

Licenciatura en **Contaduría** y **Finanzas Públicas**

6° semestre

**Módulo 16**

Asignación de recursos federales  
a los estados y municipios

**Unidad 2**

Transferencias intergubernamentales



**Contenido**



# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios

## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido



#### Índice

Introducción.....	3
2.1. Recaudación federal participable .....	10
2.2. Participantes o Ramo 28 con finalidad resarcitoria.....	10
2.3. Aportaciones o Ramo 33 con objetos compensatorios.....	24
2.4. Excedentes de ingresos federales .....	33
2.5. Convenios de reasignación de recursos .....	34
2.6. Fondos y fideicomisos públicos.....	35
2.7. Autonomía financiera y operativa de los municipios.....	43
Referencias de la unidad.....	47

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

#### Introducción



#### Unidad de competencia

Fiscaliza los recursos públicos asignados a estados y municipios para su operación, a partir de los principios de anualidad y posterioridad.

En esta unidad identificarás los principios de anualidad y posterioridad, los cuales se operan durante las transferencias de recursos gubernamentales a las entidades federativas y municipios, con base en la normatividad vigente. Específicamente lo conducente a las participaciones o Ramo 28 con finalidad resarcitoria y a las aportaciones o Ramo 33 con objetivos compensatorios, además de considerar los excedentes de ingresos federales, convenios de reasignación de recursos, fondos y fideicomisos públicos. Además, la autonomía financiera y operativa de los municipios será otro tema que complementa las transferencias de recursos gubernamentales.

#### 2.1 Recaudación federal participable

Como ya se abordó en la unidad 1 y retomando lo expuesto por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crea en 1980 con el objetivo principal de evitar la doble tributación en México y, para tal efecto, se delimitaron las competencias para los tres órdenes de gobierno. Bajo este esquema, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas, no prohibidas en la Constitución, a cambio de recibir participaciones federales.

La Recaudación Federal Participable (RFP), desde su implementación en 1980, ha sido un elemento importante en la distribución de recursos para las entidades federativas y municipios. Como lo señala el *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, en México existen dos grandes rubros de transferencias federales destinados a cumplir con aquellos propósitos: las participaciones o Ramo 28 con una finalidad resarcitoria y las aportaciones o Ramo 33 con objetivos compensatorios.

En este sentido, los fondos del Ramo 28 se calculan en proporción de la RFP y los fondos del Ramo 33 tales como: Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

equivalente, sólo para efectos de referencia sobre un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.

Como se sabe, el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias –con independencia política entre sí– deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), para obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual.

En su vertiente fiscal, el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible. Es preciso mencionar lo que dice Fausto Hernández en su libro *Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?*, que para lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno, es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el principio de la correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el principio de eficiencia recaudatoria, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones. Para conjugar ambos principios se requiere establecer un sistema de transferencias federales que tenga la capacidad de resarcir –en la misma medida a su contribución– a los órdenes de gobierno subnacionales que han renunciado al cobro de los impuestos cedidos a la federación.

Sin embargo, las transferencias federales pueden tener también otros propósitos. En un sistema federal de tipo solidario como el mexicano, en el que aún persisten acentuadas desigualdades entre las entidades que lo integran, el federalismo fiscal tiene también el objetivo de cerrar las brechas regionales mediante un adecuado sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan.

En otras palabras, como bien lo menciona Fausto Hernández y Héctor Iturrubarría en su libro *Tres trampas del Federalismo Fiscal mexicano*, un sistema de transferencias federales eficiente y solidario es aquel que “a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”. Para que esto sea posible, es menester que las

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

fórmulas por medio de las cuales se distribuyen las transferencias estén diseñadas en función de tales incentivos.

A su vez, el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente establece que la Recaudación Federal Participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción del petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

De una manera simple, como lo dice en la página 12 del *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, y retomando a Cabrero (2007), es posible señalar que el federalismo fiscal tiene como propósito determinar cuál es la forma de organización del sector público que resulta el más eficiente para la prestación y financiamiento de las funciones y servicios que provee el Estado; es decir, en países en donde conviven dos o más órdenes de gobierno –ya sea una Federación, una Confederación, o incluso un Estado Unitario – el federalismo fiscal establecería qué nivel de gobierno debe realizar qué función, y cómo habrán de financiarse tales actividades. En ocasiones esta asignación de funciones entre órdenes gubernamentales suele generar disparidades entre los ingresos recaudados directamente y las necesidades de gasto, ya que, por ejemplo, el ámbito local puede ser más eficiente desempeñando la mayor parte de los servicios públicos, mientras que el ámbito nacional puede ser más eficiente recaudando las contribuciones de mayor magnitud. La existencia de estas brechas o disparidades entre los ingresos y el gasto en un determinado ámbito (local, regional o incluso el nacional), es lo que da origen a las transferencias de recursos entre órdenes de gobierno, permitiendo al nivel receptor financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podría hacer.

En teoría, las transferencias intergubernamentales pueden ir del gobierno nacional a los locales, pero también de éstos al gobierno nacional. Este último caso puede llegar a suceder en países confederados, donde la existencia y el financiamiento del gobierno nacional dependen en cierta medida de las entidades confederadas, o en países altamente descentralizados, donde los gobiernos locales tienen a su cargo las potestades tributarias más importantes.

El cuaderno de Finanzas Públicas sobre la RFP en su página 3 y la Ley de coordinación Fiscal vigente en su artículo 2 establecen que no se incluirán en la Recaudación Federal Participable los impuestos adicionales del 3 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y del 2 por ciento en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán los incentivos económicos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los Impuestos sobre Tenencia y Uso de Vehículos y

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Autos Nuevos; así como, la parte correspondiente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, la recaudación correspondiente a pequeños contribuyentes, ni por loterías, rifas y sorteos. De esta forma, la Recaudación Federal Participable Neta es la base para determinar las participaciones y aportaciones federales, en su caso. Con la RFP neta del mes anterior, se debe calcular las participaciones provisionales del mes correspondiente.

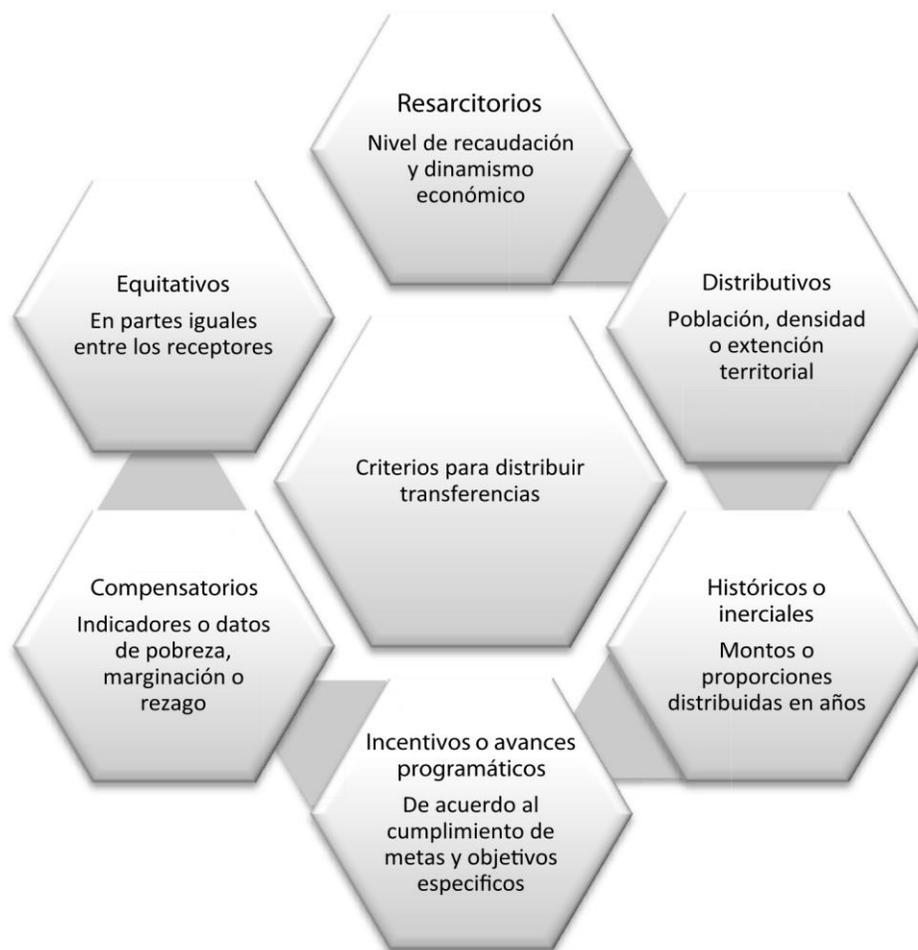
Asimismo, cada cuatrimestre se realiza un ajuste provisional considerando los cuatro últimos meses y, una vez que se tiene la información de la recaudación observada de ese periodo, se hace el ajuste definitivo. Posteriormente, una vez publicada la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se realiza el ajuste anual definitivo.

Finalmente, cabe hacer notar que los montos a repartir a las entidades federativas y los municipios dependen de movimientos que impactan la Recaudación Federal Participable, tales como:

- Evolución de la economía (comportamiento del ISR, IVA y IEPS)
- Desempeño del mercado del petróleo
- La política fiscal del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión

El *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, en el penúltimo párrafo de la página 16, dice que los objetivos esenciales de las transferencias son reducir y, en la medida de lo posible, eliminar los desequilibrios verticales y horizontales para garantizar cierto grado de equidad. No obstante, las transferencias federales pueden aprovecharse para generar e incentivar algunos comportamientos en los gobiernos, según los criterios de distribución utilizados entre los gobiernos municipales. No es lo mismo distribuir las transferencias entre los municipios tomando en cuenta la población, que cuando se considera el nivel de recaudación local o el grado de marginación.

