distribución del FOFIE a partir de 2014, aspecto que se abordará posteriormente en la sección 5.2.2.

**Gráfica 21. Participación porcentual de los componentes del FOFIE, 2008-2013 (Porcentajes)**

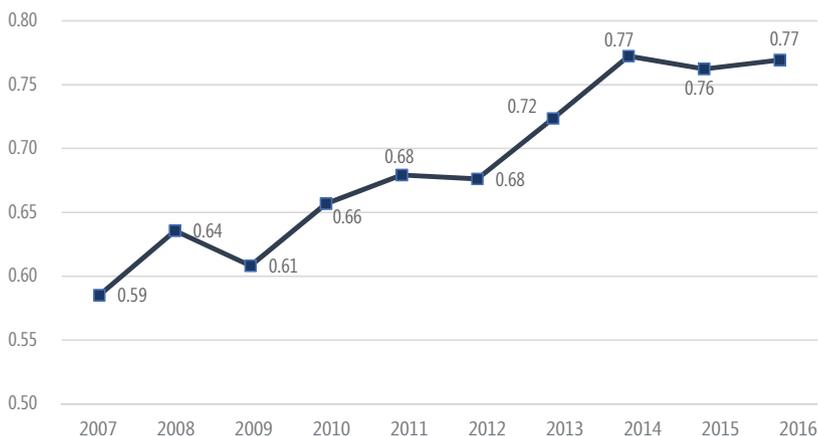


**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

De forma similar al FGP, al ser la población factor de ponderación de todos los términos que distribuyen el monto diferencial del fondo del año de cálculo con los recursos distribuidos de la RC y la CD en 2007, es previsible que con el paso del tiempo la distribución del FOFIE a través de las entidades federativas tienda a adquirir la estructura poblacional atenuando el efecto esperado de los incentivos de fiscalización.

Al calcular los coeficientes de correlación entre las estructuras porcentuales del FOFIE y de la población estimada con base en la ENOE, se observa una correlación creciente entre 2008 y 2016, al pasar de 0.64 a 0.77, con caídas en 2009 y 2015 debido a la disminución, en esos años, de los recursos distribuidos con los nuevos criterios (Gráfica 22).

**Gráfica 22. Coeficiente de correlación entre la estructura porcentual del FOFIE y la estructura porcentual de la población, 2007-2016**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la SHCP y del INEGI.

### 5.1.1.3. Fondo de Fomento Municipal

El FFM se constituye con el 1% de la RFP y es quinto fondo de importancia de las Participaciones Federales con una representación de 3.7%.

Resultado de la reforma, este fondo también sufrió modificaciones sustanciales en sus fórmulas de distribución en un sentido semejante que el FGP, pero enfocadas al ámbito municipal. El reparto del FFM dejó de depender directamente del factor de crecimiento de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua y del factor de reparto del año anterior del mismo fondo. Con las modificaciones, se estableció que el FFM estaría en función de dos elementos:<sup>99</sup>

1. Un monto fijo determinado por los recursos pagados por el FFM en 2007 a cada una de las entidades federativas, el cual contiene la inercia acumulada de las fórmulas vigentes hasta dicho año,<sup>100</sup> y

<sup>99</sup> El cálculo de su monto no fue modificado y continuó en 1% de la RFP.

<sup>100</sup> En 2007 el FFM se distribuía de acuerdo a la participación de cada entidad federativa en el total de las entidades federativas del producto del factor de crecimiento calculable de la recaudación del

2. El monto resultante de la diferencia entre las participaciones del año de cálculo y el 2007 se distribuiría de acuerdo a la participación de cada entidad federativa dentro del total de las entidades del factor de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua ponderado por la población de la entidad federativa.<sup>101</sup>

Al igual que en el caso del FGP, el primer componente garantiza que las entidades federativas recibirán los recursos nominales del FFM que se les pagaron en 2007. Mientras que el segundo componente pretendía generar incentivos para incrementar el esfuerzo recaudatorio de los municipios.

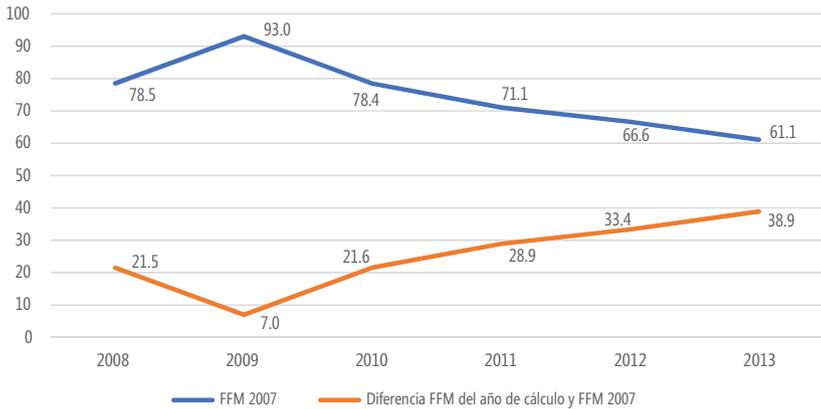
Si bien se conservó la recaudación de los impuestos y derechos locales como parte de la fórmula de distribución, esta nueva configuración retrasó el efecto del incentivo ya que el FFM pagado en 2007 (componente fijo) representó 78.5% del FFM pagado en 2008 por lo que sólo el 21.5% de dicho fondo se distribuyó de acuerdo al crecimiento de la recaudación local. A esto se añadió que, debido a la crisis económica de 2009, el componente pagado de 2007 aumentara su participación a 93.0% y el componente distribuido con el nuevo criterio disminuyera al 7.0% de lo pagado en dicho año, lo que retrasó el fortalecimiento del incentivo. Para 2013 el diferencial representó 38.9% del FFM pagado en ese año.

---

impuesto predial de los últimos dos años disponibles por el coeficiente de participación del FFM pagado a la entidad en el año anterior (Véase Artículo 2-A fracción III de la LCF 2007a).

<sup>101</sup> El FFM lo paga el Gobierno Federal a cada entidad federativa quien a su vez lo distribuye y paga a cada uno de sus municipios.

**Gráfica 23. Participación porcentual de los componentes del FFM, 2008-2013 (Porcentajes)**

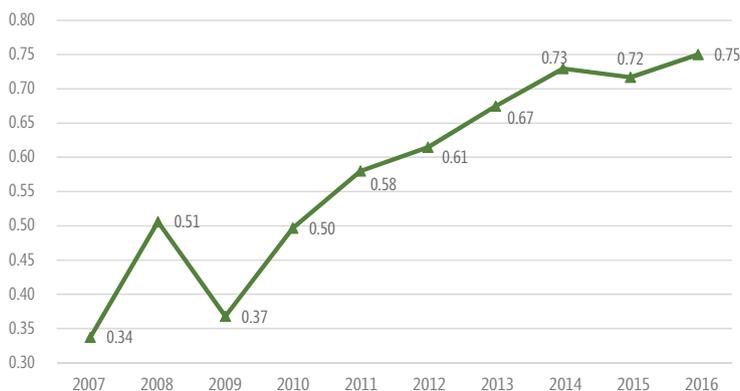


**Fuente:** *Elaboración propia con base en datos de la SHCP.*

El análisis se acota hasta 2013 debido a que en ese año se aprobaron modificaciones a la LCF que cambiaron la forma de distribución del FFM a partir de 2014, aspecto que se abordará posteriormente en la sección 5.2.1.

De forma similar que con el FGP, al ser la población factor de ponderación de todos los términos que distribuyen el monto diferencial del fondo del año de cálculo con los recursos distribuidos de FFM en 2007, es previsible que con el paso del tiempo la distribución de dicho fondo a través de las entidades federativas tienda a adquirir la estructura poblacional atenuando el efecto esperado de los incentivos de fiscalización.

Al calcular los coeficientes de correlación entre las estructuras porcentuales del FFM y de la población estimada con base en la ENOE, se observa una tendencia creciente entre 2008 y 2016, al pasar de 0.51 a 0.75, con caídas en 2009 y 2015 debida a la disminución, en esos años, de los recursos distribuidos con los nuevos criterios (Gráfica 24).

**Gráfica 24. Coeficiente de correlación entre la estructura porcentual del FFM y la estructura porcentual de la población, 2007-2016**

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la SHCP y del INEGI.

#### 5.1.1.5. Fondo de Compensación e Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina

En la reforma se aprobó la creación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a la Venta Final de Diésel y Gasolina,<sup>102</sup> el cual, de acuerdo con las modificaciones a la LCF del mismo año, es 100% participable a través de dos rubros:

1. *Fondo de Compensación.* Se constituye de los 2/11 de la recaudación del IEPS en comento. Este fondo se distribuye a los 10 estados con el menor Producto Interno Bruto no minero y no petrolero conforme a la participación de su recíproco en el total de dichos estados.<sup>103</sup>
2. *Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina.* Se constituye con los 9/11 de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina. Se distribuye conforme a la participación de cada entidad en el consumo de diésel y gasolina.<sup>104</sup>

En la LCF se estableció que los gobiernos locales deberían destinar estos recursos exclusivamente a infraestructura vial, sea rural o urbana; infraestructura hidráulica; movilidad urbana, y por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.<sup>105</sup> Sin embargo, en 2008 este ordenamiento

<sup>102</sup> Artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Este impuesto de tiene carácter federal, pero es recaudado y administrado por las entidades federativas quienes tienen la obligación de informar al Gobierno Federal el monto de lo recaudado para su registro.

<sup>103</sup> Fracción I del artículo 4-A de la LCF, 2007b.

<sup>104</sup> Fracción II del artículo 4-A de la LCF, 2007b.

<sup>105</sup> Último párrafo del artículo 4-A de la LCF, 2007a.

fue declarado inválido por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a acción de inconstitucionalidad debido a que vulnera el principio constitucional de libre administración local y municipal.<sup>106</sup>

Es importante señalar que se estableció en artículos transitorios<sup>107</sup> que, a partir del 1 de enero de 2012, quedaría derogada la fracción I del artículo 4-A de la LCF que regula los Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina. A partir de esa fecha, las cuotas federales aplicables a la venta final de gasolina y diésel, previstas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del IEPS, se disminuirán en 9/11.

Este proceso se implementó bajo los supuestos de que entre 2008 y 2011 las entidades federativas fortalecerían sus haciendas locales y que además adoptarían como contribución local un tributo importante como el Impuesto Federal sobre Tenencia o Usos de Vehículos.<sup>108</sup> Dados esos supuestos se podría prescindir, a partir de 2012, de los Incentivos del IEPS a la venta final de diésel y gasolina y de la carga que este impuesto supone para los contribuyentes que lo pagan.

