



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



Dirección General de  
Servicios de Documentación,  
Información y Análisis

## **“El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal”**

Elaborado por:  
M. en E. Reyes Tépac Marcial  
Investigador Parlamentario

**Julio, 2015**

---

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza;  
C.P. 15969, México, D.F; Teléfono: 50 36 00 00 ext. 67027 y 67035;  
Fax: 5628-1300 ext.4726  
e. mail: [reyes.tepach@congreso.gob.mx](mailto:reyes.tepach@congreso.gob.mx)

# **El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal**

## **Índice General**

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
<b>Resumen / Abstract</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>1. Teoría Normativa del Federalismo Fiscal</b>	<b>9</b>
<b>2. Distribución de las Potestades Tributarias entre los Niveles de Gobierno</b>	<b>13</b>
2.1. Marco Constitucional de las Potestades Tributarias	13
2.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	23
<b>3. Sistema de Transferencias Intergubernamentales</b>	<b>26</b>
3.1. Naturaleza, Marco Normativo y Taxonómico de las Transferencias no Condicionadas	26
3.2. Naturaleza, Marco Normativo y Taxonómico de las Transferencias Condicionadas	29
3.3. Asignaciones Presupuestarias de las Transferencias Condicionadas y no Condicionadas	32
<b>4. Taxonomía del Sistema Recaudatorio de las Entidades Federativas</b>	<b>34</b>
4.1. Evolución de la Recaudación	34
4.2. Dependencia Financiera	36
<b>5. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas</b>	<b>39</b>
5.1. Marco Jurídico, Taxonómico y Conceptual de la Deuda Pública Local	39
5.2. Evolución de la Deuda Pública Local	41
5.3. Evolución de la Deuda Pública Local por Entidad Federativa	46
<b>6. Ciclo Económico y su Impacto en la Duda Pública Local</b>	<b>48</b>
<b>7. Trabajo Legislativo del Congreso de la Unión en Materia de Deuda Pública Local</b>	<b>52</b>
7.1. Reformas en Materia de Contabilidad Gubernamental	53
7.2. Reformas en Materia de Disciplina Financiera	54
<b>Conclusiones</b>	<b>60</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>62</b>

## Resumen

Este estudio contiene un análisis de los flujos de endeudamiento público de las entidades federativas de México. Su evolución se explica por la distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de Gobierno, acordado en el marco de nuestro federalismo fiscal, lo que ha generado que las haciendas públicas locales tengan una alta dependencia financiera del flujo de transferencias provenientes de la Autoridad Central. Complementariamente, los Gobiernos Sub-nacionales han actuado racionalmente, evitando hacer frente a los costos político-electorales de reformar el *statu quo* fiscal dentro de sus territorios, lo que ha generado que la recaudación de sus ingresos propios entren en un proceso de pereza fiscal. A esta condición se adiciona que el sistema de transferencias genera un afecto *flypaper* puesto que separa el lugar de origen de la fuente de ingreso con el destino donde se ejecuta el gasto llevando al problema de la “ilusión fiscal”, que provoca un nivel de gasto superior a su capacidad recaudatoria y al requerido en la jurisdicción territorial. Estas son condiciones propicias para que las haciendas públicas Sub-nacionales operen con déficit fiscales que se han estado cubriendo con recursos provenientes del endeudamiento.

**Palabras claves:** deuda pública; federalismo fiscal; transferencias; ingresos fiscales propios; dependencia financiera.

---

## Abstract

This study contains an analysis of the Federal Mexican Entities' public debt flow, which may be explained –in the framework of our tax federalism– through the distribution agreed between the three levels of Government; since, by this distribution, local public finances have become highly dependent on the Central Authority's transfer flow. Sub-national Governments have acted rationally when they avoid facing the political-electoral costs of a tax *statu quo* reform. This has turned public revenue-collecting into a lazy fiscal process. It is to be added that the transfer system generates a *flypaper effect* for, such system, separates the resources' place of origin from the place where expending is executed, which leads to the “fiscal illusion” problem. This causes expenditure higher than the tax collecting capacity and than that required by the jurisdiction. These conditions offer the propitious structure for Sub-national public finances to operate with a tax deficit that has been paid through resources proceeding from debt.

**Key Words:** Public debt; tax federalism; transferences; own tax revenue; financial dependence.

## Introducción

En los últimos años, las entidades federativas del país han incrementado significativamente sus respectivas deudas públicas con el objetivo de ampliar su frontera de provisión de bienes y servicios públicos con recursos no propios, en un contexto de una fuerte restricción de los ingresos recurrentes que les impiden financiar sanamente sus gastos recurrentes y no recurrentes, además de una amplia dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno Central producto de nuestro pacto fiscal federal que tiene rasgos altamente centralista.

El aumento de la deuda pública de los Gobiernos Sub-nacionales se explica desde diversas aristas, las cuales están asociadas con fallas del Estado, entre las cuales se destacan la axiológica (riesgo moral) y la ineficacia de los controles formales que existen en un diseño institucional sustentado en un sistema de pesos y contrapesos.

Sobre el enfoque axiológico, éste concierne directamente al actuar de los gobernantes, es una falla recurrente del Estado, siendo muy complejo su combate, el cual depende esencialmente de los criterios éticos de cada actor político. Reviste este carácter, por la naturaleza intergeneracional de la deuda, que conlleva el riesgo moral que las generaciones presentes contratan y le den un uso inadecuado a los recursos que tendrán que pagar las generaciones futuras.

Otra falla de Estado está relacionada con la no activación de los controles formales propios de los sistemas institucionales basados en pesos y contrapesos. En las entidades federativas del país, los Congresos Locales no están ejerciendo su rol de vigilar el actuar de sus Ejecutivos. Específicamente, en materia de deuda pública, su función se reduce a aprobar los requerimientos solicitados por el Gobierno, sin profundizar en su función de ser los garantes del buen uso. Decenas de titulares de los Ejecutivos Locales gozan de Gobiernos con Mayorías (el partido del gobernador es la fuerza mayoritaria en el Congreso Local), por tal razón, encuentran poca resistencia de su aparato legislativo y de los órganos locales de Fiscalización para que los flujos de endeudamiento que contratan respondan a las realidades financieras y las necesidades económicas de sus entidades federativas.

Por esta razón, desde el Congreso de la Unión se está reformando el marco jurídico que impacta la actividad financiera de las entidades federativas del país. Una primera medida aprobada en la LXII legislatura del Congreso de la Unión fue la aprobación de una reforma y adición a la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de Gobierno.

Esta reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre del 2012 tiene como objetivo reducir la opacidad de los asuntos financieros a través de la armonización de la contabilidad gubernamental, con el propósito de acotar el actuar discrecional de los gobernantes locales.

Con esta reforma se dio un alto grado de coercitividad para que los Gobiernos Locales transparenten y rindan cuentas en todo lo relacionado con la política

financiera. Particularmente en lo relacionado con la deuda pública de las haciendas Sub-nacionales, se mandata a los Estados y Municipios del país para que den a conocer aspectos fundamentales como su origen y destino, los acreedores, el costo del pago del servicio, las externalidades que genera en las economías locales, entre otros aspectos necesarios para su correcta y objetiva evaluación.

El esfuerzo más reciente realizado por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión para que el Gobierno Central tenga mayor injerencia en la regulación de la deuda pública sub-nacional, está relacionado con la aprobación de la reforma Constitucional en materia de disciplina financiera para las entidades federativas, los municipios del país y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Esta reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo del 2015, aprobó entre otras medidas, que el Congreso de la Unión legisle en materia de deuda pública local, para que estas obligaciones se destinen para inversión productiva eliminando cualquier posibilidad de orientarlos al gasto corriente. Son medidas preventivas y correctivas que se instrumentan desde el ámbito de la Federación, porque tal como lo afirmó Gamboa (1997), ante una eventual quiebra financiera de las haciendas locales, el Gobierno Federal actúa como prestamista de última instancia, rescatando y asumiendo el costo fiscal del sobre-endeudamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Esta investigación analizará la problemática de la deuda pública sub-nacional desde un enfoque economicista, relacionado con la alta dependencia financiera que tienen las haciendas públicas locales de las transferencias que reciben del Gobierno Central, por formar parte del pacto fiscal federal.

El objetivo es analizar en el marco del sistema de coordinación fiscal vigente en México, la trayectoria que ha seguido el endeudamiento público de las entidades federativas en los últimos 15 años, poniendo especial énfasis en el impacto que ha generado en las finanzas públicas locales la actual distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de Gobierno y, en los mecanismos de resarcimiento financiero del Gobierno Central hacia los Sub-nacionales, las cuales están basados en el sistema de transferencias condicionadas y no condicionadas.

Para el desarrollo de esta investigación se realizaron siete apartados, los cuales se explican brevemente:

En el primero, se revisa la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*, a partir de la cual, se hace un análisis taxonómico de los factores productivos que gravan la Autoridad Central y las Locales, siendo el factor de movilidad y su impacto recaudatorio medido por la elasticidad-ingreso, los dos rasgos más importantes para distribuir las potestades tributarias entre los diferentes niveles de Gobierno. Adicionalmente, se desarrolla un marco conceptual relacionado con las transferencias que los Gobiernos Centrales ceden a los locales, las cuales se clasifican en no condicionadas (*block grants*), condicionadas (*categorical grants*), y

como parte de esta última, se encuentran los aportes con contrapartida (*matching grants*).

En el segundo y tercer apartado se exponen *lato sensu* nuestro federalismo fiscal desde un enfoque sistémico, se identifican las fuentes de recaudación de los recursos participables y los mecanismos para distribuirlos entre los tres niveles de Gobierno.

Respecto a las fuentes, en el segundo apartado se analizan los antecedentes constitucionales que reglamenta la distribución de las potestades recaudatorias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; se explica *grosso modo* el sistema de coordinación fiscal, poniendo especial énfasis en las características de los gravámenes que cobran cada uno de los niveles de Gobierno. Una vez que se obtienen los ingresos participables, en el tercer capítulo, se analizan los mecanismos de distribución, a través del sistema de transferencias que son de dos tipos: las no condicionadas, conformadas por las participaciones federales e incentivos económicos y las condicionadas que corresponden a las aportaciones federales.

En el cuarto, se examina estadísticamente la taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas, con el objeto de estimar los índices de dependencia financiera que tienen las haciendas locales de las transferencias intergubernamentales, identificando los efectos nocivos que éste fenómeno ha acarreado en lo referente a la recaudación de los ingresos propios de las administraciones locales.

En el quinto, se hace un análisis jurídico, conceptual y taxonómico de la deuda pública de las entidades federativas. Asimismo, se expone estadísticamente su evolución desde el año 2000 al 2014, medido en millones de pesos corrientes (nominales) y constantes a precios de 2008 (reales), como proporción del producto interno bruto (PIB) y de las participaciones federales. Se identifican las entidades que tienen los índices más altos de endeudamiento.

En el sexto, se desarrolla un análisis macroeconómico de correlación de variables fiscales, con el propósito de identificar si las variaciones de la deuda pública de las entidades federativas responden al comportamiento del ciclo económico de nuestro país.

En el séptimo, se realiza un análisis del trabajo legislativo realizado por el Congreso de la Unión en materia de armonización contable y disciplina financiera, para identificar las medidas de transparencia, rendición de cuentas y control de la deuda pública de las haciendas públicas locales aplicadas desde la esfera de la Federación.

## Resumen Ejecutivo

En México, las Autoridades Sub-nacionales obtienen sus ingresos para financiar la provisión de bienes y servicios públicos de tres fuentes: el sistema de transferencias que provienen de la Federación; los ingresos propios tributarios y no tributarios que recaudan de su sistema impositivo; y el financiamiento público que obtienen a través del sistema financiero interno.

Un rasgo del federalismo fiscal en México es la alta dependencia financiera que las haciendas locales tienen de las transferencias provenientes del Gobierno Federal, las cuales pueden ser no condicionadas (se asignan a las entidades federativas a través del sistema de participaciones) y condicionadas (cuya entrega se formalizó a partir de 1997 a través del sistema de aportaciones).

Así, dada la estructura del sistema recaudatorio local, entre el 2000 al 2012 los ingresos transferidos a las haciendas públicas sub-nacionales por el Gobierno Central pasaron de 376 mil 648.06 millones de pesos (mdp) a 1 billón 277 mil 126.67 mdp. Para este mismo periodo, los ingresos propios aumentaron de 66 mil 781.73 mdp a 229 mil 820.92 mdp y los financiamientos de 7 mil 841.43 mdp a 74 mil 557.08 mdp.

Esta distribución en los ingresos de las haciendas públicas locales es la principal causa de la alta dependencia financiera, la cual entre el periodo 2000-2012 se estimó en 80% en promedio. Particularmente, en el año 2000 fue de 83.46%, en el 2001 registró el nivel más alto durante este periodo, siendo de 84.80% y en el 2012 fue del 80.75%.

Por entidad federativa, Guerrero tuvo la tasa más alta de dependencia financiera en el 2012, estimándose en 95.55%, San Luis Potosí fue del 94.46%, Chiapas del 94.40%, Nayarit del 94.29% y Tabasco del 94.04%. Por el contrario, las entidades federativas que tuvieron un reducido índice de dependencia financiera fueron el Distrito Federal con el 53.33%, Veracruz con el 69.01%, Chihuahua con el 81.15%, Tlaxcala con el 82.45% y Nuevo León con el 85.37%.

Una explicación del incremento de la deuda pública de las entidades federativas del país es porque han mantenido ingresos recurrentes constantes a lo largo del tiempo, por el contrario los gasto recurrentes y no recurrentes se han incrementado, lo que se traduce en mayores compromisos de los Gobiernos con su población.

Este desequilibrio financiero entre ingreso y gasto recurrentes ha favorecido “el problema de los comunes” o de “sobreendeudamiento” o “sobregasto”, que se presenta en un contexto de excesiva dependencia de las transferencias que tienen los Gobiernos Sub-nacionales de la Autoridad Central, particularmente en los países federados con alta autonomía política como es el caso de México.

En pesos corrientes, el saldo acumulado nominal del flujo de financiamiento público de los estados del país y el Distrito Federal pasó de 90 mil 731.30 mdp en el año 2000 a 509 mil 690.30 mdp al cierre del 2014.

En el análisis de la deuda pública por entidad federativa, se observa que en términos nominales, en el año 2014, el Distrito Federal fue la administración local más endeudada con 66 mil 881.5 mdp, le siguen en orden de importancia, Nuevo León con 61 mil 179.6 mdp, Chihuahua con 41 mil 894.3 mdp, Veracruz con 41 mil 355.0 mdp y el Estado de México con 39 mil 507.3 mdp. Las cinco entidades federativas menos endeudadas fueron Tlaxcala que no ha usado este instrumento, Querétaro con 1 mil 678.5 mdp; Campeche con 1 mil 728.6 mdp, BCS con 2 mil 380.4 mdp y Yucatán con 2 mil 445.1 mdp.

Sin embargo, cuando este endeudamiento se mide como proporción de la actividad económica, las conclusiones se modifican sensiblemente: Chihuahua es el estado que tiene el mayor endeudamiento como proporción de su PIB, representa el 9.2%, le siguen Quintana Roo con el 8.6%, Chiapas con el 6.8%, Coahuila con el 6.5% y Nayarit con el 5.9%. Las cinco entidades que tienen una menor participación de su financiamiento en su actividad económico son Tlaxcala que es equivalente al 0%, Campeche con el 0.2%, Querétaro con con el 0.5%, Tabasco con el 0.9% y Yucatán con el 1%.

Finalmente, la relación deuda/participaciones es un indicador sensible para conocer el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas locales, por dos razones: Primero, porque la contratación de deuda se está avalando con estas transferencias; y segundo, porque en la medida que se destinen para hacer frente a los compromisos contraídos por la deuda, se reduce la capacidad financiera de las Autoridades Locales.

Actualmente existen 8 estados cuyas haciendas públicas locales tienen altos riesgos financieros, porque el monto acumulado de su deuda es superior a las participaciones que reciben de la Federación. Para Quintana Roo representa el 277.5%, para Coahuila el 248.8%, para Chihuahua el 242%, para Nuevo León el 228%, para Veracruz el 120.1%, para Sonora el 115.4%, para Nayarit el 108.8% y para el Distrito Federal el 105%.

## 1. Teoría Normativa del Federalismo Fiscal

En los Gobiernos Nacionales predominan dos formas de organización y distribución territorial del poder: los regímenes unitarios y los federados. De acuerdo con Casar (2010, p. 142), el primero tienen un solo órgano de Gobierno (el central), que concentra las principales facultades, funciones y decisiones en el territorio incluyendo los recursos públicos del Estado. Lo anterior no significa que los Gobiernos unitarios no cuenten con divisiones sub-nacionales, sin embargo, estas se definen como unidades administrativas que no tienen autonomía política y financiera, porque las partes en que se divide la nación únicamente poseen los derechos que el Gobierno Central decide delegarles.

En contraste, agrega Casar, los sistemas federales se componen de entidades soberanas y autónomas que, por decisión propia, forman parte de una entidad política mayor que las une, haciendo coexistir dos órdenes de Gobierno y combinar dos soberanías. Desde su origen histórico existen modelos donde el gobierno unitario cede facultades a los estados, por el contrario, si se trata de comunidades políticas o territorios que deciden unirse y formar una nación, éstos ceden facultades (normalmente limitadas) en favor del Gobierno Central.

Uno de los aspectos importantes del estudio de los regímenes unitarios o federados, está relacionado con la distribución de las potestades fiscales de sus haciendas públicas, comúnmente llamado "federalismo fiscal", que es definido por la Comisión Económica para América Latina (1993, p. 8) como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la Administración Nacional o Central de un determinado Estado, hacia las Administraciones Sub-nacionales Estatales y Municipales en los países federales, (...). En este marco, se presenta un proceso de descentralización de las finanzas públicas, esto ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub-nacional, y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel Central.

Una de las aportaciones más importantes de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal* está relacionada con la taxonomía en materia de potestades tributarias entre el Gobierno Central con las Autoridades Sub-nacionales, a partir de los criterios de movilidad de los factores de la producción, lo que permite definir los gravámenes que recauda cada nivel de Gobierno. En este sentido, se establece un sistema de coordinación para evitar la concurrencia tributaria entre la Autoridad Central y las Locales.

Para Sempere y Sobarzo (1998, p. 22), Gómez (2011, p. 14) y Trujillo (2008, pp. 458-459), los factores de la producción de alta movilidad como el trabajo y el capital, así como el consumo deben ser gravados por el Gobierno Central, para evitar distorsiones en la movilidad de los factores de la producción. Complementariamente, aquellos que son de poca o nula movilidad como la tierra y los bienes inmuebles, pueden y deben ser gravados por los Gobiernos Locales.

Merino (2001, p. 148), citando a Shah (1994), afirma que la eficiencia económica sugiere que los recursos naturales sean gravados por el Gobierno Central, a pesar de ser inmóviles, porque su distribución no uniforme a lo largo del territorio puede exacerbar las desigualdades interregionales, distorsionar las decisiones de localización al inducir la migración hacia zonas ricas en recursos o inducir a su explotación de manera ineficiente.

Dada esta taxonomía, los impuestos sobre la renta que gravan el capital y el trabajo deben ser asignados al Gobierno Central, ya que son buenos instrumentos de redistribución del ingreso y para la estabilización macroeconómica; el impuesto sobre el consumo general y los especiales también deben ser recaudados por este nivel de Gobierno porque su administración implica economías de escala; los derechos por la explotación de los recursos naturales deben correr a cargo de la Autoridad Central para evitar profundizar los desequilibrios regionales. Por su parte, los impuestos que recaen sobre la propiedad inmobiliaria, que carecen de movilidad, deben ser recaudados por los Gobiernos Locales.

La idea que subyace en los planteamientos asociados con la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de Gobierno, en función de la movilidad de los factores de la producción, es evitar dos distorsiones que impactan negativamente la eficiencia económica: la doble tributación que entorpezca la libre movilidad de los factores móviles y de los bienes y servicios; así como, impedir la práctica de arbitraje en la aplicación de las tasas impositivas, es decir, que una jurisdicción aumente su competitividad con respecto a otra a partir de un diferencial de tasas. Ambas prácticas reducen la productividad recaudatoria de cada uno de los gravámenes que conforman el sistema impositivo central y local.