Al establecer la distribución de las transferencias federales debe tomarse una primera decisión: distribuir un monto parcial o total de los recursos por partes iguales entre los miembros sin criterio alguno o transferir cantidades diferenciadas a cada gobierno según necesidades, características o condiciones. Por lo regular, se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen seis clases de criterios que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución: resarcitorios, distributivos, compensatorios, históricos o inerciales, de incentivos o avances programáticos y equitativos, los cuales se abordarán con más detalle en la unidad 3. **Ver imagen 1**



**Imagen 1.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). Criterios para las transferencias intergubernamentales. Manual de Transferencias Federales para Municipios.

Si bien es cierto que se explicó cómo se clasifican los fondos de transferencias federales por el mecanismo de distribución, una forma adicional de clasificarlos es por el objetivo de gasto, ya que también pueden ubicarse por el destino que debe darse a los recursos. Entonces tendríamos dos tipos de transferencias federales:

**No condicionadas.** Cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

**Condicionadas.** Cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

Bajo este esquema, las transferencias federales pueden ser utilizadas para incentivar determinados comportamientos en los gobiernos subnacionales, por ejemplo, utilizando criterios resarcitorios se puede estimular la recaudación de ingresos propios, ya que el gobierno que recaude más recibe más transferencias. En este caso, se podría tratar de transferencias no condicionadas para “premiar” la mayor recaudación.

En contraste, utilizando criterios compensatorios se pueden generar incentivos para la disminución de la pobreza, si le asignan más recursos al que haya reducido los niveles de pobreza o rezago social en mayor medida, en un periodo dado. Posiblemente, en esta hipótesis podría tratarse de transferencias condicionadas para garantizar que los recursos transferidos se gasten en los asuntos que tienen que ver con la pobreza y la marginación.

De cualquier modo, es importante tener en cuenta los criterios distributivos, pues resulta cierto que los municipios más poblados tienen más habitantes que atender, y que los municipios con mayor extensión territorial tienen más dificultades para cumplir con sus competencias constitucionales. Por su parte, los criterios históricos son casi “inertes”, pues no generan incentivo alguno para llevar a cabo un cambio o una mejora en el entorno municipal. Sin embargo, estos criterios suelen ser muy utilizados porque políticamente también son inertes, ya que las transferencias disponibles se reparten siempre de la misma manera, evitando que algunos municipios reciban más recursos que otros y cerrando la posibilidad al reclamo sobre tratos injustos o inequitativos.

En este sentido debe mencionarse que, en el contexto del federalismo y las relaciones intergubernamentales, el tema de las transferencias federales no es algo meramente técnico. El modo en que se conforman los montos de las transferencias federales y, sobre todo, los mecanismos que se utilizan para distribuirlos, pueden ser motivo de conflicto entre los gobiernos, puesto que todos los gobiernos desean más recursos y algunos criterios de asignación pueden no favorecerlos. De ahí la importancia de conocer los esquemas de distribución de transferencias federales, para estar en condiciones de elaborar propuestas que incidan en la construcción de mecanismos de transferencias federales más transparentes, eficientes y equitativos.

En nuestro país existen cuatro vertientes principales por las cuales el orden de gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Cada vertiente puede distinguirse por el sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario. Así también, cada vertiente de gasto cuenta con

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

antecedentes distintos que determinan los objetivos de la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales. **Ver Imagen 2**



**Imagen 2.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Vertientes para la transferencia de recursos*. Manual de Transferencias Federales para Municipios.



#### 2.2. Participantes o Ramo 28 con finalidad resarcitoria

##### Origen de las participaciones federales.

Las participaciones federales, conocidas también como Ramo 28 debido a su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se originan con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a inicios de la década de 1980, antes de esa fecha no existía propiamente un mecanismo integral de coordinación en materia impositiva entre los órdenes de gobierno. Se trataba más bien de un esquema “mixto”, ya que además de los impuestos que específicamente le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, permitía espacios tributarios coordinados en donde los estados firmaban convenios específicos de coordinación con la federación por cada impuesto a cambio de recibir cierta compensación por ello. En este último caso se encontraban el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) – antecesor del IVA– y los llamados impuestos especiales (bebidas alcohólicas, cervezas, refrescos, electricidad, minerales, etcétera).

Este esquema propiciaba una recaudación ineficiente, ya que entre las entidades existían diferentes capacidades recaudatorias (los estados más ricos y con mayores capacidades técnicas, recaudaban más) lo que indudablemente ampliaba aún más la brecha de desigualdad regional. Por otro lado, en aquellos impuestos en donde no existía coordinación era muy probable la doble tributación y la aplicación de tasas diferenciadas que permitían al contribuyente eludir fácilmente obligaciones fiscales. Por esta razón, en 1980 se crea el SNCF con el fin de evitar la doble o triple tributación al delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno y para hacer más eficiente y simplificada la recaudación al eliminar los convenios particulares de coordinación entre el gobierno federal y los estados por cada impuesto federal; y así establecer un sistema nacional que se encargaría de recaudar los impuestos coordinados, que se convirtieron a partir de entonces en los de mayor importancia por su potencial recaudatorio.

Al adherirse a este sistema previa firma de convenio, los estados, y teóricamente también los municipios que los conforman, cedieron a la Federación algunas de sus fuentes impositivas a cambio de que ésta los resarciera por los ingresos que dejaron de recaudar o, lo que es lo mismo, que les entregara una “parte” –de ahí el nombre de “participaciones”– más o menos similar a lo que ellos recaudarían sin estar adheridos al SNCF. En ese entonces los fondos que conformaban las participaciones federales eran sólo tres: el Fondo General de Participaciones (FGP) –que por el monto se constituía en el más importante de los tres-, el Fondo Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Originalmente la mayor parte de las participaciones federales - concretamente el FGP- se distribuyó entre las entidades federativas bajo un principio resarcitorio que se convirtió en inercial, ya que la Federación se comprometía a compensar al estado que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiese obtenido en el esquema anterior, lo cual beneficiaba principalmente a los estados petroleros. Sin embargo, en los años 1981 y 1982 se incluyó otro criterio que buscaba incentivar la recaudación de las entidades federativas, razón por la cual se asignó un mayor porcentaje de participaciones a los estados que incrementaron su recaudación de los llamados impuestos asignables (en ese entonces la tenencia y el impuesto especial sobre productos y servicios) respecto al promedio de recaudación nacional. Este nuevo esquema, que duró hasta finales de la década de 1980, beneficiaba una vez más a los estados petroleros (por el componente inercial) y a las entidades con mayor capacidad recaudatoria y con mercados internos más desarrollados (por el componente resarcitorio), lo que lo hacía un esquema claramente inequitativo entre las entidades federativas.

En 1990, además del criterio que premiaba la mejora de la recaudación de los impuestos asignables, se incluye un criterio distributivo que considera el tamaño poblacional y otro compensatorio, inverso a los anteriores. Los dos primeros criterios tenían una ponderación de 45.17 por ciento cada uno, mientras que el compensatorio de 9.66 por ciento.

Con esta fórmula en la que se mezclaban criterios resarcitorios, distributivos y compensatorios, se presentaba el problema de la falta de claridad de incentivos para realizar acciones que les permitiesen a las entidades federativas obtener mayores participaciones.

Este esquema prevaleció hasta el año 2007, cuando la reforma fiscal de dicho año modificó nuevamente la fórmula de distribución con el objeto de recobrar el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación local que deben tener las participaciones federales. En otras palabras, y al igual que otros fondos del ramo, al FGP se le dotó de una lógica resarcitoria que busca premiar a aquellas entidades federativas con un mayor crecimiento en su actividad económica y en la recaudación de contribuciones locales.

### **Participaciones Federales**

Como ya se comentó, la Recaudación Federal Participable es un término clave para explicar el concepto de participaciones pues constituye un elemento esencial en la distribución no sólo de los recursos participables analizados a lo largo de este apartado, sino también de las aportaciones federales que se verán en un apartado posterior. Su relevancia radica en que varios de los fondos de participaciones de las

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios

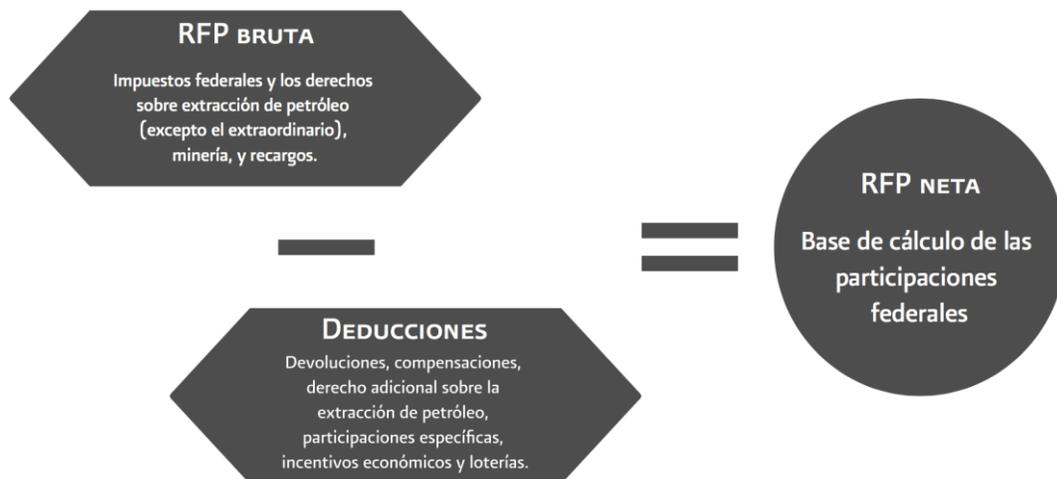


## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

entidades federativas y municipios se calculan como proporción de este concepto, además de que sirve como referencia para el cálculo de algunos rubros de las aportaciones federales, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hoy Ciudad de México (CDMX).

En este sentido, la RFP puede definirse como la gran bolsa de recursos fiscales que obtiene la Federación por concepto de ingresos tributarios como el impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al activo, impuesto al valor agregado (IVA), impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) y los impuestos al comercio exterior, entre otros; así como por concepto de ingresos no tributarios relacionados a la extracción petrolera como el impuesto especial sobre producción y servicios de gasolina y diésel, y un porcentaje del derecho ordinario sobre hidrocarburos, entre otros. **Ver imagen 3**



**Imagen 3.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Base de cálculo de las Participaciones Federales*. Manual de Transferencias Federales para Municipios.