#### ***5.1.1.6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos***

Como resultado de las reformas, en 2008 se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), cuyos recursos fueron equivalentes al 0.6% del derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción y se distribuyó exclusivamente a los estados productores de petróleo en las siguientes proporciones:<sup>109</sup>

1. 75% conforme a su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos, y
2. 25% en relación al valor de la extracción de gas asociado y no asociado.

Debido a la Reforma Energética aprobada en 2014, se realizaron modificaciones en el cálculo y coeficientes de la fórmula de distribución de este fondo los cuales, entraron en vigor a partir de 2015 (Véase sección 5.2.1).

En 2014 estos recursos representaron 0.7% de las Participaciones Federales Pagadas a los estados quienes deben distribuir a su municipios respectivos al menos el 20% del fondo.

#### ***5.1.1.7. Incentivos por el Impuesto Federal sobre Tenencia o Usos de Vehículos***

Hasta 2011, las entidades federativas adheridas al SNCF y que celebraron convenios de colaboración administrativa en materia del Impuesto Federal sobre Te-

<sup>106</sup> Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008, 2008.

<sup>107</sup> Tercer párrafo de la Fracción III Artículo 2 Transitorio de la LCF, 2007a.

<sup>108</sup> La constitución de los Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina (9/11 del impuesto) tuvo como fin apoyar a las entidades federativas, entre 2008 y 2012, en la transición para la adopción de Impuesto Federal sobre Tenencia o Usos de Vehículos como impuesto local debida a la abrogación de su ley a partir de 2012.

<sup>109</sup> Artículo 4-B de la LCF, 2007b.

nencia o Uso de Vehículos, se hacían acreedores al 100% de la recaudación del mismo y tenían la obligación de distribuir entre sus municipios al menos el 20% de lo recaudado. Este incentivo llegó a representar en 2008 el 6.1% de las Participaciones Federales pagadas.

Como resultado de la reforma se aprobó que, a partir del 1 de enero de 2012 entraría en vigor la abrogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos,<sup>110</sup> con la opción para las entidades federativas de que, a partir de 2008, sus Congresos podría crear una normatividad propia para establecer dicho gravamen como impuesto local con las características que consideraran las más convenientes.

Resultado de esta reforma, algunas entidades federativas decidieron no adoptar el gravamen como Guanajuato, Jalisco y Morelos; otras establecieron exenciones, tasa cero o subsidios al pago de acuerdo con el valor del vehículo como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas; Chihuahua lo estableció como impuesto municipal; mientras que Chiapas, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora, lo conservaron.

### ***5.1.2. Principales modificaciones a las Aportaciones Federales en 2007***

Las Aportaciones Federales también tuvieron modificaciones sustanciales como resultado de la reforma. El Ejecutivo Federal propuso el establecimiento de fórmulas explícitas al principal fondo de aportaciones por su monto, el FAEB, aunque dichas modificaciones no constituyeron un cambio sustancial a la tendencia de reparto del Fondo ya que se mandataba que el estado recibiera obligatoriamente el monto de fondo del año anterior. Además, se incorporó al Ramo 33 el FA-FEF cuyos antecedentes fueron el PAFEF, aprobado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas de 2000 a 2002, el cual posteriormente se transformó en el Ramo 39 con la misma denominación estando vigente de 2003 a 2006 y para 2007 fue incluido en las Aportaciones Federales con su nueva denominación.

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

Con la reforma, el FAEB presentó una transformación relativa a transparentar y explicitar las variables y fórmulas de asignación de los recursos a través de los estados. Desde su creación, la determinación de los recursos para el FAEB en un ejercicio fiscal considera elementos generales, tales como:<sup>111</sup>

1. Registro común de escuelas y de plantilla de personal.
2. Recursos presupuestarios transferidos durante el ejercicio inmediato anterior donde se incluyen: a) las ampliaciones presupuestarias autorizadas con cargo a

<sup>110</sup> Este impuesto gravaba la tenencia o uso de vehículos con antigüedad de hasta 10 años.

<sup>111</sup> Artículo 27 de la LCF, 2007a.

las previsiones del Fondo así como su importe, y b) la actualización de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y para mantenimiento.

Sin embargo, no existían elementos que permitieran, de forma transparente, determinar el monto que le correspondería a cada entidad federativa. Para tal efecto, se creó una fórmula de distribución que consideró los siguientes elementos:

1. Un monto fijo dado por los recursos que se le pagaron a cada entidad federativa el ejercicio inmediato anterior.
2. La diferencia entre el total del FAEB para un ejercicio determinado menos lo pagado el año inmediato anterior se distribuía considerando cuatro criterios:
  - 20% se distribuía con base en la diferencia en el gasto del FAEB per cápita por alumno nacional menos el gasto del FAEB per cápita por alumno de cada entidad ponderado por matrícula y sólo se pagaba a aquellas entidades cuyo gasto por alumno estuviera por debajo de gasto por alumno nacional del FAEB.
  - 50% se distribuía de acuerdo a la participación de la matrícula de cada estado respecto de la matrícula nacional del último año que se tenga disposición de información.
  - 10% se distribuiría de acuerdo a la participación del Índice de Calidad Educativa (ICE) ponderado por la matrícula de cada estado respecto de la suma de este factor a través de todos los estados.
  - 20% se distribuía dependiendo de la proporción del gasto propio de cada entidad federativa respecto del FAEB transferido a cada entidad respecto de la suma de este cociente a través de todos los estados.

Como se observa, esta construcción de la fórmula de distribución, conservó la inercia acumulada desde 1997 y, en promedio, sólo el 5.9% de los recursos adicionales de cada año respecto del año anterior se distribuían conforme a los nuevos criterios.

Un aspecto relevante de esta nueva distribución radicaba en la incorporación del ICE, que estaría a cargo de la SEP, que intentaría incentivar a los gobiernos estatales para atender la calidad de la educación local. Sin embargo, dicho índice nunca se construyó, y el porcentaje asignado a ese componente se distribuyó de acuerdo al criterio de matrícula, que alcanzó una participación del 60% de la distribución de los recursos adicionales de cada año respecto al anterior.

Como resultado de la Reforma Hacendaria de 2013, estas fórmulas estuvieron vigentes hasta 2014, y a partir de 2015 entraron en operación profundas modificaciones que debilitaron el proceso de descentralización del sector educativo, aspecto que se abordará posteriormente en la sección 5.2.2.

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

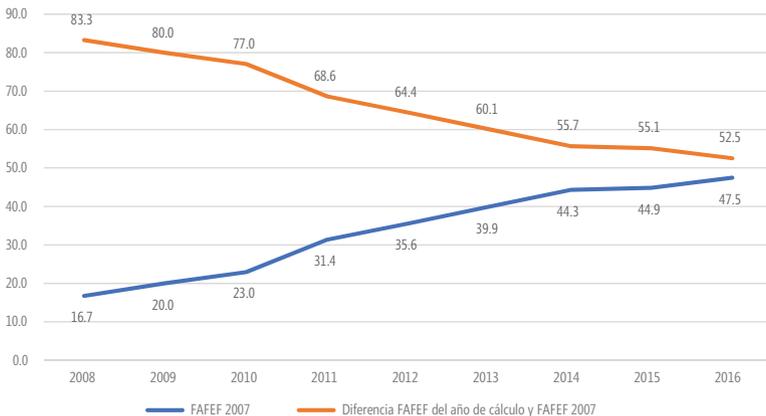
El FAFEF, incorporado a las Aportaciones Federales en 2007, se constituye con el 1.4% de la RFP como referencia de cálculo y hasta dicho ejercicio se distribuía conforme a lo establecido en el PEF y sin criterios explícitos.

Con la reforma se incorporaron criterios de distribución en la LCF que siguieron la tendencia de las fórmulas de los fondos de Participaciones Federales, sintetizadas en dos componentes:

1. Uno fijo determinado por los recursos pagados por el FAFEF en 2007 a cada una de las entidades federativas, el cual contiene la inercia acumulada de las fórmulas vigentes hasta dicho año, y
2. El monto resultante de la diferencia entre los recursos del FAFEF de los años posteriores a 2007 y los pagados en 2007 se distribuirían de acuerdo a la participación del recíproco del PIB per cápita anual calculable de cada entidad ponderado por su población entre la suma de los 32 factores de crecimiento del PIB anual calculables de las entidades federativas ponderados cada uno por su respectiva población.

Esta nueva construcción, garantizó a las entidades federativas los recursos del fondo percibidos en 2007 y el remanente respecto de los años posteriores pretendió beneficiar, de manera ponderada a las entidades federativas con menor capacidad económica en términos per cápita. Esta estructura del FAFEF presenta un fenómeno similar a la de los fondos de participaciones ya que el componente variable tiende a incrementar su participación en el total del Fondo como se muestra en la Gráfica 25.

**Gráfica 25. Participación porcentual de los componentes del FAFEF, 2008-2015 (Porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

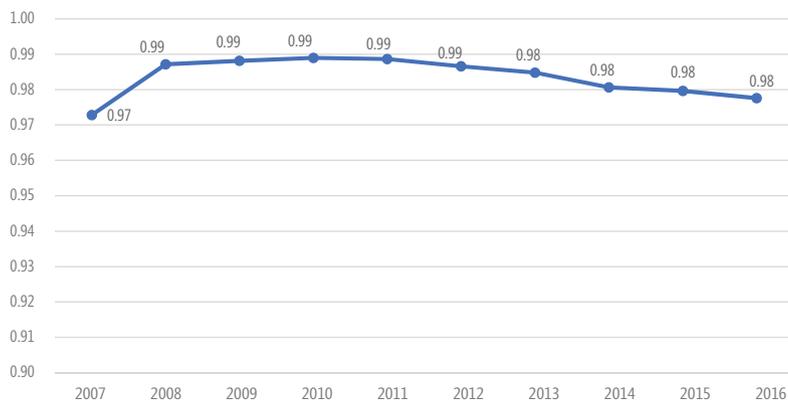
No se observa el fenómeno de incremento de la participación del componente fijo en 2009 que se presentaba en los fondos de Participaciones Federales, debido a que estos dependen de la recaudación efectivamente realizada en el ejercicio fiscal

de los componentes que integran la RFP, mientras que, si bien el FAFEF depende de la RFP, sólo lo hace en el momento de la elaboración del presupuesto, una vez calculado y distribuido el fondo, estos no se modifican en el transcurso del ejercicio fiscal, por lo que el fenómeno de la crisis económica de 2009 no afectó a este fondo.

El incentivo que genera este fondo es contrario al crecimiento de la actividad económica puesto que al incrementarse el PIB per cápita de las entidades federativas, la participación en los recursos del fondo disminuiría, y tiene un carácter puramente compensatorio al beneficiar a las entidades más pobres en términos *per cápita*. Sin embargo, la inclusión de la población como ponderador contrarrestaría dicho fenómeno adverso al crecimiento en favor que una tendencia a la distribución conforme a la población como se manifiesta en los fondos de Participaciones Federales.