Cuando los Gobiernos Sub-nacionales adoptan el sistema de coordinación en materia de recaudación, expresamente renuncian a la potestad de cobrar determinados impuestos en sus jurisdicciones territoriales, cediéndoselas a la Autoridad Central. A cambio, serán resarcidos financieramente por los Gobiernos Nacionales, bajo los criterios de equidad y proporcionalidad, a través del sistema de transferencias intergubernamentales (*intergovernmental transfers*).

Trujillo (*op cit*, pp. 463-464), citando a Oates (1977) y a Piffano (1998), establece que desde la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal* se han elaborado reglas sobre la estructura de las transferencias, distinguiendo dos grandes tipos:

- ❑ Las no condicionadas (*block grants*): que son de libre asignación por parte del receptor, cuya justificación reside en cuestiones de equidad. Son transferencias de nivelación o igualación, dirigidas de las jurisdicciones más ricas hacia las más pobres, que presentan grandes carencias en los servicios sociales o bases tributarias muy débiles, con el propósito de cumplir con el objetivo de redistribución del ingreso en la sociedad.

- ❑ Las condicionadas (*categorical grants*): son transferencias específicas que el Gobierno Central debe asignar para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Este tipo de aportes se justifica con el argumento de subsidiar a los individuos cuyas actividades generan externalidades positivas, pues esto induce a internalizar los beneficios producidos a terceros, y de esta misma forma el Gobierno Local tendrá en cuenta los beneficios generados a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de su decisión.

Los aportes *específicos* y *compensatorios* también deben emplearse para el financiamiento de programas que afecten bienes o servicios prioritarios, por lo que éstos se constituyen en aportes aplicados en su totalidad tan sólo a determinados usos, según las restricciones impuestas por la entidad transferente. Si lo que se busca es incrementar la disponibilidad de una categoría concreta de un bien público, como educación y salud, los aportes condicionados son más idóneos que los aportes generales o no específicos.

Dentro de los aportes condicionados, se encuentran las que son con contrapartida (*matching grants*), los cuales actúan como un incentivo para el sector público local y se justifican en el principio de escasez de los recursos y por la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento. De acuerdo con Wiesner (1992, p. 61) los aportes con contrapartida simpatizan por dos objetivos, primero buscar un esfuerzo fiscal propio, y segundo hacer más transparente la *accountability* (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical. De esta forma, las transferencias tendrán un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuirán al desarrollo institucional y político de los Gobiernos Locales.

Piffano (1999, pp. 14-15), observó que en la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de Gobiernos, los impuestos que son asignables al Gobierno Central resultan ser de alta flexibilidad en la elasticidad-ingreso, constituyen la mayor base cuantitativa de la recaudación nacional. Las potestades reservadas para los gobiernos locales son menos elásticas respecto a cambios en el nivel de actividad o del ingreso. El resultado es un esquema centralizado en materia recaudatoria, que limita la capacidad de generación de ingresos propios a los Gobiernos locales, situación que se resuelve a través del sistema de transferencias verticales (del Gobierno Central a los Sub-nacionales), lo cual conlleva a una fuerte dependencia de éstos últimos, respecto al financiamiento de sus gastos con recursos provenientes de los impuestos nacionales.

Trujillo (*op cit*, p. 461) en lo relacionado con la asignación de funciones y distribución de atribuciones fiscales entre los distintos niveles de Gobierno, afirma que es uno de los problemas más complejos, dada la existencia de grandes diferencias de carácter económico, político, institucional y hasta demográfico entre las distintas jurisdicciones que integran el sector público local.

Citando a Wiesner (1992), agrega que se pueden presentar dos tipos de situaciones que representen dichas disparidades: una de “desequilibrio fiscal vertical”, en la cual

las transferencias asignadas legalmente a cada nivel jurisdiccional no alcanzan a cubrir las responsabilidades de gasto, o los sobrepasan considerablemente. Y otra de “desequilibrio horizontal” dado que no todos los niveles sub-nacionales son iguales y presentan necesidades y capacidades distintas, por lo que no puede proveer a sus habitantes la misma cantidad y calidad de servicios sobre la base de niveles impositivos comparables entre las diferentes jurisdicciones.

Raich (2004, p. 398) afirma que existe una complejidad teórica para establecer una clara relación entre la asignación de transferencias y el esfuerzo fiscal de los Gobiernos Sub-nacionales, porque existen dos tesis sobre el impacto que las transferencias tienen en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales:

- La primera explicación tiene su origen en el supuesto racional de la maximización del beneficio, se denomina “modelo racional” o de “pereza fiscal”, de acuerdo con este planteamiento, el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los Gobiernos Locales, porque dan origen a un efecto de desincentivo a la recaudación, pues éstos “se esfuerzan lo menos y obtienen lo más”, es decir, actúan “racionalmente” porque prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos que implica la recaudación propia de tributos.
- La segunda explicación se conoce como el efecto *flypaper*, tiene su base en el principio de los Gobiernos receptores de las transferencias utilizan estos recursos para el propósito que les fueron otorgado. El aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, por el contrario aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción en que aumentan las transferencias, ya que efecto, éstas se asignan a los objetivos para los que fueron otorgadas. De acuerdo con esta explicación, el gasto de los Gobiernos Locales es más sensible al aumento de los recursos, que al incremento de los ingresos privados de la jurisdicción.

Para Cabrero y Carrera (2004, p.349), uno de los problemas asociadas con la excesiva dependencia de las transferencias que tienen los Gobiernos Sub-nacionales, es que si estas últimas no se han diseñado adecuadamente puede conducir al “problema de comunes”: esto ocurre cuando los Gobiernos Sub-nacionales no cubren el costo total de sus programas, los cuales son financiados con recursos de otros niveles de Gobierno, con el dinero de otras jurisdicciones. El problema de los comunes puede ser más serio sí además los gobiernos locales tienen una mayor capacidad para adquirir préstamos. Esta situación generalmente conduce a un sobreendeudamiento y a un sobregasto, obligando al Gobierno Central a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus deudas. Agregan que es más difícil para los gobiernos nacionales controlar el endeudamiento de los Gobiernos Sub-nacionales, cuando éstos últimos tienen una considerable autonomía política.

Sobre este punto, Ter-Minassian (1997, p. 7), apunta que en los países federales, donde la soberanía de los estados miembros está garantizada por la *Constitución*, o donde estos estados cuentan, en todo caso, con una autonomía mucho mayor

que en los países unitarios, el Gobierno Central quizá no tenga facultades legales para fijar límites al déficit presupuestario de los Gobiernos Sub-nacionales.

## **2. Distribución de las Potestades Tributarias entre los Niveles de Gobierno**

Tomando como base el modelo de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*, se desarrollaran los antecedentes constitucionales de la concurrencia tributaria y el actual diseño del sistema de coordinación fiscal vigente desde 1980, a través del cual se asignan las potestades tributarias entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.

### **2.1. Marco Constitucional de las Potestades Tributarias**

La revisión histórica del marco constitucional en materia impositiva desde el México independiente hasta la actualidad, nos permite afirmar que *la Constitución General de la República* no delimitó entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas. Por el contrario, el régimen vigente desde la primera *constitución de 1824* hasta la de *1917*, con excepción de la *Constitución centralista de 1836*, establecen lo que en la jurisprudencia y en la doctrina constitucional se ha denominado *concurrencia* entre los poderes tributarios en los diferentes niveles de Gobierno.

En materia de concurrencia, Carbonell (1998: p. 89) establece que: “excepcionalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer, en determinadas materias, una concurrencia entre las Autoridades Federales y las Estatales -lo que se ha llamado por Zagrebelsky “paralelismo de las competencias” son las llamadas facultades coincidentes o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados. Lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes, *la Constitución* ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de Gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no quede en manos de un solo nivel gubernativo, sino que participen autoridades con competencias territoriales de distinto alcance; en consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las Autoridades Locales y Regionales (...)”.

Específicamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002: p. 1042), determinó que:

“(...) en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el

que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.

Antes de continuar, es importante precisar que el análisis de antecedentes constitucionales que se realiza en este apartado y que incluye los artículos del *Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y de las Constituciones de 1824, 1836 y 1857*, se obtuvieron de la obra clásica de Felipe Tena Ramírez (1999).

En el *artículo 13, fracción VIII del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824*, se establecen las facultades de concurrencia de la Federación y los Estados en materia impositiva: “Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Legislativo”. Esta fue la base de la concurrencia impositiva, que se complementaba con el contenido del *artículo 28 de esta Acta* que establecía una concurrencia condicionada, al determinar que ningún Estado, sin consentimiento del Congreso General, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, mientras la ley no regule como deban hacerlo.

Como se puede observar, la concurrencia se podría presentar bajo la hipótesis de que el Congreso General tendría que consentir a los Estados para imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Por su parte, el *artículo 50, fracción VIII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824*, establece entre las facultades exclusivas del Congreso General fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno. La concurrencia condicionada para los Estados al consentimiento del Congreso Federal, también estaban regulados en los mismos términos, en la *Constitución de 1824*, específicamente en el *artículo 162 fracción II*.

*Respecto a las Bases Constitucionales de la República Mexicana*, publicada el 30 de diciembre de 1836, conocida como *la Constitución de 1836*, la cual se conformó de *Siete Leyes*, tiene como principal característica su carácter centralista, y por su naturaleza, acabó con el sistema federal creado en la *Constitución de 1824*. En este sentido, es importante retomar el planteamiento realizado por Carbonell (*Op cit*: p. 81) quién afirma que durante el siglo XIX, el federalismo mexicano sufrió, como casi todas las demás instituciones del país, varias crisis de anarquía. Tanto el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales, dieron lugar a importantes exigencias para revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo.

Entre los rasgos distintivos de la *Constitución Centralista de 1836* está la conformación del Supremo Poder Conservador, a quien todo se subordinaba. En el *artículo 12 de la Segunda Ley* se establecían sus atribuciones, específicamente en la *fracción X* se regulaba su capacidad ilimitada de vetar u observar los trabajos del

Legislativo, puesto que estaba facultado para dar o negar la sanción a las reformas constitucionales que acordara el Congreso. Por su parte, el *artículo 15* se establecía que toda declaración y disposición de dicho Supremo Poder Conservador, debía ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas a quién se dirija y corresponda la ejecución. La formal desobediencia se calificaba como crimen de alta traición.

Adicionalmente, *la Sexta Ley* abroga la organización territorial conformada por la Federación y los Estados, tal como se establecía en *la Constitución de 1824*, donde la nación mexicana adoptaba para su Gobierno la forma de república representativa, popular y federal. En su lugar, de acuerdo con diversos artículos de *la Sexta Ley*, la República se divide en departamentos, los cuales estarán a cargo de los gobernadores quienes estaban a sujeción del Gobierno General. Adicionalmente, los departamentos se dividían en distritos y éstos en partidos. En esta cadena de mandos, la autoridad superior nombraba a la inferior, siendo a ésta a quién se le rendía obediencia.

Asimismo, en cada departamento existía una junta departamental, la cual, sin reunir las características de un Congreso Local, hacía funciones legislativas que eran restringidas, siendo una de ellas la de iniciar leyes relativas a impuestos, de conformidad con el *artículo 14, fracción I de la Sexta Ley*. En materia impositiva, se abrogó el principio de concurrencia tributaria, y en congruencia con el carácter centralista de esta *Constitución*, en el *artículo 44, fracción III de la Tercera Ley* se estableció que corresponde al Congreso General exclusivamente decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

Complementariamente, en el *artículo 15, fracción I de la Sexta Ley* se restringió expresamente a los gobernadores y a las juntas departamentales para imponer contribuciones, ni con el título de arbitrios ni con cualquier otro, sino en los términos expresados por esta Ley, ni destinarlas o otros objetos que los señalados por la misma.

Como podemos observar, el arreglo institucional en materia impositiva era centralista, porque era una facultad exclusiva del Congreso General imponer las contribuciones que debían cubrir los gastos, por su parte, las juntas departamentales solo tenían derecho de iniciativa en materia de impuestos, las cuales eran aprobadas en el Congreso General, en tanto que los gobernadores y las juntas gubernamentales estaban impedidas de imponer contribuciones ni definir el destino del gasto, la cual corría a cargo también del Congreso General.

*La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada el 5 de febrero de 1857* tuvo como uno de sus principales objetivos restituir el conjunto de instituciones federalistas que *la Constitución de 1836* prácticamente engulló y las cuales ha mantenido la *Constitución de 1917*. Adoptando en su *artículo 40* en relación con el *109* la división territorial y el régimen de Gobierno contenida en la

*Constitución de 1824*, dándole a la república, entre otros atributos, la de ser federal, además de reincorporar la figura de los estados que conforman nuestra federación.

*El artículo 40 de la Constitución de 1857* 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, establecidas según los principios de esta ley fundamental”. Por su parte, el artículo 109 establece que “los estados adoptarán por su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

En materia tributaria, *la Constitución de 1857* al igual que la de *1824*, retoma el federalismo en materia de impuestos a través del principio de las facultades concurrentes, lo que implica que nuevamente dos o más niveles de Gobierno puedan actuar respecto de una misma materia, en este caso en la imposición de la carga fiscal que los individuos deben pagar para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación.

La concurrencia impositiva quedó expresada en el *artículo 72, fracción VII, de la Constitución de 1857* que establece como facultades del Congreso “aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlas”.

Adicionalmente, al igual que *la Constitución de 1824, en el artículo 112, fracción I* se reconsideró la concurrencia tributaria condicionada para los Estados al consentimiento del Congreso Federal, al establecerse que ningún Estado podía imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, sin consentimiento del Congreso General.

Por lo tanto, ni el *Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, ni las Constituciones Federalistas del 4 de octubre de 1824, la del 5 de febrero de 1857* y como se observará posteriormente, *la del 5 de febrero de 1917*, limitaron en modo alguno la facultad del Congreso General para decretar contribuciones sobre cualquiera fuente de contribución con el objeto de financiar el gasto público de la Federación.

De manera específica, la Federación estaba en posibilidades de gravar las fuentes de ingreso o de consumo o las bases directas o indirectas, para cubrir su gasto público, simultáneamente con los Estados del país, esto porque el principio de concurrencia impositiva no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y la de los Estados.

Sin embargo, como establece Serna (2009: pp. 282-283), la adopción de dicho régimen de concurrencia no obedeció a la casualidad, sino que respondió a un propósito deliberado. En efecto, al debatir sobre la fórmula de distribución de competencias en materia tributaria, el Constituyente de 1857 tuvo a la vista dos opciones: la primera de ellas consistió en establecer con precisión cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a las entidades federativas; la segunda descansó en la idea de no establecer una delimitación de campos impositivos, sino

en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de Gobierno pudieran establecer los impuestos que fueran necesarios para cubrir sus respectivos presupuestos de gastos. Teniendo en cuenta la primera opción, el proyecto de Constitución de [1857] estableció en su artículo 120 la siguiente fórmula: “Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos”.

De acuerdo con Serna (*Ídem*), se decidió establecer una clasificación de contribuciones que permitiría definir cuáles corresponderían a la Federación y cuáles a los estados. Sin embargo, la fórmula no prosperó, dado que los diputados constituyentes Moreno, Prieto y Cerqueda impugnaron el texto, alegando la dificultad y peligro de la reforma hacendaria inmediata. Eventualmente, la disposición fue rechazada por 55 votos contra 24 en la sesión del 14 de noviembre de 1856. Quedó entonces consagrada la segunda opción que, según Flores Zavala, siguió el modelo de *la Constitución de los Estados Unidos*, misma que tampoco establece una delimitación precisa de campos tributarios de la Unión y de los estados. El eje de este diseño se encontró en *la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857*, según la cual el Congreso de la Unión tenía facultad “Para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.

El diseño institucional en materia tributaria se torna más complejo en *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917* y sus diversas reformas. A casi cien años de existencia de la actual *Carta Magna*, en el texto vigente encontramos diversos artículos que otorgan potestades tributarias a los dos niveles de Gobierno.

Respecto a este sistema constitucional de competencias en materia de impuestos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011: p. 60), mediante jurisprudencia, se ha pronunciado, afirmando que “Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a la materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (*artículos 73, fracción VII, y 124*); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (*artículo 73, fracción XXIX*) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (*artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118*)”.

Este entramado de competencias concurrentes en materia tributaria a nivel constitucional, estableció endebles campos limítrofes en materia impositiva entre la Federación y los Estados, lo que condujo a una situación de anarquía fiscal materializados en problemas de doble o múltiple tributación, empezándose a recomponer con la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales y la entrada en vigor de la *Ley de Coordinación Fiscal de 1980*.

Adicionalmente, e interpretando las normas constitucionales *lato sensu*, observamos que el Gobierno Federal no tiene ninguna limitación constitucional en

cuanto a las materias sobre las cuales puede imponer gravámenes, puesto que la *fracción VII, del artículo 73* establece que el Congreso de la Unión tiene el poder irrestricto para establecer las contribuciones que considere necesarias para cubrir el presupuesto federal.

Adicionalmente, *el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución* otorga la potestad exclusiva de tributación a la Federación en materia de comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (minería y petróleo) comprendidos en los artículo 25 y 27 de la Constitución; instituciones de crédito y compañías de seguros; servicios concesionados o administrados directamente por el Gobierno Federal (vías generales de comunicación, radio y televisión); impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrado, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillo y fósforo, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Asimismo, existen potestades tributarias a favor de la Federación por prohibición expresa a las entidades federativas, en lo que respecta al *artículo 117, fracciones II y VII* relacionadas con el uso de emisiones de monedas, timbres o estampillas o procesos alcabalatorios. Las facultades concurrentes de la Federación con los estados en materia tributaria se da con base en la potestad otorgada al Congreso de la Unión en el *artículo 73 Constitucional, fracción VII*.

En lo referente a la potestad tributaria de los Estados, esta radica en el *artículo 124*, al indicar que “todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”, es decir, es una facultad residual.

Esparza Ortiz (n.d: p.18) citando a otros juristas como Sergio Francisco De La Garza y Luis Humberto Delgadillo, realiza una importante interpretación sobre el artículo 124, afirmando que se debe entender que se refiere a otras materias, distintas a la tributación, ya que la potestad tributaria de los Estados está fundado en el *artículo 40*, esto es, está fundamentado en la autonomía o soberanía de los Estados, dado que es principio general, que donde hay soberanía hay poder o potestad de tributación, y viceversa.

Agrega que tratándose de facultades constitucionales, las atribuciones de la Federación y de los Estados deben estar de manera expresa, en el *artículo 124* y en el *40 de la Constitución*, de ambos se debe desprender la facultad otorgada para las entidades federativas de imponer contribuciones, en tanto no sean facultades exclusivas de la Federación, así como también, que no estén prohibidas expresamente para los Estados.

Sobre este aspecto particular relacionado con las facultades en materia impositiva entre la Federación y los Estados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1977: p.113), en tesis aislada concluyó que: “Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se

debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por sus leyes locales. En cambio, a los Estados si les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución (...).”.

Como se infiere de la citada tesis aislada, y en congruencia con la interpretación realizada por Esparza Ortiz, a diferencia de la potestad tributaria federal, la estatal si tiene limitaciones, en virtud, de que *la Constitución* establece un sistema de concurrencia entre ambos en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados, contenidas en los *artículos 117 y 118 de la Constitución Política Mexicana*, las cuales prohíben gravar el tránsito de las personas o cosas que cruzan por sus territorios; gravar la entrada o salida de mercancías de sus territorios en materia de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la circulación o el consumo de mercancías nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales, que requiera inspección o registro de bultos o requiera documentación que acompañe las mercancías; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías, acuñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.

En lo referente a las potestades tributarias de los municipios, éstas se establecieron en el *artículo 115, fracción IV constitucional*, las cuales están relacionadas con la propiedad inmobiliaria:

“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”.

La redacción de este artículo constitucional elimina la concurrencia impositiva de los municipios con los otros dos niveles de Gobierno, porque la recaudación de las contribuciones y las tasas adicionales que genera el impuesto predial se destinan exclusivamente para el último nivel de Gobierno, tal como lo establece Serna (*Op cit.* p. 282), en su análisis sobre las potestades tributaria entre las tres jurisdicciones territoriales: “No sucede así con los impuestos que corresponden a los municipios,

ya que desde la reforma constitucional de 1983, quedó establecido que a ellos corresponden las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial)”.

Sin embargo, la problemática municipal no está vinculada con la concurrencia tributaria, ésta radica en la carencia de autonomía financiera, debido a que no tienen facultades para imponer contribuciones a sus gobernados, encontrándose supeditados en lo referente a su recaudación a las Legislaturas de los Estados o al Gobierno Federal.