Al momento de analizar el comportamiento de las participaciones federales se debe tener siempre presente que éstas son un porcentaje de la RFP neta. Ahora bien, dada la naturaleza de sus componentes la RFP varía a lo largo del año y, por consecuencia, también los recursos participables. En este sentido, y sabiendo que no es posible determinar con certeza el monto definitivo de la RFP hasta que concluya el ejercicio fiscal correspondiente, mensualmente se hacen estimaciones para realizar pagos provisionales a los estados y municipios.



Con base en la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigentes se distribuyen los recursos fiscales a través de las participaciones federales por medio de fondos, como sigue:

#### A. Fondo General de Participaciones

##### Primera, segunda y tercera partes.

El Fondo General de Participaciones se compone del 20% de la RFP y se distribuye en tres partes:

- El 45.17% en base a población de cada entidad federativa con datos de INEGI. Se determina la proporción que representa la población de la entidad federativa sobre el total nacional de habitantes, una vez obtenida esta proporción (coeficiente de distribución) se multiplica por el monto correspondiente a la primera parte y da como resultado la participación de la entidad federativa.
- El 45.17% en base a eficiencia recaudatoria de impuestos asignables de cada entidad federativa.  
En esta segunda parte, se consideran los impuestos asignables del último año y se multiplican por la proporción obtenida por la entidad federativa el año anterior, correspondiente a esta segunda parte; el resultado se divide entre los impuestos asignables del penúltimo año y se obtiene el coeficiente intermedio de la entidad federativa.  
El coeficiente intermedio de la entidad federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional, una vez que tenemos el coeficiente de participación del período se multiplica por el monto correspondiente de la segunda parte y da como resultado la participación de la entidad federativa.
- El 9.66% en base a la proporción inversa de las dos primeras partes.  
En esta tercera parte, se divide la población entre la suma de participación de la primera y segunda partes anteriores y da como resultado el coeficiente intermedio de la entidad federativa.  
El coeficiente intermedio de la entidad federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional para obtener el coeficiente de participación del período, el cual se multiplica por el momento correspondiente de la tercera parte y nos da como resultado la participación de la entidad federativa.  
Del 20% que reciben las entidades federativas, derivado del Fondo General de Participaciones, los municipios recibirán como mínimo el 20% de dicho monto.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

#### A.a. Coordinación en derechos

Al Fondo General de Participaciones se le adiciona el 1% de la recaudación.

Para calcular la coordinación en derechos, se determina la proporción que representa la entidad federativa sobre el monto total nacional de las tres partes, una vez obtenida esta proporción (coeficiente de participación) se multiplica por el monto correspondiente de la coordinación de derechos y da como resultado la participación de la entidad federativa.

Es importante destacar que todas las entidades federativas están coordinadas en materia de derechos.

#### A.b. Bases Especiales de Tributación

Al Fondo General de Participaciones se le adiciona un monto equivalente del 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación, este régimen tributario especial del ISR sobre el sector primario desapareció a partir de 1990.

Para la distribución de este importe, se toma en cuenta la recaudación de 1989 de cada entidad federativa, la cual se actualiza por un factor que se determina tomando en cuenta el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de junio del último año entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de junio de 1989, resultando la participación de la entidad federativa por concepto de bases especiales de tributación.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente, según lo prevé el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal (DOF:09/12/2013):

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

## Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios

### Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

#### Contenido



$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$  y  $C3_{i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes  $C2$  y  $C3$  como incentivos recaudatorios.

$P_{i,t}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$P_{i,07}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año.

$PIB_{t-1}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$PIB_{t-2}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$IE_{i,t}$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$  contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos que están relacionadas con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía, no se considerarán ingresos para efectos de la determinación de coeficientes de participaciones.

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas atribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta I_{Ei,t}$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad  $i$ , referidos en la variable anterior.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

### B. Otras participaciones

Las entidades participan de los accesorios de las contribuciones que forman parte de la RFP que se señalen en los convenios de colaboración administrativa. Asimismo, participan en los productos de la Federación relacionados con bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en territorio de cada entidad, que recibe 50% del monto por venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de los bosques.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Por otra parte, las entidades federativas reciben el 100% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmen los Convenios de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos. Cabe destacar que el 20% de la recaudación obtenida por las entidades se destina a los municipios.

#### **C. Recaudación Federal Participable 0.136 % (municipios litorales y fronterizos)**

La participación del 0.136% de la RFP es destinada a municipios litorales o fronterizos, por donde se efectúa la entrada y salida de mercancías (comercio exterior).

Para que se lleve a cabo esta participación, la entidad federativa y la Federación deben firmar convenio en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

Para determinar la participación de los municipios, se considera el coeficiente definitivo del municipio para el año anterior. Este coeficiente se multiplica por la proporción obtenida de dividir la recaudación del derecho por suministro de agua y el impuesto predial del último año del municipio, obteniéndose el coeficiente intermedio del municipio.

Fórmula del coeficiente de participación:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT = es el coeficiente de participación de los municipios colindantes o fronterizos en el año para el que se efectúa el cálculo.

Bi = es coeficiente intermedio del municipio colindante o fronterizo en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = es la suma de Bi de todos los municipios colindantes y fronterizos en el año para el que se efectúa el cálculo.

Determinación del coeficiente intermedio del municipio colindante o fronterizo:

$$Bi = (CCiT - 1) (IPDAiT - 1) / IPDAT - 2$$

Donde:



CCiT – 1 = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT – 1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT – 2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

El coeficiente intermedio del municipio se divide entre el total de coeficiente intermedio de los municipios y, una vez que se tiene el coeficiente de participación del período, se multiplica por el monto correspondiente al 0.136 % de la RFP y da como resultado la participación del municipio por dicho concepto.

#### **D. Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo (DAEP) 3.17 %**

De conformidad con el artículo 261, segundo párrafo de la Ley Federal de Derechos vigente, la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, se multiplica por el 3.17% a su vez al resultado se le vuelve a multiplicar por el factor 0.0133 y da como resultado la participación global para municipios litorales o fronterizos, donde se realice materialmente la salida de productos petroleros.

Para determinar la participación de cada municipio, se divide el importe en dólares del petróleo crudo exportado del municipio entre el importe total nacional del crudo exportado, una vez que se tiene el coeficiente de distribución del período, se multiplica por la participación global para municipios litorales o fronterizos donde se realice materialmente la salida de productos petroleros y se obtiene como resultado la participación del municipio por dicho concepto.

#### **E. Fondo de Fomento Municipal**

El Fondo de Fomento Municipal (FFM), desde su creación en 1980, es el único fondo de participaciones dirigido exclusivamente a los municipios; sin embargo, ha sufrido algunas modificaciones al igual que el FGP. Este fondo se constituyó inicialmente con el 96.7% de la recaudación correspondiente al 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el derecho adicional de 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En su distribución, el 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos y el restante 33 se repartía igualmente entre todos los municipios del país.



En la actualidad, dicho fondo está regulado por la fracción III del artículo 2-A de la LCF que establece que su monto se conforma del 1% de la RFP. Actualmente la LCF – recuperando un criterio similar al de los orígenes- establece que el 83.2% del fondo se repartirá exclusivamente a las entidades que estén coordinadas con la federación en materia de derechos y que sólo el 16.8% restante se repartirá igualmente entre todos los municipios del país. Sin embargo, dado que todas las entidades federativas se encuentran coordinadas con la federación en materia de derechos, la totalidad del fondo se reparte bajo los mismos criterios para todas las entidades federativas.

Para la distribución de este fondo a las entidades federativas se consideran dos componentes: el valor nominal que recibieron las entidades por concepto del FFM en 2007; y un coeficiente que mide la mejora en la recaudación del impuesto predial y los derechos del agua en cada entidad, tomando como base el incremento registrado de un año a otro y ponderado esto con la población estatal. Se trata, por lo tanto, de una fórmula resarcitoria que recompensa el incremento en la recaudación de las principales fuentes de ingresos de los municipios, por lo que les representa un claro incentivo para mejorar su esfuerzo recaudatorio.

Para determinar la participación de cada entidad federativa se considera el coeficiente definitivo del último año, el cual se multiplica por la proporción obtenida de dividir la recaudación del derecho por suministro de agua y el impuesto predial del último año entre la recaudación propia de agua y predial del penúltimo año de cada entidad federativa; el resultado es el coeficiente intermedio de la entidad federativa.

El coeficiente intermedio de la entidad federativa se divide entre el total del coeficiente intermedio nacional y, una vez que se tiene el coeficiente de participación del período, se multiplica por el monto correspondiente del Fondo de Fomento Municipal para obtener la participación de la entidad federativa por dicho concepto.

#### **F. Participaciones por concepto de Impuestos Asignables**

Los llamados impuestos asignables sujetos a participación por parte de las entidades federativas son el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Derivado del Convenio de Coordinación Fiscal, la federación da parte (total o parcial, según sea el caso) de la recaudación obtenida de los mencionados impuestos federales a aquellas entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como una forma de resarcir el hecho de que estas se comprometieron a limitar su capacidad recaudatoria en tales materias.

Es por ello que, para determinar la participación de cada entidad federativa por este impuesto se consideran los conceptos asignables de bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos del último año en la entidad federativa y se divide entre los conceptos

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

asignables de bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos del último año en el total nacional, lo cual da como resultado el coeficiente de participaciones específicas de cada entidad federativa.

A su vez, el coeficiente de participaciones específicas de cada entidad federativa se multiplica por el monto total de tabacos labrados, cerveza y bebidas alcohólicas, para obtener la participación de la entidad federativa por los tres conceptos anteriores.

Con respecto al IEPS, que grava la venta de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, el artículo 3-A de la LCF establece que las entidades federativas deben recibir el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes; y el 8% si se trata de tabacos labrados. La forma en que se distribuye dicha participación entre las entidades federativas es en función del porcentaje que, con respecto a la enajenación nacional, represente la venta de cada uno de los mencionados bienes en cada entidad.