Al calcular los coeficientes de correlación entre las estructuras porcentuales del FAFEF y de la población estimada con base en la ENOE, se observa una tendencia creciente entre 2008 y 2010; y a partir de 2009 tienen una tendencia ligeramente decreciente, pero con correlaciones elevadas (Gráfico 26).

**Gráfica 26. Coeficiente de correlación entre la estructura porcentual del FAFEF y la estructura porcentual de la población, 2007-2016**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la SHCP y del INEGI.

## 5.2. Análisis de la reformas al federalismo fiscal de 2013 a 2016

Como resultado de la Reforma Hacendaria aprobada en 2013 (Reforma),<sup>112</sup> de las reformas al sector energético en 2014 y de la promulgación de la LDFEFM en 2016 se realizaron modificaciones significativas al SNCF, tanto a nivel constitucional como en las leyes secundarias que lo regulan.

Estas modificaciones transformaron los conceptos susceptibles de participación contenidos en la RFP con el fin de dotar a las entidades federativas y municipios de mayores recursos derivados de la recaudación de impuestos y de los beneficios esperados por ingresos petroleros debido a la reforma del sector energético.

En relación con las Participaciones Federales, se buscó robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios y, adicionalmente, se facultó a la ASF para fiscalizar las Participaciones Federales y transparentar su uso por parte de los gobiernos locales.

Por su parte, se intentó mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los fondos del Ramo 33 Aportaciones Federales, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados e incrementar la transparencia en su asignación.

Debido a la cercanía temporal de este grupo de modificaciones, no fue posible realizar aún una valoración consistente sobre si sus objetivos se cumplieron o no. Sin embargo, con base en los elementos disponibles, se realiza un análisis sobre la posibilidad de alcanzarlos.

### 5.2.1. Principales modificaciones a la Recaudación Federal Participable

La RFP registró modificaciones significativas que alteraron los conceptos susceptibles de participación que si bien tendrían un efecto negativo en la formación de la bolsa que determina el monto del FGP, FFM, FOFIR y las participaciones para los municipios, al crearse incentivos económicos participables en términos netos se benefició a los gobiernos locales.

Se aprobó una disminución por concepto del ISR de servidores públicos en las entidades federativas y municipios.<sup>113</sup> Sin embargo, como se analizará posteriormente se transformó en un incentivo económico participable que beneficiara, en términos netos, a los gobiernos locales.

Por su parte, resultado de diversas modificaciones que se analizarán posteriormente, se aprobó la permanencia de los Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina como elemento participable en su totalidad a los gobiernos locales.

---

<sup>112</sup> De aquí en adelante y exclusivamente en la sección 5.2 al referirnos a la Reforma será a la Reforma Hacendaria de 2013.

<sup>113</sup> Su denominación completa es "Impuesto sobre la Renta por concepto de salarios y en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales".

Finalmente, en 2014 derivado de la Reforma Energética, se eliminaron los derechos sobre extracción de petróleo como componente de la RFP. Es su lugar, se adicionó el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal por las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPEF)<sup>114</sup> así como de los ingresos excedentes y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones.<sup>115</sup>

### ***5.2.2. Principales modificaciones a las Participaciones Federales 2013-2016***

Si bien, las modificaciones realizadas a las Participaciones Federales en 2013 y 2014, no fueron del alcance de las realizadas en 2007, son relevantes en términos de que incrementaron los incentivos participables, establecieron lineamientos homogéneos para la distribución de las Participaciones correspondiente a los municipios y establecieron incentivos para mejorar la capacidad de recaudación municipal.

Además, como consecuencia de la aprobación de una reforma constitucional de 2015, que culminó con la publicación en 2016 de Ley Federal de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, se estableció la facultad del Poder Legislativo, en particular a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las Participaciones Federales de forma conjunta con las entidades locales de fiscalización.<sup>116</sup>

#### ***5.2.2.1. Fondo General de Participaciones***

En la Reforma, el FGP no presentó modificaciones en sus fórmulas de distribución de sus recursos entre las entidades federativas, sin embargo, se establecieron restricciones sobre su distribución entre los municipios para que esta se realice considerando los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios que les competen.<sup>117</sup>

#### ***5.2.2.2. Fondo de Fomento Municipal***

El FFM es una de las principales fuentes de recursos de los gobiernos municipales. Resultado de la Reforma se modificaron los criterios de distribución del

<sup>114</sup> En el inciso a, fracción II del artículo sexto transitorio de la reforma publicada en el DOF de 11 de agosto de 2014, se estableció que se aplicarán los siguientes porcentajes en 2015 el 73.00%, en 2016 el 74.82%, 2017 el 76.65% y en 2018 el 78.47%. A partir de 2019 se aplicará el 80.29%.

<sup>115</sup> Artículo 2, fracción XXX Bis LFPRH, 2015. En la fracción II del artículo sexto transitorio de la reforma publicada en el DOF del 11 de agosto de 2014 se establece que durante los ejercicios 2015 a 2018, la recaudación federal participable que provenga de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la LFPRH, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley estará integrada por los ingresos que resulten de los derechos y de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

<sup>116</sup> Segundo párrafo, fracción I, artículo 79 CPEUM, 2016.

<sup>117</sup> Artículo 6 LCF, 2013. Dichos incentivos se establecen en el artículo 2 de la LCF, 2013.

fondo, de tal manera que no sólo dependiera del factor de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, sino que ahora se adicionó un incentivo para fortalecer la capacidad recaudatoria de los municipios. Con las modificaciones, se estableció que el FFM estaría en función de dos elementos:<sup>118</sup>

1. Un monto fijo determinado por los recursos pagados por el FFM en 2013 a cada una de las entidades federativas, el cual contiene la inercia acumulada de las fórmulas vigentes hasta dicho año, y
2. El monto resultante de la diferencia entre el FFM del año de cálculo posterior a 2013 y el FFM pagado en 2013 se distribuiría de la siguiente manera:
  - 70% de acuerdo a la participación de cada entidad federativa dentro del total de las entidades del factor de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua ponderado por la población de la entidad federativa.<sup>119</sup>
  - 30% conforme al factor de crecimiento de la recaudación de predial de aquellos municipios que hayan convenido con su respectivo gobierno estatal para que este sean los responsables de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio. Este factor se pondera sólo con la población de los municipios que hayan firmado el convenio con el gobierno de su estado. Este componente entró en vigor hasta 2015, en 2014 se distribuyó con forme al criterio del inciso i.

El primer componente garantiza que las entidades federativas recibirán los recursos nominales del FFM que se les pagaron en 2013. Mientras que el segundo componente pretende generar incentivos para incrementar el esfuerzo recaudatorio de los municipios y para que estos deleguen al gobierno estatal el cobro del impuesto predial a su nombre y cuenta. Esta acción pretende fortalecer la recaudación del predial liberándolo del ciclo electoral trienal municipal.

Si bien se conservó la recaudación de los impuestos y derechos locales como parte de la fórmula de distribución, esta nueva configuración retrasa nuevamente el efecto de los incentivos ya que el FFM pagado en 2013 (componente fijo) representó 91.5% del FFM pagado en 2014 por lo que sólo el 8.5% de dicho fondo se distribuyó de acuerdo al crecimiento de la recaudación local. Para 2015 el diferencial respecto de 2013 representó 9.2% y para 2016 el 15.5% del FFM pagado en cada año.

---

<sup>118</sup> Véase artículo 2-A fracción III de la LCF 2013. El cálculo de su monto no fue modificado y continuó en 1% de la RFP.

<sup>119</sup> En la fórmula vigente hasta 2012 este componente distribuía el 100% del diferencial entre el FFM de los años posteriores a 2007 y el FFM pagado en 2007.

### **5.2.2.3. Incentivos por el ISR por salarios de los servidores públicos en las entidades federativas y municipios**

En la LCF se estableció que el ISR de los servidores públicos en las entidades federativas y municipios fuera disminuido de la RFP.<sup>120</sup> Esto se debió a que la recaudación de dicho gravamen, una vez descontadas sus devoluciones, se constituyó en un incentivo económico que retendrán y administrarán los gobiernos locales, que a su vez lo reportan al Gobierno Federal para su registro como Participaciones Federales.

La misma LCF establece que las entidades federativas deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del ISR en comento, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.

El ISR de los servidores públicos en las entidades federativas y municipios resulta importante, ya que si bien representa el 0.9% de la RFP, en su primer año, 2015, alcanzó un monto de 30,586 mdp, lo que representa el 4.8% de las Participaciones Federales pagadas para dicho año.

### **5.2.2.4. Fondo de Fiscalización y Recaudación**

El FOFIE creado en 2008, con la Reforma se transformó en FOFIR, el cual entró en vigor en 2014. La fórmula de distribución del FOFIE consideraba como parte de los criterios de distribución las recaudaciones del régimen de pequeños contribuyentes (Repecos) y del régimen de contribuyentes intermedios (Recoin). Como resultado de su desaparición, se eliminaron de la fórmula de distribución del fondo los componentes que se referían a dichos recaudaciones y en su lugar se incorporaron incentivos que pretenden incrementar la capacidad recaudatoria propia de las entidades federativas con lo que se originó el FOFIR; el monto FOFIR sigue siendo equivalente al 1.25% de la RFP. De esta manera las fórmulas de distribución estarían en función de:<sup>121</sup>

1. Un monto fijo determinado por los recursos pagados por el FOFIE en 2013 a cada una de las entidades federativas, el cual contiene la inercia acumulada de la fórmula vigente hasta dicho año, y
2. El monto resultante de la diferencia entre el FOFIR del año de cálculo posterior a 2013 y el FOFIE pagado en 2013 se distribuiría de la siguiente manera:
  - 30% conforme a la participación de la última proporción de las cifras virtuales<sup>122</sup> respecto del PIB anual calculable de cada entidad federativa ponderado por su población. Este elemento ya estaba incluido en el FOFIE.

<sup>120</sup> Artículo 3-B de la LCF 2013.

<sup>121</sup> Véase Artículo 4 de la LCF, 2013. El cálculo de su monto no fue modificado y continuó en 1% de la RFP.