Esparza Ortiz (*Op cit.* p.19) establece que la potestad tributaria municipal corre a cargo del Gobierno del Estado, por conducto de su Poder Legislativo, al establecer sus contribuciones y otros ingresos a su favor para atender sus necesidades sociales, es por ello que no puede hablarse de autonomía hacendaria, ni de municipio libre; dicha autonomía no es absoluta, está subordinada a los principios y objetivos del Estado. En la actualidad no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, facultad reservada a la legislatura o Congreso del Estado al que pertenece.

Se ha analizado el marco constitucional mexicano en materia tributaria desde la Constitución de 1824 hasta la vigente promulgada en 1917, observando el grado de complejidad del arreglo institucional, el cual está sustentado en un sistema de facultades concurrentes ilimitadas para la Federación y limitada para los Estados, en tanto, los municipios actualmente cuentan con la exclusividad en la recaudación del impuesto predial, aunque carecen de autonomía financiera y de potestades para imponer impuestos y determinar sus tasas, funciones que corren a cargo de las legislaturas de sus respectivos Estados.

Una reflexión adicional, a juzgar por los acontecimientos históricos, nos lleva a concluir que el sistema de potestades concurrentes logró que la Federación gradualmente ganara mayores espacios en materia de recaudación impositiva sobre los Estados del país, revertiendo la tendencia histórica, puesto que en los orígenes del México independiente el Gobierno Central financiaba sus necesidades de gasto con fuentes estatales. Actualmente las haciendas públicas locales tienen una marcada dependencia financiera de las transferencias del Gobierno Federal.

En términos de Piffano, este proceso se alcanzó debido a que el sistema de concurrencia impositiva le proporcionó potestades ilimitadas a la Federación, arrojándose el conjunto de impuestos directos e indirectos con las bases y tasas contributivas más altas, que inciden sobre el factor trabajo, sobre el consumo y sobre los principales recursos naturales de las diferentes regiones del país.

Por el contrario, las potestades tributarias de los Estados del país son prácticamente residuales con respecto a las Federales, aunque están facultados para afectar la misma materia tributaria del Gobierno Central, el arreglo institucional que tuvo como objetivo eliminar la anarquía fiscal (doble o múltiple tributación), replegó a esta última jurisdicción territorial al cobro de gravámenes con una baja base y tasa tributaria.

Esta desigual distribución de potestades tributarias basada en el sistema de concurrencia impositiva ha tenido como consecuencia un predominio en el volumen de recaudación Federal sobre los Estados, llevando a una marcada dependencia financiera que las haciendas públicas locales tienen de los recursos provenientes de la Autoridad Central, en tanto, los municipios, al carecer de facultades para imponer gravámenes y fijar las tasas, dependen en alta proporción de los ingresos que le transfieren el Gobierno Central y el Estatal.

En la medida que la Federación se apropió gradualmente de las principales fuentes de ingreso tributarias del país, evidenció los problemas que trae consigo un esquema donde existe más de un centro de decisión fiscal, puesto que nuestro modelo fiscal de *jure* es federalista, aunque de *facto* predomina un centralismo hacendario, debido a los estados han quedado subordinados al poder fiscal de la Federación.

Para concluir este análisis constitucional, se expone y describe en un cuadro comparativo, el texto vigente de los artículos constitucionales que actualmente conforman el sistema de concurrencia impositiva en nuestro país.

Cuadro No. 1. Facultades tributarias identificadas para la Federación, las entidades federativas y los municipios.		
Tipo de Facultad	Artículo Constitucional	Observaciones
Concurrente para la Federación y las entidades federativas.	<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:  <b>VII.</b> Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.	Impone facultades ilimitadas a la Federación en materia tributaria y no limita a los Estados para que graven materias reservadas a la Federación.
Exclusivas para la Federación.	<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:  <b>XXIX.</b> Para establecer contribuciones:	Delimita las contribuciones que son exclusivas para la Federación, las cuales son otorgadas a través del Congreso de la Unión.

	<p><b>1o.</b> Sobre el comercio exterior;</p> <p><b>2o.</b> Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;</p> <p><b>3o.</b> Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;</p> <p><b>4o.</b> Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y</p> <p><b>5o.</b> Especiales sobre:</p> <p><b>a)</b> Energía eléctrica;</p> <p><b>b)</b> Producción y consumo de tabacos labrados;</p> <p><b>c)</b> Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p> <p><b>d)</b> Cerillos y fósforos;</p> <p><b>e)</b> Aguardiente y productos de su fermentación; y</p> <p><b>f)</b> Explotación forestal.</p> <p><b>g)</b> Producción y consumo de cerveza.</p>	
Facultades implícitas de la Federación.	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p><b>XXX.</b> Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>	Cualquier Ley tributaria que el Congreso considere necesaria la puede expedir.
Facultades exclusivas para los municipios.	<p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p><b>IV.</b> 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:</p> <p><b>a.</b> 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.</p>	<p>Define de manera expresa que los municipios percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (predial).</p> <p>No existe la concurrencia con los otros niveles de gobierno porque se reserva la recaudación del predial exclusivamente para los municipios del país.</p>
Prohibitivas para los Estados por ser exclusivas para la Federación.	<p><b>Artículo 117.</b> Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p><b>III.</b> Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.</p> <p><b>IV.</b> Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.</p> <p><b>V.</b> Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.</p>	Los Estados tienen prohibidos expresamente realizar estas funciones para no invadir la esfera de la Federación, las cuales forman parte de sus facultades exclusivas.

	<p><b>VI.</b> Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.</p> <p><b>VII.</b> Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p><b>IX.</b> Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.</p>	
Concurrencia para la Federación y los Estados, sujeta al consentimiento del Congreso de la Unión.	<p><b>Artículo 118.</b> Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:</p> <p><b>I.</b> Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.</p>	Los estados junto con la Federación (quién si lo hace), podrían gravar a las exportaciones e importaciones, previo consentimiento del Congreso de la Unión.
Concurrentes para la Federación y las Entidades Federativas.	<b>Artículo 124.</b> Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.	La concurrencia se presenta porque ambas instancias gubernamentales pueden gravar una misma materia sin afectar la competencias que a cada quién le otorgue la Constitución o la ley secundaria.
Exclusiva de la Federación.	<b>Artículo 131.</b> Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.	El concepto “privativo” hace referencia a que solamente la Federación puede aplicar tales gravámenes, por lo tanto se excluyen a los Estados.
<b>Fuente:</b> Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes Federales Vigentes. Fecha de consulta: marzo del 2014.		

## 2.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La LCF es la norma que reglamenta los artículos constitucionales que están relacionados con el pacto fiscal federal. En su primer artículo se establece su objeto, que consiste en “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, determina 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”.

Como se puede observar, la distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de Gobierno en nuestro sistema federalista se resolvió a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

García (2006, pp. 3-4) afirma que el primero de los propósitos del SNCF fue la eliminación de la concurrencia tributaria, es decir, buscar que sobre una forma de expresión de la capacidad de pago de los contribuyentes (ingreso, consumo o riqueza) se estableciera, en lo posible, sólo un impuesto. De esta forma, la eliminación de la concurrencia impositiva fue considerada necesaria para simplificar el cumplimiento de obligaciones fiscales, para reducir los costos que dicho cumplimiento implica, para contribuir a una mejor asignación de recursos en la economía privada y para mantener la competitividad de la economía mexicana, particularmente en lo que se refiere a la tributación de carácter local.

Para Serna (2004, pp. 23-24), la esencia del SNCF consiste en que la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales...Lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado), sean establecidos y administrados por la Federación (a pesar de que no se hayan reservado de manera expresa al Congreso de la Unión en *el artículo 73, fracción XXIX constitucional*, que es donde se establece la lista de impuestos que le corresponden a la Federación).

El análisis del SNCF nos permite identificar que, desde el enfoque de la movilidad de los factores de la producción, la Federación se arrogó los gravámenes que recaen sobre los factores móviles y que tienen las bases tributarias más amplias, tal como lo observó Piffano, como son los impuestos que recaen sobre el factor trabajo y capital (sobre la renta para personas físicas y morales).

Respecto de los impuestos al ingreso o renta, García (*op cit*, pp. 5-6) señala que en la práctica este tipo de impuestos presenta dos grandes orientaciones: los que corren a cargo de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, etc.) y los que recaen sobre personas físicas (o individuos). En relación con los primeros, no existe la posibilidad de que las entidades federativas graven esta fuente. Lo anterior, debido a que *la fracción III del artículo 41 de la Ley del IVA*, establece que las entidades adheridas al SNCF no pueden mantener impuestos sobre: "(...) el activo, la utilidad o el capital de las empresas" (con la excepción, que el propio artículo 41 prevé, en materia de la imposición sobre tenencia o uso de vehículos).

En cuanto a los impuestos sobre el ingreso de personas físicas, las entidades federativas sí cuentan con potestades tributarias, con la limitante que señala el *artículo 41, fracción IV de la Ley del IVA* respecto a no gravar los "intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación".

Fuera de esta limitación, cuentan con la posibilidad, en principio, de gravar todas las restantes formas de ingreso de las personas físicas, como son: sueldos y salarios, honorarios, arrendamientos, premios de loterías, rifas y sorteos, y algunos ingresos derivados de actividades empresariales.

Sin embargo, por consideraciones de equidad fiscal y eliminación de la concurrencia impositiva, las entidades federativas han limitado la imposición sobre el ingreso de las personas físicas a prácticamente sólo tres impuestos, (sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos; y sobre el ejercicio de profesiones). La fuente más importante de los impuestos locales con los que cuentan las entidades federativas es el que recae sobre la nómina, el cual grava los pagos realizados por conceptos de remuneración al trabajo personal subordinado (sueldos y salarios).

La Federación también grava los impuestos altamente móviles y que están relacionados con el consumo general (IVA) y los impuestos especiales sobre la producción y los servicios, este último en sus diversas vertientes: gasolina y diesel para combustión automotriz, bebidas alcohólicas, cervezas, refrescos, tabacos labrados, telecomunicaciones. García Sotelo (*Íbidem*, p. 7) apunta que sólo existe un impuesto estatal al consumo, concurrente con la imposición federal (impuesto sobre hospedaje) y una serie de impuestos estatales sobre consumos específicos que gravan materias exentas del pago del IVA, tales como los impuestos a la enajenación o venta de vehículos y/o bienes muebles usados.

En cuanto a los Impuestos sobre la riqueza y el patrimonio, las posibilidades para gravar esta fuente para las entidades federativas se encuentran bastante limitadas, ya que sólo se grava la tenencia estatal, no así para los municipios, los cuales cuentan con el impuesto predial y otros impuestos inmobiliarios.

De acuerdo con García (*íbidem*, pp. 10-11), las tres principales fuentes de ingresos de los municipios del país son los siguientes:

El principal es el que recae sobre el predial, mismo que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones. Por sus características (base amplia, clara identificación, inmovilidad de la base), resulta ser una contribución idónea para ser administrada por los Gobiernos Locales y para que pueda utilizarla como medio de financiamiento de los servicios públicos municipales no individualizables.

El segundo recae sobre la adquisición de inmuebles, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la promesa de adquisición, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta etc. Este impuesto no sólo es importante como instrumento de financiamiento, sino que también es utilizado para efectos del registro de la propiedad, de ahí que sea pensado con otros propósitos extra fiscales que limitan su rendimiento.

La tercera lo constituye las contribuciones por derechos, mismos que se encuentran fuertemente limitados para los municipios derivados de la coordinación fiscal en la materia, la cual ha dejado en suspenso materias importantes de cobro, como lo son: las licencias de funcionamiento (excepto de construcción, conexiones a redes públicas de agua y alcantarillado, fraccionar o lotificar, conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos, establecimientos de enajenación de bebidas alcohólicas, y anuncios en vía pública), registros (excepto registro civil, de la propiedad y del comercio), uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma (excepto derechos de estacionamiento de vehículos y uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios) y actos de inspección y vigilancia.

### **3. Sistema de Transferencias Intergubernamentales**

Después de definir los criterios de coordinación fiscal para distribuir las potestades tributarias entre los tres niveles de Gobierno, se determinan los mecanismos de resarcimiento financiero, vía el sistema de transferencias, donde la Federación asigna ingresos participables recaudados a las haciendas públicas locales.

El sistema de transferencias en México conforman el gasto federalizado, el cual se define como: la asignación de recursos condicionados y no condicionados, que el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas y los municipios del país, en el marco del pacto fiscal federal y de la política de descentralización administrativa y financiera, para que las Autoridades Locales provean los bienes y servicios que son exclusivos de su jurisdicción o son concurrentes con la Federación, tales como la educación, la salud, la infraestructura social básica, la seguridad pública, entre otros.

El sistema de transferencias en México *stricto sensu* se conforma de dos grandes bloques: las participaciones federales e incentivos económicos, que son recursos no condicionados que el Gobierno Federal transfiere a las Entidades Federativas del país; y el sistema de aportaciones federales, que son recursos condicionados al logro de ciertas metas y objetivos relacionados con la provisión de bienes y servicios públicos concurrentes entre dos o más niveles de Gobierno.

#### **3.1. Naturaleza, Marco Normativo y Taxonómico de las Transferencias no Condicionadas**

Las participaciones federales y los incentivos económicos son transferencias no condicionadas que la Federación resarce a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el marco del federalismo fiscal. Por su connotación, el Gobierno Federal no determina su destino del gasto, son las Autoridades Locales las que definen la provisión de bienes y servicios que financian con estos recursos; como consecuencia, pierden su carácter federal, porque en el momento que la Autoridad Central los transfiere a los Gobiernos Subnacionales, el uso, evaluación, rendición de cuentas y fiscalización son responsabilidades exclusivas de los órganos locales.

Astudillo (2005, pp. 256-257), afirma que México adoptó el sistema de participaciones desde hace varias décadas, al principio de manera parcial, pues solamente se vinculaba a muy pocos impuestos; para 1979 predominaba este sistema, sólo que se caracterizaba por el hecho de que algunos impuestos otorgaban participación a los estados y en otros no. Adicionalmente, ciertos gravámenes eran sujetos de participación siempre y cuando celebran convenios de no establecer o de suspender impuestos en ciertas materias. Asimismo, las tasas de participación variaban por tipo de impuesto y con procedimientos de distribución no uniformes, lo que llevó a que las participaciones fueran presentando una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la Federación.

Por su parte, Gallegos (1995, pp. 79-80) apunta que a través del SNCF, los Gobiernos Locales convienen con la Federación recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones de su poder tributario establecidas en las leyes federales o en los convenios suscritos, sin embargo, la tendencia ha sido que los Gobiernos Estatales han renunciado paulatinamente a exigir impuestos que alguna vez fueron locales, a cambio de recibir una parte de lo que se recaude. De esta manera, el Gobierno Federal ha centrado la recaudación y administración de los impuestos más productivos, desde el punto de vista del importe recaudado, mientras que los Gobiernos Estatales y Municipales solo obtienen una participación.

Particularmente, el *artículo 2 de la LCF* define la composición de la Recaudación Federal Participable (RFP), a través de la cual se identifican los impuestos cuya recaudación es participable, es decir, que se distribuye en los tres niveles de Gobierno.

De acuerdo con esta norma, la RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

- 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.

Adicionalmente, estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

Actualmente, el sistema de transferencias no condicionadas de nuestro país está regulado en *el capítulo I de la LCF*. A través de este ordenamiento se definen los fondos, las fuentes y los usos de las transferencias de recursos que el Gobierno Federal realiza a las entidades federativas y los municipios del país, de conformidad con los siguientes criterios:

- ❑ Fondo General de Participaciones, regulado en *los artículos 2 y 6 de la LCF*, se conforma con el 20% de la RFP, de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- ❑ Fondo de Fomento Municipal, reglamentado en *el artículo 2-A, fracción III, incisos a) y b) de la LCF*, se conforma con el 1% de la RFP; divisible en: 16.8% para formar este fondo y el 83.2% para incrementarlo. El 100% de estos recursos se destinan a los municipios del país y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- ❑ 0.136% de la RFP, regulado en *el artículo 2-A, fracción I de la LCF*, se destina en su totalidad a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que salen y entran exportaciones e importaciones de mercancías.
- ❑ 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, contenido en *el artículo 2-A, fracción II de la LCF*, se desina a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que se exporta petróleo.
- ❑ Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), reglamentado en *el artículo 3-A, fracción I y II de la LCF*. Se conforma del 20% de los ingresos generados por la venta de cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de los ingresos por la venta de tabacos labrados. De su recaudación total, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- ❑ Fondo de Fiscalización, regulado en el *artículo 4 de la LCF*. Se conforma con el 1.25% de la RFP, de los cuales, el 80% se destinan a las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- ❑ Fondo de Extracción de Hidrocarburos, reglamentado en el *artículo 4-B de la LCF*. Se conforma del 0.6% del importe del derecho ordinario sobre hidrocarburos, de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas que extraigan petróleo y gas y el 20% para sus municipios.
- ❑ Venta Final de Gasolina y Diesel, regulada en el *artículo 4-A, fracción I y II de la LCF y el 2-A, fracción II de la Ley del IEPS*. Se conforma de la aplicación de las siguientes cuotas a la venta final de gasolinas y diesel: magna 36 centavos por litro; premium UBA 43.92 centavos por litro y diesel 29.88 centavos por litro. De la recaudación total, 9/11 partes se destinan a las entidades federativas en función de su consumo de gasolina y diesel y las 2/11 partes restantes para el Fondo de Compensación para las 10 entidades federativas del país de mayor marginación. De la bolsa total, el 80% se asignan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del DF.
- ❑ Puentes de Peaje, contenido en el *artículo 9-A de la LCF*. Son fondos que se destinan para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje. La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.

### **3.2. Naturaleza, Marco Normativo y Taxonómico de las Transferencias Condicionadas**

En el año de 1997 se adicionó *el capítulo V a la LCF*, creándose el sistema de aportaciones federales, a través del cual el Gobierno Federal transfiere recursos condicionados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el fin de descentralizar actividades administrativas con su contraparte financiera, donde concurren al menos dos niveles de Gobierno.

De esta manera, el Ejecutivo Federal transfirió funciones y recursos a los Gobiernos Locales, sujeto al logro de objetivos concretos en materia de educación, salud, infraestructura social, combate a la pobreza, seguridad pública, entre otros importantes rubros del gasto. Como la Autoridad Central define el destino del gasto, a través de la *LCF*, estas transferencias conservan su carácter federal, como consecuencia, son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación a través del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado.

Originalmente estas transferencias condicionadas eran asignadas por el Gobierno Federal a los Sub-nacionales de manera discrecional, puesto que no existía una norma jurídica que reglamentara los criterios de distribución. A partir de 1997, con la conformación del sistema de aportaciones federales, se establecen reglas *ex profeso* para determinar la cantidad de recursos que obtiene cada entidad federativa en sus nuevas funciones descentralizadoras, así como el destino del gasto.

Para la conformación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (hoy Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo), el Congreso de la Unión acordó trasladar los recursos del ramo 25 al actual ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) relacionado con las aportaciones federales. Por su parte, los recursos necesarios para las funciones que la *Ley General de Educación* reserva a la Federación en materia de educación básica siguen formando parte del ramo 11 del PEF donde se asigna el gasto para educación pública.

También se incluyó en los ramos 11 y 25 del PEF las previsiones para sufragar los incrementos de los salarios de los trabajadores de la educación (previsiones para servicios personales) que hasta 1997 se canalizaron por la vía del ramo 23 del PEF. Finalmente, en lo concerniente al diseño del gasto en educación, el ramo 25 del PEF incluye los fondos necesarios para la operación de los servicios de educación básica, normal, tecnológica y de los adultos para el Distrito Federal.

En lo relacionado con el combate a la pobreza, se acordó trasladar los recursos del Ramo 26 del PEF “Fondo de Desarrollo Municipal y Programa de Prioridades Estatales” que existía en 1996 al actual ramo 33 del PEF para conformar el Fondo de Infraestructura Social.