De forma similar sucede con el ISAN. Al respecto, la LCF señala que aquellas entidades federativas que hayan celebrado convenios de colaboración administrativa con la Federación en tales materias, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de dicho impuesto en cada entidad. Es preciso señalar que en la actualidad todas las entidades federativas cuentan con el mencionado convenio de colaboración administrativa con la federación respecto a estos impuestos.

La forma en cómo se asignan las participaciones derivadas de estos impuestos permite identificar un criterio puramente resarcitorio, puesto que a cada entidad le corresponde lo que en ella se recauda. Así, entidades que sobresalen por su población y economía como el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, son las más beneficiadas por la distribución de estos impuestos; mientras que estados con menor población y economías internas relativamente pequeñas, como la de Tlaxcala, son los que menos reciben, proporcionalmente.

Al igual que en los casos anteriores, la LCF deja en claro que son los estados quienes determinarán la forma en que dichos recursos deben distribuirse entre sus municipios; sin embargo, también establece que estos deben recibir al menos el 20% de lo que los estados percibían por el concepto de los tres impuestos.

### **G. Fondo de Extracción de Hidrocarburos**

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos se crea a partir de la reforma de 2007, con la finalidad de reforzar el Fondo de Compensación y apoyar a aquellas entidades federativas y municipios que han resentido los efectos directos de la extracción de hidrocarburos. Este fondo se encuentra regulado en el artículo 4° - B de la LCF, en



donde se establece que estará conformado con el 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción.

El fondo se reparte sólo entre aquellas entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –que para el caso del ejercicio fiscal 2012 son Campeche, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Chiapas- y los recursos se distribuyen en función de la participación relativa que tengan en la extracción bruta de los hidrocarburos, así como en la producción de gas natural.

#### **H. Fondo de Fiscalización, antes Reserva de Contingencia**

Este fondo se crea con la reforma fiscal aprobada en el año 2007 y surge de fusionar la Reserva de Contingencia constituida por el 0.25% de la RFP y el 1% por la Coordinación en Derechos que se adicionaban al FGP. El Fondo de Fiscalización (FOFIE) se constituye, por lo tanto, con el 1.25% de la RFP de cada ejercicio fiscal y su objetivo es que haya una mayor presencia de la autoridad fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes, como una medida para combatir la evasión e inducir el cumplimiento espontáneo de los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales, situación que invariablemente se verán beneficiados los tres órdenes de gobierno al incrementarse la recaudación fiscal como un efecto directo de la fiscalización.

Esta reserva tiene como finalidad apoyar a aquellas entidades federativas cuya participación en el Fondo General de Participaciones y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la Recaudación Federal Participable del año, respecto a la de 1990.

La distribución se hará primeramente a la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

La participación para los municipios de esta reserva será, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad (con excepción de las participaciones sobre el 0.136% de la RFP y el 3.17% sobre el derecho ordinario de hidrocarburos).



Durante los últimos años, entre las entidades que más recurren a la reserva de contingencia están Baja California, Distrito Federal (ahora Ciudad de México)

#### **I. Reserva de Compensación**

Equivale al remanente del 1% de la RFP, por coordinación de derechos más el remanente del Fondo de Fomento Municipal para las entidades que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

La entidad deberá comparar las participaciones efectivas que le corresponda en el período, contra las participaciones que le hubieran correspondido con las disposiciones vigentes al 31 de diciembre de 1990.

Esta reserva no se aplica actualmente, ya que todas las entidades federativas se encuentran coordinadas y no existen modificaciones a la fórmula de participaciones de 1990 a la fecha.

Como ya se hizo alusión anteriormente, el Fondo de Compensación surge con el objeto de robustecer el componente solidario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, al dotarlos de recursos para que puedan hacer frente a cualquier impacto transitorio derivado de la entrada en vigor de la reforma de 2007.

Este fondo se compone con el 18.2% restante de lo recaudado por la aplicación del impuesto a la venta final de gasolinas y diésel en cada una de las entidades federativas, quienes reintegran dicha cantidad a la Federación para que esta la distribuya entre las 10 entidades federativas con menor Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, con base en los datos que proporciona el INEGI.

#### **J. Incentivos económicos**

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal por funciones tales como: RFC, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por autoridades fiscales estatales o municipales. Por esta colaboración, las entidades y municipios recibirán incentivos económicos.

Los anexos del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal tratan lo relativo a:

Anexo 1. Zona Federal Marítimo Terrestre

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

- Anexo 2. Automóviles nuevos
- Anexo 3. Pequeños contribuyentes
- Anexo 4. Riberas o zonas federales. CNA
- Anexo 5. Vigilancia y control de obra pública
- Anexo 6. Sustitutivo del salario y bienes y servicios suntuarios
- Anexo 7. Administración de ingresos, impuestos sobre la renta, régimen de intermedios
- Anexo 8. Vigilancia de mercancía de procedencia extranjera incluyendo vehículos
- Anexo 9. Administración de derecho por expedición de permisos de pesca deportiva
- Anexo 10. Condonación total o parcial de recargos y multas.
- Anexo 11. Vigilancia y control de mercancías extranjeras.
- Anexo 12. Bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco
- Anexo 13. Turismo
- Anexo 14. Mercancías extranjeras. Estados.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006) Recaudación Federal Participable (RFP). Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, 2006.



### 2.3. Aportaciones o Ramo 33 con objetivos compensatorios

#### Origen de las aportaciones federales

La creación del Ramo 33 implicó la consolidación, bajo un solo concepto, de una serie de recursos que previamente correspondían a distintos rubros y que se habían descentralizado a las entidades federativas y municipios durante los primeros años de la década de los noventa. Así pues, con la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en 1997, se sistematizó la transferencia de diversos recursos que anteriormente se asignaban a los gobiernos estatales bajo métodos discrecionales e inciertos.

En este sentido, a lo largo de la década de los noventa se inició un amplio proceso de descentralización de competencias y recursos de la Federación a los estados y municipios, de modo adicional a las participaciones federales que ya se analizaron en el apartado anterior. A continuación, se mencionan algunos de los antecedentes del Ramo 33.

La descentralización de los servicios educativos comenzó en 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, lo que implicó la transferencia de la operación de los servicios de educación básica y normal a los estados. Dicho proceso se vigorizó durante el periodo 1995-2000, con la descentralización de la construcción de escuelas, la educación profesional técnica, la infraestructura deportiva y la promoción de la cultura.

Por su parte, la “federalización” –término que se utiliza como sinónimo de “descentralización”– del sector salud comenzó en la década de los ochenta, con la descentralización de los servicios de salud para la población abierta. A partir de entonces se integraron orgánicamente los servicios federales de salud con sus contrapartes locales en casi el 50 por ciento de las entidades federativas. En el transcurso de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y los acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, por lo que la consolidación de las facultades y funciones descentralizadas se concretaría en los años subsecuentes.

En el tema de combate a la pobreza también existen antecedentes importantes previos a la creación de los fondos de aportaciones federales. A comienzos de la década de los noventa, el gobierno federal había acordado la transferencia a estados y municipios del manejo del 23 por ciento de los recursos del Ramo 26, “Solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50 por ciento en 1994 y a 65 por ciento en 1996 y 1997. Estos recursos estaban destinados esencialmente al combate a la

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

pobreza. De hecho, en el año de 1996 el ramo 26 cambió su denominación a “Superación de la Pobreza”.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la LCF que adicionaría el Capítulo V referente a las aportaciones federales o Ramo 33, cuya distribución comenzaría en el ejercicio fiscal de 1998. Con la nueva LCF, e iniciada ya la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para diversas materias y políticas públicas.

Una vez creado el Ramo 33, las aportaciones fueron la vía para transferirle recursos del presupuesto federal a los estados, para destinarse al financiamiento de aquellas responsabilidades que la Federación les había trasladado con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como para que los estados pudieran asumir las responsabilidades conferidas al reformarse la LCF. En las aportaciones se incluyeron igualmente recursos que antes eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, en el año de 1999 se añadieron a las aportaciones otros dos fondos, FASP y FAETA, para canalizar recursos a la atención de problemas de seguridad pública, de educación tecnológica y de adultos, respectivamente. Y en el año 2000 se agrega el FAFEF, destinado a la inversión en infraestructura física y al saneamiento de las finanzas de las entidades federativas, entre otros.

Con estas reformas se logró que en el Ramo 33 quedasen integrados e institucionalizados algunos conceptos de gasto social desconcentrado, federalizado o en proceso de desconcentración, que previamente estuvieran dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

Por tanto, puede decirse que esta descentralización ocurrió en un marco de mayor certidumbre para las entidades federativas y municipios, ya que en la mencionada ley se incluyeron aspectos relativos a la conformación de los montos, a los mecanismos de distribución y diversas medidas de transparencia que ya no serían cambiantes en cada ejercicio fiscal, y que permitirían a los gobiernos subnacionales una mejor planeación financiera.

De este modo, se pasó de un sistema de transferencias federales basado exclusivamente en participaciones, cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales bajo un espíritu solidario o compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.



#### **Aportaciones federales**

Las aportaciones federales, también conocidas como Ramo 33 por su ubicación en el título segundo del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras específicas establecidas en el Capítulo V de la LCF, como ya se mencionó con anterioridad. Se trata pues de los recursos necesarios para atender las competencias previamente descentralizadas, como es el caso de educación básica y salud, o para realizar aquel tipo de obra que los municipios podrían llevar a cabo con mayor eficiencia que el gobierno federal. Sin embargo, los recursos transferidos por concepto de aportaciones están condicionados o etiquetados para su ejercicio, en el entendido que los gobiernos estatales y municipales sólo administran unos recursos con los que se pretenden atender prioridades y objetivos nacionales. En todo caso, las etiquetas de gasto están debidamente señaladas en la LCF para cada uno de los fondos que integran las aportaciones.