<sup>122</sup> Son los pagos que no ingresan en efectivo a la Federación de los créditos determinados por la autoridad fiscalizadora en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

- 10% de acuerdo a la participación de cada entidad federativa en el valor de la mercancía embargada ponderada por población. Este elemento también ya estaba incluido en el FOFIE.
- 30% de acuerdo a la participación del último factor de crecimiento calculable de la recaudación anual de impuestos y derechos locales<sup>123</sup> de cada entidad ponderado por su población entre la suma de los 32 factores de crecimiento la recaudación anual de las entidades federativas ponderados cada uno por su respectiva población.
- 30% de acuerdo a la participación de la recaudación anual de impuestos y derechos locales de cada entidad en la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad más las Participaciones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ponderado por población entre la suma de los 32 indicadores de las entidades federativas.

El primer componente garantiza que las entidades federativas recibirán los recursos nominales del FOFIE que se les pagaron en 2013. Mientras que el segundo componente pretende generar incentivos para que aumenten los esfuerzos recaudatorios y de fiscalización de las entidades, además de que disminuyan su dependencia de las Participaciones Federales.

A pesar que se sustituyeron como parte de la fórmula de distribución, los incentivos de los Repecos y del Recoin por otros que pretenden fortalecer la recaudación de los impuestos y derechos locales, esta nueva configuración retrasa nuevamente el efecto de los incentivos ya que el FOFIE pagado en 2013 (componente fijo) representó 84% del FOFIR pagado en 2014 por lo que sólo el 16% de dicho fondo se distribuyó de acuerdo al crecimiento de la recaudación local. Para 2015 el diferencial respecto de 2013 representó 12.1% y para 2016 el 16.3% del FOFIR pagado en cada año.

#### ***5.2.2.5. Fondo de Compensación e Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina***

El Fondo de Compensación y los Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina creados en 2007, tuvieron una modificación relevante en 2009. La crisis económica, que disminuyó el flujo de Participaciones Federales a los gobiernos locales; la impopularidad política de adoptar el esquema federal de la Tenencia como impuesto local, ante los comicios presidenciales de 2012; y la dificultades que enfrentan las entidades federativas para fortalecer la recaudación propia, provocaron que, en 2011, se aplazara la derogación de los Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina

---

<sup>123</sup> De acuerdo con el Artículo 4 de la LCF se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

(9/11 del IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina) hasta el 1 de enero de 2015.<sup>124</sup> Finalmente en 2013, con la Reforma se *eliminó la derogación* de dichos incentivos, es decir no se eliminaron, con la consecuente permanencia de los 9/11 de las cuotas del artículo 2-A, fracción II de la Ley del IEPS en beneficio de los gobiernos locales.<sup>125</sup>

En conjunto, el Fondo de Compensación y los Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina representaron el 3.8% de las Participaciones Federales pagadas en 2016 para constituirse en el cuarto elemento de importancia de dicho ramo. Los estados tienen la obligación de transferir a sus respectivos municipios al menos el 20% de lo recaudado.

### 5.2.2.6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos

El FEXHI creado en 2007, no tuvo modificaciones en la fórmula de distribución entre las entidades federativas debido a la reforma, sin embargo, se estableció en la LCF la posibilidad de que los estados celebren con la Federación un convenio a fin de que los ingresos excedentes que tenga el FEXHI respecto a lo estimado y calendarizado, se destinen en un porcentaje establecido en dicho convenio al Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos.

El Fondo de Estabilización tiene como objetivo compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el FEXHI, respecto a lo estimado y calendarizado para el ejercicio fiscal en que se presente la situación.

Por causa de la Reforma Energética de 2014, con la consecuente desaparición del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, referencia de cálculo del FEXHI, se estableció que su monto será el que resulte de multiplicar los ingresos petroleros del Gobierno Federal aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087<sup>126</sup>. Para 2015, el FEXHI creció 49.5% respecto de 2014, sin embargo, para 2016 decreció 39.4%, con lo que presenta una caída promedio anual de 4.8%.

### 5.2.2.7. Participaciones para municipios que exportan hidrocarburos

Al desaparecer los derechos sobre extracción de petróleo debido a la Reforma Energética de 2014, se modificó la forma en que se calculaba el monto de las participaciones para municipios que exportan hidrocarburos. Hasta 2014, el monto de esas participaciones era igual a 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo,<sup>127</sup> con la modificación se establece que la transferencia del FMPED a dichas participaciones será

<sup>124</sup> Se refiere a las modificaciones del tercer párrafo de la Fracción III Artículo 2 Transitorio de las disposiciones transitorias referentes las modificaciones del 21 de diciembre de 2007, publicadas en la LCF, 2011.

<sup>125</sup> Fracción I del Artículo 4-A de la LCF, 2013.

<sup>126</sup> Artículo 4-B LCF 2014 y Artículo 91 LFPRH, 2015. De acuerdo con la fracción VI del artículo segundo transitorio se establece que durante los ejercicios fiscales 2015 al 2018 se aplicarán los siguientes factores: en 2015 fue 0.0080, en 2016 fue 0.0082, en 2017 es de 0.0084 y en 2018 será de 0.0085. A partir de 2019 se aplicará 0.0087.

<sup>127</sup> Fracción II del artículo 2-A de la LCF, 2013.

el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros del Gobierno Federal aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051.<sup>128</sup> Esta modificación pretendió que los municipios tuvieran un monto equivalente al calculado hasta 2014.

### ***5.2.3. Principales modificaciones a las Aportaciones Federales 2013-2015***

Los Fondos de Aportaciones Federales tuvieron modificaciones significativas las cuales se enfocaron a mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados e incrementar la transparencia en su asignación.

En relación a los fondos de Aportaciones, se estableció un límite de cinco días para que los gobiernos de las entidades federativas entreguen al ente ejecutor local del gasto, el presupuesto que le corresponda, una vez recibida la ministración, por parte de Gobierno Federal, correspondiente de cada uno de los Fondos.

#### ***5.2.3.1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)***

Producto de la Reforma, el FAEB tuvo una serie de modificaciones sustanciales que representaron un cambio en la relación federalista.

El FAEB cambio su denominación a FONE, que pone en relieve la división entre el gasto destinado a la nómina magisterial y el gasto operativo. Sin embargo, el elemento central de la Reforma radica en que el gobierno del estado ya no será el responsable de realizar el pago de los servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, sino que dicho pago lo realizará directamente el Ejecutivo Federal.

Para tal efecto, la LCF indica<sup>129</sup> que la SEP establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales con la información que le proporcionen las autoridades educativas de las entidades federativas. Posteriormente, se realizará un proceso de validación de la nómina. Una vez validada la información por las autoridades educativas de las entidades federativas, la SEP solicitará a la Tesorería de la Federación, realizar el pago correspondiente, con cargo a los recursos que correspondan del FONE a cada entidad federativa, que será por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo.

Por su parte, el gasto de operación se distribuirá entre los estados de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Un monto fijo determinado por el gasto de operación en 2013 a cada una de las entidades federativas, y
2. El monto resultante de la diferencia entre el gasto de operación del año de cálculo posterior a 2013 y el gasto de operación pagado en 2013 se distribuirá

<sup>128</sup> Artículo 92 LFPRH, 2015.

<sup>129</sup> Artículo 26-A de la LCF, 2013.

conforme a la participación de cada entidad federativa en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.<sup>130</sup>

### 5.2.3.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El FAIS, pieza fundamental de la infraestructura estatal y municipal, tuvo cambios importantes con la Reforma. El primero de ellos fue la inclusión de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) y de sus demarcaciones territoriales (próximamente alcaldías). Para disminuir la afectación a los estados y municipios, por dicha inclusión, se incrementó el monto del FAIS en 0.0294% de la RFP para quedar en 2.5294% de la RFP. Sin embargo, dicho incremento no fue suficiente, ya que de 2014 a 2016 la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales participaron del FAIS, en promedio, de 0.0336% de la RFP, por lo que el faltante 0.0042% de la RFP (99.4 mdp en promedio de 2014 a 2016) se distribuyó entre los estados, aunque no de manera uniforme.

Derivado de la adición de la Ciudad de México, el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) cambió su denominación a Fondo de Aportaciones para la Infraestructura de las Entidades Federativas (FISEF) e incrementó su participación en términos de la RFP de 0.303% a 0.3066%. Por su parte, el FISM cambió su nombre a Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y aumentó su participación en términos de la RFP de 2.197% a 2.2228%.

Respecto a la distribución del FAIS los criterios anteriores consideraba a la población en rezago social y pobreza extrema medidos a través del Índice Global de Pobreza, el cual de construía con cinco necesidades básicas ponderadas: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. En su lugar, se implementaron criterios que consideran a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y se conservó el criterio de población en pobreza extrema pero conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria. Dichos criterios se concentran en la siguiente formulación:<sup>131</sup>

1. Un monto fijo determinado por los recursos pagados por el FAIS en 2013 a cada una de las entidades federativas,<sup>132</sup> el cual contiene la inercia acumulada de la fórmula vigente hasta dicho año, y
2. El monto resultante de la diferencia entre el FAIS del año de cálculo posterior a 2013 y el FAIS pagado en 2013 se distribuiría de la siguiente manera:
  - 80% conforme a la participación en el total de las 32 entidades federativas de la Población en Pobreza Extrema de cada entidad federativa en el total

<sup>130</sup> Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

<sup>131</sup> Respecto de la distribución del FISM, por parte de los gobiernos de las entidades federativas, se establece que debe usarse una fórmula igual a la usada en la distribución del FAIS.

<sup>132</sup> Al Distrito Federal se le imputaron como monto del FAIS de 2013 la cantidad de 686,880,919.32 pesos.

nacional ponderado por el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema de cada entidad.

- 20% de acuerdo a la participación de cada entidad federativa en el total de las 32 entidades del recíproco del factor de crecimiento de la Población en Pobreza Extrema.

El primer componente garantiza que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales recibirán los recursos nominales del FAIS que se les pagaron en 2013. Mientras que el segundo componente pretende generar incentivos para, por una parte, beneficiar a aquellas entidades federativas con mayor población en pobreza extrema y más carencias (componente i) y, por otra parte, premiar a las entidades que reduzcan el tamaño de su población en pobreza extrema (componente ii).

Esta forma de distribución tiene incentivos con efecto lento y en, cierto sentido, contrapuestos. Si bien, simplifica, clarifica y utiliza criterios oficiales y estandarizados para el cálculo del FAIS,<sup>133</sup> retrasa el efecto de los incentivos ya que el FAIS pagado en 2013 (componente fijo) representó 91.7% del FAIS pagado en 2014 por lo que sólo el 8.3% de dicho fondo se distribuyó de acuerdo a los criterios de pobreza extrema y número promedio de carencias, para 2015 alcanzó 9.3% y en 2016 llegó a 13.6%.