En 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, éste último dio paso en 1999 en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. En ese año se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y para los Adultos, como producto del proceso de descentralización de la educación técnica (CONALEP) y de los adultos que proporciona el INEA. Finalmente, en el año 2000 se incorporó en el Ramo 23 del PEF, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); mismo que en el 2003 se registra en el Ramo 39 del PEF; finalmente, en el 2007 conformó el octavo Fondo de Aportación destinado al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los fondos de aportaciones se determinan y distribuyen de acuerdo a los siguientes criterios:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE), regulado en el *artículo 26 al 29 de la LCF*, se conforma de las plazas registradas, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social; las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste y la creación de plazas que se autorice. Se distribuyen entre las entidades federativas en función del gasto de operación presupuestado en el ejercicio 2013; la participación de la entidad federativa en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo, por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica; el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa; y el número de habitantes entre 5 y 14 años del país.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), reglamentado en el *artículo 30 y 31 de la LCF*, se conforma del inventario de infraestructura médica y las plantillas del personal; de los gastos en servicios personales, incluyendo las ampliaciones presupuestales por incrementos salariales y prestaciones; por el gastos de operación e inversión y recursos para promover la equidad de los servicios de salud. Se destina a las entidades federativas del país, a partir de los recursos orientados para promover la equidad de género; para atender el déficit estatal con gasto total inferior al mínimo aceptado; considerando el tamaño de la población abierta estatal; el presupuesto mínimo per cápita; y la razón estandarizada de mortandad, Índice estandarizado de marginación; gasto estatal para la población abierta.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), regulado en los *artículos 32 y 34 de la LCF*. Se conforma con el 2.50% de la RFP. Los criterios de distribución por estado están determinados por los niveles de pobreza extrema por hogar, que se construye considerando las siguientes necesidades básicas: ingreso per cápita por hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de vivienda; disponibilidad de drenaje; disponibilidad de electricidad; combustible para cocinar; y el factor poblacional incluido en el cálculo de la masa carencial por hogar.

Se divide en el FAIS Estatal, que se conforma del 0.303% de la RFP y por el FAIS Municipal, que se integra del 2.197% de la RFP, este último subfondo se asigna siguiendo los criterios de pobreza extrema previamente señalados, adhiriendo los siguientes elementos cuando no exista disponibilidad de información: población ocupada municipal que perciba menos de dos salarios mínimos; población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir; población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle; y población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

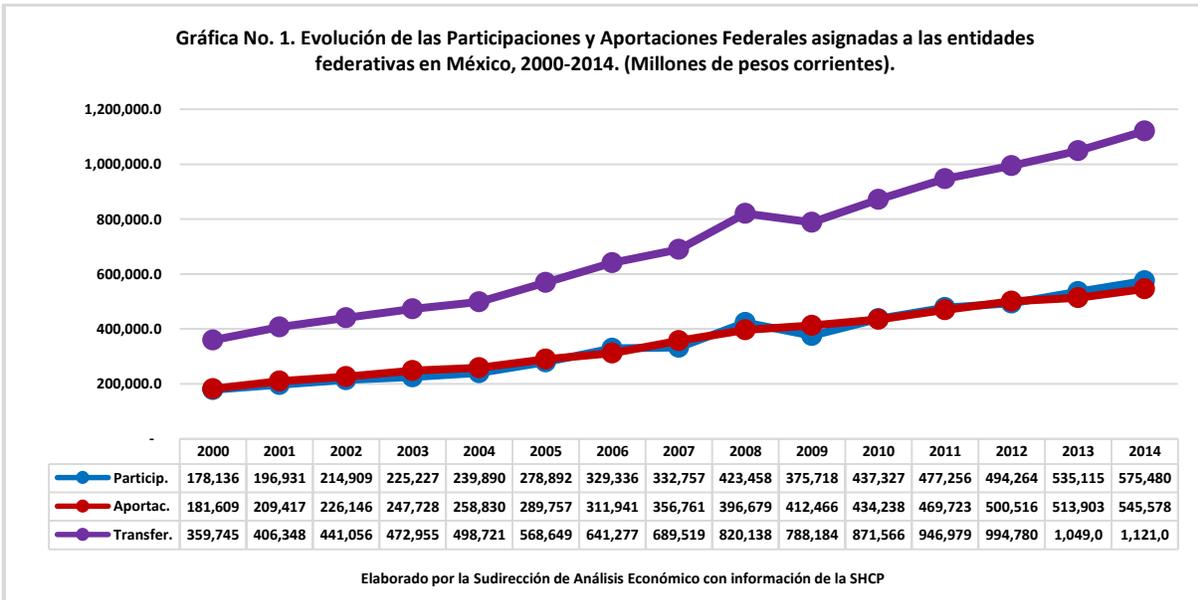
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), regulado en *los artículos 36 y 38 de la LCF*. Se conforma con el 2.5623 de la RFP dividido en: 2.35% de la RFP para los municipios de los estados del país, asignándose en proporción directa al número de habitantes; y el 0.2123% para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de los cuales, el 75% se distribuye conforme al factor de población residente y el 25% en función del factor de población flotante.
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), está reglamentado en *los artículos 39 y 41 de la LCF*, se conforma del 0.814% de la RFP, y se distribuye de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y para los Adultos (FAETA), regulado en el *artículo 42 y 43 de la LCF*. Se conforma con los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal; con el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Se distribuye de acuerdo con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), regulado en el *artículo 44 de la LCF*. La Secretaría de Seguridad Pública formula a la SHCP una propuesta para la integración de dicho fondo. Se distribuye en función del número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se regula en el *artículo 46 de la LCF*. Se conforma con el 1.40% de la RFP. Se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con los presupuestos aprobados para el FAFEF para los ejercicios fiscales presentes y anteriores y por el PIB per cápita estatal.

### **3.3. Asignaciones Presupuestarias de las Transferencias Condicionadas y no Condicionadas**

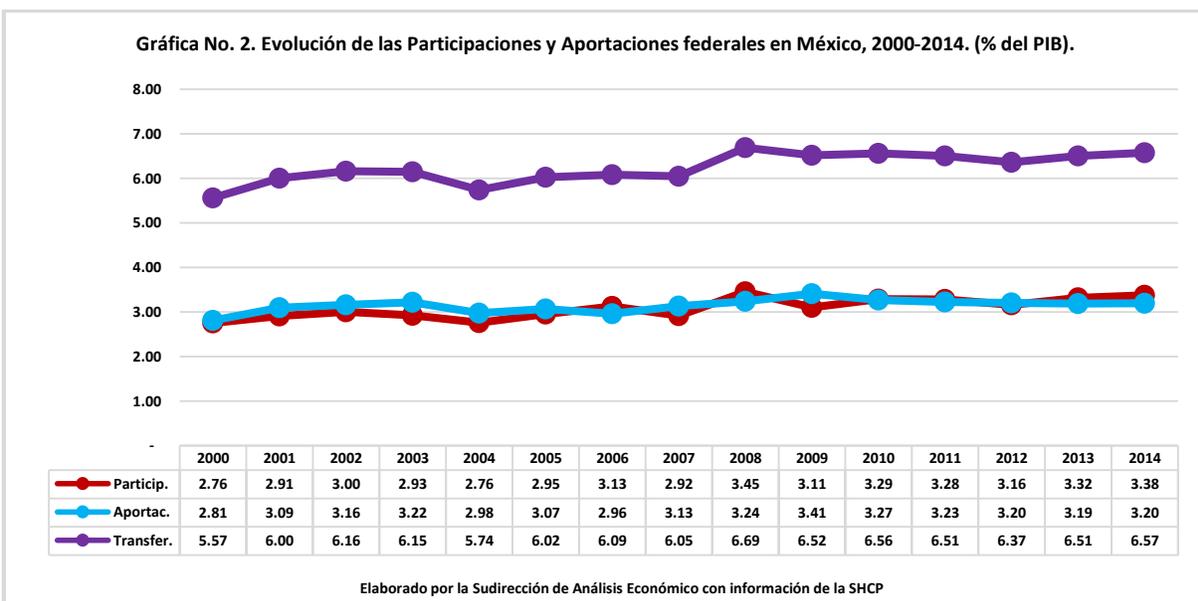
Para concluir el análisis de las transferencias condicionadas y no condicionadas, se describirá el flujo de asignaciones que desde la Federación se han destinado a las entidades Federativas del país.

La gráfica número 1 muestra que las transferencias no condicionadas que la Federación ha asignado a las entidades federativas a través del sistema de participaciones pasaron de 178 mil 136.2 mdp en el año 2000 a 575 mil 480.1 mdp en el 2014. A partir de 1997 se inició la transferencia de los recursos condicionados asignados a través del sistema de aportaciones, pasó del año 2000 de 181 mil 609.0 mdp a 545 mil 578.5 mdp para el 2014.

De manera agregada, las transferencias federales condicionadas y no condicionadas que el Gobierno Central paga a las entidades federativas del país pasaron de 359 mil 745.2 mdp en el 2000 a 1 billón 121 mil 058 mdp en el 2014, incrementándose significativamente a partir de 1997, cuando se formalizaron el pago de las aportaciones federales.



En la gráfica número 2, se muestran el flujo de transferencias condicionadas y no condicionadas que perciben las entidades federativas del país como proporción del PIB. Las participaciones federales pasaron del 2.76% en el año 2000 al 3.38% en el 2014. Las aportaciones pasaron del 2.81% en el 2000 al 3.20% en el 2014. Ambos sistemas de transferencias pasaron de manera agregada del 5.57% en el 2000 al 6.57% en el 2014.

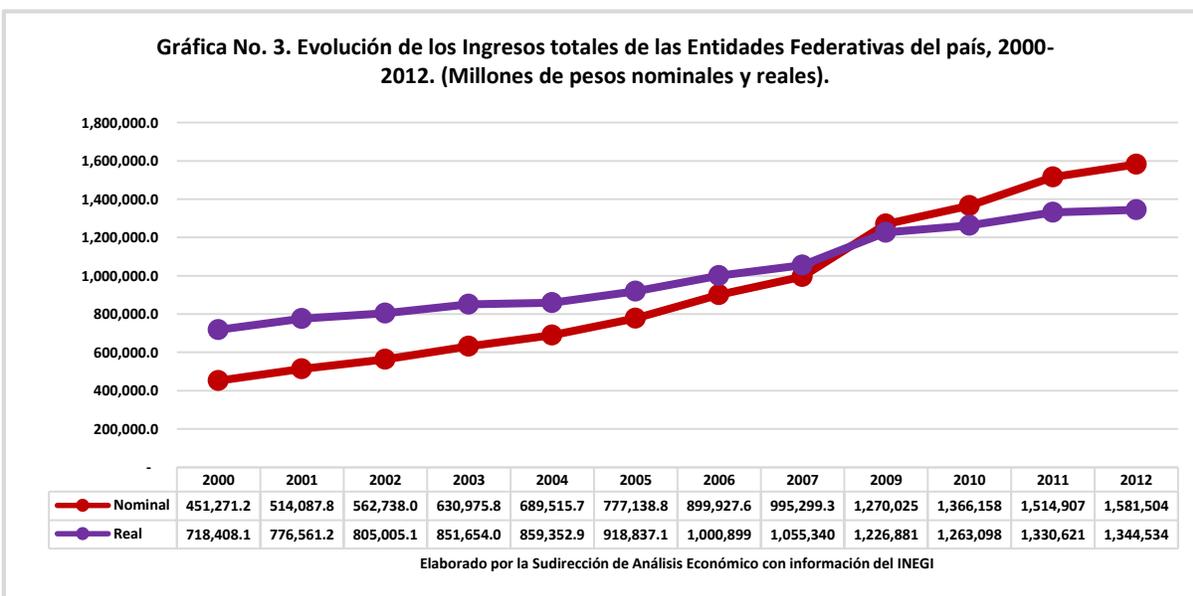


#### 4. Taxonomía del Sistema Recaudatorio de las Entidades Federativas

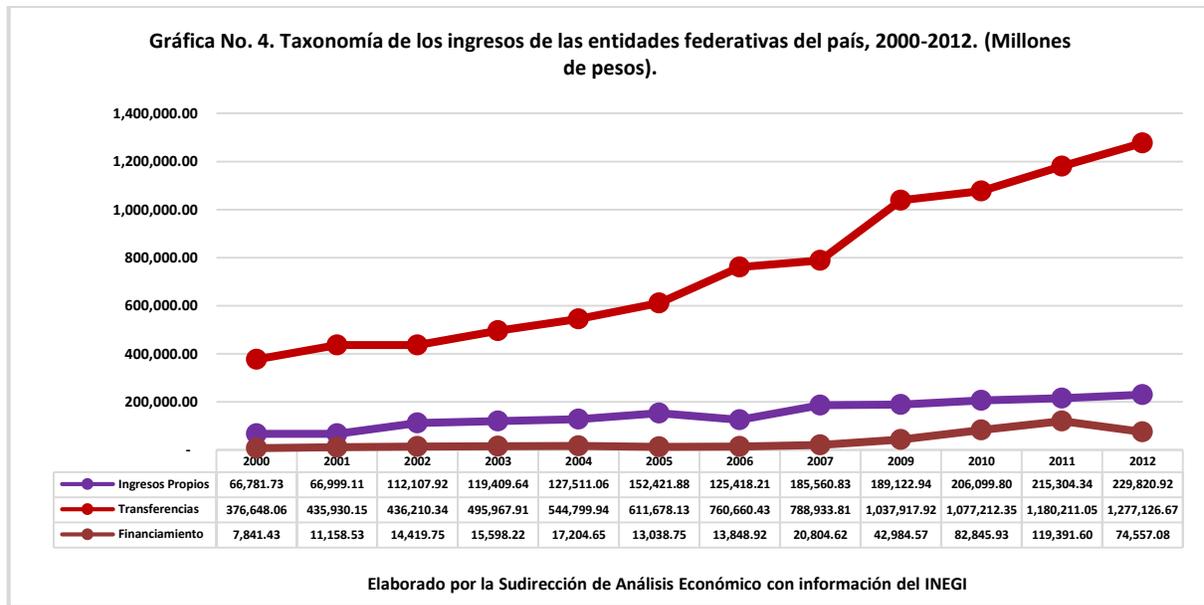
En México, las haciendas públicas sub-nacionales obtienen sus ingresos totales para financiar la provisión de bienes y servicios públicos de tres fuentes: de las transferencias condicionadas y no condicionadas que provienen de la Federación; de sus sistemas impositivo local, donde recaudan ingresos tributarios (impuestos) y no tributarios (derechos, productos, aprovechamientos); y el financiamiento público, que obtienen a través del sistema financiero interno, y que implica la obligación de pagar la totalidad del principal más el costo financiero que ésta genere.

##### 4.1. Evolución de la Recaudación

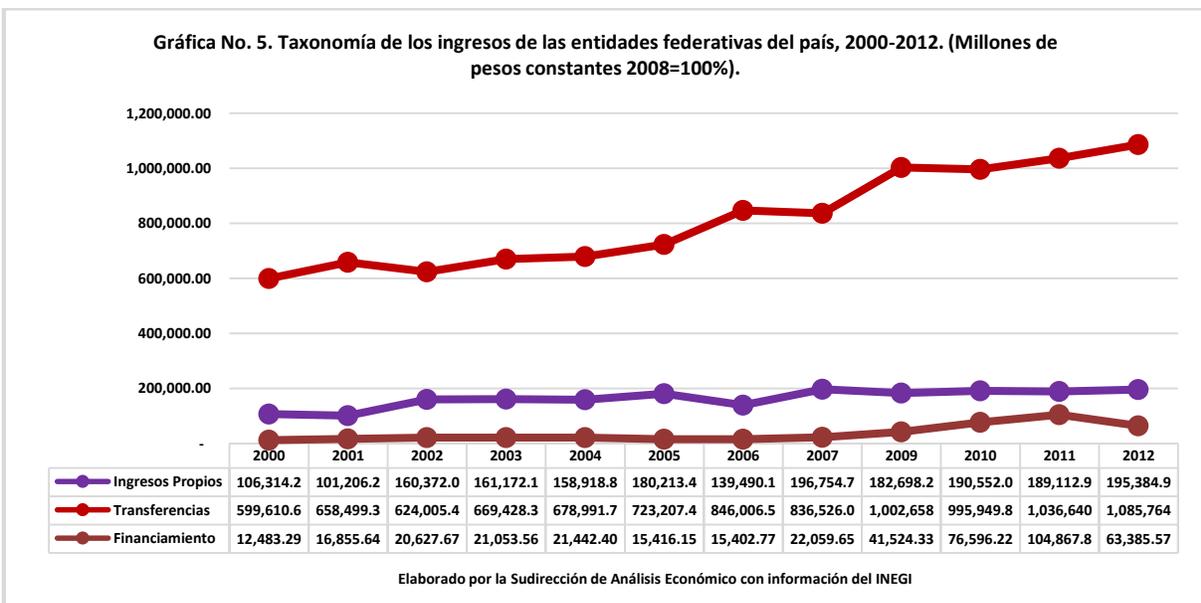
La gráfica número 3, muestra que durante el periodo 2000-2012, la evolución de los ingresos totales para el conjunto de las entidades federativas de México mantuvo una tendencia creciente, independientemente de que se midieran en términos nominales o reales. En términos nominales (precios corrientes), de acuerdo con la gráfica número 3, para este periodo, los ingresos totales de las entidades federativas pasaron de 451 mil 271.2 a 1 billón 581 mil 504.7 mdp. En términos reales (precios constantes del 2008), se incrementaron de 718 mil 408.1 mdp a 1 billón 344 mil 534.6 mdp.



En la gráfica número 4, se expone la taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas del país, se resalta que las transferencias fueron la principal fuente financiera de los Gobiernos Locales, entre el 2000 al 2012 pasaron de 376 mil 648.06 mdp a 1 billón 277 mil 126.67 mdp. Para este mismo periodo, los ingresos propios aumentaron de 66 mil 781.73 mdp a 229 mil 820.92 mdp. Los financiamientos de 7 mil 841.43 mdp en el 2000 a 74 mil 557.08 mdp en el 2012.



En pesos constantes, de acuerdo con la gráfica número 5, durante el periodo 2000 al 2012, las transferencias provenientes del Gobierno Central fueron equivalentes a 599 mil 610.65 mdp del 2000 incrementándose a 1 billón 085 mil 764.08 mdp. Los ingresos propios aumentaron de 106 mil 314.20 a 195 mil 384.92 mdp y el financiamiento pasó de 12 mil 843.29 mdp a 63 mil 385.57 mdp.



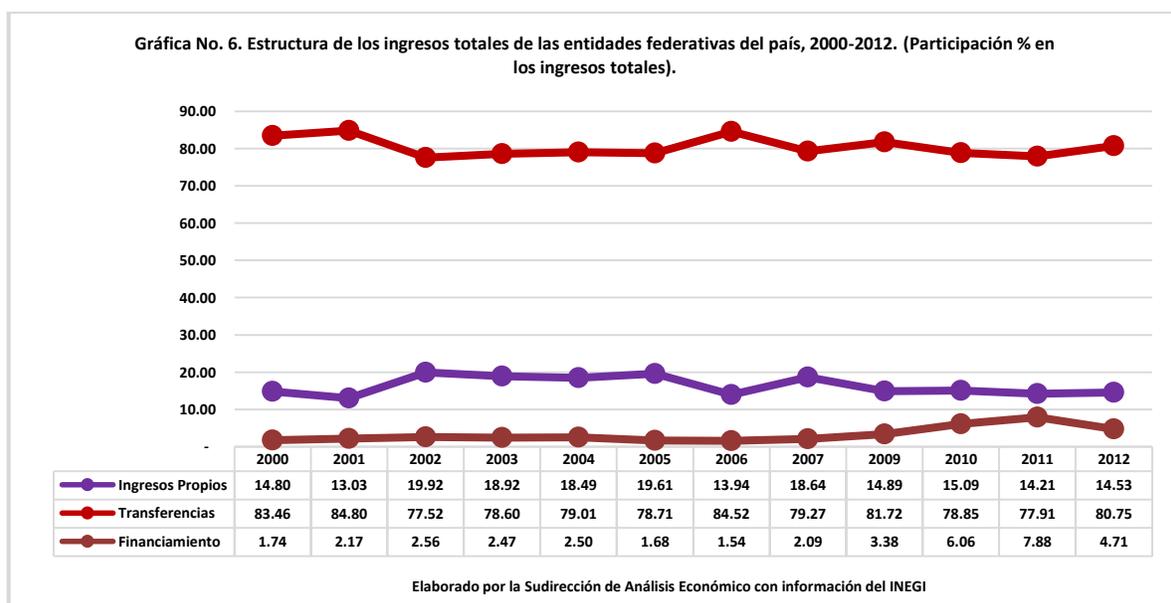
El análisis estadístico de la estructura del sistema de recaudación de las entidades federativas, nos muestra uno de los rasgos más importantes de nuestro modelo de federalismo fiscal: la dependencia financiera que los ingresos de las entidades federativas tienen de las transferencias provenientes del Gobierno Central, la cual se profundizó a partir de 1997, cuando se formalizaron la entrega de las aportaciones federales a favor de las haciendas locales.

## 4.2. Dependencia Financiera

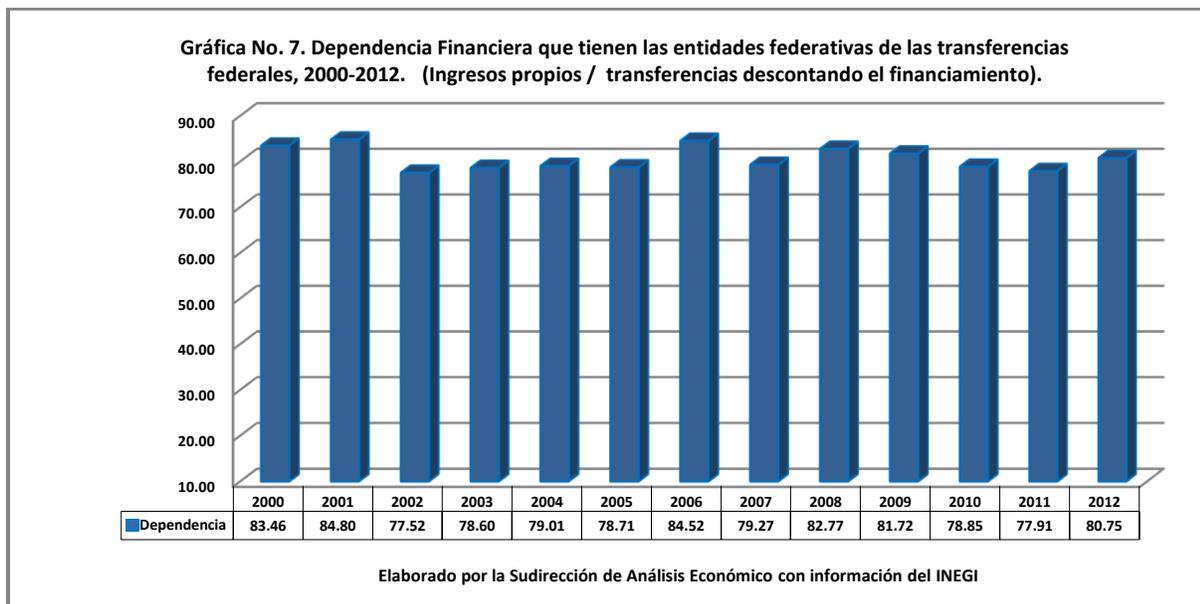
La dependencia financiera al que incurren las entidades federativas se obtiene del cociente que resulta de dividir las transferencias condicionadas y no condicionadas que el Gobierno Central asigna a las haciendas públicas locales, entre sus ingresos totales. Nos muestra la baja capacidad que tienen los sistemas impositivos locales para recaudar ingresos propios, debido a lo que Raich (2004) denominó el “actuar racional de los Gobiernos Sub-nacionales”, que evaden el compromiso de reformar el *statu quo* fiscal en sus jurisdicciones para evitar el riesgo político electoral de ampliar la base de recaudación a través de la creación de nuevos impuestos o incrementar las tasas de los ya existentes.

Las haciendas públicas locales caen en lo que Raich ha denominado “pereza fiscal”, lo que se traduce en renunciar a su potestad de incrementar su recaudación con los impuestos que les ha reservado el pacto fiscal federal, basando su estructura de ingresos en las transferencias federales.

El análisis de la taxonomía del sistema de recaudación fiscal nos evidencia otra consecuencia del arreglo fiscal entre la hacienda pública central y las locales. Confirma la tesis de Piffano (1999) en el sentido que la distribución de las potestades tributarias, donde los impuestos asignados al Gobierno Central es de alta flexibilidad en la elasticidad-ingreso, constituyendo la mayor base cuantitativa de la recaudación nacional. Las potestades reservadas para los Gobiernos Locales son menos elásticas respecto a cambios en el nivel de actividad o del ingreso. El resultado es un esquema centralizado, que limita la capacidad de recaudación de ingresos propios a los Gobiernos Locales, tal como se observa en la gráfica número 6, donde las haciendas sub-nacionales concentraron el 14.53% de los ingresos totales de los que disponen los Gobiernos Locales, el 85.47% proviene del sistema de transferencias y del financiamiento.

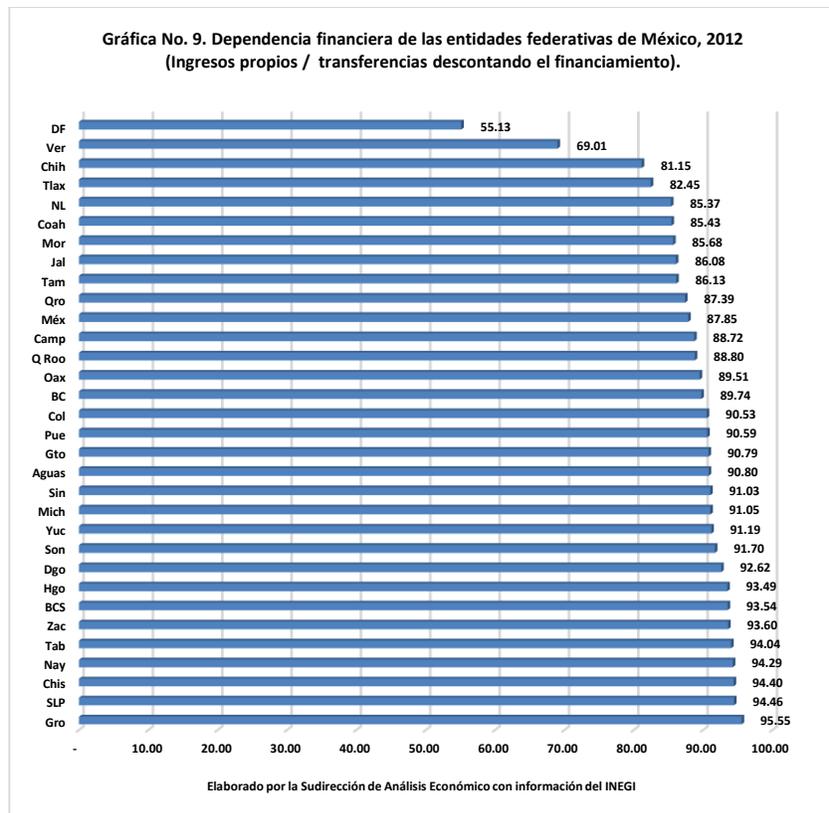
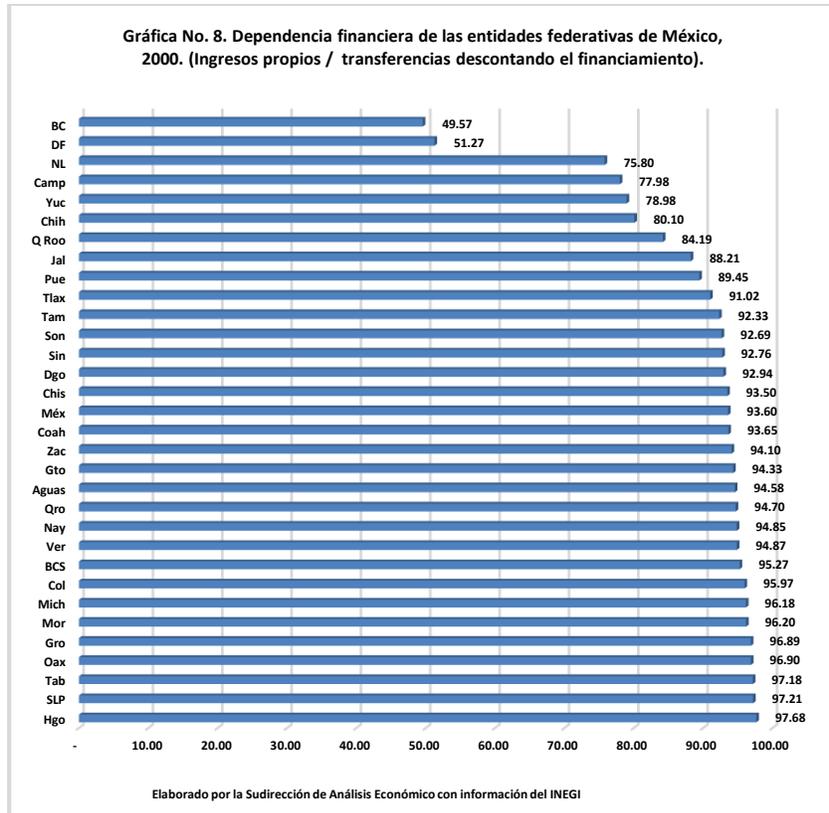


Durante el periodo 2000 al 2012, la dependencia financiera que las haciendas públicas locales han tenido de las transferencias federales (sin incluir financiamiento) ha sido en promedio del 80%. Particularmente, en el año 2000 fue de 83.46%, en el 2001 registró el nivel más alto durante este periodo, siendo de 84.80% y en el 2012 se estimó en 80.75%.



Si la dependencia financiera se analiza por entidad federativa, de acuerdo con la gráfica número 8, observamos que en el año 2010 Hidalgo era el estado que tenía el índice más alto con el 97.68%, es decir, únicamente el 2.32% de su gasto público se financiaba con ingresos propios, seguían en orden de importancia: San Luis Potosí con el 97.21%, Tabasco con el 97.18%, Oaxaca con el 96.90% y Guerrero con el 96.89%. Por el contrario, las entidades federativas que tenían un bajo índice de dependencia financiera por tener un sistema de recaudación que captaba altos niveles de ingresos propios eran Baja California con el 49.57%, el Distrito Federal con el 51.27%, Nuevo León con el 75.80%, Campeche con el 77.98% y Yucatán con el 78.98%.

Del 2000 al 2012, el escenario se ha modificado relativamente poco, de acuerdo con la gráfica número 9, Guerrero tuvo la tasa más alta de dependencia financiera en el 2012, estimándose en 95.55%, San Luis Potosí fue del 94.46%, Chiapas del 94.40%, Nayarit del 94.29% y Tabasco del 94.04%. Por el contrario, las entidades federativas que tuvieron un reducido índice de dependencia financiera fueron el Distrito Federal con el 53.33%, Veracruz con el 69.01%, Chihuahua con el 81.15%, Tlaxcala con el 82.45% y Nuevo León con el 85.37%.



La alta dependencia financiera que tienen los Gobiernos Locales de las transferencias federales no es una constante en todas las economías que tienen un sistema federalista. Argentina y Brasil coinciden con nuestro país en cuanto a su organización política y territorial, sin embargo, sus respectivos Gobiernos Subnacionales tienen una mayor diversificación de los ingresos totales.

Gómez y Jiménez (CEPAL) (*op cit*, p. 17), en un estudio comparativo que realizaron en esta materia, encontraron que en Argentina, de los ingresos totales de los Gobiernos Locales, el 54.7% provenían de las transferencias, el 40.1% de sus ingresos propios y el 5.2% de otras fuentes, incluyendo el financiamiento. Brasil, tiene haciendas locales más diversificadas, puesto que únicamente el 37% de sus ingresos provienen de las transferencias, el 55.6% son ingresos propios y el 7.3% provienen de otras fuentes.

## **5. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas**

De acuerdo con *el Diccionario de la Real Academia Española* [junio del 2012], la palabra deuda tiene su raíz latina *debita*, que define la obligación que un sujeto tiene de reintegrar, satisfacer o pagar, especialmente dinero. Público, del latín *publicus*, es un adjetivo que refiere a aquello perteneciente a todo el pueblo.

De estas dos raíces etimológicas, se construye la noción de deuda pública como el conjunto de deudas que mantiene el Estado frente a otro país o particulares. Es un mecanismo para obtener recursos financieros a través de la emisión de títulos de valores.

Algunos rasgos característicos de la deuda pública están relacionados con la necesidad que tiene el Estado para contraerla con el objeto de solucionar problemas de liquidez (hacer frente a sus necesidades de gasto corriente) o para financiar proyectos productivos de mediano o largo plazo. Puede ser contraída por la administración municipal, estatal o nacional. En su contratación, el Estado promete un pago futuro con intereses, según los plazos estipulados. La emisión de deuda pública, al igual que la creación de dinero e impuestos, son medios que tiene el Estado para financiar sus actividades.

### **5.1. Marco Jurídico, Taxonómico y Conceptual de la Deuda Pública Local**

Jurídicamente, la deuda de los estados y los municipios del país está regulada en *el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución*, que establece que los Gobiernos Estatales y Municipales, los organismos públicos dependientes de éstos, únicamente pueden contratar deuda con personas físicas o morales (públicas o privadas) nacionales, en pesos mexicanos. A partir de esta norma jurídica, constitucionalmente se prohíbe implícitamente contratar deuda externa, facultad indelegable y exclusiva del Gobierno Federal.

Por su parte, el régimen jurídico de la deuda pública del Distrito Federal se regula en *el artículo 73 Constitucional, fracción VIII, en relación con el artículo 1, fracción II de la Ley General de Deuda Pública*. La lectura conjunta de estos ordenamientos nos permite afirmar que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para aprobar los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, asimismo, las obligaciones directas o contingentes a cargo del Distrito Federal forman parte de la deuda pública federal, por lo que su autorización, contratación y límite de endeudamiento se sujetan a la aprobación del Congreso de la Unión y de la SHCP.

Las leyes que regulan la deuda pública de los estados del país tienen dos rasgos comunes: primero, que los empréstitos o créditos contratados por los Gobiernos Estatales o Municipales deberán destinarse a inversiones públicas productivas, prohibiendo implícitamente destinarla para el financiamiento del gasto corriente; segundo, la autorización del financiamiento público es responsabilidad de los respectivos Congresos Locales, quien en uso de sus facultades aprueban los programas financieros del Gobierno Estatal y, en algunos casos, fija restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

Taxonómicamente, la deuda pública de los estados puede ser directa, que es la contratada por el Gobierno del Estado o el Municipio, y la indirecta que es contraída por los organismos y empresas estatales y municipales. Sin embargo, en algunos casos la deuda indirecta es considerada como contingente cuando el estado o el municipio funge como aval; en otros se distingue claramente entre la deuda estatal y municipal directa y contingente, en la que esta última es la que deviene de sus organismos y empresas bajo su control, por lo que no necesariamente es avalada por el Gobierno Estatal o Municipal.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011, p. 25), con base en la revisión del marco jurídico estatal, definió la deuda pública de las entidades federativas como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes (también llamadas en algunos casos indirectas) derivadas de financiamientos a cargo del Gobierno del Estado, de los Municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas.

El cuadro número 3, se definen algunos rasgos conceptuales que diferencian la deuda pública del Gobierno Central y la que contratan las Entidades Federativas.

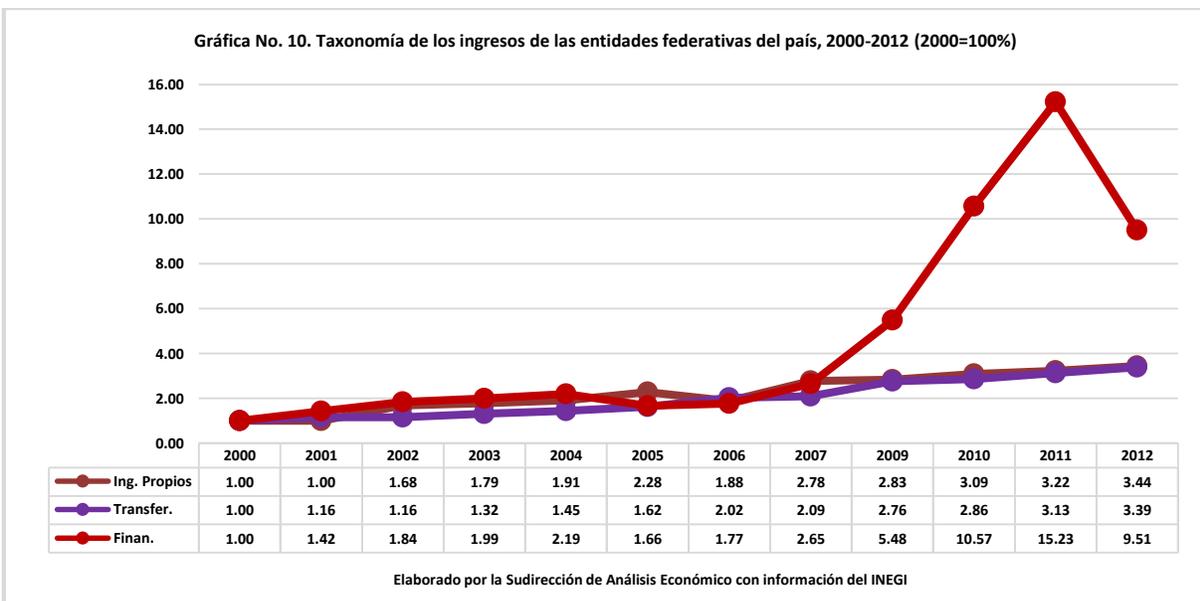
<b>Cuadro No. 3. Características de la deuda pública del Gobierno Central y de las Entidades Federativas.</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Gobierno Central</b>	<b>Entidades Federativas</b>
Origen de los acreedores	Interno o externo	Interno
Moneda autorizada para contratar	Nacional y extranjera	Nacional
Poder responsable de Aprobar la contratación	Congreso de la Unión, y excepcionalmente para el Distrito Federal	Congresos Locales (con excepción del Distrito Federal).
Destino de los recursos	Inversión pública productiva	Inversión pública productiva
Elaboración propia con información de los marcos jurídicos federal y locales de deuda pública.		

## 5.2. Evolución de la Deuda Pública Local

Una explicación del comportamiento de la deuda de las entidades federativas es porque han mantenido ingresos recurrentes constantes a lo largo del tiempo, éstos se conforman de la recaudación sistemática, contrario a los no recurrentes, que son recursos extraordinarios que se captan por algún suceso imprevisto (shocks macroeconómicos) y dejan de recaudarse cuando la actividad económica regresa a su nivel de equilibrio de largo plazo. Por el contrario, el gasto recurrente y no recurrente de las haciendas públicas locales se han incrementado en el tiempo (mayores compromisos de los Gobiernos con su población).

Este desequilibrio financiero entre ingreso y gasto recurrentes ha favorecido a lo que Cabrero y Carrera (2004) y Ter-Minassian (1997) han llamado “el problema de los comunes” o de “sobreendeudamiento” o “sobregasto”, que se presenta en un contexto de excesiva dependencia de las transferencias que tienen los Gobiernos Sub-nacionales de la Autoridad Central, particularmente en los países federados con alta autonomía política como es el caso de México.

El problema de la dependencia financiera y de los comunes son rasgos característicos de nuestro modelo de federalismos fiscal, los cuales se retroalimentan, el primero genera una pereza fiscal en el sistema recaudatorio local que vincula con el incremento del déficit público, el cual se financia con mayores flujos de endeudamiento.