Después de la inclusión de tres fondos adicionales a los cinco que originalmente componían al Ramo 33, las aportaciones federales están formadas actualmente por ocho fondos, seis de los cuales corresponden a las entidades federativas y dos para los municipios. Los fondos de aportaciones federales son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), con una vertiente estatal (FISE) y otra municipal (FAISM)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF)

En este documento no se describen a detalle los mecanismos de conformación de los montos, ni de distribución de los recursos relativos a los seis fondos de aportaciones federales que se transfieren a las entidades federativas, sólo se revisan los que competen a los municipios. En cuanto a los fondos para los estados baste mencionar que, en términos generales, conforman su monto a partir de los registros con que cuentan diversas dependencias federales sobre las necesidades de gasto en cada entidad federativa en materia de educación y salud, y que en su distribución se utilizan



criterios eminentemente históricos o inerciales. Para observar los montos distribuidos a cada entidad federativa de 1998 a 2012 y conocer más información sobre estos fondos, se puede consultar el sitio de internet del INAFED: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx), elige la sección de Servicios, después Sistemas de Información y Consulta y por último Información Hacendaria Municipal.

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

Este fondo fue creado para consolidar y brindar mayor transparencia a los recursos que previamente se transferían a los municipios por medio del Ramo 26, para el financiamiento de infraestructura básica municipal. El FAIS está regulado en los artículos 32, 33, 34, 35, 48, 49 y 50 de la LCF, así como en el título segundo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. Allí se establece el modo en que deben conformarse los montos, los esquemas de distribución de los recursos a las entidades federativas y a los municipios, además de las obligaciones de los gobiernos locales de informar del uso de los mismos.

De acuerdo con el artículo 33 de la LCF, el FAIS debe destinarse exclusivamente “al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”.

Del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se desprenden dos vertientes, una estatal: el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y una para municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). La primera de ellas se conforma con el 0.303 % de la Recaudación Federal Participable y la segunda con el 2.197 %. Los recursos del FISM llegan a los municipios por conducto de los estados, quienes deben trasladarlos a los gobiernos locales.

El artículo 34 de la LCF contiene la fórmula para la asignación de los recursos del FAIS a los estados y municipios, no obstante que la transferencia se realiza en dos etapas: de la Federación a los estados y de éstos a los municipios.

La fórmula del artículo 34 tiene como base la generación de un Índice Global de Pobreza, el cual mide la pobreza extrema de los hogares en función de la brecha que presentan con respecto a las normas establecidas para cinco tipos de necesidades básicas. Cada variable está ponderada con un valor distinto, según se muestra en el siguiente cuadro. **Ver imagen 4**

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Variable	Ponderador
Ingreso per cápita del hogar	0.4616
Nivel educativo promedio por hogar	0.1250
Disponibilidad de espacio de la vivienda	0.2386
Disponibilidad de drenaje	0.0608
Disponibilidad de electricidad- combustible para cocinar	0.1140

**Imagen 4.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*

Este índice permite identificar a los hogares en pobreza extrema, ya que del momento del cálculo en adelante sólo se consideran aquellos hogares cuya brecha respecto a la norma se ubique en el intervalo -0.5 y 1. Adicionalmente, el valor resultante se eleva al cuadrado y se multiplica por el número de miembros del hogar, incorporando con ello un factor poblacional.

Es así cómo se determina la masa carencial de los hogares y, agregando la de todos los hogares de un municipio, la masa carencial estatal. Una vez calculado lo anterior, la asignación de recursos del FAIS se realiza de acuerdo a la proporción en que cada estado participa en la masa carencial nacional.

De acuerdo con la LCF, a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Poder Ejecutivo Federal le corresponde aplicar la fórmula para la distribución del FAIS entre los estados. Una vez que los estados reciben los recursos del FAIS retienen el 12.2 % que les corresponde, es decir, la vertiente estatal del fondo y el resto lo distribuyen entre los municipios de la entidad, aplicando la misma fórmula del artículo 34. En esta segunda etapa la SEDESOL sólo proporciona información y asesoría a los estados.

Cabe tener presente que la fuente oficial de información para el cálculo de la fórmula debe ser el Censo Nacional de Población y Vivienda que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) haya levantado más recientemente.

Según el Artículo 35 de la LCF la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar quince días después del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado. De igual forma, los estados publicarán en sus órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, la distribución municipal del FISM, así como la metodología empleada y su justificación.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Queda claro que, a diferencia de las participaciones, la fórmula para distribuir los recursos del FAIS entre los municipios está señalada desde la propia LCF y no depende de la legislación local.

Es importante insistir en que las fórmulas de distribución del FAIS están diseñadas para favorecer a los estados y municipios con altos índices de rezago y un mayor número de personas en pobreza extrema, por lo tanto, se asignan con criterios compensatorios.

En el tema de la distribución del FAIS a estados y municipios, el ejercicio fiscal 2012 ha resultado ser un año atípico.

Los gobiernos estatales y municipales han advertido, con sorpresa, que los recursos que reciben por concepto del FAIS han sufrido variaciones bruscas, al alza o a la baja, con respecto a los montos que venían recibiendo hasta el año anterior, debido a que en 2012 se utilizaron por vez primera los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 y éstos han reflejado la existencia de modificaciones en la masa carencial y en la posición relativa de cada estado o municipio en el contexto general, en relación a los datos censales previos, que provenían del Censo 2000, obligando a modificar también los factores de distribución que se utilizaron hasta el 2011.

Un aspecto de suma importancia en el caso del FAIS es que, al igual que la mayoría de los fondos del Ramo 33, los estados y municipios no pueden hacer libre uso de los recursos que reciben por ese concepto, sino que cuenta con etiquetas de gasto.

Además de las ya señaladas, en el año 2007 se añadió un rubro más de gasto para los recursos del FISM. De acuerdo al Artículo 50 de la misma ley, ahora los recursos que reciban los municipios por concepto del FISM podrán:

Afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (Ley de Coordinación Fiscal Federal, artículo 50. Con esta reforma se autoriza pues a los municipios hacer uso de los recursos del FISM que les correspondan para garantizar el pago de deudas, o incluso para pagarlas. Sin embargo, la Ley establece algunas acotaciones importantes al respecto:

- Sólo puede utilizarse un 25 %, como máximo, para dicho fin.
- Los recursos que se obtengan por el financiamiento deben destinarse exclusivamente a la realización de obras o acciones etiquetadas en el artículo

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

33 de la propia ley, en tanto beneficien directamente a sectores de su población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

- Como se exige para todo crédito, debe cumplirse con los procedimientos y requisitos que exige la ley en la materia.

Adicionalmente, el artículo 33 de la LCF indica que los municipios podrán disponer de hasta un 2 % del total de recursos del FISM que les correspondan, para la implementación de un Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM), mismo que será convenido entre la Secretaría de Desarrollo Social, el estado y el municipio.

El PRODIM se diseñó con el objetivo de incrementar las capacidades institucionales de los municipios a través del impulso de mejoras normativas y administrativas, tales como la creación de un Plan de Desarrollo Municipal, la eliminación de procedimientos burocráticos que agilicen la tramitología o la actualización del catastro que coadyuve a una mayor recaudación. Además, con este programa se pretende que los municipios incrementen sus capacidades de gestión administrativa para que dependan cada vez menos de otros niveles de gobierno.

Asimismo, los estados y municipios podrán destinar hasta el 3 % del total de recursos del FAIS que les correspondan, para gastos indirectos en la realización de las obras permitidas.

En lo referente al reporte de los recursos, la LCF menciona en su artículo 48 que los estados, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informarán al ejecutivo sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS, tanto estatales como municipales y enviarán la información consolidada a más tardar 20 días naturales después de la terminación de cada trimestre. De igual forma, el Presupuesto de Egresos de la Federación, en su artículo 9, fracción V, estipula que la Secretaría de Desarrollo Social informará trimestralmente a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS.

Respecto a la evolución de los recursos, se puede decir que el FISM ha incrementado de manera consistente, en términos nominales, desde la creación del Ramo 33. En términos reales, es decir sin inflación, se registra un estancamiento a partir de la crisis de 2008, mismo que se revierte en 2011.

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

A diferencia del FISM, el FORTAMUNDF no fue creado para financiar alguna función específica sino para apoyar las finanzas de las haciendas municipales. Este fondo constituye una transferencia federal distribuida en un 100 % a los municipios y las

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

delegaciones del Distrito Federal (ahora alcaldías), en la que los gobiernos de las entidades federativas sólo funcionan como “cajeros”, para asignar íntegramente entre los municipios los recursos que reciben. La conformación del monto, así como los esquemas de distribución de los recursos de este fondo entre las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF (ahora Ciudad de México), se encuentran establecidos en los artículos 36, 37 y 38 de la LCF Federal.

Para la distribución del FORTAMUNDF entre las entidades federativas, la LCF establece un criterio puramente distributivo, ya que sólo considera la proporción de habitantes en cada estado respecto al total nacional. En su segunda etapa de distribución, es decir, de las entidades federativas a los municipios y delegaciones, se presenta una ligera variación en la fórmula de distribución. Los 2 mil 445 municipios del país reciben los recursos del FORTAMUNDF conforme a la proporción de población que representa su municipio respecto al número total de habitantes en su estado; mientras que las delegaciones del DF (ahora alcaldías) reciben el 75 % de los recursos a partir de la proporción de población, y el 25 % restante respecto a la población flotante de cada delegación (ahora alcaldía).

Se trata entonces de recursos asignados bajo criterios meramente distributivos, aunque varían ligeramente al transferirse, en este caso, el FORTAMUNDF constituye el único fondo de transferencias federales que llega de forma directa a las demarcaciones territoriales de la ahora Ciudad de México.

En lo que toca a las etiquetas de gasto, debe mencionarse que los rubros establecidos en la ley, para el FORTAMUNDF no son tan específicos como en el caso del FISM. Al respecto, el artículo 37 de la LCF establece lo siguiente:

Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el FORTAMUN-DF, reciban los municipios a través de los estados, y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la Seguridad Pública (artículo 37).