Las fórmulas para la distribución del FAIS vigentes hasta 2013 eran cuestionables debido,<sup>134</sup> a que contenían un incentivo perverso en el sentido de que el aumento de la población en pobreza representaría acceso a mayores recursos. El caso emblemático fue Chiapas. Hasta 2011 se usó, para la distribución del FAIS, el Censo de Población y Vivienda del 2000, en dicho año Chiapas participó del 11.3% de fondo,<sup>135</sup> pero para 2012 se empleó el Censo de Población y Vivienda de 2010, con este movimiento Chiapas participó del 18.2% del fondo, es decir, al aumentar los niveles de pobreza extrema, se incrementaron sus recursos,<sup>136</sup> a pesar de haber sido el estado con mayor participación en el fondo; lo que además afectó la participación del resto de los estados; efecto que persistirá por la inclusión del componente fijo en la nueva fórmula.

Como se puede observar, la modificación a la fórmula, conserva los incentivos para que las entidades federativas permanezcan en la pobreza ya que el componente fijo (FAIS pagado en 2013) y el componente distribuido en función de la población en pobreza extrema y el número de carencias promedio representaron

<sup>133</sup> Para el cálculo de la población en pobreza extrema y del número de carencias promedio de la población en pobreza extrema debe usarse la información más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>134</sup> También era criticable que usara la información de los Censos de Población y Vivienda, los cuales al efectuarse cada 10 años y utilizar factores de actualización cuyo cálculo no era claro, tendían a quitarle precisión y certeza al cálculo del FAIS.

<sup>135</sup> Siendo el estado con mayor participación en el FAIS, seguido de Veracruz con el 11.1% y Oaxaca con el 9.5%.

<sup>136</sup> Al menos en términos relativos.

en 2014 el 98.3% del fondo, en 2015 el 98.1% y en 2016 el 97.3% mientras que el componente que las incentivaría a salir de dicha condición representó en 2014 el 1.7%, en 2015 el 1.9% y en 2.7% en 2016.

Respecto del destino del FIMS, se estableció que las obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, a las que ya se destinaba el fondo, deben estar contempladas de forma específica en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En relación al FISE, que tenía especificado como destino obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal, fue modificado por obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

En general, los recursos del FAIS deben dirigirse preponderantemente conforme al informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la SEDESOL, el cual debe publicarse a más tardar el último día hábil de enero.

También se especificó que el 3% de los recursos que reciban los gobiernos locales, podrán destinarse para gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos.

Se establecieron en la LCF obligaciones de la SEDESOL en cuanto a la publicación de lineamientos e informes necesarios para la operación del fondo, así como de proporcionar capacitación a los gobiernos locales sobre el funcionamiento del fondo y de sus lineamientos. Por su parte, a la SHCP se le obliga a realizar un sistema geo referenciado publicado en internet que proporcione información sobre las obras en curso con recursos del FAIS. Mientras que a los gobiernos locales se les establecen obligaciones vinculadas a la transparencia en el uso de los recursos.

Con el fin de apoyar a las entidades federativas con el cálculo de la distribución del FISMDF, la SEDESOL debe publicar en el DOF, en los 10 primeros días del ejercicio fiscal, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad federativa. Las entidades federativas deberán realizar el cálculo previo convenio con la SEDESOL y publicar los resultados, en los respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal junto con el calendario de enteros.

### 5.2.3.3. Fondo de Aportaciones Múltiples<sup>137</sup>

Con motivo de la reforma, el FAM tuvo modificaciones que transparentaron el cálculo de la distribución y uso de sus recursos.

En primera instancia se especificaron los porcentajes de los subfondos constituyentes del FAM de tal manera que acuerdo con lo establecido en la LCF:<sup>138</sup>

- Un 46% se debe asignar al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social (subfondo de Asistencia Social), y
- El restante 54% a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel (subfondos de Infraestructura Educativa).

Para transparentar el uso de los recursos, las entidades tendrán la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios. Asimismo, deberán informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.<sup>139</sup>

Un tema pendiente, desde los orígenes del fondo, era transparentar las fórmulas de distribución. En la LCF<sup>140</sup> sólo se establecía que se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF, sobre lo cual no se publicaban lineamientos o acuerdos para su cálculo.

Con la Reforma, se estableció adicionalmente, que la Secretaría de Salud y la SEP darán a conocer, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate en el DOF, el monto correspondiente a cada entidad federativa por cada uno de los componentes del fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables utilizadas y la fuente de la información de las mismas, para cada uno de los componentes.<sup>141</sup>

Es importante mencionar que se adicionó la facultad de afectar los recursos del FAM para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las entidades federativas con la Federación, a través de la SHCP, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares.<sup>142</sup>

Con base en la adición anterior, en 2014 se realizó otra modificación importante al fondo que estableció un mecanismo para potencial del FAM.

<sup>137</sup> Realizado con base en Maya, *et al*, 2015.

<sup>138</sup> Artículo 40 de la LCF, 2013.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Artículo 41 de la LCF, 2011.

<sup>141</sup> Párrafo segundo del artículo 41 de la LCF, 2013.

<sup>142</sup> Artículo 52 LCF 2013.

Con motivo del Tercer Informe de Gobierno, el Ejecutivo Federal anunció diez nuevas medidas para hacer frente a los grandes desafíos nacionales.<sup>143</sup> La quinta medida tiene el objetivo de mejorar las instalaciones de las escuelas públicas del país, para lo cual se emitirán Bonos de Infraestructura Educativa en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

En la exposición de motivos del Paquete Económico 2016 el Ejecutivo Federal señaló que, con el objetivo de reforzar las acciones en materia de infraestructura física educativa, se impulsará el Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa, el cual tendrá como fuente de financiamiento el componente de infraestructura educativa del FAM.<sup>144</sup>

Para poder implementar dicho programa se recurriría a la firma voluntaria de convenios entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEP y los gobiernos de las entidades federativas que así lo deseen, mediante los cuales, las entidades federativas podrán afectar y comprometer hasta en un 25% de los subfondos de Infraestructura Educativa del FAM (hasta un 25% del 54% del total del FAM), durante los próximos 25 años. Con dichos recursos, se aplicaría un mecanismo de potenciación financiera, a través de la conformación de un fideicomiso que sería la garantía o respaldo para la emisión de bonos educativos en la BMV<sup>145</sup> con el objetivo de obtener, de manera anticipada, mayores recursos para su inversión en infraestructura educativa.

Los bonos de infraestructura educativa serán certificados bursátiles fiduciarios, que en México se regulan a través de la Ley del Mercado de Valores en sus Artículos 63, 63bis, 64 y 64bis. Algunas de las características de los bonos que se emitirán, de acuerdo con la información disponible, serían las siguientes:

- *Cantidad de la emisión.* En este caso sería la emisión de los bonos por un valor de alrededor de 50,000 millones de pesos.
- *Vencimiento.* Se habla de un plazo de vencimiento de 25 años, y se considera que la primera emisión será a finales de este año, entonces vencerán en el año 2040.
- *Cupón anual.* Se refiere al monto anual que cada tenedor de bono recibirá por año derivado de la tasa de interés fija o variable que se establezca. De acuerdo con la calificadora Fitch Ratings los pagos de cupón serán trimestrales o semestrales.
- *Garantía.* La fuente de pago de los bonos será mediante la afectación hasta por un 25% de los subfondos de Infraestructura Educativa del FAM que le correspondería a cada entidad federativa que se adhiera al Convenio.
- *Calificación.* Las calificadoras Fitch Ratings y Standar & Poor asignaron la máxima calificación a los certificados bursátiles que estarán dispuestos entre

<sup>143</sup> Presidencia de la República (2015).

<sup>144</sup> En la exposición de motivos del PPEF 2016, el Gobierno Federal indica que "... de contar con la participación de todas las entidades federativas, se espera que el esquema anterior permita más que duplicar los recursos asignados hasta ahora a través del Programa de la Reforma Educativa".

<sup>145</sup> Cámara de Senadores (2015).

2015 y 2018. Lo cual significa que son bonos que presentan bajo riesgo para el público inversionista.

En el caso particular de los bonos de infraestructura educativa, el mecanismo sería el siguiente:

1. Se constituirá un fideicomiso irrevocable de administración y emisión, cuyo fiduciario será Banco Invex, el cual tendrá que recibir las aportaciones del FAM de las entidades federativas, contratar financiamientos adicionales por hasta 10,000 millones de pesos, fondear los fondos de pago y entregar los recursos a un fideicomiso de distribución, cuyo fiduciario será Banobras, para que a través de éste se hagan llegar los recursos a las entidades federativas y se apliquen en la infraestructura física educativa convenida.<sup>146</sup>
2. Con base en estos recursos, el fideicomiso constituido emitirá los bonos de infraestructura educativa disponibles para el público inversionista a través de la BMV.
3. La vigencia de los bonos será de 25 años durante los cuales se pagará a los inversionistas una tasa de interés convenida y al concluir la vigencia de los bonos se liquidará a los inversionistas el capital invertido.

En este caso, las entidades federativas que firmen el convenio con el Gobierno Federal para potencializar los recursos del FAM serán sujetas a una obligación con los acreedores que obtengan los certificados bursátiles; esta obligación estará garantizada por los recursos que representan hasta un 25% de los subfondos de Infraestructura Educativa del FAM.

Por su parte, el Ejecutivo Federal señaló que, esta emisión de bonos en comentario, no representaría deuda para el Gobierno Federal ni para los gobiernos estatales porque la fuente de respaldo es el FAM que año con año se presupuesta conforme a lo establecido en el mecanismo de coordinación fiscal.

Sin embargo, es necesario considerar que en el artículo 49 de la LCF se establece que los recursos del FAM son ingresos propios de las entidades federativas, por lo que hasta un 25% de los subfondos de Infraestructura Educativa del FAM que quede como garantía para el cumplimiento de la obligación financiera, no podrán destinarse a otro fin por los próximos 25 años, en favor del fideicomiso constituido.

El mecanismo de potenciación de los recursos del FAM en su componente destinado a proveer de recursos federales a las entidades federativas para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física educativa en los niveles de educación básica, media superior y superior del país, es una propuesta con la capacidad de contribuir al fortalecimiento de la infraestructura educativa si se considera el estado precario de la infraestructura de una proporción significativa de las escuelas del país.

---

<sup>146</sup> Véase Fitch Ratings, Inc., 2015.

No obstante que se tomó como base el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE) para ubicar a las escuelas con mayores necesidades de infraestructura física educativa,<sup>147</sup> es necesario identificar con precisión las carencias específicas de cada escuela, incluidas las escuelas de los estados donde no se pudo aplicar el censo y las de los niveles medio superior y superior.

El Ejecutivo Federal<sup>148</sup> precisó que este nuevo instrumento financiero canalizaría a los planteles recursos adicionales del orden de alrededor de 50,000 mdp en el periodo de tres años a partir de 2016 y hasta 2018. Sin embargo, después de dicho periodo las entidades federativas contarán sólo con el 75% de los subfondos de Infraestructura Educativa del FAM, por lo que la pregunta que surge es si dichos recursos serán suficientes para atender las necesidades corrientes de mantenimiento de la infraestructura física educativa en las entidades federativas durante los restantes 22 años.