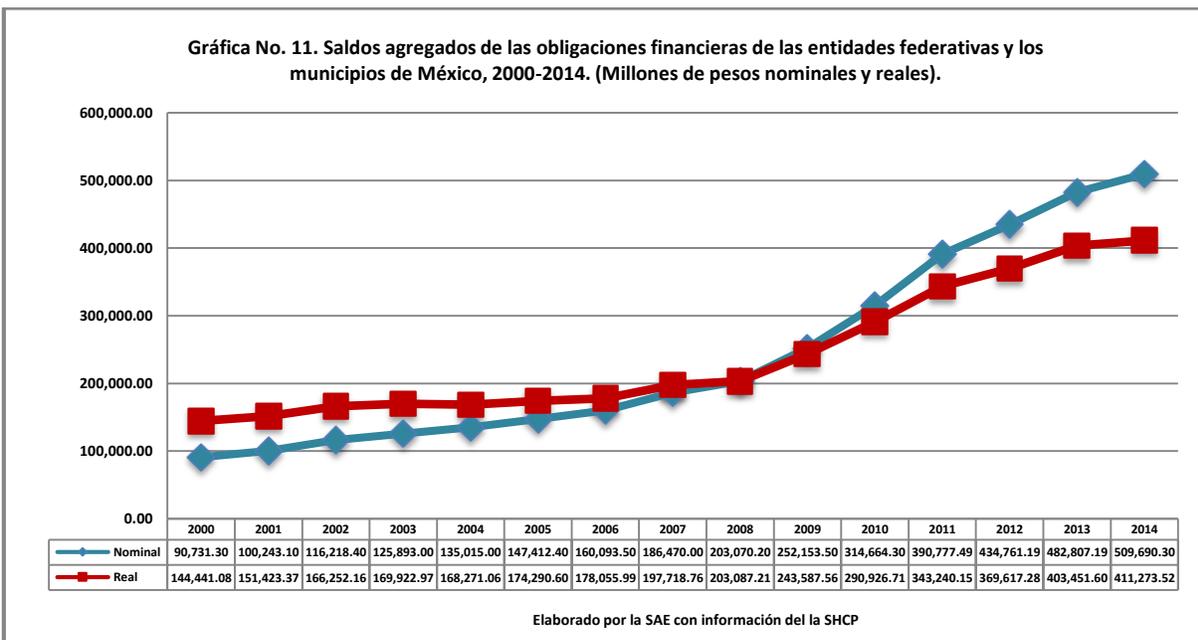


En la gráfica número 10, observamos que durante el periodo 2000-2012, de las tres fuentes de ingresos de las haciendas públicas locales, el financiamiento es la que ha tenido la mayor tasa de crecimiento. Tomando el 2000 como año base, éste ha aumentado en 15.23% hasta el 2011, reduciéndose a 9.51% en el 2012.

Nótese como las transferencias y los ingresos propios han tenido un crecimiento relativamente moderado durante este periodo, al aumentar en 3.39% y 3.44%, respectivamente.

Este análisis nos permite inferir que el desequilibrio entre el ingreso y el gasto recurrente que enfrentan las entidades federativas del país se están cubriendo con un mayor financiamiento público captado en el sistema financiero interno, lo cual conlleva a un desequilibrio fiscal de las haciendas públicas sub-nacionales.

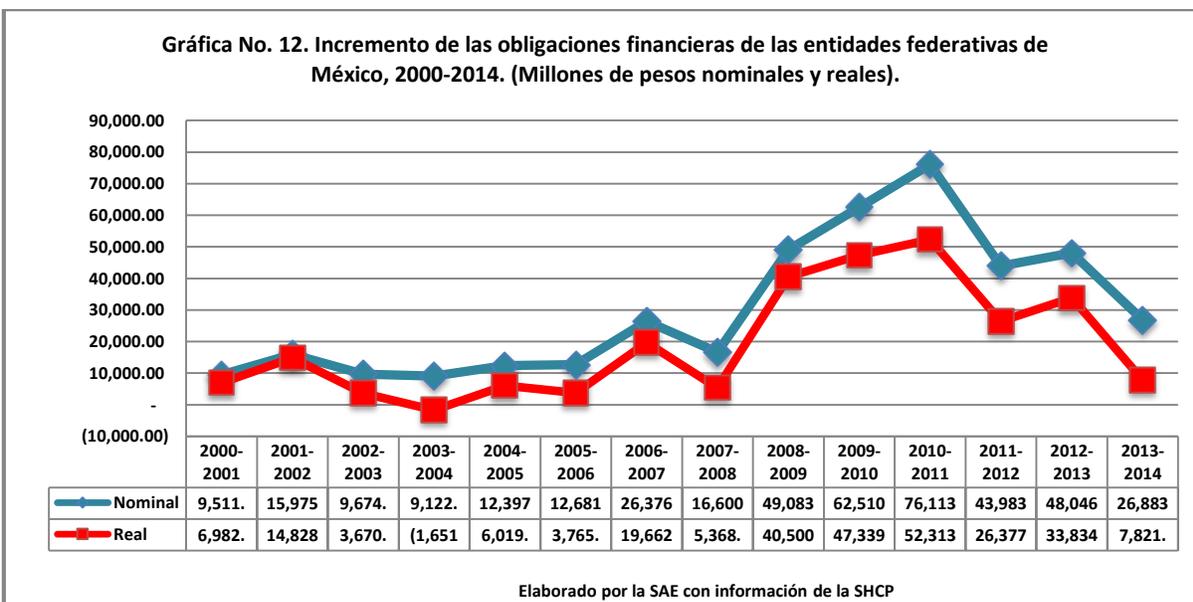
La gráfica número 11, elaborado con base en la información proporcionada en la página electrónica de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas de la SHCP, muestra que en pesos corrientes, el saldo acumulado nominal del flujo de financiamiento público de los estados del país y el Distrito Federal pasó de 90 mil 731.30 mdp en el año 2000 a 509 mil 690.30 mdp al cierre del 2014. En pesos constantes del 2008, el endeudamiento acumulado real pasó de 144 mil 441.08 millones de pesos reales en el año 2000 a 411 mil 273.52 mdp en el 2014.



En la gráfica número 12 en relación con la gráfica 19, se observa que el crecimiento del financiamiento público de las entidades federativas es cíclica, y responde entre otros factores a los periodos recesivos de la economía nacional, donde se identifican tres picos en el incremento neto anualizado del flujo de endeudamiento de las haciendas sub-nacionales:

El primero, se presentó entre el periodo 2001-2002, cuando la economía del país registró un crecimiento negativo de su producto interno, el financiamiento nominal aumentó en 15 mil 975.30 mdp, retomando una tendencia decreciente y estable que duró hasta el 2006.

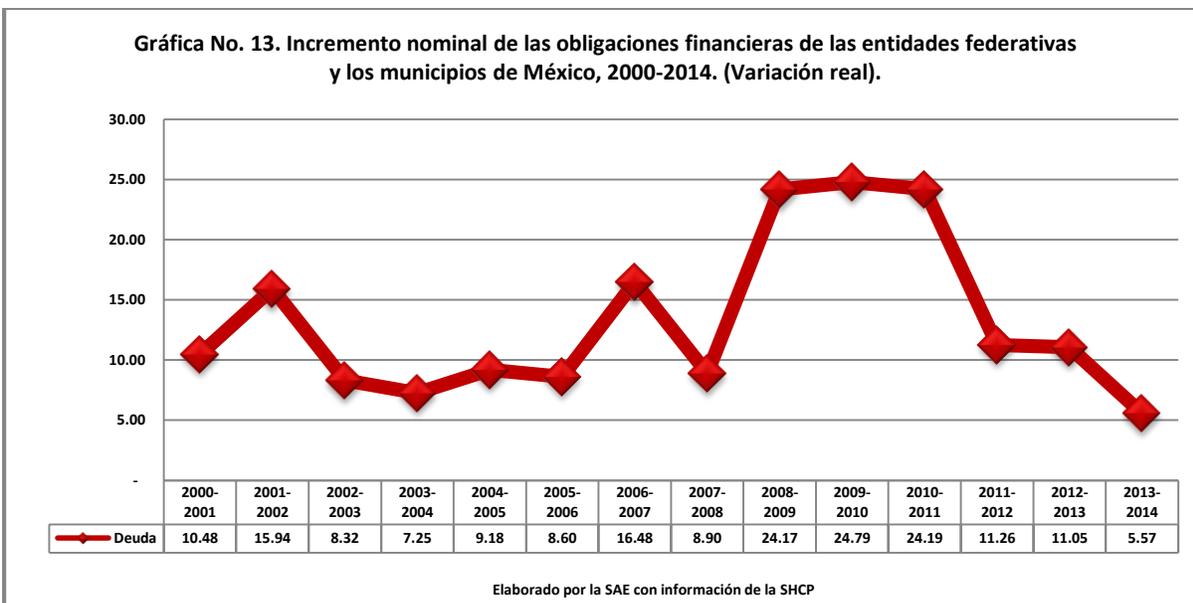
El segundo pico que refleja un periodo de alto endeudamiento se registró entre el 2007-2008, previo a la recesión económica de 2009, el incremento de las obligaciones financieras de las entidades federativas se estimaron en 26 mil 376.5 mdp, sin embargo, continuaron creciendo hasta alcanzar el tercer pico y el más alto de este periodo de análisis, entre el 2010-2011 cuando las haciendas públicas locales contrataron 76 mil 113.19 mdp, a partir de este año se ha observado un decremento significativo, en el 2013-2014 la nueva contratación de financiamiento fue de 26 mil 883.11 mdp.



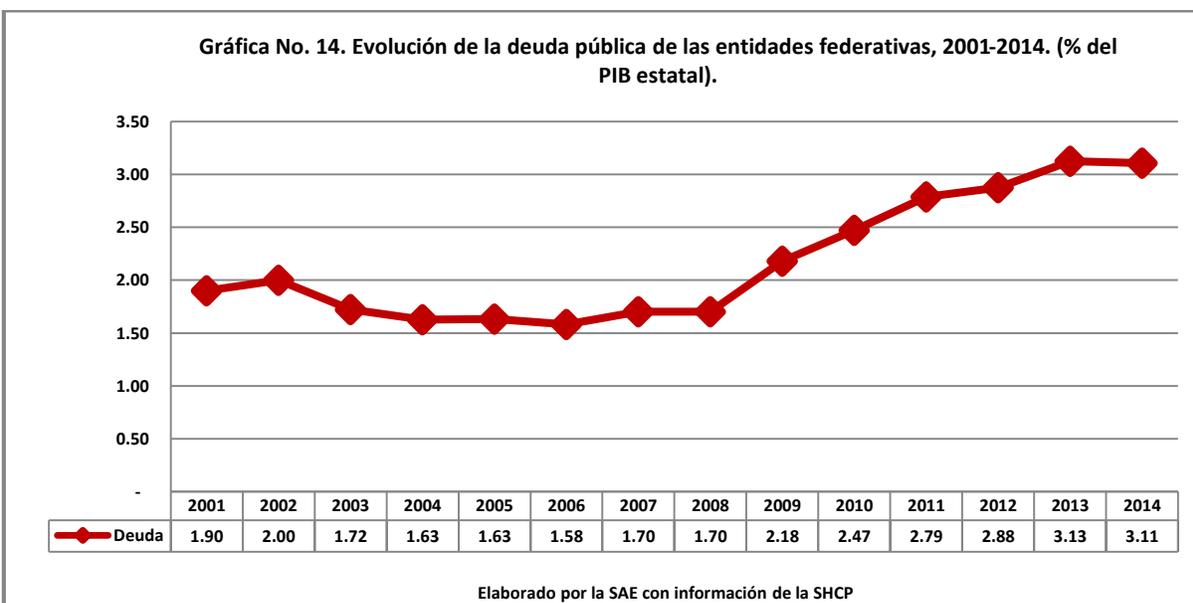
En la gráfica número 13, se observa la tasa de crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas, la cual guarda un alto grado de correlación con los picos explicados en la gráfica anterior. Observamos que del 2001 al 2002, el incremento real de la deuda de las haciendas públicas locales aumentó en 15.94%; en el periodo 2006-2007 fue de 16.48% y entre el 2008 al 2010 fue superior al 24%. Cabe destacar que registró una tasa de crecimiento de 5.57% entre el 2013-2014, siendo la más baja dentro de este periodo objeto de estudio.

Existen dos indicadores que muestran el grado de riesgo financiero que tienen las entidades federativas del país por apalancar sus finanzas públicas con endeudamientos: cuando se mide en función del tamaño de sus respectivas economías y como proporción de sus participaciones federales.

La gráfica número 14, muestra que la evolución de la deuda pública como proporción de la actividad económica de cada una de las entidades federativas del país pasó del 1.9% al 3.1% del PIB, como se puede observar el financiamiento de las haciendas públicas locales en quince años prácticamente se duplicó, en la economía estatal.



Gómez y Jiménez (*op cit*, p. 33) en su análisis comparativo concluyeron que los Gobiernos Sub-nacionales de México mantienen un nivel de endeudamiento por debajo de Brasil (13% del PIB) y de Argentina (9% del PIB), sin embargo, ambas naciones lo han reducido 7 y 13% del PIB respectivamente, por el contrario, en México se está incrementando.



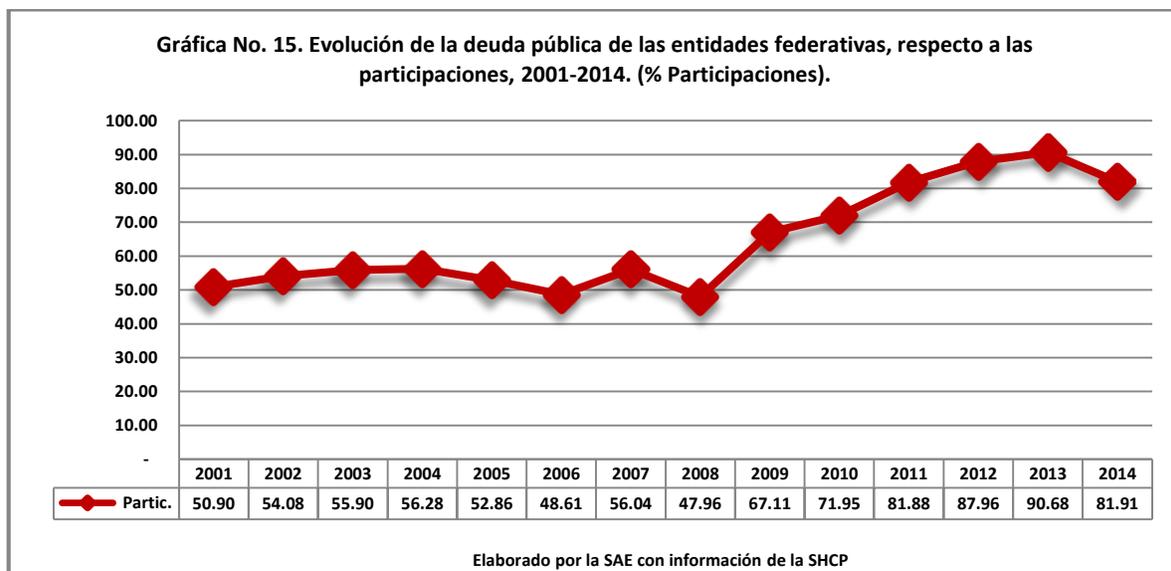
Por su parte, la relación deuda/participaciones es un indicador sensible para conocer el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas locales, por dos razones: Primero, porque la contratación de deuda se está avalando con estas transferencias; y segundo, porque en la medida que se destinen para hacer frente a los compromisos contraídos por la deuda, se reduce la capacidad financiera de las Autoridades Locales.

Casi todos los fondos de aportaciones no pueden utilizarse como avales para la obtención de deuda pública estatal ni para pagar el servicio de la misma, con excepción del FAFEF, porque son recursos condicionados, que las entidades federativas lo tienen que canalizar para el logro de objetivos específicos determinados en la *Ley de Coordinación Fiscal*.

El problema del aumento de la deuda pública de los Gobiernos Locales, es que éstos obtienen líneas de crédito comprometiendo el flujo de sus participaciones federales, lo que implica que en caso de que incumplan con el pago del principal y/o del servicio, sus acreedores pueden hacer válida la garantía crediticia, exigiendo el cumplimiento de los compromisos contraídos con cargo a su flujo de transferencias no condicionadas.

Como ya se estableció, las participaciones federales son recursos que el Gobierno Central transfiere a las haciendas públicas locales por formar parte del pacto fiscal federal. Representan ingresos para las haciendas públicas locales que pueden destinar libremente (sin el condicionamiento del más alto nivel de Gobierno) hacia los rubros que deseen priorizar.

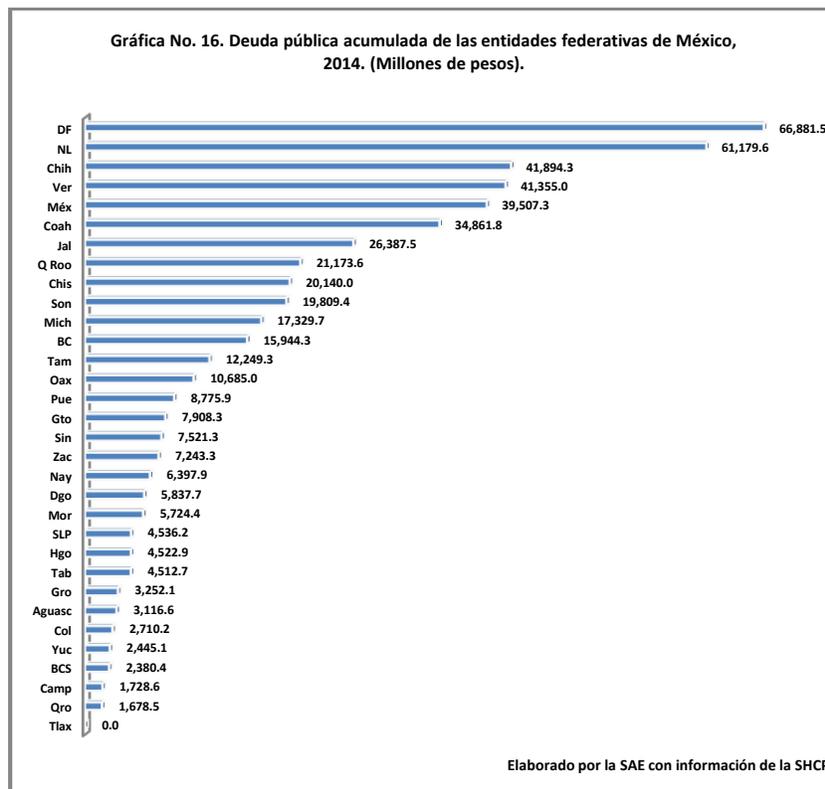
El problema se presenta porque garantizar el endeudamiento con el flujo de participaciones federales puede llevar a una situación de alta vulnerabilidad a las finanzas públicas locales, ya que en la medida que se destinan para pagar el principal más su servicio, se reduce la capacidad de los Gobiernos Locales para proveer los bienes y servicios públicos prioritarios para sus respectivas poblaciones, tales como la prestación de servicios de educación, salud, seguridad pública, seguridad social, combate a la pobreza, infraestructura social, entre otros importantes rubros del gasto.



La gráfica número 15, muestra que gradualmente la deuda pública de las entidades federativas se está igualando a las transferencias no condicionadas. Para el periodo de 2001 al 2014 esta relación pasó del 50.9 a casi 82%, esto significa que actualmente, en promedio, por cada 100 pesos que obtienen las entidades federativas por concepto de deuda pública, hasta 82 pesos de las participaciones son utilizadas para garantizar su pago. Esto implica que en caso de que alguna administración local no cumpla con las obligaciones contraídas en el tiempo acordado, los acreedores pueden acceder al cobro de la misma adjudicándose las participaciones que la Federación transfiera al estado.

### 5.3. Evolución de la Deuda Pública Local por Entidades Federativas

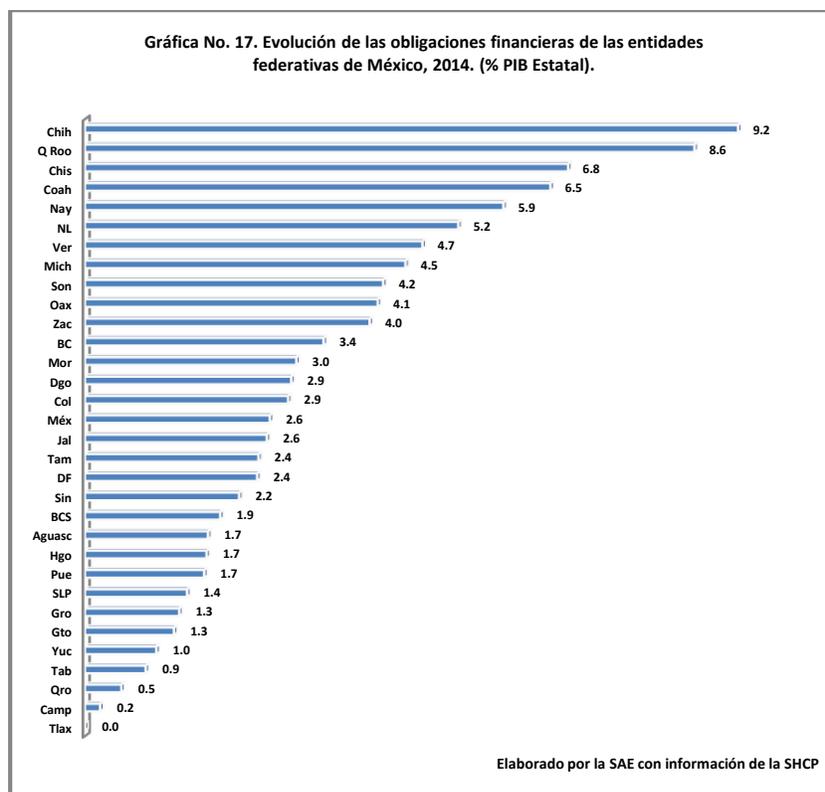
La gráfica número 16, muestra el análisis de la deuda pública por entidad federativa, se observa que en términos nominales, en el año 2014, el Distrito Federal fue la administración local más endeudada con 66 mil 881.5 mdp, le siguen en orden de importancia, Nuevo León con 61 mil 179.6 mdp, Chihuahua con 41 mil 894.3 mdp, Veracruz con 41 mil 355.0 mdp y el Estado de México con 39 mil 507.3 mdp. Las cinco entidades federativas menos endeudadas fueron Tlaxcala que no ha usado este instrumento, Querétaro con 1 mil 678.5 mdp; Campeche con 1 mil 728.6 mdp, BCS con 2 mil 380.4 mdp y Yucatán con 2 mil 445.1 mdp.



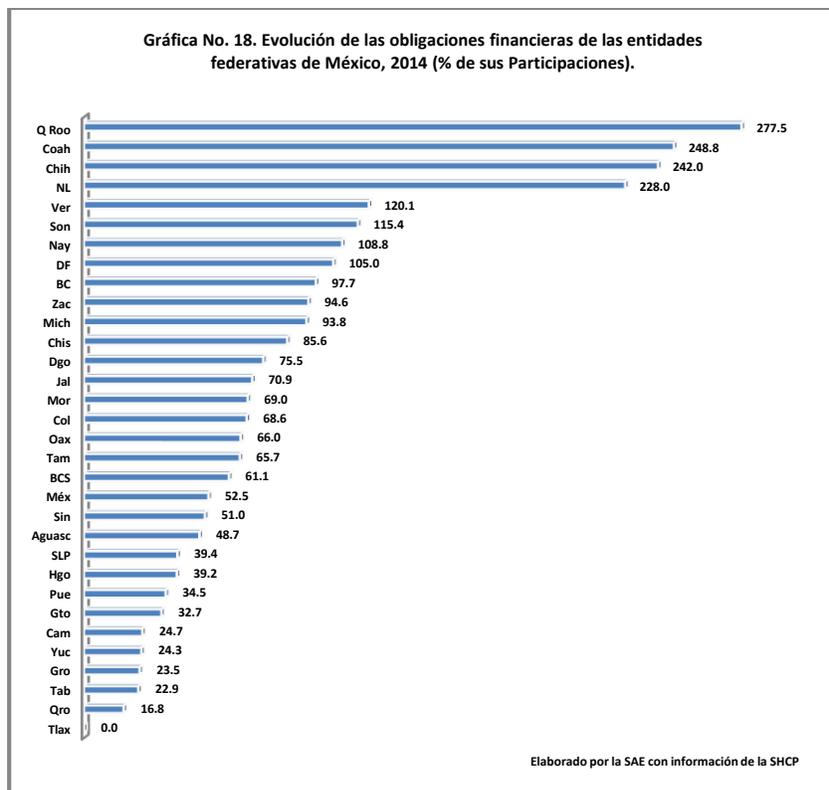
El análisis de la deuda pública de las entidades federativas, medida en millones de pesos corrientes, evidencia que el Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua,

Veracruz, el Estado de México y Coahuila son las que tienen los saldos más altos, situación que se explica porque con excepción de Coahuila, son jurisdicciones territoriales con una alta aportación a la economía nacional y altamente pobladas.

Por esta razón, en la gráfica número 17, se muestra que cuando este endeudamiento se mide como proporción de la actividad económica, las conclusiones se modifican sensiblemente: Chihuahua es el estado que tiene el mayor endeudamiento como proporción de su PIB, representa el 9.2%, le siguen Quintana Roo con el 8.6%, Chiapas con el 6.8%, Coahuila con el 6.5% y Nayarit con el 5.9%. Las cinco entidades que tienen una menor participación de su financiamiento en su actividad económica son Tlaxcala que es equivalente al 0%, Campeche con el 0.2%, Querétaro con el 0.5%, Tabasco con el 0.9% y Yucatán con el 1%.



En la gráfica número 18, se muestra que existen 8 estados cuyas haciendas públicas locales tienen altos riesgos financieros, porque el monto acumulado de su deuda es superior a las participaciones que reciben de la Federación. Para Quintana Roo representa el 277.5%, para Coahuila el 248.8%, para Chihuahua el 242%, para Nuevo León el 228%, para Veracruz el 120.1%, para Sonora el 115.4%, para Nayarit el 108.8% y para el Distrito Federal el 105%.



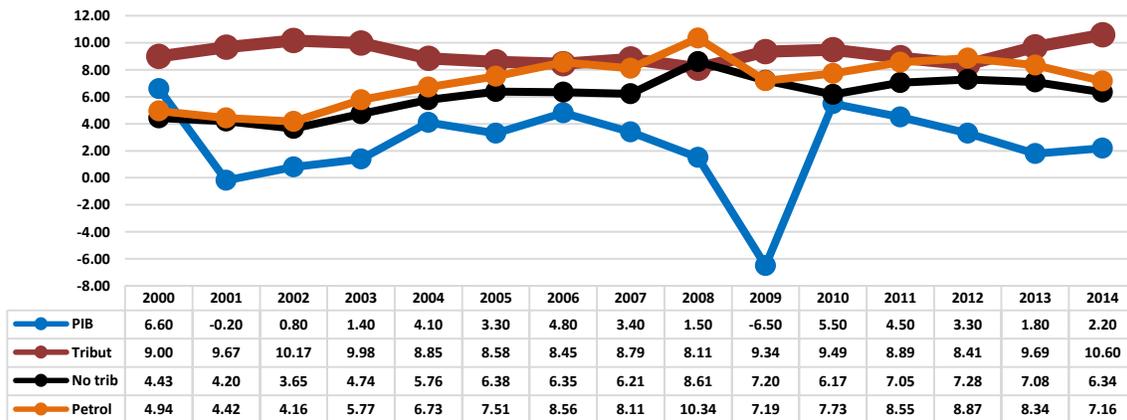
## 6. Ciclo Económico y su Impacto en la Deuda Pública Local

El análisis de la evolución de la economía de México muestra que durante el periodo que comprende los años 2000 al 2014, nuestro país ha transitado por periodos de auge y crisis, conformando ciclos económicos cortos o de Juglar, porque entre una fase recesiva a otra pasan alrededor de siete años en promedio.

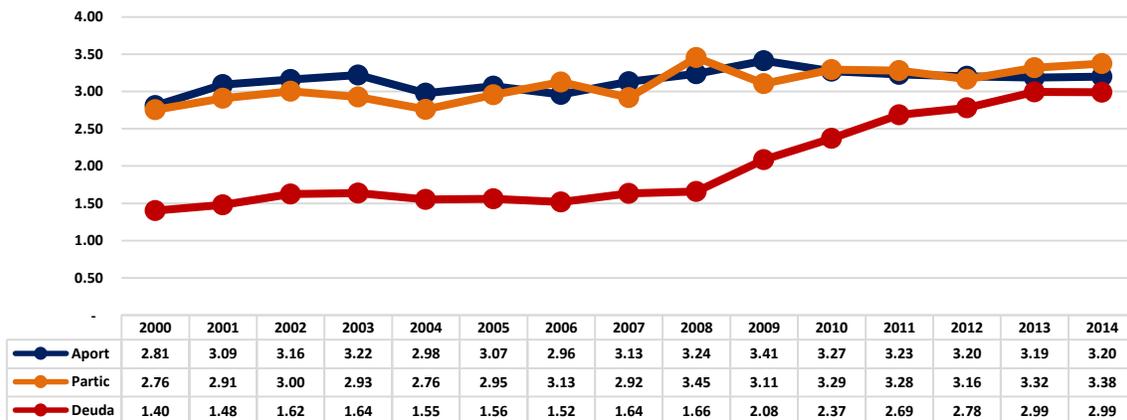
En la gráfica número 19, se observa que la primera recesión se presentó en el 2001 cuando el ciclo expansivo se interrumpió, en aquel año la tasa real del PIB fue del -0.20%. Fue hasta el 2009 cuando el país sufrió otra importante crisis, lo que se tradujo en una caída de la actividad económica del 6.5% del PIB.

Los incrementos del endeudamiento público de las entidades federativas del país tienen una tendencia contra-cíclica respecto con la evolución de la economía nacional, puesto que aumentan en los periodos en que ésta entra en periodos recesivos. También son contra-cíclicas con respecto a la recaudación de los ingresos presupuestarios y no presupuestarios del Gobierno Federal y de las haciendas públicas locales.

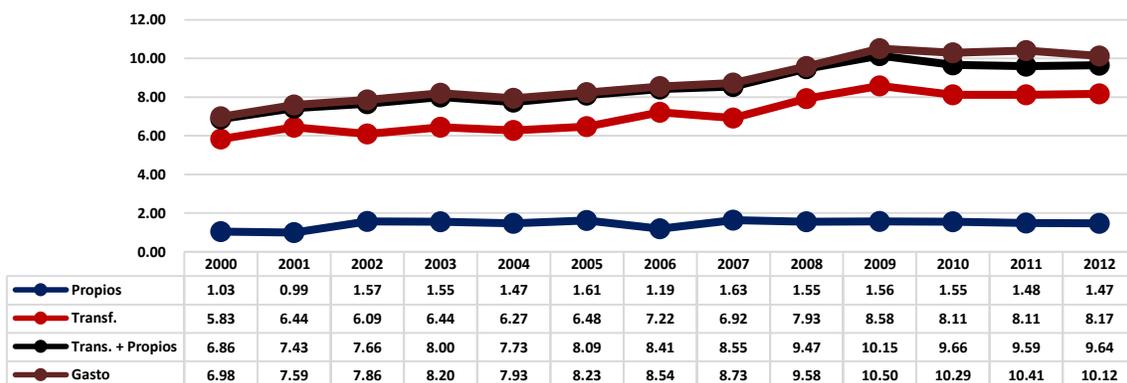
**Gráfica No. 19. Evolución de la tasa de crecimiento del PIB, de los ingresos tributarios, no tributarios y petroleros del Gobierno Federal, 2000-2014. (% del PIB).**



**Gráfica No. 20. Evolución de la tasa de crecimiento de las participaciones y aportaciones federales y la deuda pública de las entidades federativas, 2000-2014. (% del PIB).**



**Gráfica No.21 Evolución de las transferencias, los ingresos propios y el gasto público de las entidades federativas de México, 2000-2012. (% del PIB).**



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del INEGI y la SHCP

El análisis conjunto de las gráficas 19, 20 y 21 muestran que cuando la economía nacional está en las fases recesivas, se presentan algunos rasgos relevantes: los ingresos petroleros se reducen, las transferencias federales no se afectan, la actividad recaudatoria de las haciendas públicas locales disminuyen y el endeudamiento de los Gobiernos Locales se incrementa.

Entre el año 2000-2001 se presentó un contexto macroeconómico adverso, cuando el PIB pasó del 6.60% a -0.20%. Frente a este escenario, la recaudación de los ingresos tributarios del Gobierno Federal se incrementaron marginalmente como proporción del PIB pasando del 9% al 9.67%, sin embargo, los ingresos no tributarios se redujeron del 4.43% al 4.20% y los ingresos petroleros pasaron del 4.94% al 4.42% del PIB; la menor recaudación del Gobierno Central no redujo las transferencias federales que se pagaron a las haciendas públicas locales, aunque sí incidió en la contratación de mayores flujos de endeudamiento sub-nacional, el cual aumentó del 1.40% al 1.48% del PIB debido a que la recaudación de sus ingresos propios disminuyeron del 1.03% al 0.99% del PIB.

El escenario más complejo se presentó durante la crisis del 2008-2009, cuando el PIB tuvo un drástico retroceso, pasó del 1.50% al -6.50%. En esos años, los ingresos tributarios del Gobierno Federal se incrementaron como proporción del PIB del 8.11% al 9.34%; los ingresos no tributarios se redujeron del 8.61% al 7.20% del PIB, particularmente, los ingresos petroleros tuvieron un fuerte retroceso al pasar del 10.34% al 7.19% del PIB. Al igual que en la crisis del 2001, la menor recaudación del Gobierno Central no redujo las transferencias federales que se pagaron a las haciendas públicas locales, aunque sí incidió en la contratación de mayores flujos de financiamiento sub-nacional, el cual aumentó del 1.66% al 2.08% del PIB debido a que la recaudación de los ingresos propios prácticamente permanecieron constante.

Como se observa, el incremento del financiamiento de las entidades federativas es sensible al contexto macroeconómico nacional, sin embargo, también se explica porque el sistema de transferencias distorsiona las decisiones óptimas entre el ingreso y gasto público de las haciendas locales.

El sistema de transferencias condicionadas y no condicionadas que conforman la columna vertebral de nuestro modelo de federalismo fiscal, genera el efecto “flypaper”, puesto que separa el lugar de origen de la fuente del ingreso con el lugar donde se ejecuta el gasto, los contribuyentes de una determinada jurisdicción territorial al no tener una vinculación fiscal directa con sus gobernantes, establecen una diferencia entre el costo fiscal y los beneficios que les generan los bienes y servicios, considerando que con un bajo esfuerzo fiscal pueden obtener mayores beneficios a través del gasto.

Cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel jurisdiccional, los Gobiernos buscan la posibilidad de que el costo de los bienes y servicios pueda ser solventado por otros electores potenciales ajenos a su jurisdicción, esta situación ha sido denominada “ilusión fiscal”.

La disminución impuesto-precio percibida localmente por la ilusión fiscal puede ocurrir indistintamente en el caso de las transferencias condicionadas y no condicionadas. Dicha percepción del contribuyente provoca un nivel de gasto superior al óptimo y al que puede cubrir el sistema de recaudación local más el flujo de transferencias.

Como se observa en la gráfica número 21, el efecto “flypaper” y la “ilusión fiscal” ha ocurrido en las haciendas públicas sub-nacionales, porque el gasto público de los Gobiernos Locales se han incrementado en mayor proporción de lo que lo han hecho las transferencias condicionadas y no condicionadas sumadas con la recaudación de los ingresos propios, para cerrar este desequilibrio financiero, se ha dado paso al “problema de los comunes”, consiste en incurrir a una mayor contratación de endeudamiento.

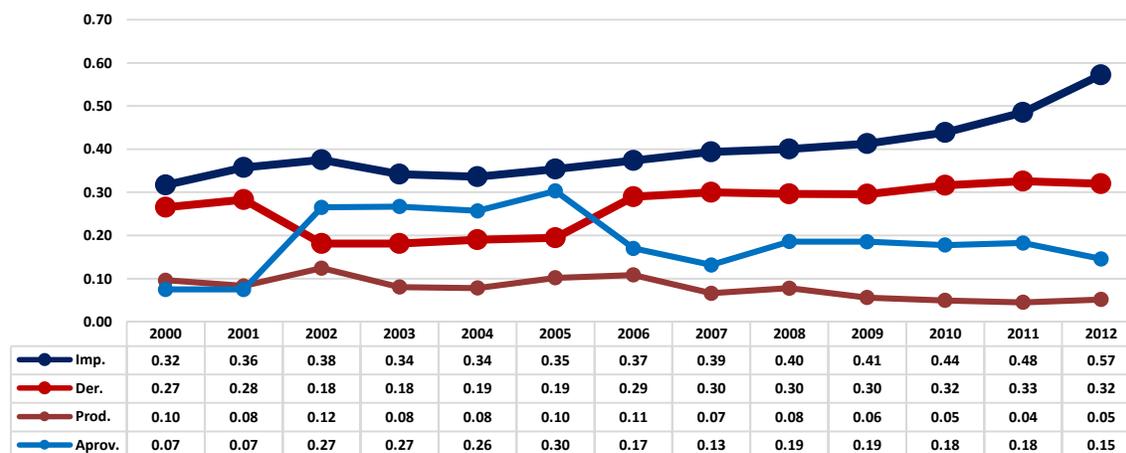
Durante el periodo 2000-2012, el gasto promedio de las entidades federativas del país ha sido superior a sus flujos de ingresos propios más sus transferencias federales, medido como proporción del PIB: en el 2000 el gasto se estimó en 6.98% y las transferencias más los ingresos propios en 6.86%, este déficit se cubrió con un incremento de la deuda del 1.40% del PIB; en el 2012 esta relación fue de 9.64% y 10.12%, respectivamente, el desequilibrio fiscal se cerró con un financiamiento público de 2.99%.

El análisis macroeconómico también nos permite observar que el financiamiento público local se ha exacerbado porque las Autoridades Locales históricamente han actuado racionalmente, evitando hacer esfuerzos fiscales para incrementar la recaudación de sus ingresos propios, evitando cargar con los costos políticos y electorales de imponer nuevas contribuciones o incrementar las tasas de los gravámenes existentes.

De esta manera, se confirma cuantitativamente la tesis de Portman (2004), en el sentido que los sistemas tributarios de las haciendas públicas locales están en “pereza fiscal” como producto del actuar racional de los gobernantes de las entidades federativas, dejando que las cargas fiscales se impongan en su mayor proporción desde el Gobierno Central, lo que les evita incurrir a los costos políticos y electorales de aprobar reformas fiscales en el sistema local de recaudación.

En la gráfica número 22, observamos que los ingresos tributarios y no tributarios que recaudan el conjunto de las entidades federativas del país registran incrementos pocos significativos, que son insuficientes para cubrir la expansión inercial del gasto público. Entre el periodo 2000-2012, como proporción del PIB, éstos evolucionaron de la siguiente manera: Los impuestos pasaron del 0.32% al 0.57%; los derechos del 0.27% al 0.32%; los productos del 0.10% al 0.05% y los aprovechamientos del 0.07% al 0.15%.

Gráfica No. 22. Evolución de los ingresos propios de las entidades federativas del país y el monto de sus endeudamientos, 2000-2012. (% del PIB).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del INEGI

El análisis macroeconómico nos permite afirmar que el incremento del financiamiento público de las entidades federativas se explica por las crisis recurrentes de la economía nacional que incide en la recaudación de los ingresos propios de las haciendas públicas sub-nacionales, la expansión del gasto local generado por el efecto “flypaper” que retroalimenta la hipótesis de la “ilusión fiscal” y el actuar racional de los gobernantes que se traduce en pereza fiscal.

## 7. Trabajo Legislativo del Congreso de la Unión en Materia de Deuda Pública Local

El sobreendeudamiento de las haciendas públicas locales eleva la probabilidad de quiebras financieras o reducciones en la provisión de bienes y servicios para la población que vive en estas jurisdicciones territoriales. Bajo este escenario, la internalización de los costos de los rescates fiscales se podrían lograr imponiéndole a la sociedad mayores sacrificios fiscales, a través del pago de tasas impositivas más altas o por el mayor número de gravámenes federales y locales que tendríamos que pagar.

Por el lado de la recaudación, existen al menos dos medidas que podrían instrumentarse para sanear los desequilibrios fiscales de las entidades federativas: que el Congreso de la Unión apruebe una reforma fiscal para aumentar la recaudación, y parte de estos ingresos adicionales se usen para incrementar las transferencias participables; o aumentar la recaudación de los ingresos propios de los Gobiernos Locales. Cualquier medida adoptada, o una combinación de ambas, implicarían un mayor sacrificio fiscal para la población del país o de algunas entidades federativas en particular.

En este sentido, para evitar llegar a escenarios que impliquen reformar el actual *status quo* fiscal, el Gobierno Federal ha aprobado cambios al marco jurídico relacionado con la *Contabilidad Gubernamental* y con la *disciplina financiera* de las entidades federativas para imponer medidas correctivas y preventivas para enfrentar el “problema de los comunes”.

### **7.1. Reformas en Materia de Contabilidad Gubernamental**

En materia de armonización contable, *el título V de la Ley General de Contabilidad Gubernamental* establece en sus diversos artículos que la Secretaría de Hacienda, las secretarías de finanzas o sus equivalentes de las entidades federativas, así como las tesorerías de los municipios y sus equivalentes en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, establecerán, en su respectiva página de Internet, los enlaces electrónicos que permitan acceder a la información de financiamiento de todos los entes públicos que conforman el correspondiente orden de Gobierno.

En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos; y los municipios deberán producir, en la medida que corresponda:

- I. El Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:
  - a) Corto y largo plazo;
  - b) Fuentes de financiamiento;
- II. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y
- III. Intereses de la deuda.

Las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos, apartados específicos con la información siguiente:

Las 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, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos.

Los Gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán observar lo siguiente para la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos: realizar en términos de la normativa que emita el consejo, el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos federales conforme a los momentos contables y clasificaciones de programas y fuentes de financiamiento.

Dentro de los registros contables, concentrar en un solo apartado todas las 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, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables.

## **7.2. Reformas en Materia de Disciplina Financiera**

El Congreso de la Unión consensuó un programa de disciplina financiera a nivel constitucional para que el Estado mexicano vele por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero del Gobierno Central, Estatal y Municipal.

Ambas Cámaras del Congreso de la Unión han avanzado en esta materia, logrando aprobar reformas constitucionales para que los tres niveles de Gobierno apliquen principios de disciplina financiera en el manejo de sus finanzas públicas, falta completar este esfuerzo legislativo con la aprobación de las leyes secundarias.

Los antecedentes legislativos para la modificación constitucional en materia de disciplina financiera son los siguientes:

- ❑ El 22 de Diciembre de 2014, diversos Legisladores Integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Verde Ecologista de México, del Partido del Trabajo, del Partido de Movimiento Ciudadano y del Partido de Nueva Alianza, presentaron Iniciativa con Proyecto de 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.
- ❑ El 5 de febrero de 2015 la Cámara de Diputados aprobó esta iniciativa y el 17 de febrero del 2015, el Senado de la República hizo la avaló, sin modificaciones.
- ❑ El 26 de mayo del 2015, este dictamen se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta modificación constitucional consiste en REFORMAR la fracción VIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 79; el párrafo cuarto del artículo 108; el párrafo sexto de la fracción II del artículo 116; y el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117; y se ADICIONAN un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 25; una fracción XXIX-V al artículo 73; y los párrafos tercero y cuarto a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Pleno de la Cámara de Diputados emitió el dictamen en sentido positivo a esta Iniciativa en materia de disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en razón de los siguientes argumentos.

Artículo 25. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 25 constitucional, para establecer que el Estado, entendido éste en los tres órdenes de Gobierno, debe de velar por el cuidado de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, coadyuvando a generar condiciones para el crecimiento económico y el empleo, lo cual es de vital importancia, ya que es obligación del mismo, revisar a qué se destina el gasto público, ofreciendo más transparencia a la población y evitar el desvío de recursos para cubrir los intereses del Ejecutivo en turno.

Dicho principio debe ser seguido por los tres órdenes de Gobierno, y considerado cuando se proceda a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, así como los planes estatales y municipales, para que no hagan compromisos incumplibles, es decir, que estén más allá de la capacidad de la hacienda pública y de la economía nacional.

En el Artículo 73 Constitucional se aprobaron los siguientes cambios:

- a) Se reformó la fracción VIII vigente, para otorgar al Congreso de la Unión, la facultad de dar las bases por las que el titular del Poder Ejecutivo, podrá celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos empréstitos, reconocer y pagar la deuda nacional.

De igual forma se faculta al Congreso de la Unión, para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases que se señalen en la ley correspondiente.

Además, de establecer las bases generales para regular la deuda pública de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, en los siguientes aspectos:

- Las Entidades Federativas y los Municipios podrán incurrir en endeudamiento;
- Los límites y modalidades bajo los cuales podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan;

- ❑ La obligación de inscribir y publicar todos sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único;
- ❑ Un "sistema de alerta" sobre el manejo de la deuda; y
- ❑ Las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan dichas disposiciones.

Adicionalmente, se crea una Comisión Legislativa Bicameral, la cual estará encargada de analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías, y en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes, incluso dentro de los periodos de receso del Congreso de la Unión.

- b) Adicionar la fracción XXIX-V, para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria, que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas, con base en el principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero que se propone adicionar en el artículo 25 Constitucional.

Cabe destacar que los principios de responsabilidad hacendaria aplicables a la Federación, ya están previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que aquéllos aplicables a los Estados, a los Municipios, al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, serán materia de la ley que el Congreso de la Unión tendrá que expedir para reglamentar esta fracción en términos similares a la referida legislación federal.

Del Artículo 79, se reforma la fracción I, con el objeto de reforzar la rendición de cuentas, concediendo facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar que el Gobierno Federal, otorgue las garantías con cargo al crédito de la Nación en forma adecuada. También podrá fiscalizar directamente a los Estados, a los Municipios, al Distrito Federal y a los órganos políticos-administrativos de sus demarcaciones territoriales, cuando accedan a dichas garantías, para auditar el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes. Incluso, para el caso de que las Entidades Federativas y Municipios, que cuenten con la garantía de la federación, podrán fiscalizar el destino y ejercicio de esos recursos.

Artículo 108. En esta disposición normativa, se propone adicionar un cuarto párrafo, el cual mándate a los Gobiernos Locales a que contemplen en sus Constituciones, la responsabilidad en que incurren los servidores públicos de los Estados y de los Municipios, por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

Lo anterior, se considera indispensable para que la propuesta sea integral al prever reglas que fomenten un uso responsable y adecuado del financiamiento y, al mismo tiempo, que fortalezcan decididamente la rendición de cuentas, tanto de los entes públicos, como de los servidores públicos.

No se omite señalar, que conforme a las reformas recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, falsear o desvirtuar información financiera con el objeto de engañar u ocultar la real situación financiera, constituye una falta administrativa grave y también es motivo de responsabilidad penal. En este sentido, si los servidores públicos llegaran a incurrir en dichas conductas, serán sancionados en términos de dicha ley y las demás que resulten aplicables.

Al Artículo 116, se reformó el párrafo sexto, de la fracción II, para fortalecer la rendición de cuentas en el uso del endeudamiento público, al concederle atribuciones a las entidades de fiscalización de los Estados para fiscalizar las acciones de los Estados y los Municipios, en materia de fondos, recursos federales, locales y deuda pública.

Al Artículo 117, la reforma a la fracción VIII, tiene como finalidad fomentar un uso responsable del endeudamiento y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, al considerar lo siguiente:

- a) Se mantiene la prohibición para contraer obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras naciones, personas físicas o morales, extranjeras, así como aquéllos que deban cubrirse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- b) Las legislaturas locales, tendrán que aprobar los empréstitos y obligaciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.
- c) Se precisa que, además de contraer endeudamiento para financiar inversiones públicas productivas, podrán realizar operaciones de refinanciamiento y reestructura, siempre y cuando, las realicen bajo las mejores condiciones de mercado.
- d) Se prohíbe expresamente que se destinen los recursos de los empréstitos a cubrir gasto corriente, como un principio básico de responsabilidad fiscal.
- e) Se faculta a los Gobiernos Estatales para otorgar garantías a los Municipios, con el objeto de facilitar el acceso al crédito de los mismos, bajo condiciones financieras más favorables.
- f) Los Estados y los Municipios, podrán contratar obligaciones de corto plazo para cubrir sus necesidades de corto plazo, sujeto a los límites y condiciones que se establezcan en la legislación general que expida el Congreso de la Unión y siempre que se liquiden totalmente a más tardar tres meses antes del término

del período de gobierno correspondiente. Asimismo, se prevé que no podrán contratar nuevas obligaciones en dicho plazo.

El dictamen se complementa con los siguientes artículos transitorios:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-V del artículo 73 del presente Decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este Decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de las Entidades Federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este Decreto y la ley citada.

Cuarto. Las Entidades Federativas y los Municipios se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las de las leyes a que se refiere el Artículo Transitorio Segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.

Quinto. La ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo de este Decreto.

Sexto. 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, conforme a los lineamientos que aquél emita.

Séptimo. La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el inciso 3o. de la fracción VIII del artículo 73 de este Decreto, se incluirán cuando menos los siguientes datos de cada empréstito u obligaciones: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.

En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes del Congreso de la Unión un reporte de las

obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal con la que actualmente cuenta el registro, a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como, aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades relacionadas con la misma. Igualmente, se deberá informar cada cierre trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre), los empréstitos y obligaciones registrados en cada periodo, especificando en su caso, si fue utilizado para refinanciar o reestructurar créditos existentes. Lo anterior, con el objeto de que en tanto entra en vigor la ley reglamentaria y se implementa el registro, el Congreso de la Unión pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los Estados y Municipios. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación, verificará el destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.

Las legislaturas de los Estados realizarán y publicaran por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto. Los servidores públicos y demás personal del Congreso de la Unión que tenga acceso a la información referente al presente artículo transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán de los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.

Octavo. La ley reglamentaria a que se refiere el Artículo 73, fracción VIII, inciso 3o. de este Decreto, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar condiciones de mercado o mejores que éstas y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio.

## Conclusiones

- ❑ Desde el enfoque de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*, el endeudamiento público de las entidades federativas del país se explica por la alta dependencia financiera que los Gobiernos Locales de México tienen de las transferencias federales, reflejando la desequilibrada asignación de las potestades tributarias entre los diferentes órdenes de Gobierno. Para privilegiar la eficiencia económica, la Autoridad Central se arrogó la recaudación de los impuestos que provienen de los factores móviles de la producción, que en términos de Piffano, tienen una alta elasticidad-ingreso, sus bases de recaudación son las más amplias, provienen del factor trabajo, de la actividad empresarial, del consumo de los bienes y servicios generales y especiales, del uso y explotación de los recursos naturales, particularmente en materia de hidrocarburos; energéticos (electricidad y gasolinas), del comercio exterior, de las instituciones de crédito, entre otros.

En contrapartida, a los Gobiernos Locales se les reservó la recaudación de los gravámenes relacionados con los factores fijos, con baja elasticidad-ingreso, cuyas bases impositivas son estrechas: impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (predial y servicios de hotelería); sobre nóminas; sobre la tenencia de vehículos; algunos gravámenes de menor impacto sobre la industria y comercio; los derechos locales, siendo el más importante el consumo del agua.

El Gobierno Federal, por cobrar los impuestos provenientes de los factores móviles de la producción en las jurisdicciones locales, resarce financieramente a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el marco del federalismo fiscal, vía transferencias condicionadas y no condicionadas. Para el 2012, la dependencia se estimó en 80.75%, lo que implica que de cada 100 pesos que obtenían las entidades federativas, casi 79 pesos provenían de la Federación.

La alta dependencia financiera ha impedido que las entidades federativas tengan una fuente importante de ingresos propios, esto va en contra de la *praxis* generalizada que sugiere como una condición suficiente y necesaria para un adecuado sistema de descentralización fiscal, que cada nivel de Gobierno tenga al menos una fuente de recaudación robusta.

- ❑ La evidencia empírica mostró que el sistema de transferencias que el Gobierno Federal asigna a las haciendas públicas locales ha hecho que los Gobiernos Sub-nacionales actúen racionalmente, evitando hacer esfuerzos fiscales en sus respectivas jurisdicciones para incrementar la recaudación de sus ingresos propios, de esta manera han evitado cargar con los costos políticos y electorales de imponer nuevas contribuciones o incrementar las tasas de los gravámenes existentes. En términos de Raich Portman, los sistemas tributarios locales han entrado en un proceso de “pereza fiscal” como producto de su actuar racional, puesto que no han incrementado significativamente la recaudación local de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Simultáneamente, el efecto “flypaper” y la “ilusión fiscal” explican que el gasto público de las haciendas locales se ha incrementado por encima de los ingresos propios y del sistema de transferencias. De esta manera, se han creado las condiciones fiscales propicias para alentar la contratación de deuda pública en las entidades federativas, vía el aumento del déficit fiscal generado por la alta dependencia financiera de las transferencias provenientes del Gobierno Central, acompañada de la baja recaudación de los ingresos propios.

- ❑ El incremento de la deuda pública de las entidades federativas presenta una tendencia anti-cíclica respecto a la evolución del ciclo económico, como ocurrió en 2001 y 2009, cuando se presentaron fases recesivas en nuestro país. La desaceleración de la actividad económica redujo la recaudación de los ingresos presupuestarios tributarios y no tributarios del Gobierno Central, así como la menor captación de ingresos propios de las haciendas públicas sub-nacionales.

La tendencia anti-cíclica se origina porque las Autoridades Locales, ante la reducción de las transferencias federales, acompañada de baja recaudación de sus ingresos propios y de incrementos progresivos de sus respectivos gastos públicos, han subsanado los desequilibrios fiscales con la mayor contratación de deuda pública.

- ❑ Por el lado de la recaudación, existen al menos dos medidas que podrían reducir los déficits de las finanzas públicas de las entidades federativas, lo que se traduciría en una menor contratación de deuda pública: por una parte, el Gobierno Federal tendría que realizar una reforma fiscal para aumentar la recaudación, y parte de estos ingresos se podrían destinar para fortalecer las transferencias asignadas a las entidades federativas; por otra parte, se tendrían que incrementar los ingresos propios de los Gobiernos Locales, para reducir la dependencia financiera que tienen de los recursos provenientes de la Federación. Sin embargo, cualquier medida traería consigo un mayor sacrificio fiscal para la población del país o de algunas entidades federativas en particular.

Para detener los sacrificios fiscales que implicaría para la población financiar el sobre-endeudamiento de algunas entidades federativas, el Gobierno Federal ha implementado medidas de tipo preventivas y correctivas a través de la armonización contable y la disciplina financiera a la que están obligadas a sujetarse las haciendas públicas locales.

## Bibliografía

ASTUDILLO, Moya Marcela (2005), *Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México*. En: MANRIQUE Irma y López, González, Teresa (Coordinadores), Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina. Porrúa y Colección Jesús Silva Herzog. Primera edición. México, DF.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000 a Marzo 2011*. México, DF. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/AnalisisDeudaPublica\\_EntidadesFedyMunic.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010), *Descentralización y sostenibilidad fiscal sub-nacional: los casos de Colombia y Perú*. Departamento de países del grupo Andino. Marielle Del Valle y Arturo Galindo Editores. [Fecha de consulta, abril del 2012]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597172>

CABRERO, Mendoza Enrique y Carrera, Hernández Ady (CIDE) (2004), *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*. En: GUERRERO, Juan Pablo (Coordinador), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. CIDE-Porrúa, primera edición, México, DF.

CARBONELL, Sánchez, Miguel (1998), *El estado Federal en la Constitución de mexicana: Una introducción a su problemática*. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. IIJ-UNAM. Número 91. Enero-abril. Nueva Serie. Año XXXI. ISSN 00418633. México, DF.

CASAR, María Amparo (2010), *El sistema político mexicano*. Colección textos políticos universitarios. Oxford University Press. Primera edición. México, DF.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Serie Política Fiscal 44. Santiago de Chile. [Fecha de consulta, abril del 2012]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf>

ESPARZA. Ortiz Mario Alberto (n.d), *La potestad tributaria en el régimen fiscal mexicano frente al poder financiero autonómico español*. Publicaciones de los becarios de la SCJN. México, DF. [Fecha de consulta: marzo del 2014. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/14/Becarios\\_014.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/14/Becarios_014.pdf)

GALLEGOS, Ramírez Mónica (INDETEC) (1995), *Estructura y evolución de las participaciones federales: el caso de México*. Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral8/66-82.pdf>

GAMBOA, Rafael (BANXICO) (1997), *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno Federal: comparación de los caso de Estados Unidos, Brasil y México*.

Documento de investigación número 9704 de la Dirección General de Investigación Económica del Banco de México. México, DF.

GARCÍA, Sotelo Luis (INDETEC) (2006), *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 23 años de federalismo hacendario*. Documento de interés. Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: [www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf)

GOMEZ, Sabaini Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (CEPAL) (2011), *El financiamiento de los gobiernos sub-nacionales en América Latina: un análisis de casos*. CEPAL y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Serie: Macroeconomía del Desarrollo número 111. Santiago de Chile. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/43626/MD\\_111\\_Gomez.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/43626/MD_111_Gomez.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2001), *Finanzas públicas estatales y municipales. Estadísticas de ingreso y gasto público por entidad federativa*. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/descripciones.aspx>

L.P, Piffano Horacio (CEA) (1999), *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*. Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino (CEA). Buenos Aires, Argentina. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt27.pdf>

MERINO, Gustavo (ITAM) (2001), *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. En: FERNÁNDEZ, Arturo (Coordinador), *Una agenda para las finanzas públicas en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). México, DF. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>

NOCUEZ, Rivero Gabriel (2006), *Transferencias intergubernamentales: su impacto en el esfuerzo recaudatorio y en las decisiones presupuestarias de los municipios mexicanos*. Tesis para obtener el grado de de maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México, DF. [Fecha de consulta, abril del 2012]. Disponible: <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/176>

RAICH, Portman Uri (CIDE) (2004), *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*. En: GUERRERO, Juan Pablo (Coordinador), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Porrúa. Primera edición. México, DF.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2012), *Deuda pública de entidades federativas y municipios*. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/Paginas/Presentacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2001), *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Subsecretaría de Egresos de la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP, México, DF.

SEMPERE, Jaime y Sobarzo, Horacio (Compiladores) (COLMEX) (1998), *Federalismo fiscal en México*. Centro de Estudios Económicos del Colegio de México. Primera edición, México, DF.

SERNA, de la Garza José María (IIJ-UNAM) (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. ISBN 970-32-1445-2. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1325>

SERNA, de la Garza José María (IIJ-UNAM) (2009), *Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano*. En: Ríos Granados, Gabriela, *Reforma Hacendaria en la Agenda de la Reforma del Estado (Coordinadora)*. IIJ-UNAM. ISBN 9786070209291. México, DF.

TENA, Ramírez Felipe (1999), *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. XXII Edición. ISBN 9700719421. México, DF.

TER-MINASSIAN, Teresa (1997), *Descentralización y gestión macroeconómica*. Documento para el seminario de la OCDE-Brasil sobre descentralización, relaciones fiscales intergubernamentales y gestión de gobierno a nivel macroeconómico. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program\\_2006/GMPT/data/pdf/C-15.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2006/GMPT/data/pdf/C-15.pdf)

TRUJILLO, Salazar Lucia Paola (2008), *Transferencia intergubernamentales y gasto local: repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura*. En: Revista Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Volumen XVII, número 2, II semestre. México, DF. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVII\\_No.II\\_2dosem/06\\_Lucia\\_Trujillo.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVII_No.II_2dosem/06_Lucia_Trujillo.pdf)

### **Marco Jurídico.**

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [Fecha de consulta, julio del 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cámara de Diputados. *Ley de Coordinación Fiscal*. [Fecha de consulta, julio del 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

Cámara de Diputados. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. [Fecha de consulta, julio del 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Cámara de Diputados. *Ley General de Deuda Pública*. [Fecha de consulta, julio del 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>

Cámara de Diputados. *Proyecto de decreto que 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*. [Fecha de consulta, julio del 2015]. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002), *Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales. Jurisprudencia*. En: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Instancia: Pleno. Tomo XV de enero. Tesis: P/J 142/2001.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011), *Impuestos. Sistema constitucional en materia fiscal. Competencia entre la Federación y las Entidades Federativas para decretarlos*. Jurisprudencia (constitucional, administrativa). En: *Seminario Judicial de la Federación*. Séptima Época. Apéndice 1917–septiembre. Tomo I. Primera sección, esfera federal, tesis 45. Instancia: Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (1977), *Impuestos. Facultades de la Federación y los Estados*. Tesis aislada (Administrativa, constitucional.). En: *Seminario Judicial de la Federación*. Volumen 103-1081 sexta parte. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.



Dip. Fernando Rodríguez Doval  
Presidente

Sen. Braulio Manuel Fernández Aguirre  
Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones  
Dip. Marcelo Garza Ruvalcaba  
Sen. Juan Carlos Romero Hicks  
Sen. Adolfo Romero Lainas

**SECRETARÍA GENERAL**

Mtro. Mauricio Farah Gebara  
Secretario General

**SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas  
Secretario



**DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE  
DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

Lic. José María Hernández Vallejo  
Director General

**DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

Mtra. Avelina Morales Robles  
Directora

**SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO**

M. en E. Reyes Tépac M.  
Subdirector

C. Martha Amador Quintero  
C. Dolores García Flores  
C. Margarita Rodríguez Palacios  
Capturistas