Este artículo se presta para ser interpretado de distintos modos, ya que los “requerimientos” de los municipios pueden ser muchos y las “prioridades” que cada uno establezca para los rubros de obligaciones financieras y seguridad pública, pueden ser muy diversos. A diferencia de lo que sucede con el FISM, entonces, las etiquetas de gasto del FORTAMUNDF no están fijadas con toda claridad, ni se refieren a un rubro específico de inversión.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el FISM y el FORTAMUNDF pertenecen a un tipo de transferencias consideradas “compensatorias”, es decir, aquellas que están pensadas para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes entre regiones, estados y municipios, así como para apoyar a los gobiernos locales más rezagados, económicamente hablando. (Cfr. Watts, 2006; Hernández, 2003) De este modo, es de esperar que los gobiernos municipales y las delegaciones utilicen los recursos del FORTAMUNDF, en particular, para incrementar su capacidad de inversión, y en programas y acciones que propicien el desarrollo en su demarcación, y no necesariamente para el gasto corriente.

Por otro lado, a partir de la reforma de 2007 se contempla que, dada la problemática que representa el rezago en el pago de derechos y aprovechamientos por suministro de agua, las aportaciones que reciban los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto del FORTAMUNDF podrán afectarse como garantía del cumplimiento de dichas obligaciones, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LCF.

De presentarse el supuesto anterior, la afectación se dará de la siguiente forma: En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del FORTAMUN-DF que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate (artículo 51).

Los recursos del FORTAMUNDF han tenido un incremento sostenido desde su aparición en 1998, incluso en términos reales. No obstante, su asignación por estado ha sido diferenciada debido al criterio poblacional que se utiliza para su distribución, dadas las variaciones experimentadas en la población de cada entidad federativa y municipio.

Las entidades federativas y municipios que se benefician más de este fondo son aquéllas que experimentan los mayores incrementos en el número de habitantes, aunque los datos de población del INEGI que se utilizan para distribuir el recurso se actualizan cada cinco años, lo que ocasiona que, en los territorios de alta inmigración, los efectos de la distribución se perciban con varios años de atraso.



#### 2.4 Excedentes de ingresos federales

En lo que toca a los excedentes de ingresos federales, el Manual de Transferencias Federales para Municipios (página 20) establece que sus mecanismos de transferencia han variado a lo largo de los últimos años. Normalmente, en el presupuesto de cada año se señalaban las acciones a seguir en caso de que los ingresos del sector público sean mayores o menores a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Así pues, hasta el año de 2002, una parte de los ingresos excedentes se repartían a las entidades que los generaban y otra se asignaba de manera discrecional. Sin embargo, a partir del ejercicio fiscal 2003, las disposiciones presupuestales se modificaron para transparentar y dar mayor certidumbre al uso y distribución de los ingresos excedentes.

De este modo, se determinó que los recursos excedentes fueran transferidos a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Como estos excedentes son federales (subsidio) y, por lo tanto, son fiscalizables por el orden de gobierno federal tienen que utilizarse para fines específicos que, en este caso, se estipuló que fuera inversión en infraestructura y equipamiento.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece claramente el modo en que se conforman los montos de los excedentes de los ingresos federales –incluyendo petróleo y otros ingresos tributarios y no tributarios– así como los mecanismos de distribución a las entidades federativas. Cabe destacar que, de acuerdo a la ley, los excedentes se destinan a varios rubros y no sólo corresponden a los gobiernos de las entidades federativas.

De cualquier forma, los recursos para las entidades federativas se transfieren vía el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un fideicomiso que administra BANOBRAS y del cual pueden financiarse algunas obras, de acuerdo a las reglas de operación del propio fondo publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Los recursos de los excedentes petroleros no son transferidos de manera directa a los municipios por lo que, de existir excedentes transferibles a los estados, el monto destinado a cada municipio depende de lo que señale al respecto la legislación local o, en su defecto, de la capacidad de gestión de cada gobierno local.



#### 2.5 Convenios de reasignación de recursos

Retomando lo que establece el Manual de Transferencias Federales para municipios en su página 21, los convenios de reasignación de recursos o de descentralización son “los recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal y/o municipal, con base en un acuerdo en el que se establecen los objetivos de la aplicación del recurso, los esquemas de cofinanciamiento, los plazos de aplicación y los mecanismos de evaluación”.

Estos no presentan una lógica histórica ni se encuentran estipulados en la ley como montos o mecanismos de distribución específicos.

Regularmente los convenios de descentralización o de reasignación de recursos cumplen con estas características:

- Se formalizan durante los primeros meses del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y municipios.
- Señalan el programa del que se desprende el recurso que se transfiere y, por tanto, los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Establecen las aportaciones financieras de los gobiernos involucrados: federal, estatal o municipal.
- Incluyen medidas de transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.
- Establecen los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos.
- Se estipulan las metas a alcanzar con los recursos descentralizados.
- No comprometen recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.
- Se fomenta cierta coherencia entre los objetivos de la dependencia y la entidad federal, con las prioridades de las entidades federativas o municipios.
- Los recursos públicos federales no pierden su naturaleza por ser transferidos y, por tanto, se depositan en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización.



#### 2.6 Fondos y fideicomisos públicos

En relación a la transferencia de recursos que debe cubrir la Federación a entidades federativas y municipios correspondientes a las participaciones o Ramo 28 y a las aportaciones o Ramo 33, mencionemos algunas medidas de transparencia.

##### Fondos

La LCF establece que los Fondos de Aportaciones Federales para municipios deberán entregarse mensualmente a los estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados. Dicho pago deberá realizarse “de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a etiquetas establecidas en la propia ley” (DOF: 09/12/2013). En el caso del FISM se contemplan 10 ministraciones mensuales fijas, durante los meses de enero a octubre. En tanto que, por FOTAMUNDF se harán 12 pagos fijos, uno en cada mes del año.

Para tal efecto, la federación está obligada a publicar un acuerdo en el que informe sobre la distribución y el calendario de pago de los recursos del Ramo 33. La obligación de publicar dicho acuerdo recae sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cosa que comúnmente cumple a finales del mes de diciembre del año previo a cada ejercicio.

En el caso específico del FISM, la LCF indica que la Secretaría de Desarrollo debe publicar las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de la fórmula de distribución en el mes de octubre de cada año, además de una estimación de los porcentajes de participación porcentual por Estado. Lo anterior, a fin de coadyuvar en la elaboración del Presupuesto de Egresos. Adicionalmente, la misma Secretaría de Desarrollo debe publicar en los primeros quince días de cada ejercicio fiscal las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado, con el fin de apoyar a los estados en la elaboración y aplicación de las fórmulas de distribución de los recursos del FISM a los municipios.

En la siguiente imagen se presenta el calendario de entrega de los fondos del Ramo 33 destinados a municipios, publicado el 28 de diciembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación. **Ver imagen 5**

## Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios

### Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

#### Contenido



<b>Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Calendario de Fechas de pago 2012</b>		
<b>Mes</b>	<b>FAIS</b>	<b>FORTAMUN-DF</b>
Enero	31	31
Febrero	29	29
Marzo	30	30
Abril	30	30
Mayo	31	31
Junio	29	29
Julio	31	31
Agosto	31	31
Septiembre	28	28
Octubre	31	31
Noviembre		30
Diciembre		14

**Imagen 5.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (28 de diciembre de 2011). Calendario de fechas de pago 2012. *Manual de Transferencias Federales para Municipios*

Las entidades federativas, por su parte, están igualmente obligadas a publicar en sus órganos oficiales de difusión las fórmulas, criterios y factores de distribución utilizados para repartir los recursos de los dos fondos municipales del Ramo 33, así como los calendarios y montos de entrega para cada municipio. Por tanto, los municipios deben estar atentos a esta publicación para saber el monto y los tiempos en que deben recibir los recursos por concepto de aportaciones federales, así como de las fórmulas para corroborar que se apeguen estrictamente a lo establecido en la LCF. La publicación de estos datos debe hacerse a más tardar el 31 de enero de cada año.

Atendiendo al artículo 33 de la LCF, en el caso del FISM, los municipios tienen la obligación de cumplir con las siguientes disposiciones:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, las metas y los beneficiarios;
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que vayan a realizar;
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



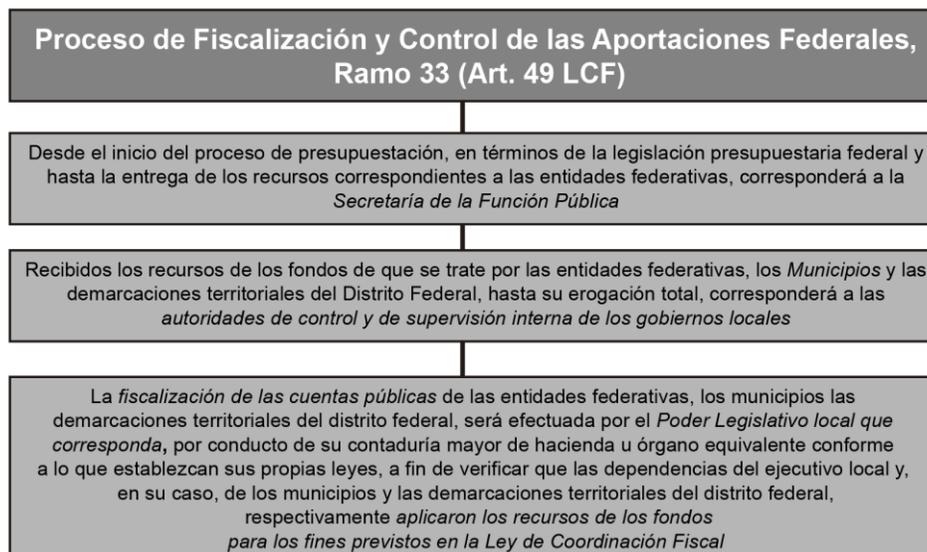
## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

- resultados alcanzados;
- IV. Proporcionar a la SEDESO la información que les sea requerida en relación a la utilización del FISM. Esto último, los municipios lo harán por conducto de los estados, y
  - V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Mientras que, en el caso del FORTAMUNDF, los municipios y las delegaciones del Distrito Federal deben atender también los numerales I y III de la lista anterior. Es importante destacar lo que señala el artículo 49 de la misma LCF, en cuanto a que las aportaciones federales habrán de administrarse y ser ejercidas por los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, tienen que registrarse como ingresos propios, aunque deben destinarse específicamente a los rubros ya mencionados anteriormente.