#### ***5.2.3.4. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos***

El FAETA tuvo modificaciones en el ámbito de la transparencia en su cálculo. A pesar de que en la LCF se indicaba que las fórmulas para distribuir los recursos del fondo destinados a los servicio de educación para adultos deberían publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación<sup>149</sup>, no se especificaba la fecha límite. Con la Reforma, se establece que dicha publicación debe hacerse a más tardar el 31 de enero de cada año.

#### ***5.2.3.5. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas***

En relación al FASP, las modificaciones establecen que la Secretaría de Gobernación, en sustitución de la Secretaría de Seguridad Pública, será la que realice la propuesta a la SHCP sobre la integración del fondo en el PEF, asimismo, propondrá los criterios de distribución del mismo al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Por su parte, los estados y la Ciudad de México deberán reportar trimestralmente a la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones o adecuaciones realizadas a las asignaciones previamente establecidas en los convenios de coordinación y sus anexos técnicos en la materia. Asimismo, en términos de transparentar el ejercicio de los recursos se estableció la obligación de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a

<sup>147</sup> <http://www.censo.sep.gob.mx/>

<sup>148</sup> Presidencia de la República (2015), *op. cit.*

<sup>149</sup> Fracción III artículo 43 LCF, 2013.

través de la página oficial de Internet de la entidad correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este fondo.<sup>150</sup>

Finalmente, se estableció que los recursos de este fondo podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las entidades federativas con la Federación, a través de la SHCP, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares respecto del fondo.

---

<sup>150</sup> Artículo 44 LCF, 2013.

## Conclusiones: Áreas de oportunidad y mejora

---

El federalismo mexicano, funciona a través de un pacto federal, materializado a través de una estructura jurídica dispersa en distintas leyes y convenios, que no se ha consolidado, y que al contrario, parece prevalecer y ganar terreno el componente centralizador en el Gobierno Federal.

A ocho años de implementación de las modificaciones realizadas a las fórmulas de distribución de las Participaciones Federales, específicamente al FGP, FFM y FOFIE, no parecen ser suficientes ya que la distribución privilegia el criterio distributivo dado por el número de habitantes y marginalmente incentivar el esfuerzo recaudatorio y el crecimiento en las entidades federativas. Esto se debe a que, la propia construcción de las fórmulas, se ha encargado de garantizar la mayor cantidad de los recursos a los gobiernos locales bajo la inercia de las fórmulas anteriores y sólo una proporción menor se ha dedicado a tratar promover los incentivos teóricamente pretendidos, los cuales, sin embargo, tienen como factor de ponderación la población de las entidades federativas.

Resultado de la debilidad de las modificaciones se observa que la dependencia de los gobiernos locales de los recursos de origen federal se ha mantenido en estos años alrededor del 85.9%<sup>151</sup> con un máximo en 2009 y 2011 en 86.2% y un mínimo en 2012 de 85.5%. Esto denota que los estados no han tenido avances en cuanto a la autonomía de sus ingresos de aquellos provenientes de la federación, lo que los hace vulnerables ante a las crisis económicas y la volatilidad petrolera.

Paradójicamente, la baja eficiencia recaudatoria presente de los gobiernos locales representa una beta de oportunidad, ya que son recursos potenciales no recaudados actualmente que, de aprovecharse, incrementarían la disposición futura de recursos.

Ante la incapacidad de los gobiernos locales de incrementar sus ingresos propios y de transparentar y eficientar el gasto, desde 2013 se ha comenzado un proceso de centralización, con matices de federalismo, donde el gobierno federal toma, a nombre de los gobiernos locales, el control de sus facultades de gasto. Es el caso del FONE donde, a partir de 2015, el gobierno federal paga la nómina

---

<sup>151</sup> Calculado como el cociente de la suma de las Aportaciones y Participaciones Federales entre los ingresos brutos totales sin financiamientos.

de los profesores a nombre y cuenta de los gobiernos de los estados. Por su parte el FAM, a través de un mecanismo de potenciación controlado por el gobierno federal e implementado con criterios establecidos desde la federación, proveerá de infraestructura educativa a las entidades federativas.

Aunque padecen de la debilidad antes mencionada, algunas modificaciones a la LCF podrían favorecer la recaudación. Tal es el caso de las reforma al FFM, que plantean la cesión de la recaudación del predial al gobierno estatal a cuenta y nombre del municipio, mediante convenio, a cambio de obtener una parte del fondo. Debido al ciclo político y la debilidad fiscal de los municipios, los costos administrativos y políticos podrían eliminarse con esta modificación.

Dadas cada vez más complejas y difíciles condiciones económicas y en específico de las finanzas públicas, es necesario fortalecer a los tres ámbitos de gobierno, tanto en sus capacidades recaudatorias como de ejecución eficiente del gasto, que a su vez disminuya las presiones de los financiamientos, a los que si se recurre deben ser usados, como lo mandata la Constitución, a inversión productiva que fomente el desarrollo económico.

Para profundizar en la mejora recaudatoria y eficiencia del gasto, es necesario que las tesorerías y órganos locales de recaudación tengan autonomía y servicio civil de carrera para no ser afectados por los cambios políticos, establezcan y generen mejores estrategias de recaudación y ejerzan de mejor manera los recursos.

Con el objetivo de fortalecer el sistema recaudatorio y las finanzas públicas locales, de acuerdo con la experiencia obtenida en los 27 años de existencia del SNCF y la de LCF, parece necesario que los regímenes impositivos sean respaldados por el orden de gobierno inmediato *superior* para que se fortalezca su recaudación con la posibilidad de que, una vez consolidado el régimen, este pudiera ser delegado completamente al orden de gobierno que le corresponde. Es este sentido se cuenta con la experiencia del ISAN y los Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolinas, los cuales tienen el respaldo de leyes federales, pero su recaudación y administración es obligación de los gobiernos de las entidades federativas. Con esta modalidad de recaudación, se podrían fortalecer ciertos impuestos o crear otros que tengan potencial recaudatorio y que, en mediano plazo, pudieran formar parte de los ingresos propios de las entidades federativas.

Sin embargo, también se tiene el caso de los Incentivos del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos, un impuesto federal, de administración y recaudación local, progresivo, y con matices ecológicos, que logró niveles de recaudación en algunos casos superiores a lo obtenido por ingresos tributarios locales, el cual, en un momento político desafortunado, fue abrogada su ley como impuesto federal, dándole la opción a las entidades federativas de adoptarlo como impuesto local. Esta acción derivó en que, si bien cinco estados lo adoptaron, el resto lo adoptó con limitaciones —como exenciones o tasa cero—, o no lo adoptaron, afectando sus finanzas públicas, cuando era una oportunidad para fortalecerlas. Por tal motivo, es necesario, normar el esquema y establecer acuerdos nacionales que regulen y garanticen una transición de impuesto federal a impuesto local.

Finalmente, es necesario fortalecer a las entidades locales de fiscalización. Si bien, las modificaciones constitucionales y la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios representan un avance sustancial, es necesario constituir entidades locales de fiscalización de servicio civil de carrera que generen personal profesional, capacitado permanentemente y experimentado que vigile el correcto uso de los recursos y que no esté expuesto a los ciclos políticos de los gobiernos locales.



# Anexo 1.

**Cuadro 1. Relación entre las obligaciones financieras y las Participaciones Federales por entidad federativa.**  
(Cifras en porcentajes)

Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aguascalientes	6.8	9.2	13.7	28.0	21.0	33.7	24.1	57.8	49.4	66.0	54.0	58.5	56.9	55.0	48.7	44.1	36.4
Baja California	35.6	31.7	33.1	38.7	46.2	48.2	49.1	60.8	53.9	83.1	76.6	88.9	93.0	91.1	97.7	105.4	104.1
Baja California Sur	49.9	54.8	48.5	40.2	34.4	32.6	27.9	26.4	24.8	73.6	68.1	54.5	50.3	69.6	61.0	56.2	55.7
Campeche	5.4	3.6	0.9	0.0	0.8	2.0	0.0	1.7	0.6	0.0	5.8	16.9	16.5	14.4	24.7	18.2	20.2
Coahuila	18.7	14.4	11.8	4.8	4.8	4.9	5.2	6.0	18.2	17.2	78.1	315.8	304.1	281.2	248.8	261.5	220.0
Colima	13.4	15.3	21.0	27.8	23.5	26.2	35.2	34.7	34.6	44.6	42.3	65.4	59.2	74.9	68.6	76.9	68.2
Chiapas	14.7	12.5	10.8	10.3	11.3	12.7	6.8	45.6	41.9	60.7	47.1	74.7	80.8	96.7	85.6	77.3	79.8
Chihuahua	52.6	41.5	63.8	59.5	80.0	67.6	73.4	70.1	51.6	121.9	99.9	132.6	167.8	271.3	240.7	227.9	242.8
Distrito Federal	123.6	127.6	137.1	152.2	144.7	124.7	99.7	101.7	87.7	101.8	100.0	99.9	106.4	107.1	105.0	97.2	90.6
Durango	40.6	47.0	44.6	57.7	82.7	75.5	61.4	62.4	57.7	74.9	65.6	72.9	66.3	70.5	75.5	89.6	85.7
Guangajuato	9.2	8.0	7.9	13.9	17.2	18.3	16.1	25.6	23.4	45.8	45.3	44.4	40.8	38.8	32.7	26.1	27.0
Guerrero	41.4	37.1	32.9	41.0	46.8	33.6	34.8	33.4	19.7	39.9	39.9	32.3	26.4	28.8	23.5	18.9	17.7
Hidalgo	4.9	12.6	17.7	31.5	28.5	47.7	40.3	40.1	30.7	54.7	48.4	40.3	36.3	37.1	39.2	51.3	44.5
Jalisco	47.2	41.7	44.6	42.8	40.8	47.2	42.0	39.1	45.2	83.7	78.8	78.7	83.0	80.2	70.9	62.2	58.7
México	114.8	123.8	126.7	116.5	107.6	98.0	83.0	82.4	64.2	75.0	71.6	64.1	65.1	58.9	52.5	51.0	48.1
Michoacán	4.0	3.1	2.3	24.4	21.0	33.9	29.2	67.8	53.6	70.2	75.5	101.7	100.9	91.2	93.7	89.1	96.1
Morelos	19.2	16.0	15.0	24.3	23.5	22.1	15.3	13.7	8.1	6.5	20.4	41.1	41.4	62.5	69.0	59.3	52.7
Nayarit	5.0	6.6	4.5	4.3	11.3	13.0	17.2	19.5	37.2	56.2	70.7	115.8	127.6	121.0	108.8	99.8	86.5
Nuevo León	108.2	95.9	87.2	81.7	84.5	88.5	107.8	107.4	87.3	150.6	166.2	171.5	209.5	216.8	228.0	220.6	195.3
Oaxaca	5.6	4.8	6.0	10.2	9.3	7.0	19.1	53.4	43.0	48.2	41.3	43.4	43.1	70.4	66.0	81.2	65.8
Puebla	12.2	13.1	11.9	30.8	31.9	27.1	26.1	48.0	36.8	43.9	49.9	47.8	43.7	38.1	34.5	31.9	28.0
Querétaro	48.6	44.1	41.0	37.1	36.9	35.1	30.8	32.1	26.8	35.9	31.0	26.3	21.1	19.3	16.8	14.8	11.9
Quintana Roo	41.0	47.0	58.2	59.2	69.2	53.6	43.9	52.8	49.4	73.5	176.2	208.7	236.3	257.3	277.2	269.3	247.3
San Luis Potosí	24.9	21.2	35.2	28.0	60.0	41.3	45.3	44.1	36.0	65.5	57.8	50.6	48.6	42.3	39.3	35.1	32.1
Sinaloa	55.2	56.3	63.8	56.0	54.5	62.0	52.7	46.3	43.4	47.6	44.3	45.1	60.0	60.0	50.9	49.4	44.8
Sonora	91.3	82.9	76.5	79.5	72.9	66.3	61.8	67.4	87.5	97.0	132.8	97.4	101.6	109.4	115.4	127.7	156.3
Tabasco	7.0	6.2	5.5	5.0	4.0	5.1	4.4	35.0	12.8	12.9	13.5	16.9	25.9	24.1	22.9	20.7	21.4
Tamaulipas	14.6	10.9	6.5	10.6	17.3	11.4	7.7	12.4	11.1	54.7	71.1	76.0	69.3	63.7	65.7	64.7	61.2
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.5	5.6	6.5	0.0	0.0	0.0	1.1	0.8	0.0	0.0	0.5	0.0
Veracruz	0.2	9.0	21.4	13.8	25.3	21.6	30.1	37.1	37.3	43.2	86.5	134.9	128.8	120.1	133.3	132.5	132.5
Yucatán	6.6	4.1	17.1	23.7	18.8	13.7	13.8	8.7	10.6	32.7	26.3	33.0	30.3	27.4	24.3	21.9	23.5
Zacatecas	1.7	0.4	7.5	13.2	12.0	8.3	5.0	3.1	11.5	11.0	11.3	56.0	79.2	80.2	94.6	92.6	89.0
<b>T O T A L</b>	<b>50.9</b>	<b>50.9</b>	<b>54.1</b>	<b>55.9</b>	<b>56.3</b>	<b>52.9</b>	<b>48.6</b>	<b>56.0</b>	<b>48.0</b>	<b>67.1</b>	<b>72.0</b>	<b>81.9</b>	<b>88.0</b>	<b>90.7</b>	<b>87.1</b>	<b>85.2</b>	<b>82.0</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

Cuadro 2. Relación entre las obligaciones financieras y el Producto Interno Bruto por entidad federativa. (Porcentajes)

Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Aguascalientes	0.2	0.3	0.5	0.9	0.7	1.2	0.9	1.9	1.9	2.2	1.8	2.0	1.9	1.9	1.6	1.4	1.3
Baja California	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.3	1.4	1.6	1.7	2.5	2.6	2.9	3.0	3.1	3.5	3.5	3.0
Baja California Sur	2.2	2.3	2.1	1.3	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	2.2	2.1	1.7	1.5	2.1	2.0	1.7	1.3
Campeche	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1
Coahuila	0.5	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	2.0	7.8	7.1	6.9	6.3	6.2	5.9
Colima	0.7	0.8	1.1	1.1	0.9	1.2	1.6	1.4	1.5	1.9	1.8	2.8	2.5	3.1	2.8	3.1	2.8
Chiapas	1.2	1.1	1.0	0.6	0.7	0.9	0.5	3.2	3.4	4.4	3.5	5.5	6.0	7.6	6.9	6.5	6.3
Chihuahua	1.2	1.2	1.7	1.9	2.4	2.1	2.3	2.1	1.8	4.0	3.6	4.6	5.6	9.5	9.1	8.2	9.6
Ciudad de México	2.6	2.8	2.9	3.1	2.8	2.7	2.5	2.3	2.2	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5
Durango	1.7	2.0	1.8	1.8	2.4	2.4	2.2	2.0	2.2	2.5	2.4	2.6	2.3	2.6	2.9	3.5	3.1
Guanajuato	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.8	0.8	1.5	1.6	1.6	1.4	1.4	1.2	0.9	0.8
Guerrero	1.9	1.7	1.5	1.7	1.8	1.4	1.5	1.3	1.0	1.7	1.9	1.7	1.4	1.6	1.3	1.1	0.8
Hidalgo	0.3	0.7	1.0	1.2	0.9	1.8	1.5	1.5	1.3	2.2	2.0	1.7	1.4	1.6	1.6	2.1	2.0
Jalisco	1.6	1.4	1.6	1.2	1.2	1.4	1.4	1.2	1.6	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.5	2.2	1.5
México	4.6	5.1	5.6	4.6	4.0	3.9	3.6	3.3	3.1	3.1	3.2	3.0	2.9	2.7	2.6	2.6	2.2
Michoacán	0.2	0.2	0.1	0.9	0.8	1.3	1.2	2.6	2.4	2.8	3.4	4.5	4.4	4.3	4.4	4.2	4.9
Morelos	0.8	0.6	0.6	0.9	0.8	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.9	1.7	1.6	2.5	3.1	2.6	1.8
Nayarit	0.3	0.4	0.3	0.2	0.5	0.6	0.8	0.9	2.0	2.8	3.7	6.0	6.5	6.3	5.8	5.3	4.6
Nuevo León	2.5	2.3	2.1	1.7	1.6	1.9	2.4	2.2	2.1	3.3	3.7	3.9	4.4	4.7	5.2	4.9	4.7
Oaxaca	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.9	2.5	2.5	2.5	2.3	2.4	2.3	4.2	4.0	4.8	4.0
Puebla	0.5	0.5	0.5	1.2	1.2	1.0	1.8	1.7	1.8	2.3	2.1	1.9	1.8	1.7	1.6	1.0	1.0
Querétaro	1.6	1.5	1.4	1.2	1.1	1.1	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3
Quintana Roo	1.1	1.2	1.5	1.4	1.7	1.5	1.5	2.1	5.3	6.4	6.6	7.4	8.1	7.9	6.9	6.9	6.9
San Luis Potosí	1.0	0.9	1.5	0.9	1.8	1.3	1.4	1.4	1.3	2.1	2.0	1.7	1.6	1.5	1.4	1.2	1.1
Sinaloa	2.5	2.8	2.9	2.0	1.8	2.2	2.1	2.0	1.8	1.7	1.8	1.8	2.4	2.4	2.2	2.0	1.5
Sonora	3.7	3.6	3.5	2.9	2.6	2.4	2.2	2.3	3.5	3.5	4.9	3.5	3.4	3.7	4.1	4.5	4.6
Tabasco	1.0	0.9	0.8	0.4	0.3	0.3	0.2	1.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	1.0	0.9	1.1	0.7
Tamaulipas	0.5	0.4	0.2	0.3	0.5	0.3	0.2	0.4	0.4	1.8	2.5	2.7	2.4	2.3	2.5	2.5	2.2
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz	0.0	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8	1.1	1.3	1.5	1.5	3.1	3.8	4.9	5.0	5.0	5.4	4.9
Yucatán	0.3	0.2	0.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.3	0.4	1.2	1.0	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9
Zacatecas	0.1	0.0	0.5	0.7	0.6	0.4	0.3	0.2	0.7	0.5	0.5	2.2	2.9	3.6	4.3	4.2	4.1
<b>T O T A L</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>2.2</b>	<b>2.5</b>	<b>2.8</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>	<b>3.1</b>	<b>3.1</b>	<b>2.8</b>

*Nota: Información proporcionada por las entidades federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y algunas otras obligaciones reportadas. Las cifras pueden variar debido al redondeo.*

*\*Los datos históricos del PIBE se obtuvieron del INEGI y los PIB de 2016 son estimados.*

<sup>1</sup> *El saldo total de la deuda del gobierno del estado de Aguascalientes incluye un crédito cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la forman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el gobierno del estado con recursos provenientes de las participaciones federales que le corresponden.*

<sup>2</sup> *El saldo de la deuda del gobierno del estado de Chihuahua incluye tres emisiones bursátiles por un monto de 15,845 millones de pesos, las cuales no tienen recurso en contra del estado, es decir, sólo son pagadas y garantizadas con recursos provenientes de flujos carreteros. Asimismo, incluye tres créditos cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la conforman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el gobierno del estado con recursos provenientes de las participaciones federales que le corresponden.*

**Fuente:** *Elaboración propia con información de la SHCP.*



# Bibliografía

---

- Aguirre Saldívar, Enrique (1997), *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, serie G: Estudios Doctrinales, núm. 187, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Distrito Federal, primera edición.
- Arrijo Vizcaíno, Adolfo (1999), *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos, Themis, México, Distrito Federal, primera edición.
- Auditoría Superior de la Federación (2014, enero), *Ley General de Contabilidad Gubernamental. Avances en su cumplimiento (entidades federativas y municipios). Enero 2014*, enlace en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Estudios-Especiales/Documento%20CONAC%20impresi%C3%B3n.pdf> (consultado el 2 de diciembre de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2013, junio), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado. Junio 2013*, enlace 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) (consultado el 2 de diciembre de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2014, enero), *Ley General de Contabilidad Gubernamental. Avances en su cumplimiento (entidades federativas y municipios)*, enlace en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/EstudiosEspeciales/Documento%20CONAC%20impresi%F3n.pdf> (consultado el 2 de mayo de 2016).
- \_\_\_\_\_ (2012, agosto), *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, enlace: [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).
- Boeta Vega, Alejandro (1992), *Derecho Fiscal. Teoría y Práctica*, Ed. Ecasa, México, 2ª Edición, p.47.
- Cabrera-Castellanos, Luis F. y Lozano Cortés, René (2008), *Decentralization and Fiscal Federalism in Mexico*, Munich Personal RePEc Archive No. 10572, septiembre 2008.
- Cámara de Senadores (2015, septiembre), “Segunda parte de la versión estenográfica de la comparecencia del Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, dentro del análisis del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República”, México, D.F., 30 de septiembre de 2015, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/23359-2015-09-30-20-23-47.html> (consultada el 7 de septiembre de 2015).
- Colmenares Páramo, David (2005, enero-abril), *Equidad y responsabilidad fiscal. La experiencia mexicana*, Revista ECONOMIAUNAM, vol. 2, núm. 4, 40-69, enero-abril 2005.
- Fierro, Cecilia; Tapia, Guillermo y Rojo, Flavio (2009), “Descentralización educativa en México” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf> (consultado 12 de octubre de 2017).
- Fitch Ratings (2015), “Fitch asigna calificaciones esperadas de AAA(mex)vra y F1+(mex)vra a los financiamientos asociados a la estructura de certificados de infraestructura edu-

- cativa nacional para potenciar el FAM”, México, Nuevo León, disponible en: [http://www.fitchratings.mx/ArchivosHTML/Com\\_14916.pdf](http://www.fitchratings.mx/ArchivosHTML/Com_14916.pdf) (consultado 12 de noviembre de 2015).
- Gallo, Paula (2011), “Descentralización y desconcentración: ¿Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?”, *Revista República Jurídica Administrativa*, Año 2, número 3, enero-junio 2011.
- Gobierno Federal (2012), *Pacto por México*, enlace en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consultado el 7 de mayo de 2016).
- Gómez Dantes, Octavio; Sesma, Sergio; Becerril, Victor M.; Knaul, Felicia M.; Arreola, Héctor; Frenk, Julio (2011), Sistema de Salud en México”, *Salud Pública de México*, Volumen 53(2):220-232, disponible en: [http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo\\_e4.php?id=002625](http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo_e4.php?id=002625) (consultado el 7 de mayo de 2016).
- Hernández Trillo, F; Díaz Cayeros, Alberto y Gamboa González, Rafael (2002, abril), “Fiscal Decentralization in México: The Bailout Problem”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2014, noviembre), “Las reformas y los estados. La responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales”, enlace en: [http://imco.org.mx/indices/documentos/2014\\_ICE\\_Libro\\_Las\\_reformas\\_y\\_los\\_estados.pdf](http://imco.org.mx/indices/documentos/2014_ICE_Libro_Las_reformas_y_los_estados.pdf) (consultado el 7 de mayo de 2016).
- Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud (2008), “Sistema de Protección Social en Salud”, primera edición, septiembre 2008, México, Ciudad de México, enlace en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2007/12U005c0007.pdf> (consultado el 10 de noviembre de 2017).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), “México en PISA 2015”, primera edición 2016, México, Ciudad de México, enlace en [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/noviembre/PISA\\_2015-informe.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/noviembre/PISA_2015-informe.pdf), (consultado el 18 de noviembre de 2017).
- Maya Hernández, Sandra Oralia y Herrera González, Vladimir (2015, noviembre), “Bonos de Infraestructura Educativa: Potenciación de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples”, Dirección General de Finanzas, Instituto Belisario Domínguez, México, Distrito Federal, enlace en: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/Bonos\\_Infraestructura\\_Educativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/Bonos_Infraestructura_Educativa.pdf) (consultado el 17 de mayo de 2016)
- Messina, G. (2008), Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal, en: Didrikson, A. y M. Ulloa (Coords.), *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, México.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), Comunicados OCE sobre Políticas y programas: ¿Avanza la descentralización educativa? (Abril 24 de 1999); Federalismo educativo (Diciembre 8 de 2000); ¿CNAE respuesta a problemas de la federalización educativa? (Febrero 8, 2002); ¿Federalismo y participación social prioridad de las autoridades educativas? (Abril 26, 2002). [www.observatorio.org.mx](http://www.observatorio.org.mx).
- Presidencia de la República (2015), “Comunicado: Anuncia el presidente Enrique Peña Nieto diez medidas para enfrentar los desafíos del país”, México, Distrito Federal, 2 de septiembre de 2015, enlace en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/>

anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-enfrentar-los-desafios-del-pais/ (consulta: 7 de septiembre de 2015).

Santana Cartas, Alicia (coord.); Alvarado Baena, Liliana; Birtwistle, Stephen y Rivera Saldaña, Carlos Demian (2011), *El Seguro Popular de Salud en México: Posibles efectos sobre la economía informal*, México, Fundación Ethos, enlace en: <http://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/El-Seguro-Popular-de-Salud-en-Mexico.pdf> (consultado el 7 de mayo de 2016).

Serna de la Garza, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, Primera edición.

\_\_\_\_\_ (2008), *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado el día 29 de julio de 2016, enlace en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2533>, ISBN 978-970-32-5349-4 (consultado el 7 de enero de 2016).

Rabell García, Enrique (2010), *Federalismo Fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, Santiago de Querétaro, Querétaro, México.

## Información estadística

Consejo Nacional de Población (2010), “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010”, enlace: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016), “Finanzas Públicas Estatales y Municipales”, enlace en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx). (consultado el 18 de mayo de 2016).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2017), “Education at a Glance 2017”, enlace en: [http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b4-what-is-the-total-public-spending-on-education\\_eag-2017-19-en;jsessionid=339tq2n4bjkbs.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/indicator-b4-what-is-the-total-public-spending-on-education_eag-2017-19-en;jsessionid=339tq2n4bjkbs.x-oecd-live-02)

\_\_\_\_\_ (2017a), “Health at a Glance 2017”, enlace en: [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017\\_health\\_glance-2017-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017_health_glance-2017-en)

Secretaría de Educación Pública (2016), “Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal”, enlace en: <http://planeacion.sep.gob.mx/cfee/>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), “Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Estadísticas Estatales a diciembre de 2015”.

\_\_\_\_\_ (2015), “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas”, México, Distrito Federal, enlace en: [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx).

\_\_\_\_\_ (2015), Obligaciones de entidades federativas, municipios y organismos, enlace en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)

Secretaría de Salud (2016), “Gasto en salud en el Sistema Nacional de Salud”, enlace en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/gastoensalud.html>.

\_\_\_\_\_ (2016), “SICUENTAS-Subsistema de Cuentas de Salud”, enlace en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s\\_sicuentas.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_sicuentas.html).

\_\_\_\_\_ (2016), “Matriz de indicador de resultados: SHCP-SICUENTAS”, enlace en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/fondoaportaciones.html>.

## Leyes y normatividad

Código Fiscal de la Federación (2016), nuevo código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 2016, México, Distrito Federal, enlace en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), (consultado el 12 de marzo de 2016).

Consejo Nacional de Armonización Contable (2016, febrero 29), “Términos y condiciones para la distribución del fondo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, en beneficio de las entidades federativas y municipios para la capacitación y profesionalización, así como para la modernización de tecnologías de la información y comunicaciones”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero de 2016, enlace en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 29 de agosto de 2017).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1934), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934, México, Distrito Federal, enlace en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), (consultado el 15 de septiembre de 2017).

\_\_\_\_\_ (2016), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, México, Distrito Federal, enlace en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) (consultado el 29 de febrero de 2016).

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios (2016), decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015, enlace en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (2015), Secretaría de Gobernación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, México, Distrito Federal, disponible en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 27 de mayo de 2015).

Iniciativa por la que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, suscrita por diputados y senadores de diversos grupos parlamentarios (2014), publicada en la Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4181-II, lunes 22 de diciembre de 2014, enlace: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/dic/20141222-II.html#Iniciativa16>.

Ley de Coordinación Fiscal (1978), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultada el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1980), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en

el Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1980, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1981), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1981, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1982), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1982, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1983), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1983, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1986), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1986, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1987), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1986, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1990), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 1990, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1991), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 1991, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1995), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 1995, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1996), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1996, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1997), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1997, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).

\_\_\_\_\_ (1999), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en

- el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1999, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2007a), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 21 de octubre de 2007, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2007b), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 21 de diciembre de 2007, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2009), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 24 de junio de 2009, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2011), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 12 de diciembre de 2011, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2013), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 9 de diciembre de 2013, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2014), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 11 de agosto de 2014, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 15 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2016), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 18 de julio de 2016, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 18 de noviembre de 2017).
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016), nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, México, Distrito Federal, enlace: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016), (consultada el 26 de agosto de 2016).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2016, México, Ciudad de México, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultada el 15 de marzo de 2016).
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (2017, enero 6), nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, enlace en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (consultado el 29 de agosto de 2017).
- Ley del Mercado de Valores (2014), nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2014, México, Distrito Federal, enlace en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), (consultado el 12 de marzo de 2016).

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), (consultada el 15 de marzo de 2016).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 2015, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultada el 15 de marzo de 2016).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016, México, Ciudad de México, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), (consultada el 15 de marzo de 2015).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008), nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, México, Ciudad de México, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultada el 15 de marzo de 2015).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (2015); nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, México, Ciudad de México, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultada el 18 de noviembre de 2017).
- Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1953), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 1 de marzo de 2016).
- Ley que Regula el Pago de las Participaciones de los Estados sobre Ingresos Federales (1948), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 17 de marzo de 2015).
- Ley sobre el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales (1940), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), (consultado el 17 de marzo de 2015).
- Reglamento del artículo 9º de la LCF en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (2001), nuevo reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2001, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), (consultado el 20 de agosto de 2016).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016”, publicado en la página electrónica de la SHCP el 8 de septiembre de 2015, México, Distrito Federal, enlace en: [http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/Proyecto\\_Decreto.pdf](http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/Proyecto_Decreto.pdf) (consultado el 20 de febrero de 2016).
- \_\_\_\_\_ (2015, noviembre 27), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015,

México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 13 de septiembre de 2016).

\_\_\_\_\_ (2016a, enero 29), “Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad”, publicado en el DOF el 29 de enero de 2016, enlace en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 13 de septiembre de 2016).

\_\_\_\_\_ (2016b, enero 29), “Reglas de Operación del Fondo Metropolitano”, publicado en el DOF el 29 de enero de 2016, enlace en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 13 de septiembre de 2016).

\_\_\_\_\_ (2016, noviembre 30), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2016, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (consultado el 29 de agosto de 2017).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008), Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 2008, México, Distrito Federal, enlace en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), (consultado el 29 de junio de 2016).

\_\_\_\_\_ (2010), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 951, Segunda Sala, tesis 2a./J. 25/2010; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 957, disponible en: <<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documents/Tesis/1000/1000998.pdf>>



### **Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México**

se terminó de imprimir el 15 de diciembre de 2017  
mediante offset en papel Bond de 75 gms.  
en los talleres de Ediciones La Biblioteca, S.A.  
ubicados en Azcapotzalco La Villa 1151,  
Colonia San Bartolo Atepehuacan,  
CDMX, 07730.

Para su formación se utilizó la fuente Junicode  
para el cuerpo de texto y Meta para los titulares.

Su edición consta de 1000 ejemplares