En el tema de la fiscalización de estas transferencias federales, la LCF estipula varias etapas en el control de los recursos, conforme van siendo transferidos de la Federación a las entidades federativas y a los municipios. Aunque el proceso de fiscalización de los recursos del Ramo 33 y de otros recursos se verá con mayor detalle en módulos posteriores, a continuación, presentamos un resumen. **Ver imagen 6**



**Imagen 6.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2011). Proceso de fiscalización y control de las aportaciones federales. *Manual de Transferencias Federales para Municipios*.



Adicionalmente, en el mismo artículo 49 se asienta que el ejercicio de los recursos del Ramo 33 debe sujetarse a la evaluación del desempeño al que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esto significa que, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de los fondos del Ramo, los resultados del ejercicio de recursos deben evaluarse con base en indicadores y por parte de instancias técnicas independientes. Luego, los municipios y delegaciones tienen que difundir lo que resulte en dichas evaluaciones.

En este marco, las autoridades correspondientes de los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidad en el control y fiscalización de las transferencias federales provenientes del Ramo 33. La LCF también señala que, cuando las autoridades de control de los municipios y de las demarcaciones territoriales del DF identifiquen que los recursos del FISM o del FORTAMUNDF no han sido aplicados en alguno de los rubros etiquetados, deben hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública federal. Y cuando los órganos superiores de fiscalización de los congresos locales detecten que los recursos de los mismos fondos no han sido bien aplicados, deberá informarse de ello a la Auditoría Superior de la Federación.

#### **Fideicomisos**

En cuanto a los Fideicomisos, cabe preguntarse ¿qué es un fideicomiso? El Fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio.

Las partes que intervienen en el contrato de fideicomiso son:

**Fideicomitente:** es la persona que destina bienes o derechos para constituir el fideicomiso.

**Fideicomisario:** es la persona que recibe el beneficio derivado del fideicomiso, puede ser el mismo fideicomitente.

**Fiduciario:** institución con autorización para llevar a cabo operaciones fiduciarias y quien recibe los bienes del cliente (patrimonio) para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente.

Las finalidades de un fideicomiso son tan diversas que pueden consistir, entre otras, en la inversión y reinversión de los recursos monetarios del cliente; realizar pagos con cargo a dicho fondo; en la administración de fondos a favor de trabajadores o empleados, para el pago de sus primas de antigüedad, pensiones, jubilaciones y fondos de ahorro, etcétera; depósitos condicionales; para el desarrollo inmobiliario;



para la emisión de certificados bursátiles o de certificados de participación ordinarios o para el establecimiento de garantías, entre otros.

El fiduciario tiene las facultades del titular, pero únicamente para llevar a cabo los fines que contenga el contrato de fideicomiso, no puede disponer de ellos libremente.

#### **Fideicomisos de la Administración Pública Federal**

La figura del fideicomiso en la Administración Pública Federal es regulada por disposiciones guardadas en diversos ordenamientos jurídicos, la justificación para el empleo de éstos en la colaboración de las funciones del estado se encuentra señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47, que al texto dice:

Los fideicomisos públicos considerados como entidades de la administración pública paraestatal, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada.

#### **Antecedentes**

En la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1932 (Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1932), puede leerse lo siguiente:

La Ley de 1926 (de Bancos de Fideicomiso), introdujo en México, rompiendo la tradición, la institución jurídica del fideicomiso. Evidentemente esta institución puede ser de muy grande utilidad para la actividad económica del país y está destinada probablemente a un grande desarrollo; pero desgraciadamente la Ley de 1926 no precisó el carácter sustantivo de la Institución y dejó, por tanto, gran vaguedad de conceptos entorno de ella, para que la institución pueda vivir y prosperar en nuestro medio, se requiere, en primer término una definición clara de su contenido y de sus efectos, siendo esta definición materia de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y una reglamentación adecuada de las instituciones que actúen como fiduciarias. Quedará el fideicomiso concebido como una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, precisándose así la naturaleza y los efectos



#### Contenido

de ese instituto que la ley actualmente en vigor concibe obscuramente como un mandato irrevocable. Siguiendo en ello el precedente ya establecido por la Ley actual, la nueva Ley sólo autoriza la constitución de fideicomisos, cuando el fiduciario es una institución especialmente sujeta a la vigilancia del Estado, y mantiene todas las prohibiciones conducentes a impedir que, contra nuestra tradición jurídica, el fideicomiso dé lugar a sustituciones indebidas o a la constitución de patrimonios alejados del comercio jurídico normal.

La nueva Ley conserva, también, respecto a las instituciones autorizadas para actuar como fiduciarias, la facultad de aceptar y desempeñar mandatos y comisiones de toda clase, de encargarse de albaceazgos, sindicaturas, tutelas, liquidaciones y en general, de aceptar la administración de bienes y el ejercicio de derechos por cuenta de terceros, destruye, pues, la nueva Ley, toda confusión entre el fideicomiso y los actos de administración y representación de terceros; pero, por la semejanza de funciones y para asegurar a las instituciones fiduciarias un campo más amplio de acción, las deja autorizadas, como queda dicho, no sólo para encargarse de la ejecución de fideicomisos, sino para desempeñar todas las demás funciones enumeradas antes en términos generales.

En la exposición de motivos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1959, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se expresó que “el fideicomiso, institución manejada por la banca, requiere de una reglamentación más adecuada, que la práctica aconseja, para evitar que a través del mismo se sustraigan recursos a la acción reguladora del Estado en materia de control de crédito. Con tal objeto, en la presente iniciativa se imponen limitaciones a la actividad en las instituciones y departamentos financieros, cuando se traten de fideicomisos que se constituyan con el propósito de otorgar créditos o adquirir valores y se introducen normas para que el fideicomitente mantenga su auténtica fisonomía jurídica y no se confunda con diversas operaciones de banca y de crédito cuyo ejercicio se reserva a otras instituciones (...)”

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en enero de 1977, los fideicomisos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente única del Gobierno Federal, y los creados con recursos de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y de los propios fideicomisos, pasaron a formar parte de la Administración Pública Paraestatal, como auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión en su tarea administrativa. Se les conoce como entidades del sector público paraestatal, y otra ley en vigor también desde enero de 1977, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dispuso que únicamente podrían

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

constituirse o incrementarse los fideicomisos entidades, con autorización del Ejecutivo Federal, la cual puede proponer la modificación o disolución de los mismos.

Evidentemente, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público fueron omisas en su reglamentación al fideicomiso del sector público, porque dos años después el ejecutivo federal emitió un decreto relacionado a este tema.

Ante la necesidad de mayor reglamentación en 1979, el Presidente José López Portillo emite un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Febrero “(...) en el cual se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal”.

Compuesto por 16 artículos y cuatro transitorios, recoge disposiciones de las diferentes leyes que tratan este tema, convirtiéndose en un concentrado, la importancia de este decreto radica en ser el primer ordenamiento enfocado completamente a regular el tema de los fideicomisos.

Además de cumplir los propósitos de su larguísimo título, el decreto se propuso cuidar los intereses pecuniarios de la Nación, asegurar el debido cumplimiento de la encomienda fiduciaria, regular las actividades de las personas que intervienen en la administración de los fideicomisos y precisar la posición de las propias fiduciarias, con motivo de los acuerdos de los comités técnicos, como dice en el último de sus considerandos.

El 11 de octubre de 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación publica en el Diario Oficial de la Federación el Oficio Circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos, titulares y coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos del Gobierno de la Administración Pública Paraestatal.

### **Normas Relacionadas con Fideicomisos Públicos.**

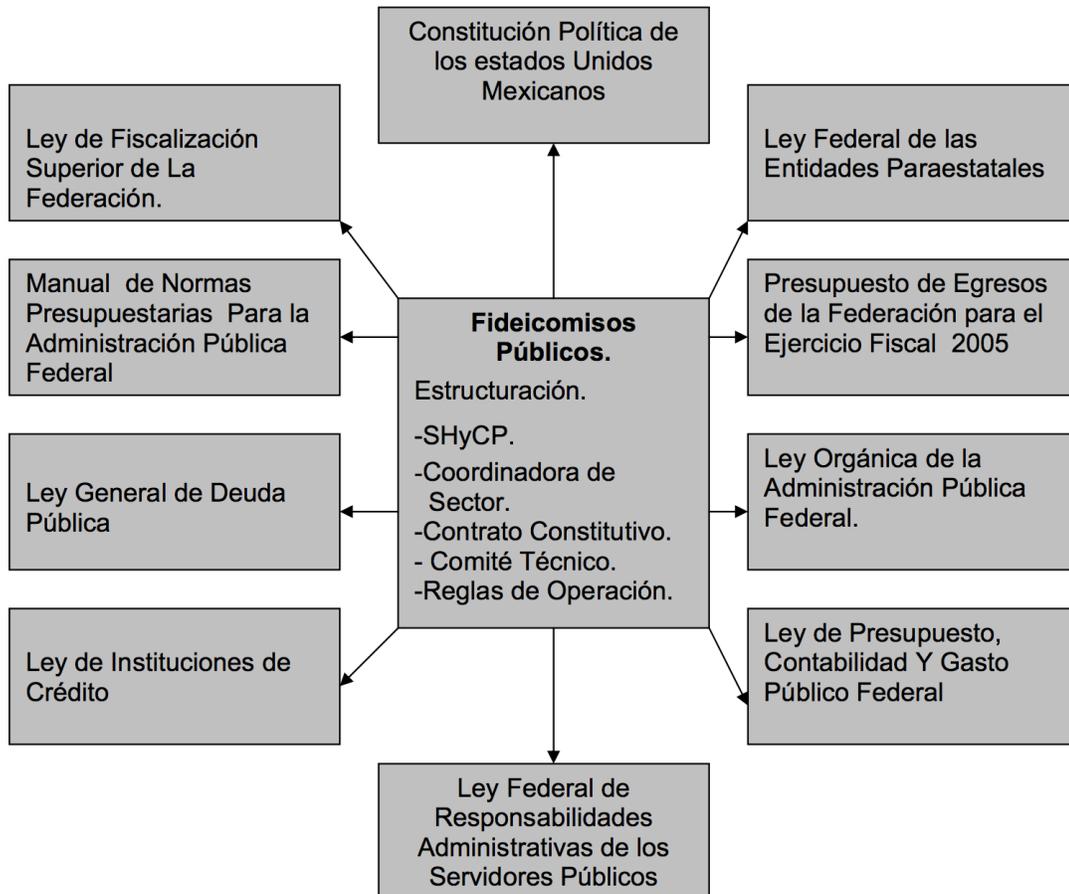
La siguiente imagen muestra de forma sintetizada la relación de los fideicomisos públicos con diversas normas, así como la estructura de los mismos derivada del contenido de las diversas disposiciones legales. **Ver imagen 7**

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido



**Imagen 7.** Cámara de Diputados. (Julio de 2005). Fideicomisos públicos. *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.*



#### 2.7 Autonomía financiera y operativa de los municipios

Como se menciona en el documento Autonomía Financiera Municipal, publicado por la Secretaría de Gobernación, es innegable que a lo largo de las últimas décadas los municipios mexicanos atravesaron por cambios muy importantes que han impactado su desarrollo, pero, a la vez, les han planteado grandes desafíos en materia institucional. Por un lado, el marco jurídico constitucional se ha transformado para devolver a los gobiernos locales atribuciones que los reconocen como una institución imprescindible en el desarrollo político, social y económico del país. Sin embargo, estas nuevas facultades no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades plenas para hacer frente a los retos que actualmente enfrenta. Como diversos estudios lo han señalado, la descentralización de nuevas atribuciones legales no necesariamente corresponde con la capacidad institucional de los municipios que la reciben y, por lo tanto, en muchas ocasiones la descentralización es más un problema que una solución. No basta con transferir un mayor número de potestades a los gobiernos municipales, paralelamente hay que desarrollar su capacidad institucional para que puedan desempeñar óptimamente las nuevas facultades y atribuciones que reciben.

Un aspecto en el que la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha visto rebasada es, precisamente, en materia de autonomía financiera donde lo que se percibe es que, no obstante, la gran cantidad de recursos descentralizados, en las últimas décadas los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio. Al revisar la información oficial se constata que, mientras en 1999 el 22.4 % del gasto total de los municipios mexicanos era recaudado por ellos directamente, en 2010 apenas recaudaron el equivalente a 20.8 % de todo su gasto. Por otro lado, mientras que en 1999 los municipios podían cubrir con ingresos propios hasta un 46.5 % de su gasto de operación, en 2010 únicamente lograron cubrir 43.5 % de dicho rubro. Del mismo modo, mientras que en 1999 el conjunto de municipios mexicanos podía costear casi 80 % de su gasto de nómina con recursos propios, para el año 2010 solamente lograron cubrir 66 %.

Sin embargo, la propensión hacia una mayor o menor autonomía es distinta en cada uno de los gobiernos locales del país, entre los que persiste una notoria heterogeneidad en todos los sentidos. En este sentido cabe preguntarse ¿qué factores sociales, políticos, institucionales o económicos explican que algunos municipios tiendan a ser más autónomos, financieramente hablando, que otros? Y es justamente lo que se pretende responder en el trabajo referido, pero también implica un reto en la actualidad para dotar de elementos reales a los municipios para cumplir con sus compromisos financieros de mayor relevancia.



Un esfuerzo real se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, cuando el entonces presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, reconoce la necesidad de que los estados y municipios dispongan de mayores recursos propios para hacer frente a sus múltiples necesidades de gasto. Para ello, en el mismo plan se proyecta una estrategia para avanzar hacia una nueva etapa de federalismo fiscal, basado en la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno. Con la publicación del presente documento, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal contribuye a la reflexión en torno a dicha estrategia, al generar y difundir análisis que pueden servir de insumo para los tomadores de decisiones, y que contribuyen al debate sobre el federalismo y el municipio mexicano.

El municipio en México es prácticamente la única institución política que ha sobrevivido a todas las etapas por las que ha atravesado la historia nacional. A una distancia de aproximadamente 495 años de la fundación del primer municipio en el país —el de la Villa Rica de la Veracruz, en abril de 1519— es innegable que los gobiernos locales mexicanos han atravesado por cambios muy importantes, pero en los que también se han incubado notorios rezagos.

Por un lado, a lo largo de las últimas tres décadas el marco jurídico constitucional se ha transformado para reconocer al municipio como una institución imprescindible para el desarrollo político, social y económico del país.

Es claro que las reformas de mayor trascendencia han sido las realizadas al artículo 115 de la Constitución en los años de 1983 y 1999; siendo en la primera cuando se definieron puntualmente las funciones de los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana y se les otorgó medios fiscales y ámbitos de decisión propios que hasta entonces recaían en los poderes de los estados; y en la segunda se definió a los ayuntamientos como instancias de gobierno con un marco competencial exclusivo, facultándolos para reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de la convivencia civil en los municipios que gobiernan.

Sin embargo, las nuevas facultades y atribuciones obtenidas a partir de las mencionadas reformas constitucionales no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades suficientemente desarrolladas para hacer frente a los retos que el entorno actual le plantea o, lo que es lo mismo, no se ha consolidado al municipio como un orden de gobierno plenamente autónomo.

En general, la autonomía municipal puede definirse como el derecho del municipio para que, libremente y dentro de su esfera de competencia, elija a sus gobernantes; administre los recursos de los cuales dispone; se otorgue sus propias normas de

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

convivencia social, y establezca políticas locales que solucionen los problemas que atañen a la comunidad que gobierna.

En este sentido la autonomía puede ser política, administrativa y financiera, entendiendo a ésta última como “la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda” (Quintana, 2008, p.195). La relevancia de este tipo de autonomía consiste en que no se entiende ninguna de las otras dos –la política y la administrativa– si el municipio no cuenta con la plena libertad de decidir el origen y el destino de sus recursos económicos.

Los principales ingresos que intervienen en la administración financiera municipal se pueden clasificar en dos grandes rubros según su origen: los ingresos propios, que abarcan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora que recauda directamente la tesorería municipal; y las transferencias intergubernamentales que son los recursos transferidos por la Federación o el Estado en el marco de un acuerdo de coordinación fiscal; éstos últimos pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales o condicionados en su gasto, como las aportaciones federales. No es posible hablar de autonomía local si un municipio requiere en gran medida de las transferencias intergubernamentales para llevar a cabo sus funciones competenciales o incluso para financiar sus necesidades básicas de operación. Al respecto, el Council of Europe señala lo siguiente: “si la autonomía local es un objetivo tanto político como económico, las autoridades locales requieren, en la medida de lo posible, no depender de las transferencias de órdenes superiores de gobierno, ya que la administración de sus impuestos propios les proporciona una base presupuestaria más segura y sostenible en el largo plazo” (Council of Europe, 1992, citado por Raich, en Guerrero, 2004, p.10).

Es por ello que la autonomía financiera municipal constituye un tema central en la agenda del federalismo en México. La disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo son dos aspectos que invariablemente determinan la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, desde la simple mejora en la cobertura y calidad de los servicios básicos que por ley está obligado a prestar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros), hasta la implementación de políticas más complejas destinadas a atender otros asuntos públicos que no necesariamente forman parte de su jurisdicción, pero que impactan directamente en el desarrollo local.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

En este sentido, resulta claro que la calidad del desempeño de los gobiernos municipales y el impacto que éste tenga en el bienestar de su ciudadanía se encuentra en función de la autonomía financiera.

Al respecto se tiene que –con base en el promedio de los datos oficiales definitivos más recientes de los últimos tres años publicados por INEGI, correspondientes a 2007, 2008 y 2009– las transferencias federales representan en promedio 81 % de los ingresos municipales, en tanto que los ingresos propios significan apenas 10 % de los mismos. De igual forma, se observa que los ingresos propios municipales representan cerca de 22 % del gasto corriente de los municipios del país, lo que significa que los gobiernos locales mexicanos asumen de manera autosuficiente menos de una cuarta parte de sus necesidades básicas de operación, situación que pone en entredicho una efectiva autonomía por parte de ese ámbito de gobierno.

Para impulsar una mayor autonomía financiera en los municipios mexicanos es indispensable identificar qué factores la determinan, explorar si se trata de variables estructurales relacionadas con la condición sociodemográfica de los municipios y que son poco factibles de alterar en el corto plazo, como es el tamaño poblacional, el rezago socioeconómico, el tamaño de la economía local, entre otras; o si, por el contrario, se trata de variables relacionadas con su contexto institucional, cuya mejora depende directamente de las autoridades locales, como son la formalización de procesos administrativos, la profesionalización de servidores públicos, el uso intensivo de tecnologías de la información y la reglamentación de los servicios prestados, entre otros.

# Módulo 16. Asignación de recursos federales a los estados y municipios



## Unidad 2. Transferencias intergubernamentales

### Contenido

#### Referencias de la unidad

##### Electrónicas

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (septiembre de 2006). *Recaudación Federal Participable (RFP)*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0342006.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de enero de 2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). *Cuenta de la hacienda Pública Federal 2016*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/cefp0122017.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (Julio de 2005). *Fideicomisos públicos*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252005.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (09 de marzo de 2018). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463579/LEY\\_ORG\\_NICA\\_DE\\_LA\\_ADMINISTRACION\\_PUBLICA\\_FEDERAL\\_14-15-19.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463579/LEY_ORG_NICA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_FEDERAL_14-15-19.pdf)
- Presidencia de la República. (2017). *Presupuesto de egresos de la Federación*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2019\\_281218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf)
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Autonomía Financiera Municipal*. Recuperado de [http://www.inafed.gob.mx/work/siha\\_2015/5/au\\_fin\\_mun\\_kikin.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/5/au_fin_mun_kikin.pdf)
- Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Recuperado de [http://inafed.gob.mx/es/inafed/Manual\\_de\\_Transferencias\\_Federales\\_para\\_Municipios](http://inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios)