



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

México 2017 ® Volumen 18® Número 22

Periodo enero-junio 2017

ISSN: 2017-154X

# FINANZAS PÚBLICAS

## *Presentación*

**Mtro. Alberto Mayorga Rios**  
Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

## *Investigaciones*

- **Experiencias Internacionales de las Zonas Económicas Especiales**
- **El rezago presupuestal en las prioridades de la política de gasto**
- **Deuda Pública en México 2010-2016**
- **El Gasto Público en Inversión, 2009-2017**
- **Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**
- **Aspectos Relevantes de la Competitividad del Sector Industrial**
- **Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en La Ley de Coordinación Fiscal**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# FINANZAS PÚBLICAS

México 2017<sup>®</sup> Volumen 18<sup>®</sup> Número 22

**Periodo enero-junio del 2017**

**ISSN: 2017-154X**



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

# ÍNDICE

Presentación.....	7
Experiencias Internacionales de las Zonas Económicas Especiales.....	11
El rezago presupuestal en las prioridades de la política de gasto.....	47
Deuda Pública en México 2010-2016.....	67
El Gasto Público en Inversión, 2009-2017.....	103
Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios .....	119
Aspectos Relevantes de la Competitividad del Sector Industrial.....	169
Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en La Ley de Coordinación Fiscal .....	241

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 10, núm. 22, correspondiente al periodo enero-junio de 2017, es una publicación de la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D.F., Tels: (52) 55 5036 0000 ext. 58174, <http://www.cefp.gob.mx>. Editor responsable: Lic. Alejandra Ortiz Hernandez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa por Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de Diputados, Avenida Congreso de la Unión 66, Basamento del Edificio B, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D.F. Este número se terminó de imprimir en el mes de febrero del 2018 con un tiraje de 250 ejemplares.

# Presentación



**Mtro. Alberto Mayorga Rios<sup>1</sup>**  
*Director General del Centro de Estudios  
de las Finanzas Públicas*

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, atendiendo a su vocación analítica y en cumplimiento al compromiso editorial adquirido con el trabajo legislativo y sus lectores, pone a su disposición el número 22 de la *Revista Finanzas Públicas*, integrado por siete importantes trabajos, que dan cuenta de la coyuntura económica y financiera del país, así como de la realidad, importancia, evolución, retos y perspectiva de sus diferentes elementos, constituyendo un referente adecuado para el desarrollo del trabajo que realiza el Congreso, siendo éstos:

1. ***“Experiencias Internacionales de las Zonas Económicas Especiales”***, el cual analiza el tema de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) que son espacios delimitados dentro de las fronteras de un país en los que se aplican reglas diferentes a aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Éstas se diseñaron como una herramienta de comercio, de inversión y de política industrial que permita a las zonas más marginadas y/o con mayor potencial no explotado, superar las barreras que impiden su desarrollo,

---

1 Alberto Mayorga Rios, es Licenciado en Economía por el Tecnológico de Monterrey, cuenta con una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard y está acreditado como Consultor Internacional en Desarrollo por la misma institución. Actualmente se desempeña como Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

como lo son las políticas restrictivas, la falta de gobernabilidad, la poca o nula infraestructura; y, los problemas de acceso a la propiedad. En este documento se analizan las ZEE de algunos países seleccionados abordando los aspectos de la administración, los sectores objetivo y los incentivos fiscales. Así mismo, este documento da cuenta de los avances en materia de Zonas Económicas Especiales en México y finalmente en el apartado de consideraciones finales, se menciona que para el desarrollo de las ZEE existen diversos componentes estratégicos de los cuales depende el éxito o fracaso de las mismas, entre los cuales se destacan, el Componente Regulatorio y el Económico, mismos que permiten potencializar las ventajas naturales y regionales con las que cuenta la Zona.

2. ***“El rezago presupuestal en las prioridades de la política de gasto”***, cuyo análisis se centra en la diferencia que resulta entre los montos aprobados por la Cámara de Diputados, y el gasto ejercido y reportado en la Cuenta Pública. Lo anterior, con el objeto de conocer el grado de coincidencia o discrepancia existente, entre el ejercicio de los recursos públicos y las prioridades de la política de gasto.

3. ***“Deuda Pública en México 2010-2016”***, trabajo que examina la evolución de la deuda pública como un instrumento contracíclico en el periodo de referencia, destacando algunas de sus implicaciones, a partir de diversos elementos cuantitativos derivados de la política de deuda en México, instrumentada por el gobierno; concluyendo que, se deberá robustecer el sistema tributario y los controles al gasto para alcanzar una relación saludable con las finanzas públicas.

4. ***“El Gasto Público en Inversión, 2009-2017”***, en donde se analiza la tendencia de la Inversión Pública en México, en los últimos ocho años, particularmente de la Inversión Física y su posible repercusión en diversos indicadores de competitividad económica, educación, salud y reducción de la pobreza. Atendiendo a que si bien los estudios empíricos arrojan resultados diversos sobre la magnitud del impacto que tiene la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento económico, lo cierto es que, un déficit en infraestructura básica, disminuye la competitividad económica y la calidad del capital humano.

5. ***“Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”***, mediante el cual se identifican y analizan los principales componentes de la Ley, así como las implicaciones que tendrá para las finanzas públicas subnacionales, a través de cinco apartados: en primer lugar, se hace un recuento de los antecedentes y las condiciones que dieron lugar a la Ley; en segundo lugar, se analizan detalladamente todos los componentes y artículos de la nueva legislación en materia de disciplina financiera; en tercer lugar, se analizan los Artículos Transitorios de la Ley y se identifican los retos inmediatos y la temporalidad que enfrentarán los gobiernos locales para implementar la Ley; posteriormente, se presentan las implicaciones que tendrá la entrada en vigor de la Ley y, finalmente, se proponen una serie de recomendaciones en materia de política pública para orientar a las entidades federativas y a los municipios a enfrentar con éxito la implementación y las implicaciones de la Ley.

6. ***“Aspectos Relevantes de la Competitividad del Sector Industrial”***, el cual examina la posición de México, en términos de competitividad frente a otras naciones; realiza una descripción analítica del sector industrial del país, así como su reciente evolución; aborda la inserción de la industria manufacturera a la apertura comercial; y expone algunos planteamientos acerca del sector industrial y las perspectivas que podrían darse ante el escenario de incertidumbre que prevalece frente a la alta volatilidad de los mercados financieros que derivan en fluctuaciones importantes en el tipo de cambio.

7. ***“Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal”***, en donde se aborda el origen, la distribución y el destino de los recursos de los fondos que componen los dos ramos presupuestarios, a los que hace mención la Ley de Coordinación Fiscal: Ramo 28 Participaciones Federales y Ramo 33 Aportaciones Federales.

En suma, esta revista constituye una edición sustentada en análisis objetivos, que pretenden promover reflexiones profundas sobre los tópicos más relevantes en las materias económica y financiera, presentes en nuestro país, a fin de contribuir a la toma de decisiones en la materia.



## I. Experiencias Internacionales de las Zonas Económicas Especiales.

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son espacios delimitados que dentro de las fronteras de un país en los que se aplican reglas diferentes a aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Éstas se diseñaron como una herramienta de comercio, de inversión y de política industrial que permita a las zonas más marginadas y/o con mayor potencial no explotado, superar las barreras que impiden su desarrollo, como lo son las políticas restrictivas, la falta de gobernabilidad, la poca o nula infraestructura; y, los problemas de acceso a la propiedad.<sup>2</sup>

En otras palabras, son áreas geográficas ubicadas en lugares con ventajas económicas naturales y logísticas que les permiten convertirse en regiones altamente productivas. Éstas se caracterizan por ser promotoras del comercio exterior y rescatar áreas económicamente deprimidas, sin embargo, no hay que verlas como entes aislados, sino como regiones que cuentan con un gran potencial económico y natural.

Entonces, una ZEE es un área geográficamente delimitada donde se ofrece un entorno de negocios privilegiado (generalmente se vincula con el otorgamiento de beneficios fiscales; un régimen aduanero especial; un marco jurídico y regulatorio sencillo; infraestructura competitiva y programas de apoyo, principalmente.

Estos beneficios deben orientarse a buscar la mejora en el bienestar de la

---

2 Banco Mundial, Desarrollando el potencial exportador de América Central, Banco Mundial, octubre de 2012.

población, creando empleos bien pagados y dotándolos de infraestructura y servicios básicos, además de atraer la inversión nacional y extranjera, generar cadenas productivas locales, fomentar las exportaciones y aumentar la productividad. Por ello, las ZEE's deben orientar su trabajo a partir de dos ejes, uno mediante el cual se promueva la infraestructura vial, aduanera, de telecomunicaciones y energética; todas ellas orientadas al fortalecimiento de la competitividad territorial y un segundo eje, desde donde se promueva una gestión empresarial moderna, el incremento en el valor agregado local, los encadenamientos productivos, las alianzas estratégicas y el surgimiento de nuevas empresas que impulsen el fortalecimiento de la competitividad de la Región.

De acuerdo a un estudio efectuado por el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (Foreign Investment Advisory Service, FIAS) del Banco Mundial, las ZEE pueden clasificarse en seis tipos: 1) Puertos Libres, 2) Libre Comercio, 3) Procesamiento de exportación (EPZ), 4) de Empresas, 5) de Procesamiento de Exportación Individuales y, 6) Zonas Especializadas. Las cuales se describen a continuación.

### Clasificación de Zonas Económicas Especiales

<p><b>PUERTOS LIBRES</b></p> <p>Son zonas de gran dimensión, se dan todo tipo de actividades, incluyendo el <b>turismo</b> y las ventas al detalle, provee una amplia gama de incentivos y beneficios.</p>	<p><b>ZONA DE LIBRE COMERCIO</b></p> <p>Áreas cerradas, con liberación de impuestos, que ofrecen almacenes e instalaciones para distribución, reembarque y operaciones de reexportación.</p>	<p><b>ZONA DE PROCESAMIENTO DE EXPORTACIÓN</b></p> <p>(EPZs) Áreas industriales, cuya producción esta enfocada principalmente a los mercados extranjeros.</p>
<p><b>ZONA DE EMPRESAS</b></p> <p>Áreas destinadas a revitalizar zonas urbanas o rurales empobrecidas, a través de la provisión de incentivos tributarios y concesiones financieras.</p>	<p><b>ZONA DE PROCESAMIENTO DE EXPORTACIÓN INDIVIDUALES</b></p> <p>Esquemas que proveen de una serie de incentivos a una sola empresa, sin importar su ubicación, pudiendo gozar de los incentivos y beneficios tributarios de las EPZs.</p>	<p><b>ZONAS ESPECIALIZADAS</b></p> <p>Incluyen parques científicos o tecnológicos, zonas petroquímicas, parques logísticos, zonas aeroportuarias, etc.</p>

## 1. Zonas Económicas Especiales en países seleccionados

Las zonas económicas especiales, creadas hace más de medio siglo, han proliferado en diversos países. La primera Zona Especial conocida se ubicó en el aeropuerto de Dublín, Irlanda y data de 1959; sin embargo, hasta mediados de la década de los 80's comienza su proliferación.

Cabe destacar que la mayoría se encuentran en costas ya que, geográficamente son estratégicas para el flujo de mercancías y para el establecimiento de servicios turísticos. De acuerdo con el Banco Mundial, en Centroamérica se crearon diversos programas con el objetivo de generar empleo, atraer Inversión Extranjera Directa y hacerse de tecnología de vanguardia. En la mayoría de los casos, fueron diseñados como zonas de libre comercio tradicional y las inversiones se orientaron a la exportación y captación de recursos provenientes de inversionistas extranjeros.

A continuación, se describen algunos países que tienen implementadas ZEE, no obstante, es de resaltar que, las denominaciones, incentivos y beneficios otorgados son diferentes en cada país, estableciéndose en algunos de ellos condiciones mínimas para su funcionamiento.

### **Colombia<sup>3</sup>**

En este país, las ZEE surgen como un incentivo a las exportaciones. Mediante su creación se establece un régimen excepcional aplicable a determinadas zonas o regiones de su territorio, buscando atraer nueva inversión con vocación exportadora, que aumente los niveles de empleo y transfiera tecnología que impulse el desarrollo de la región.

A través de la expedición del Decreto 1227 de 2002,<sup>4</sup> el Gobierno Colombiano reglamentó las Zonas Económicas Especiales de Exportación -ZEEE-, que funcionan en los municipios de Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar, dedicados a la producción de bienes o prestación de servicios con un alto componente exportador.

3 [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10372/zonas\\_economicas\\_especiales\\_de\\_exportacion\\_zeee](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10372/zonas_economicas_especiales_de_exportacion_zeee)

4 Decreto 1227 de 2002 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 677 de 2001 sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales, disponible en [http://www.mincit.gov.co/loader.php?!Servicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=49001&name=decreto\\_1227\\_2002.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?!Servicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=49001&name=decreto_1227_2002.pdf&prefijo=file). La Ley 677 de 2001 se encuentra disponible en [http://www.mincit.gov.co/loader.php?!Servicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=49002&name=ley\\_677\\_2001.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?!Servicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=49002&name=ley_677_2001.pdf&prefijo=file)

El proceso de reglamentación de las ZEEE, designadas por la Ley 677 de 2001, implicó una concertación minuciosa entre entidades del sector público, representantes del sector privado y la gente de la región.

La **administración** de las zonas francas y especiales de exportación están acotadas a cuatro clases de usuarios como se dicta en el artículo 7º del decreto 2131 de 1991, el cual clasifica los distintos usuarios en:

1. Usuario operador.<sup>5</sup> Es la persona jurídica que se constituye con el objeto de realizar actividades exclusivamente dentro del perímetro de la Zona Franca y desarrollar las actividades de promoción, dirección y administración de la Zona. Este usuario deberá obtener autorización de funcionamiento del Ministerio de Comercio Exterior y sus funciones,<sup>6</sup> serán las siguientes:
2.
  - promover, dirigir, administrar y operar una o varias Zonas Francas Industriales.
  - Adquirir, arrendar o disponer a cualquier título de inmuebles, desarrollar la infraestructura y construcción de la Zona Franca.
  - Autorizar el ingreso de los usuarios desarrolladores, de los ingresos de bienes y servicios y celebrar con ellos los contratos a que haya lugar.
  - Velar por el cumplimiento de los reglamentos de las actividades industriales tanto de bienes como de servicios.
  - Realizar gestiones ante las autoridades municipales, con el fin de obtener de éstas estímulos tributarios y exenciones para los inmuebles y actividades de la Zona Franca.
  - Las demás relacionadas con el desarrollo de las actividades de la respectiva Zona Franca.
  -
3. Usuario desarrollador.<sup>7</sup> Es la persona jurídica o la sucursal de una sociedad extranjera, que tiene por objeto social desarrollar las obras de urbanización, construcción e infraestructura de servicios, dentro del perímetro de una o varias Zonas Francas

---

5 Artículo 8 de la Ley

6 artículo 10

7 Artículo 11.

- Industriales. Para su funcionamiento deberá suscribir con el usuario operador un contrato en el que se determinen especialmente los términos y las condiciones de su relación.
4. Usuario industrial de bienes.<sup>8</sup> Es la persona jurídica o la sucursal de una sociedad extranjera, constituida para realizar actividades exclusivamente dentro del perímetro de la respectiva Zona Franca, con el objeto de fabricar, ensamblar y transformar productos industriales para su venta en los mercados externos. Para su funcionamiento deberá suscribir con el usuario operador un contrato en el que se determinen especialmente los términos y las condiciones de su relación.
  5. Usuario de servicios. Es la persona jurídica o la sucursal de una sociedad extranjera constituida para realizar actividades exclusivamente dentro del perímetro de la respectiva Zona Franca, que se dedique a la prestación de servicios orientados prioritariamente a mercados externos. Para su funcionamiento deberá suscribir con el usuario operador un contrato en el que se determinan especialmente los términos y las condiciones de su relación.

**Sectores Objetivo:** Cualquier empresa puede ser usuaria de las ZEEE siempre y cuando celebren un Contrato de Admisión con el Comité de Selección para este tipo de proyectos, conformado por miembros del Ministerio de Comercio, el Departamento Nacional de Planeación, y la Alcaldía Local del municipio en el cual se solicite. La empresa solicitante puede ser nacional o extranjera. Para acceder a los beneficios fiscales la inversión debe ser totalmente nueva, tener como mínimo un millón de dólares, y exportar el 80% de la producción.

**Incentivos Fiscales:** Las Zonas Económicas Especiales de Exportación presentan ventajas en materia laboral y tributaria. Entre los beneficios de la región se encuentran:

- En materia laboral, se permite la contratación de personal sin recargo por turnos nocturnos ni festivos, y se reducen en 50% las

aportaciones de la empresa al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las cajas de compensación.

- Se podrán pagar salarios integrales para empleados que devenguen más de 3 salarios mínimos.
- En materia aduanera y tributaria, las ZEEE tendrán los mismos incentivos que las Zonas Francas Industriales de bienes y servicios.
- El régimen especial de las ZEEE será de 50 años, plazo que podrá ser prorrogado por el gobierno nacional.
- Exoneración de aranceles e IVA cuando se introducen equipos o materias primas del exterior.
- Los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuados por las sociedades comerciales, no están sometidos a retención en la fuente ni causan impuesto sobre la renta y de remesas, siempre y cuando dichos pagos estén directa y exclusivamente vinculados a las actividades industriales que desarrollen las sociedades constituidas para la ejecución de los proyectos.
- Los proyectos de infraestructura que sean calificados como elegibles en las ZEEE, están exentos del impuesto sobre la renta e impuestos complementarios, correspondientes a los ingresos que obtengan en desarrollo de las actividades que se les autorizó ejercer dentro de la respectiva Zona (los proyectos de infraestructura pueden consistir en formación de recurso humano especializado, infraestructura urbana, régimen de servicios públicos, sistemas viales e instalaciones para sistemas de transporte).

## Costa Rica

La Zona Económica Especial de Costa Rica es la Región Huetar Norte. La Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte promovió la estrategia de la Zona desde 2001 con el objetivo de fortalecer la competitividad de la Región. Esta organización fue declarada de utilidad pública por la Ley 8357<sup>9</sup> y se concibe como un proceso de desarrollo

---

<sup>9</sup> Disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50872&nValor3=54794&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50872&nValor3=54794&strTipM=TC)

económico local que promueve la articulación de actores claves del territorio como son los Municipios, los empresarios, el sector educativo y las instituciones públicas del ámbito productivo y empresarial. A través de ésta se realizan acciones de gestión orientadas a impulsar proyectos estratégicos que fortalezcan la competitividad territorial y empresarial.

Para ejecutar las acciones establecidas en su plan anual, la Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte, cuenta con un cuerpo técnico ejecutivo; una Dirección Ejecutiva formada por tres profesionales que laboran tiempo completo.

El espacio participativo considerado en la práctica el más importante y donde se perfila la estrategia de la Zona Económica Especial es el que se conoce como “Foro Abierto” donde se invita a participar a los actores locales y regionales en general, a sesiones de trabajo convocadas periódicamente para alimentar los planteamientos que se ejecutan desde la Dirección Ejecutiva y grupos de trabajo.

**Administración.** De acuerdo al reglamento general de la zona franca se considera que cada zona debe ser regulada por un administrador específico, definido como la empresa administradora de un Parque de Zona Franca.<sup>10</sup>

La empresa administradora de parque, una vez recibido el expediente, solicitará a la Aduana de Control la inspección de las instalaciones. La Aduana de Control tendrá un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la notificación de esta solicitud para remitir el acta de inspección respectiva al Departamento de Registro. Cumplido lo anterior y de considerarlo procedente, la Dirección otorgará a la empresa la condición de Auxiliar de la Función Pública Aduanera dentro del plazo máximo de quince días hábiles contados a partir de la recepción del expediente remitido por PROCOMER. En todo caso para la emisión de dicha resolución la Dirección deberá contar con el acuerdo de otorgamiento.

Tratándose de empresas que soliciten el Régimen para desarrollar y administrar un Parque de Zona Franca, es de aplicación lo dispuesto en el Capítulo III de este Reglamento. Sin embargo, adicionalmente la

---

<sup>10</sup> Cualquier parque que sea administrado por una empresa que goce del Régimen bajo la categoría de empresa administradora de parque, según lo establecido en el artículo 17 inciso ch) de la Ley N° 7210 y sus reformas.

Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) debe solicitar información que acredite la capacidad financiera para el desarrollo del proyecto, así como la existencia de infraestructura adecuada, disponibilidad de servicios y mecanismos de control adecuados, tomando en cuenta las obligaciones de las Empresas Administradoras de Parque según lo dispuesto en la Ley Nº 7210 y sus reformas. Asimismo, la empresa deberá presentar un plan maestro del desarrollo propuesto del Parque, que incluya las etapas y plazos correspondientes.

La empresa solicitante, de previo al inicio de sus operaciones, debe contar con un reglamento general sobre el funcionamiento del parque, en los términos de este Reglamento.

La sustitución de una empresa administradora de Parque de Zonas Francas, se efectuará de conformidad las condiciones, requisitos y procedimientos establecidos en los artículos 42 al 47 de este Reglamento.

Las Empresas Administradoras de Parques de Zonas Francas, podrán ampliar o reducir el área del parque siempre y cuando se cumplan las condiciones y requisitos que se indican a continuación:

- a) El área que se adicione debe ser en terrenos colindantes o bien separados en común por una servidumbre, una vía pública, una vía férrea, por una calle de uso privado, río, quebrada o curso de agua permanente o no, colindante con el área previamente autorizada como Parque de Zona Franca.  
En el caso de que la ampliación del parque resulte en terrenos separados por una servidumbre, una vía pública, una vía férrea, o por una calle de uso privado, río, quebrada o curso de agua permanente o no, la empresa administradora deberá garantizar que exista un único registro del ingreso y salida de las mercancías del Parque de Zona Franca, a los diferentes destinos previstos por la normativa.
- b) El área de parque resultante de la ampliación o reducción, deberá ofrecer condiciones tales que permitan sujetarlo a los mecanismos necesarios para controlar el ingreso y salida de mercancías, de

acuerdo con la Ley General de Aduanas, su Reglamento y las políticas de operación que al efecto emita la Dirección. El cumplimiento de esta obligación será verificado por la Dirección, una vez autorizada la nueva área por el Poder Ejecutivo. Para estos casos se aplicarán las disposiciones de los artículos relativos a la habilitación de nuevas áreas y deshabilitación de área del presente Reglamento.

- c) Cuando el o los inmuebles que se pretendan adicionar no pertenezcan a la empresa administradora del parque, deberá presentarse junto con la solicitud un documento donde el propietario consienta expresamente en que el bien o bienes de su propiedad sean afectados al Régimen y se comprometa a cumplir en lo pertinente con las leyes y reglamentos propios del Régimen, en los términos requeridos por PROCOMER y la Dirección.
- d) Cuando la infraestructura o edificaciones del área que se solicita excluir, hayan sido construidas utilizando algún tipo de beneficio fiscal contemplado por la Ley para las empresas desarrolladoras y administradoras de parques de zonas francas, la empresa solicitante deberá proceder al reintegro de los tributos correspondientes a tales beneficios, según lo determine el Ministerio de Hacienda. Si la empresa construyó el área a deshabilitar sin hacer uso de los beneficios fiscales, presentará la solicitud acompañada de una certificación de contador público autorizado, en la que se haga constar tal situación, con vista en las facturas de compra y/o declaraciones aduaneras y demás documentación pertinente.
- e) Para efectos de lo dispuesto en el inciso ch) del artículo 17 de la Ley Nº 7210 y sus reformas, se considerará que una empresa acogida al Régimen está instalada en un parque cuando opere dentro del área autorizada como parque, ya sea como propietaria o arrendataria. Las empresas administradoras deberán informar a PROCOMER y a la Dirección de todo cambio en la propiedad u ocupación del área autorizada como parque, por los medios y en la forma que estas instituciones establezcan.

Son obligaciones de las empresas Administradoras de Parque, las siguientes:

- a. Notificar a la Aduana de Control y a PROCOMER de la existencia de cualquier cambio de local, alquiler de nuevas bodegas o cualquier

- movimiento anormal de las empresas instaladas en el parque.
- b. Mantener un registro actualizado de las empresas instaladas en el Parque.
  - c. En caso de suspensión de beneficios o de suspensión como auxiliar de la función pública aduanera a empresas beneficiarias instaladas en el Parque, deberá impedir la salida de mercancías sin previa autorización de la Aduana de Control.
  - d. Aplicar las circulares que emita la Dirección en lo que le compete como Auxiliar de la Función Pública Aduanera.
  - e. Ante el cese de actividades de una empresa instalada en el parque, notificar de inmediato al puesto de aduanas, a la Dirección y PROCOMER.
  - f. Dotar al puesto de aduanas de las líneas telefónicas requeridas para su comunicación.
  - g. Dotar al puesto de aduanas del equipo, mobiliario y servicios necesarios para su normal funcionamiento.
  - h. Dotar al Parque de un cuerpo de vigilancia que garantice la seguridad de bienes y personas dentro de ella y que vele porque se cumplan las disposiciones sobre ingreso, permanencia y salida de personas, vehículos y mercancías, y velar por su correcto funcionamiento.
  - i. Contar desde el inicio de operaciones con un reglamento general sobre el funcionamiento del Parque que contemple las disposiciones relacionadas con las obligaciones de la empresa administradora del Parque, las obligaciones de las empresas ubicadas en él, procedimientos aplicables en el control de ingreso y salida de materias y mercancías, personas, vehículos y unidades de transporte, control de los servicios prestados por el Parque y demás regulaciones que deban ser observadas por él, de conformidad con la legislación vigente. Este Reglamento debe comunicarse a los usuarios y colocarse en un lugar visible en el Parque; además deberá tenerse a disposición de PROCOMER, la Dirección y la Aduana de Control, cuando sea requerido. La empresa administradora de Parque debe realizar actividades de capacitación dirigidas a las empresas beneficiarias instaladas en él y a los vigilantes, sobre los alcances de dicho reglamento y velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones establecidas en él.

- j. Mantener en condiciones adecuadas el acceso al Parque y sus vías.
- k. Ejecutar el proyecto con estricto apego a los términos del acuerdo de otorgamiento.
- l. Prestar los servicios en forma eficiente a los beneficiarios instalados en el Parque. Para tales efectos, deberá efectuar anualmente un estudio de satisfacción de los servicios prestados a las empresas beneficiarias que se ubican en el parque y presentarlo junto con el informe anual a PROCOMER.
- m. Velar por la correcta aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la administración y el funcionamiento del parque.
- n. Destinar un local para que los trabajadores reciban capacitación, celebren reuniones y asambleas, el cual se deberá mantener en buenas condiciones.
- o. Acatar las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las que permita PROCOMER y la Dirección en las áreas de su competencia.

**Sectores Objetivo:** Son las organizaciones orientadas a la industria, agroindustria, turismo y tecnologías de información y comunicación.

**Incentivos Fiscales:** Entre los incentivos fiscales otorgados en esta región se encuentran los siguientes.

- Exención al 100% de Derechos de Importación.
- Exención al 100% de IVA.
- Exención de IEPS al 100% los primeros 8 años y el 50% en adelante.
- El 100% sobre impuestos a los combustibles importados solo si no se producen en el país. El 100% por diez años de los impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles. El 100% por diez años de las patentes municipales. Empresas fuera del área tienen reintegro del 10% de los salarios pagados en un año, decreciendo 2 puntos porcentuales por año hasta desaparecer en el sexto año.

Entre los proyectos que componen el desarrollo de la zona económica, se encuentran los enlistados en el siguiente cuadro; sin embargo, en el anexo 1 podrá encontrar información complementaria sobre estos proyectos,

incluyendo, en cada caso, el periodo de desarrollo o ejecución del proyecto, la inversión estimada para su desarrollo, las características del mismo e información complementaria, en su caso.<sup>11</sup>

Ejecutados	En proceso	Propuestos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Información Regional (SIR-ZEE).</li> <li>• Fortalecimiento de las capacidades municipales (FOCAM).</li> <li>• Difusión y socialización de los avances del modelo de gestión de competitividad rural denominada ZEE.</li> <li>• Telefonía móvil y fija (ICE).</li> <li>• Internet banda ancha (ICE).</li> <li>• La depresión del Buño en Guatemala (MOPT).</li> <li>• Las Tablillas en la frontera norte (MOPT).</li> <li>• Recarpeteo y señalización vertical y horizontal ruta 4.</li> <li>• Declaratoria de orden internacional de la ruta vial.</li> <li>• Clúster de la industria maderera.</li> <li>• Incremento de la competitividad de las PYMES (CEPICZEE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque Tecno Agroindustrial</li> <li>• Infraestructura Vial.</li> <li>• Puesto Fronterizo Aduanal y Migratorio de la Zona Norte.</li> <li>• Telecomunicaciones, el proyecto Frontera a Frontera del ICE.</li> <li>• Tecnologías de Información y Comunicación.</li> <li>• Sistema de Información Regional (SIRZEE).</li> <li>• Foro Turístico.</li> <li>• Programa de Incremento a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas.</li> <li>• Responsabilidad Social Empresarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto Puerto Seco.</li> <li>• Proyecto Ferroviario para la Región Huetar Norte.</li> <li>• Proyecto Desarrollo Económico Local (DEL).</li> <li>• Centro de competitividad empresarial.</li> <li>• Proyecto Aeropuerto Internacional.</li> </ul>

## Venezuela

La creación de las ZEE debe sustentarse en la diversidad económica, social y natural del territorio seleccionado, adaptando las políticas sectoriales a la dinámica de los territorios y al desarrollo humano de la región. En función de los principios de equidad, territorio, equilibrio regional,

<sup>11</sup> Véase el anexo 1.

sustentabilidad ambiental y democracia participativa y protagónica, que aseguran un desarrollo cualitativo del modelo económico socialista, Venezuela implementó cuatro Zonas Económicas que cuentan con estímulos económicos y fiscales para la exportación de bienes y servicios, en las cuales se impulsa la especialización sectorial, el desarrollo regional y el comercio exterior, ubicadas en Paraguaná, Morón, Ureña y la Faja Petrolera del Orinico. Estas zonas.

La **Zona Económica Especial Paraguaná** se localiza al norte del estado Falcón. Comprende un área total de 2,687.51 km<sup>2</sup>; detentando 300 Km de litoral. Se constituye administrativamente de tres (3) municipios: Carirubana, capital Punto Fijo, Falcón, capital Pueblo Nuevo y Los Taques, capital Santa Cruz de Los Taques

**Sectores objetivo:** El sector petrolero cuenta con el complejo refinador más grande de América conformado por las Refinerías de Amuay y Punta Cardón, encargado de transformar hidrocarburos en refinados de alto valor. Tiene al Puerto de Guaraño como potencial para aguas profundas. El aeropuerto Internacional Josefa Camejo con capacidad de ampliación. Así como astilleros navales. Tiene el mayor potencial para la producción de energía eólica y solar, además de un gran potencial de desarrollo económico vinculando a la industria petrolera, turística y comercial e industrial.

**Incentivos Fiscales:** Los incentivos establecidos en el Decreto 1495 de la Gaceta Oficial N° 40.554 de fecha 03/12/2014,<sup>12</sup> mediante el cual se crea la Zona Económica Especial de Paraguaná, contempla, en su artículo 7º, que la producción de las empresas instaladas en las poligonales de los parques industriales o áreas especiales, definidas en el plan de la Zona Económica Especial de Paraguaná podrá contar con los siguientes beneficios:

Con estas medidas se busca impulsar el desarrollo de las cadenas productivas, desde la provisión de materias primas hacia las Zonas Económicas Especiales, hasta la distribución y comercialización de bienes y servicios finales generados en éstas. Se contribuye con el desarrollo territorial subregional, apalancando la producción en el sistema educativo, la investigación y la tecnología; se favorece la generación de fuentes

estables de empleo formal y se aportan bienes y servicios necesarios al pueblo en tiempo real.

La **Zona Económica Especial de Puerto Cabello – Morón** se localiza en la franja Norte – Costera de la Región Central y Centro-Occidental. Comprende 2,384 km<sup>2</sup>; y se constituye administrativamente de los Municipios: Ocumare de la Costa del Estado Aragua, Bejuma, Juan José Mora Naguanagua y Puerto Cabello del Estado Carabobo, Silva del Estado Falcón y Manuel Monjes y Veroes del estado Yaracuy.

**Sectores objetivo.** Presenta un potencial económico excepcional que conjuga varios factores que facilitan y fomentan su desarrollo. En esta zona se ha impulsado la actividad Industrial, la turística y la portuaria, las cuales por su importancia tienen gran relevancia a nivel Nacional e Internacional. También tiene Zonas de Interés Turístico.

La **Zona Económica Especial de Ureña-San Antonio**, se localiza al occidente del estado Táchira; detentando una superficie al de 279.49 km<sup>2</sup>; en los municipios de Bolívar y Pedro María Ureña.

**Sectores objetivo.** Tiene por objeto el impulso del desarrollo subregional, potenciando las actividades productivas manufactureras, comerciales, de servicios y turísticas. Complementa las potencialidades del sector textil, calzado, talabartería, agrícola, plástico, automotriz y metalmecánico en el marco de la dinámica binacional con Colombia. Representa un amplio potencial histórico de mercados, en la frontera de mayor dinamismo de América Latina.

Su ubicación estratégica, le permite proyectarse sobre mercados binacionales de amplia importancia. Cuenta con conectividad aérea a través del Aeropuerto Internacional de San Antonio de Táchira; así como de los aeropuertos de La Fría y Santo Domingo. Dispone de un Parque Industrial en Ureña con 304 parcelas, perfilada hacia la producción de bebidas y alimentos, muebles y sustancias y productos químicos; textiles y sector automotriz. Cuenta con zonas de expansión dentro de la trama urbana, dotados de servicios y potencial de infraestructura. Posee una considerable cantidad de suelos con potencial para la producción agrícola animal, en especial en la cría de bovinos y con tradición en caña de azúcar,

además de importantes recursos minerales como caliza, fosfato, yeso, arena silíceas, así como potencial económico en carbón.

**Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Faja Petrolífera del Orinoco Hugo Chávez** se ubica en la cuenca del río Orinoco, cubre porciones de 6 estados Apure, Guárico, Anzoátegui, Monagas, norte de Bolívar y Delta Amacuro, y 26 municipios. Posee una superficie de 76,560km<sup>2</sup>, representando el 8.4 % del territorio nacional. Se constituye por cuatro (4) divisiones operativas, de Oeste a Este: Boyacá, Junín, Ayacucho y Carabobo.

**Sectores objetivo:** Contiene las reservas de petróleo que posicionan a Venezuela como el uno de los países con más reservas del mundo, cuya cuantificación revela 297 mil millones de barriles, de los cuales 258 mil millones corresponden a la Faja Petrolífera del Orinoco. El desarrollo petrolero sirve para el desarrollo integral de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional, generando sinergia con actividades económicas del sector minero, agrícola e industrial sobre la base de las particularidades sociales, productivas, físico-naturales; articulando simultáneamente las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste.

Dentro de la zona franca de Venezuela se otorga **el control y administración** a la autoridad aduanera de las diversas jurisdicciones como se expone en el artículo 5 de la Ley 34.772, publicada en la Gaceta Oficial N° 34.772 de fecha 08 de agosto de 1991<sup>13</sup>:

La administración de cada zona franca, estará a cargo de una empresa de carácter público, privado o mixto, que asumirá la figura jurídica de **Compañía Anónima** y tendrá las siguientes funciones:

- a) Aprobar y divulgar el plan de desarrollo armónico e integral de la respectiva Zona Franca;
- b) Dictar y divulgar el Reglamento Interno de Operaciones de la Zona Franca;

---

13 **Las zonas francas estarán controladas por la autoridad aduanera** de la jurisdicción, y tendrán físicamente separada el área donde se ubiquen los usuarios industriales, de servicios y comerciales, si así fuere el caso. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/167BABAACAF14FC0052577F500623174/\\$FILE/Ley\\_34.772.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/167BABAACAF14FC0052577F500623174/$FILE/Ley_34.772.pdf)

- c) Autorizar la instalación de empresas en la zona franca, así como las ampliaciones, diversificaciones, transformaciones y, en general, cambios en las autorizaciones otorgadas, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos;
- d) Contratar por su cuenta la construcción de edificaciones, almacenes, talleres, instalaciones y otras obras de infraestructura en la zona franca;
- e) Celebrar contratos de arrendamiento o de compra-venta sobre los bienes referidos en el Literal anterior, así como sobre la parcela de terreno que formen parte del Área Geográfica de la Zona Franca;
- f) Autorizarla instalación en la zona franca, de los servicios que considere necesarios, promulgando las respectivo normas de funcionamiento, las cuales deberán haber sido aprobados por el organismo competente según su tipo;
- g) Autorizar y controlar la construcción, por parte de las empresas autorizadas para operar dentro de la zona franca, de los bienes a que se refiere el literal d);
- h) Establecer los sistemas de registro, control e inventario de mercancías, previa opinión favorable del Ministerio de Hacienda;
- i) Velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad, sanidad y prevención de siniestros que sean legalmente establecidas;
- j) Velar por el cumplimiento de las medidas de control y seguridad fiscal que sean legalmente establecidas,
- k) Establecer su propio esquema de organización financiera y administrativa de acuerdo a sus funciones y objetivos;
- l) Organizar la realización de ferias y exposiciones dentro de la zona franca;
- m) Permitir transferencias de las autorizaciones otorgadas de acuerdo al literal c), siempre que las nuevas empresas cumplan los mismos requisitos legalmente establecidos;
- n) Autorizar las operaciones de compra-venta, permuta, mutuo, comodato y otros traspasos de bienes entre las empresas radicadas en la zona franca;

- ñ) Expedir certificación de origen de acuerdo a lo que se establezca en el Reglamento de esta Ley;
- o) La coordinación de actividades de los organismos y empresas vinculadas a las funciones de la zona franca; y,
- p) Las demás que le asigne el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, el **Ministerio de Hacienda** será el responsable de:<sup>14</sup>

- a) Recibir, analizar y tramitar las solicitudes de promoción e instalación de zonas francas. Dichas solicitudes requerirán, en todo caso la opinión del Ministerio de Fomento sobre los requisitos y condiciones indispensables para su establecimiento;
- b) Recibir del ente administrador de la zona franca, copia de las autorizaciones que éste haya otorgado a las empresas que pretendan instalarse dentro de las mismas;
- c) Participar con otros organismos, en las negociaciones de acuerdos internacionales que se relacionen con actividades de las zonas francas y dar cumplimiento a dichos acuerdos;
- d) Autorizar y controlar, a través de la aduana de la jurisdicción, la enajenación, disposición, derecho o destrucción de envase, embalajes residuos, desperdicios y otros bienes similares, resultantes de las actividades propias de las empresas establecidas en la zona franca;
- e) La aplicación y control del régimen fiscal correspondiente;
- f) Conocer las infracciones a esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones legales y aplicarlas sanciones a que haya lugar; y
- g) Conocer y resolver cualquier otro asunto que competa a las zonas francas.

Por su parte, **los administradores de las zonas francas** estarán obligados a:

- a) Instalar, autorizar, administrar, supervisar, controlar y mantener los servicios destinados a la zona franca;

- b) Separar físicamente las áreas comerciales de las áreas industriales y las áreas de servicio;
- c) Prever dentro del diseño de las zonas francas la disponibilidad de áreas para la prestación de servicios al personal que labore en las zonas francas, a efecto de cumplir con las disposiciones legales de trabajo y previsión social;
- d) Suministrar la información relativa a sus operaciones que soliciten los Ministerios de Hacienda y Fomento;
- e) Notificar a las dependencias competentes de los Ministerios de Hacienda y Fomento sobre los avisos de cierre de operaciones que reciba, dentro de un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la fecha de recepción del correspondiente aviso; y
- f) Cualquier otra actividad necesaria para la dirección, administración y manejo de las zonas francas.

## China<sup>15</sup>

Las políticas de inversión de la República Popular China se fundamentan en el Reglamento de la Zona Económica Especial, los tres decretos de Inversión y los decretos como la Ley de la República Popular China sobre las empresas de inversión extranjera e impuestos sobre la renta de los extranjeros y las Medidas de Estimulación a la Inversión Foráneas, etc. (consúltese la Compilación de Ley de la Utilización de inversiones foráneas). Las zonas económicas de China se ubican en Guangdong, Fujian, Shantao, Península de Shekou y Shenzhen.

### Política de inversión

En **Shenzhen**, las políticas de inversión tienen como fundamento, los decretos del Gobierno Nacional. El Gobierno Municipal también ha decretado políticas, reglamentos o medidas temporales, complementarias y concordantes con las políticas nacionales.

---

15 Con información de la Presentación sobre la Zona Económica de Shenzhen, disponible en <http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=49008&name=resumenrespuestasshenzhen.pdf&prefijo=file>

Entre las Zonas Económicas Especiales más importantes de China se encuentra Shenzhen, y fue escogido como un lugar apropiado para establecerla por tres razones: i) Colinda con Hong Kong, lo que facilita el intercambio internacional; ii) Tiene lazos con chinos de ultramar en todo el mundo y con algunos que viven en Hong Kong y Macao, lo que beneficia la obtención de capital foráneo; iii) Shenzhen jugó un papel particular en el proceso de reivindicación de derecho territorial de Hong Kong a China en el año 1997.

La estrategia de atracción de inversión extranjera consiste principalmente en el desarrollo por etapas, mismas que se detallan a continuación.

- Entre 1979 y 1986, se llevó a cabo la estrategia de reforma y apertura, que establece la Zona Económica Especial de Shenzhen y aplica la política de apertura al exterior, para atraer inversiones de Hong Kong e instalar fábricas que trabajan con materiales importados valiéndose de su ventaja geográfica. En este período se adoptó la estrategia de atracción de inversiones para una industria que trabaja con materiales importados.
- A medida que se fue desarrollando la industria que trabaja con materiales importados, Shenzhen empezó a dar grandes pasos en la construcción y mejoramiento de los ambientes de inversión, con la finalidad de atraer capital foráneo.

Entre 1986 y 1996, empresas de capital mixto, empresas de cooperación y empresas de propiedad exclusivamente extranjera lograron un gran desarrollo. Fue en este periodo cuando llegaron a la Zona la mayor cantidad de inversiones foráneas y el Estado elaboró una serie de políticas industriales. Fue entonces cuando se estableció el Catálogo Orientador para la Inversión Foránea en Industrias.

- En Shenzhen se llevó a cabo el ajuste de la política industrial y la optimización de la estructura industrial entre 1991 y 2000. Para atraer más capital foráneo se adoptó la estrategia de tomar la industria de alta y nueva tecnología como pionera, la industria avanzada como base y la industria de servicio como pilar. En este período se hizo un esfuerzo por atraer las inversiones de empresas

multinacionales de Japón, Europa y Estados Unidos a invertir en la industria de alta y nueva tecnología.

Durante 10 años, el valor productivo de la alta y nueva tecnología se incrementó a un ritmo promedio de 61.5% anual. En el año 2000 el valor total de la industria de alta y nueva tecnología alcanzó a 106 mil 400 millones de yuanes, con una participación de 42.3% en el valor global industrial Municipal.

### **Sectores objetivo**

Para el caso de China, las ZEE surgen como un experimento de política económica del gobierno central chino para aplicar medidas de corte capitalista en regiones previamente designadas; su mayor beneficio ha sido la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED), traducida en una balanza comercial superavitaria, crecimiento económico sostenido y transferencia tecnológica permanente. Sin embargo, la barrera de funcionamiento más significativa ha sido la rigidez legal en la importación de productos del exterior, un cambio en el sistema político-ideológico del país, y problemas asociados con la burocracia y la corrupción.

1. Ubicaciones: Guangdong, Fujian, Shantao, Península de Shekou y Shenzhen.
2. Sectores objetivo: Industrias de alta tecnología, madera, minería y los sectores del comercio y empresas exportadoras de todo tipo de bienes y servicios.

### **Incentivos Fiscales**

Exención de impuestos durante el año de establecimiento, antes de obtener ganancias (en el primer y segundo año, después de empezar la regulación no hay impuestos, para el tercer y cuarto año, hay un 50% de la tasa de impuesto normal, en el quinto año la empresa paga la tasa de impuesto normal completa).

- Excepciones de las actividades para la importación de materiales y la exportación de productos, reduciendo las ganancias por

impuestos, de costos de utilidad de la tierra, aceleración de las tasas de apreciación sobre valores arreglados, y asistencia financiera en forma de préstamos y créditos preferenciales; la libertad reconocida de inversionistas, 100 por ciento para la propiedad extranjera; la libertad de repatriar y remitir ganancias, y la ausencia de controles de intercambio extranjero; las ventajas locales: bajos costos de la mano de obra y la provisión de infraestructura estándar de las empresas; vivienda y varias amenidades y otros servicios de apoyo; y la administración simplificada para unificar los procedimientos administrativos considerando la inversión y las operaciones en la zona.

- Las empresas instaladas en los 327.5 km cuadrados de la Zona Económica de ShenZhen cuenta con beneficios fiscales como pagar el 15% de impuesto sobre la renta y estar exentos de impuesto local adicional.
- Las empresas instaladas fuera de las zonas económicas especiales tienen que pagar 30% por el impuesto sobre la renta y 3% por el impuesto adicional local.
- Las mercancías producidas y vendidas en la Zona, están exentas del IVA con excepción de aceites minerales, cigarrillos y licores, a los cuales se deben cobrar la mitad del IVA.

En materia aduanera, las empresas con inversiones extranjeras están exentas del IVA e impuesto de consumo si importan mercancías para la industria con materiales importados.



Las políticas de control aduanero del país son unificadas. Sin embargo, con miras a mejorar la eficiencia en la aduana y apoyar el desarrollo de las empresas de alta y nueva tecnología, la Zona Especial estableció una política de incentivos que abarca 6 puntos:

## **Panamá**

Se establece en la normativa de la Zona Franca de Colon **la administración de la zona**. Con objeto de evitar conflictos de intereses reales o aparentes, los miembros de la Junta Directiva no podrán celebrar por sí mismos, ni por interpósita persona, contrato alguno con Instituciones o empresas vinculadas con ésta, así como tampoco podrán emprender negociaciones durante su gestión. Se considera que existe conflicto de intereses cuando un directivo tiene más de 33% de participación en una Sociedad que pretenda contratar con la Institución. Esta prohibición se extiende hasta dos años después de la expiración del período de la gestión.

Cuando la Junta Directiva trate un asunto o situación en que algún Director pudiese tener un interés financiero, éste deberá declararse impedido para participar en el debate correspondiente.

Queda prohibido a los miembros de la Junta Directiva solicitar, inducir o intervenir en la gestión Administrativa con objeto de procurar un provecho personal de sus cónyuges, pariente o terceras personas. Así como también, cualquier actuación individual que tenga como finalidad la agilización, retardo, omisión o la influencia o inclinación a favor o en contra de alguien de un trámite o decisión Administrativa. Además, cualquier otra actuación, sea verbal o escrita, cuyo objeto sea interferir para que no se haga un acto debido de la Administración o procurar un acto contrario a los deberes de la misma. Los directores solamente podrán ser candidatos a puestos de elección popular si renuncia al cargo por lo menos seis meses antes de la fecha de la elección.

En el caso de Panamá, hoy se cuenta con reglamentaciones que incentivan aquellas inversiones extranjeras en lo que respecta al sector turismo. Estas

son reguladas principalmente por la Ley No. 80 del 8 de noviembre de 2012 que define todos los incentivos que reciben las inversiones foráneas, como también por otras leyes que complementan estos incentivos con el principal objetivo de incrementar el desarrollo turístico

### **Sectores Objetivo**

Estas zonas están encaminadas a apoyar a los inversionistas, promotores y empresas nacionales e internacionales con desarrollo de actividades económicas, bajo el Régimen Especial de Zona Franca Turística y de Apoyo Logístico y Multimodal.

### **Incentivos Fiscales**

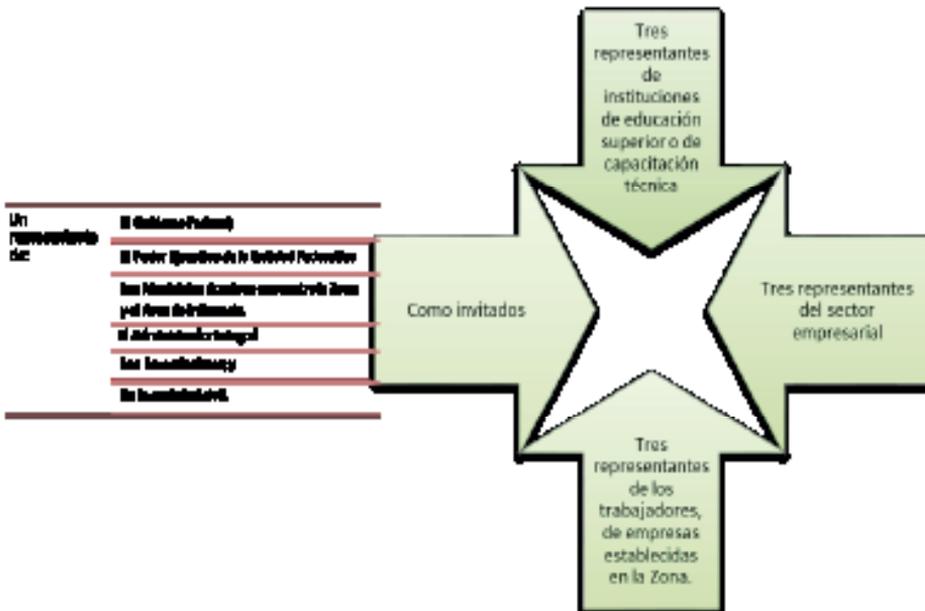
- Exoneración total por el término de 20 años del pago del impuesto de inmuebles sobre los terrenos y mejoras, que sean de su propiedad y que utilice en actividades de desarrollo turístico.
- Exoneración total por el término de 15 años del pago del impuesto sobre la renta derivado de la actividad de la empresa.
- Exoneración total por el término de 20 años del impuesto de importación, contribución o gravamen, así como del impuesto de transferencia de bienes muebles (ITEM) que recaigan sobre la importación de materiales, equipos, mobiliarios, accesorios, y repuestos que se utilicen en la construcción, rehabilitación y equipamiento del establecimiento, siempre y cuando las mercancías no se produzcan en Panamá o no se produzcan en calidad y cantidad suficiente.
- Exoneración por 20 años de los impuestos, contribuciones, gravámenes o derecho de cualquier clase o denominación que recaigan sobre el uso de los muelles o aeropuertos construidos por la empresa. Estas facilidades podrán ser utilizadas en forma gratuita por el Estado y de conformidad con el reglamento correspondiente.
- Exoneración por 20 años del pago del impuesto sobre la renta causado por los intereses que devenguen los acreedores en operaciones destinadas a inversiones en la actividad turística a la que se dedicara.

## 1. Avances en materia de Zonas Económicas Especiales en México

De acuerdo con la Ley de Zonas Económicas Especiales, estas podrán establecerse en alguna de las siguientes formas: i) Unitaria, donde habrá un solo conjunto industrial delimitado geográficamente, el cual es desarrollado por un único Administrador; o ii) Por Secciones, podrá haber varios conjuntos industriales ubicados en cualquier punto dentro de un polígono más amplio, y cada conjunto será desarrollado por un Administrador Integral.

Cada zona contará con un consejo técnico multidisciplinario y autónomo en sus funciones, el cual deberá fungir como instancia intermedia entre la Secretaria de Hacienda y el Administrador Integral para los efectos del seguimiento permanente a la operación de la misma y su evaluación de desempeño.

Su objeto será el dar seguimiento permanente a la operación de la Zona y sus efectos en el Área de Influencia, para ello, estará integrado por representantes de los sectores privado y social, con la siguiente integración:



Entre las funciones del Consejo destacan la emisión de opinión sobre el Plan Maestro de la Zona y sus modificaciones, el seguimiento al funcionamiento de la Zona y a las acciones asociadas al Programa de Desarrollo; la evaluación del desempeño de la Zona y los resultados económicos y sociales en el área de Influencia; entre otras.

En el caso de México, la SHCP tendrá un papel preponderante en la edificación de las ZEE, mediante las siguientes funciones:

- Diseñar e implementar la política para el establecimiento y desarrollo de Zonas;
- Someter a consideración del Titular del Ejecutivo Federal, el proyecto de declaratoria de Zona.
- Elaborar el dictamen para el establecimiento, ampliación o modificación de las Zonas.
- Formular, en coordinación de las dependencias, entidades y municipios involucrados el programa de desarrollo de cada zona y someterlo a aprobación de la Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales.
- Resolver sobre el otorgamiento, modificación, cesión, terminación de los permisos, asignaciones y autorizaciones previstas en la Ley, así como verificar el cumplimiento de dichos títulos habilitantes; y
- Aprobar, a propuesta del administrador Integral, el Plan Maestro de la Zona y las reglas de operación de la misma.

Se creará una Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales, que tendrá el mandato de coordinar las políticas, estrategias y acciones relativas a la planeación y regulación de las Zonas; para tal efecto, en correspondencia, las dependencias y entidades deberán implementar los acuerdos adoptados por aquella para asegurar la operación de las Zonas y el desarrollo de las áreas de influencia.<sup>16</sup>

---

16 Para abundar más sobre la organización, funciones y en general sobre la Ley, remítase al documento Zonas Económicas Especiales. Aspectos Relevantes de la Iniciativa de Ley Aprobada, Mayo de 2016, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/mayo/cefp0102016.pdf>

**Las primeras ZEE planteadas** se ubicarán en Lázaro Cárdenas, Michoacán-Guerrero; Salina Cruz, Oaxaca-Coatzacoalcos, Veracruz y Puerto Chiapas, Chiapas.

En la primera Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), se definió la operación de estas regiones económicas para 2017 y 2018, y se convocó a las 13 Secretarías de Estado y a dos organismos del Gobierno de la República que participan en este esquema, a sumarse a un esfuerzo integral de política pública para la puesta en marcha de las primeras ZEE en 2018.

En materia de infraestructura, la Autoridad Fiscal de las Zonas Económicas Especiales (AFZEE) identificó que hay 84 proyectos de transporte, logística, agua y saneamiento para las que se estima una inversión cercana a 100 mil millones de pesos.

La Comisión Intersecretarial de las ZEE está integrada por los secretarios de Gobernación, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Comunicaciones y Transportes, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Función Pública. También participan los secretarios de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; así como el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (MSS) y el director general de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

### **Incentivos Fiscales**

Entre los incentivos anunciados por la SHCP para aplicarse en las tres primeras ZEE se encuentran los siguientes.



Dado lo anterior, existe la posibilidad de interacción con más de 17 mil empresas ya registradas para establecer cadenas con las empresas ancla. Los inversionistas contarán con un programa especial de financiamiento de la Banca de Desarrollo, con tasas de interés competitivas, plazos extendidos y esquemas flexibles de pago.

Como un primer paso se desarrollaron los estudios de Pre-factibilidad y las Evaluaciones Estratégicas de Impacto Social y Ambiental, con la finalidad de determinar las zonas y emitir los dictámenes de las primeras Zonas.

En lo que va de este año, se han registrado diversos avances en la creación de las ZEE, mismos que se muestran a continuación. En la segunda sesión ordinaria de la Comisión Intersecretarial de las Zonas Económicas Especiales, que quedaron aprobados los dictámenes de las zonas económicas especiales de los estados de Chiapas, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Yucatán y Oaxaca. Estos dictámenes establecen que cada zona propuesta es viable jurídica, económica, social y ambientalmente. Una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación se habrá de poner en marcha la instalación formal de las zonas económicas especiales.



Para el desarrollo de las ZEE existen diversos componentes estratégicos de los cuales depende el éxito o fracaso de las mismas, entre los cuales se destacan, el Componente Regulatorio y el Económico, mismos que permiten potencializar las ventajas naturales y regionales con las que cuenta la Zona.

El Componente Regulatorio, es el que ha detonado la creación de las ZEE, debido a que otorga certidumbre jurídica a los actores que intervienen en la implementación y administración de las Zonas, al regular la interacción de los diversos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, con los empresarios, asociaciones, cámaras empresariales y sociedad civil de la región. Es importante resaltar, que, en la experiencia internacional, este marco jurídico se ha venido adecuando a las estrategias de desarrollo regional e internacional, con la finalidad de incrementar los beneficios obtenidos.

Dentro del Componente Económico destacan factores estratégicos de diversas índoles como los fiscales y los regionales. En los fiscales se encuentran una gama de beneficios a diversos impuestos federales, estatales y locales, además de facilidades administrativas y aduaneras, entre otras. Entre los regionales, destacan las áreas geográficas estratégicas y con alto potencial económico y natural; las vías de comunicación marítimo, aéreo y/o terrestre; el nivel de industrialización; la vocación productiva regional; la existencia de un centro internacional de negocios; la extracción de recursos naturales; los servicios de almacenamiento, logística y de exportación; servicios turísticos; entre otros. La adecuada interacción entre los Componentes Regulatorio y Económico, permitirán crear e incrementar las posibilidades de éxito de dichas zonas.

México tendrá la importante tarea de rescatar las mejores experiencias internacionales e implementar esquemas exitosos, considerando el desarrollo socioeconómico y cultural de cada una de sus regiones en la cual se pretenda crear una ZEE, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida a los pobladores de la región, mediante la creación de infraestructura para servicios básicos y la medición de la calidad de los mismos (tales como escuelas, hospitales, vías de comunicación, agua potable y una vivienda digna, entre otros); sin descartar que el Marco Jurídico deberá

ser flexible para adecuarse a los cambios del entorno económico regional e internacional.

**Anexo 1. Proyectos de las Zonas Económicas Especiales de Costa Rica.**

Principales 17 proyectos Ejecutados para el Desarrollo de la Zona Económica de Industrias Maiores en Costa Rica  
Características

Proyecto	Periodo de desarrollo o ejecución	Monto de la Inversión	Características	Otros
Sistema de Información Regional (SIR-ZEE)	Se ejecutó entre abril del 2004 y 2007	Financiado por la Embajada de Japón con un monto de 250.000	El desarrollo de un Sistema de Información, para favorecer los procesos productivos y las municipalidades y medianas productoras de la Región, permitiendo el acceso adecuado a un conjunto de datos geo-referenciados.	Una vez concluida la aportación japonesa, el SIR-ZEE pasó a ser administrado y sostenido técnicamente por el Instituto Tecnológico de Costa Rica con el objetivo de mantener y potenciar su condición de ser un bien público al servicio de la población regional, nacional e internacional.
Fortalecimiento de capacidades municipales (FOCAM)	Para un periodo de ejecución de 8 meses.	Financiado por un monto de \$70.000	Para un periodo de ejecución de 8 meses. Fortalecimiento de capacidades municipales de ejecución de mediano y largo plazo.	Identificar áreas estratégicas necesarias de ser fortalecidas a mediano y largo plazo.
Difusión y socialización de los avances del modelo de gestión de competitividad regional de nominada ZEE	financiado por la Secretaría de Integración Económica con un monto de \$14.941,5	Ejecutado en los meses de mayo y junio del 2004.	Estimular canales de difusión y socialización de los avances de la estrategia ZEE entre los diferentes actores regionales para promover espacios de retroalimentación que permitan fortalecer la base ciudadana de una propuesta que ha sido concebida de abajo hacia arriba.	Las ciudades más afectadas por la crisis de la economía mundial en 2008 y 2009, se ven afectadas por la crisis de la economía mundial y la crisis de la comunicación.
Teléfono móvil y fija (ICE)	---	---	---	---
Internet banda ancha (ICE)	---	---	---	---
la depresión del Barrio en Guatupo (MOPT)	---	Realizado a finales del 2003	Realizado a finales del 2003	La línea óptica que enlaza con un mega-router periférico ubicado en San Ramón, la red ya está instalada, enlaza Fortuna, San Ramón y Ciudad Quesada mejorando enormemente la velocidad de comunicación.

**Principales Proyectos Ejecutados para el Desarrollo de la Zona Económica de Huetar Norte en Costa Rica**  
**Características**

Proyecto	Período de desarrollo o ejecución	Monto de la inversión	Características	Otros
Las Tablas en la frontera norte (MOPR)	---	---	Un total de siete km de carretera que hoy día dotará de una vía terrestre que contribuya con el permitir llegar a la línea fronteriza con un desarrollo fructífero en San Carlos de Nicaragua y Los Chiles de Costa Rica.	
Recarpeteo y señalización vertical y horizontal ruta 4	---	---	Recarpeteo en diferentes tramos de todo el Corredor Vial Noratlántico, así como también la señalización vertical y horizontal.	
Declaratoria de orden internacional de la ruta vial	---	---	Rutas viales 32 y 06 comprendidas en el Corredor Vial Noratlántico	Cualquier intervención que se haga sobre esas rutas viales posterior a dicha declaratoria deben realizarse en condiciones y/o características de orden internacional, a saber: amplitud de la vía, calidad de construcción, espaldones, señalización horizontal y vertical cumpliendo requerimientos de ruta internacional
Cluster de la industria maderera	---	---		Maximizar la productividad del sector en la Región, elevar su competitividad nacional e internacional e impactar positivamente en el empleo y la calidad de vida de los habitantes. Huetar Norte.
Incremento de la competitividad de las PYMES (CEPACEE)	Plazo de ejecución de 30 meses	Financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional por un monto de 500.000		Es contribuir con el mejoramiento de la competitividad de las PYMES, por medio del fomento del espíritu emprendedor, la asesoría profesional y la asistencia técnica a través de grupos multidisciplinarios especializados.
Incubadora para el establecimiento de las oficinas del MIEC, ODMEX-PROCORDER, ICT y de las organizaciones CETICm y FORETUR.	---	---		Instalar oficinas regionales para impulsar espacios de encuentro de organizaciones para definir proyectos estratégicos de impacto sectorial, como ha sido la caracterización del destino turístico bajo la identidad "Agua y Paz"; la realización de ferias regionales y nacionales y formular e implementar una estrategia de marketing turístico de la región.

**Principales Proyectos en Proceso de Ejecución para el Desarrollo de la Zona Económica de Huetar Norte en Costa Rica**  
Características

Proyecto	Período de desarrollo o ejecución	Monto de la Inversión	Características	Otros
<b>La Ruta 4 una carretera con carácter de ruta internacional.</b>	Construcción de esta carretera durante más de 30 años	-----	Articula a esta Región con el Pacífico y el Caribe, A su vez permite una ágil conexión entre las fronteras Peñas Blancas en el norte y Siqualá en el Sur de Costa Rica con una topografía llana y un recorrido total de 390 kilómetros. Dadas las gestiones realizadas por la Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte, este trayecto fue incorporado en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas correspondiente a la iniciativa de integración del Plan Puebla Panamá.	
<b>Puesto fronterizo aduanal y migratorio de la zona norte.</b>	-----	-----	Habilitar el tránsito de personas y mercancías por vía terrestre entre Costa Rica y Nicaragua.	Esta iniciativa ha contado con el respaldo de autoridades nicaragüenses quienes han mostrado anuencia y respaldo, según lo manifestado por el Embajador de Nicaragua en Costa Rica, durante una visita a la zona en el mes de febrero del 2008
<b>Telecomunicaciones, el proyecto frontera a Frontera del ICE</b>	-----	-----		Este proyecto implicará la instalación de 1 092 Km. de cables submarinos de conexión mundial a Internet tanto por el Atlántico como por el Pacífico aumentando considerablemente la capacidad de tráfico de datos, imagen y audio a través de la red de Telecomunicaciones
<b>Sistema de Información Regional</b>	abr-04	Financiado inicialmente (Abril-2004) con recursos aportados por la Embajada de Japón,		Actualmente este sistema cuenta con información muy diversa en su mayoría georeferenciada donde a través de mapas permite traslapar información que anteriormente estaba en más de una docena de bases de datos de diversas entidades e instituciones.

**Principales Proyectos en Proceso de Ejecución para el Desarrollo de la Zona Económica de Huetar Norte en Costa Rica**

**Características**

Proyecto	Período de desarrollo o ejecución	Monto de la inversión	Características	Otros
<b>Foro turístico</b>	.....		Contribuir con la consolidación del sector turismo y el impulso al desarrollo local.	Cabe destacar que esta iniciativa logra entre otras cosas, integrar Cámaras, Asociaciones y grupos de este sector y direccionarlos con un objetivo común centrada en 3 aspectos; identidad de la Región Huetar Norte como destino turístico, mercado conjunto como Región y capacitación especializada.
<b>Programa de Incremento a la competitividad de las micro y pequeñas empresas</b>			Financiado con recursos de la embajada de Canadá bajo el programa ACDI y del BID/FOMIN, su ejecución y seguimiento ha sido administrado por el INCAE.	(1) Fortalecer las capacidades de gestión (organizacional, administrativa, productiva, comercial y asociativa de grupos asociados vinculados a sectores productivos dinámicos de la Región Huetar Norte. (2) Brindar servicios de desarrollo y fortalecimiento de la competitividad empresarial a PYMES vinculadas a grupos asociados de la Región Huetar Norte, por medio de capacitación, intervenciones técnicas precisas, asesorías y asistencia técnicas. (3) Fortalecer las capacidades de la Región Huetar Norte en materia de apoyo a PYMES.
<b>Responsabilidad empresarial</b>	social	.....	.....	En el proceso de aprendizaje y definición del tema, la Comisión ha logrado establecer contacto con la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), institución líder del tema RSE en Costa Rica.
			Agrupar y orientar las inversiones en Responsabilidad Social Empresarial de las empresas de la Región Huetar Norte de cara a impulsar intervenciones estratégicas donde las empresas contribuyan en actividades que fortalecen la cadena de valor de la empresa y a su vez, beneficien a la comunidad en un enfoque de negocios responsables que involucren un vínculo armonioso con proveedores, clientes y grupos de interés.	

Principales Proyectos Propuestos para el Desarrollo de la Zona Económica de Huetar Norte en Costa Rica

		Características	Otros
Proyecto	Monto de la Inversión	Características	Otros
Proyecto Puerto Seco	---	Un espacio físico de distribución de insumos y productos en un centro logístico en el interior de un país donde se presta los mismos servicios que en un muelle costero.	En los Puertos Secos ubicados en países desarrollados además del centro logístico prestador de servicios también está presente importante infraestructura vial, ferroviaria y aérea a través de la cual se mueve la carga a diferentes partes del país e incluso al extranjero.
Proyecto Económico Lo cal (D.E.L)	---	El mejoramiento del empleo, la calidad de vida de la población y la elevación de la equidad social de la comunidad territorial correspondiente.	Particularmente se propone la transformación del sistema productivo incrementando su eficiencia y competitividad; fomentar de la diversificación productiva e incrementar el valor agregado en las actividades económicas locales y su sostenibilidad ambiental. Para avanzar en estos enunciados es fundamental contar con el mejor posible clima de inversión que estimule el desarrollo empresarial.
Centro de Competitividad empresarial	---	<p>a) Promover encadenamientos productivos</p> <p>b) Promover y motivar nuevos negocios.</p> <p>c) TICs para la toma de decisiones y el comercio electrónico.</p> <p>d) Asesoría y asistencia técnica para el incremento de la actividad empresarial.</p> <p>e) Preincubación e incubación de empresas.</p> <p>f) Fortalecer la cadena de proveedores del tejido empresarial.</p> <p>g) Entender los espacios de vinculación universidad – empresa por medio de la capacitación bimodal aprovechando los centros y sedes universitarias existentes en la Región Huetar Norte.</p> <p>h) Este Centro aspira a ser un modelo por las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un proyecto de vinculación público-privada.</li> <li>- Un ejemplo de vinculación Universidad-Empresa</li> <li>- Un facilitador y promotor de encadenamientos productivos favoreciendo a las pymes.</li> <li>- Un semillero para el desarrollo de nuevos negocios</li> <li>- Un laboratorio para el desarrollo de negocios en zonas rurales</li> </ul>	Esta necesidad es la que se espera atender con el Centro de competitividad empresarial (CCE) el cual iniciaría sobre la base documental y las propuestas desarrolladas por el PICDCE y con la expectativa de convertirse en una instancia permanentemente de soporte a las organizaciones gerenciales del sector productivo y sus empresas afiliadas.
Proyecto Intemaccional	Se requieren más de 60 millones de colones	Al respecto no se ha realizado ninguna gestión, lo cual obedece a la necesidad de avanzar en los proyectos que se tienen en curso	---

## Fuentes de Información

- Agencia para el desarrollo productivo de la región Huetar Norte <http://www.adezn.org/index.php/informaciongeneral/quienessomos/134-presentacion-de-la-adezn>
- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, Comunicado 07, En 2017 operará la ZEE de Campeche, disponible en <https://www.gob.mx/zee/prensa/comunicado-07-en-2017-operara-la-zee-de-campeche?idiom=es>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Zonas Económicas Especiales. Aspectos Relevantes de la Iniciativa de Ley Aprobada, mayo de 2016, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/mayo/cefp0102016.pdf>
- Consejo Académico Regional de la Región Huetar Norte. Plan estratégico 2015 – 2017 de la Región Huetar Norte. Ciudad Quesada, Costa Rica. Agencia para el Desarrollo Productivo de la Región Huetar Norte ZEE. 2014. Disponible en <http://adezn.org/attachments/article/206/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Consejo%20Acad%C3%A9mico%20Regional%202015%20-%202017.pdf>
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Decreto 1495 de la Gaceta Oficial Nº 40.554, Año CXLII, mes 11, del 3 de diciembre de 2014. Disponible en [http://www.imprentanacional.gob.ve/gaceta\\_oficial/archivos/40.554.pdf](http://www.imprentanacional.gob.ve/gaceta_oficial/archivos/40.554.pdf)
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia, Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE), disponible en [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10372/zonas\\_economicas\\_especiales\\_de\\_exportacion\\_zeee](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10372/zonas_economicas_especiales_de_exportacion_zeee)
- \_\_\_\_\_, Diario Oficial, Ley 677 de 2001, disponible en [http://www.mincit.gov.co/r.p?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=49002&name=ley\\_677\\_2001.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/r.p?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=49002&name=ley_677_2001.pdf&prefijo=file)
- \_\_\_\_\_, Diario Oficial, Decreto 1227 de 2002 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 677 de 2001 sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales, disponible en [http://www.mincit.gov.co/r.=Documentos&lFuncion=verPdf&id=49001&name=decreto\\_1227\\_2002.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/r.=Documentos&lFuncion=verPdf&id=49001&name=decreto_1227_2002.pdf&prefijo=file)
- Sistema Costarricense de Información Jurídica, Ley de Régimen de Zonas Francas, Ley 7210, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3>

[cri\\_francas.pdf](#)

\_\_\_\_\_, Declaración de Interés Público de las Actividades de la Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte y Autorización de la Administración Pública para que done Recursos Económicos y Establezca Convenios con esta Asociación, disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50872&nValor3=54794&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50872&nValor3=54794&strTipM=TC)

## II. El Rezago presupuestal en las prioridades de la política de gasto

En los últimos años se han venido observando divergencias entre las prioridades manifiestas de la política de gasto y el ejercicio de los recursos presupuestarios, las cuales se han expresado en las diferencias que resultan entre los montos aprobados por la H. Cámara de Diputados y el gasto ejercido y reportado en la Cuenta Pública. Ante tales hechos, el objetivo de la presente nota es realizar un análisis para conocer el grado de discrepancia que existe entre el ejercicio de los recursos públicos y las prioridades de la política de gasto.

### Aspectos Relevantes

- Las prioridades de la política de gasto vigente se refieren a la atención de las necesidades de los grupos más vulnerables, en términos de: salud, educación, desarrollo social y desarrollo rural, entre otros.
- Más del 50.0 por ciento del Gasto Programable se concentra en funciones de desarrollo social.
- De manera recurrente, en los últimos años se registra un ejercicio del gasto inferior al aprobado por la H. Cámara de Diputados en los Ramos vinculados a funciones sociales.
- El 46.2 por ciento de la población mexicana se encuentra en situación de pobreza.

- México es el país, de los miembros de la OCDE, con el mayor índice de desigualdad del ingreso.

### **Prioridades de la Política de Gasto**

Aun cuando en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) no se señalan de manera expresa cuáles serán las prioridades de gasto del sexenio, éstas se pueden deducir de las cinco Metas Nacionales que se establecen: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; es decir, se infiere que para la presente Administración las prioridades de la política de gasto son: la inclusión social, la educación y la productividad.

Esto se reafirma cuando se observa en las Exposiciones de Motivos de los distintos Proyectos de Presupuesto de Egresos Federales, presentadas a la fecha, que como prioridades de gasto se enuncian las vinculadas al desarrollo social; a modo de ejemplo se puede citar la del año 2014, cuando se señaló que entre las prioridades se hallaban:

- Ampliar y consolidar la seguridad social para todos los mexicanos;
- Acelerar el crecimiento económico para hacer de México un país más competitivo y productivo a través de mayor inversión en infraestructura;
- Fomentar el desarrollo regional;
- Incrementar la productividad del campo;
- Fortalecer el desarrollo social a favor de la población más vulnerable;
- Brindar una educación de calidad;
- Hacer de México una sociedad del conocimiento a través de la inversión en ciencia y tecnología;
- Impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres;
- Fortalecer las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública; y
- Promover el cuidado y la protección del medio ambiente.

Asimismo, en los Criterios Generales de Política Económica 2016 se señaló que se priorizarían los Programas Presupuestarios (Pps) que contribuyeran a la disminución de las carencias que conforman la medición multidimensional de la pobreza, así como de aquéllos que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales, además de las cinco áreas que se alinean con las Metas Nacionales: Seguridad Nacional, Ciencia y Tecnología, Educación Superior, Cultura, y Programas que impulsan la productividad y la actividad económica.

En ese mismo orden de ideas, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 (PPEF 2016) se señaló que “El PND 2013-2018 establece al desarrollo social como la prioridad para consolidar un México Incluyente. Como una de las primeras acciones de la presente Administración, se anunció una profunda reforma a la política social con el fin de dejar atrás el asistencialismo que a lo largo de décadas probó ser insuficiente para sacar de la marginación a las personas más pobres”<sup>19</sup>.

En este contexto, se observan como prioridades de gasto de la presente Administración, tanto implícitas como explícitas, el fortalecer el desarrollo social a favor de la población más vulnerable, lo que incluye el promover el acceso efectivo a los derechos sociales (educación, salud y alimentación, entre otros); e incrementar la productividad del campo, en aras de impulsar la actividad económica del país.

### **Restricciones exógenas a la política de gasto**

Independientemente de las prioridades establecidas al inicio del sexenio, se deben considerar también los efectos que sobre el gasto público, y por ende en sus prioridades, han generado diversos factores negativos, tanto internos como externos, tales como:

- i) El lento crecimiento de la economía mundial y en particular de los EE.UU.
- ii) Los bajos precios internacionales del petróleo.
- iii) La elevada depreciación del peso mexicano respecto al dólar.

---

19 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Exposición de Motivos, p. 21.

**Segundo Ajuste Preventivo al Gasto Público 2016**  
(Millones de pesos)

<b>Ramo Administrativo</b>	<b>Monto</b>
<b>Ajuste Total</b>	<b>31,714.8</b>
11 "Educación Pública"	6,500.0
12 "Salud"	6,500.0
08 "Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación"	4,205.0
47 "Entidades no Sectorizadas"	3,100.0
09 "Comunicaciones y Transportes"	2,174.5
38 "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología"	1,800.0
16 "Medio Ambiente y Recursos Naturales"	1,664.1
20 "Desarrollo Social"	1,550.0
04 "Gobernación"	1,088.1
15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano"	1,000.0
21 "Turismo"	705.6
05 "Relaciones Exteriores"	632.4
10 "Economía"	600.0
18 "Energía"	90.0
45 "Comisión Reguladora de Energía"	50.0
46 "Comisión Nacional de Hidrocarburos"	35.0
14 "Trabajo y Previsión Social"	20.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Factores que, en materia de política fiscal, desembocaron en ajustes "preventivos" al gasto, o recortes al gasto público llevados a cabo por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tanto en 2015 como en 2016. Dichos recortes afectaron incluso a sectores catalogados como prioritarios, tales como educación, salud, desarrollo social, agricultura y ciencia y tecnología.

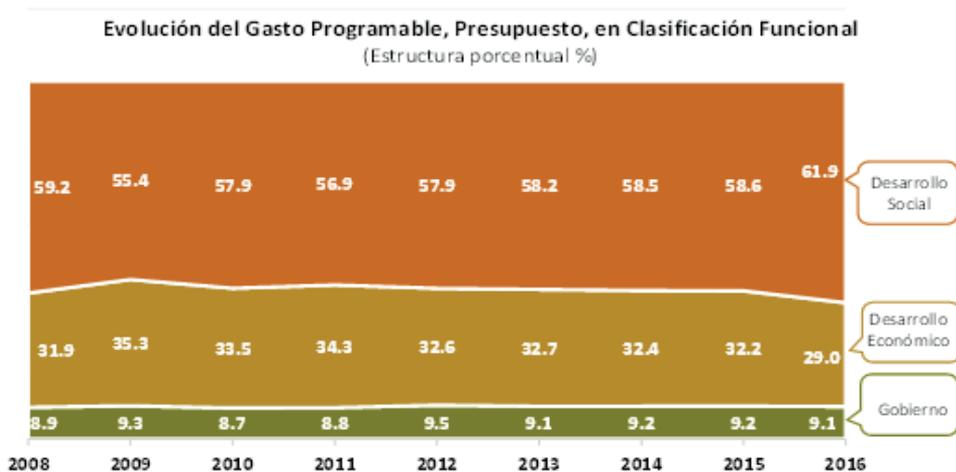
De hecho, el segundo ajuste realizado al gasto en 2016 implicó una reducción por 31 mil 714.8 millones de pesos (mdp), de los cuales 64.8 por ciento se concentró en los sectores señalados como prioritarios (educación, salud, desarrollo social, agricultura y ciencia y tecnología).

Lo anterior denotó que, dado el contexto económico adverso, incluso las prioridades de gasto contrajeron sus presupuestos originales aprobados por la H. Cámara de Diputados.

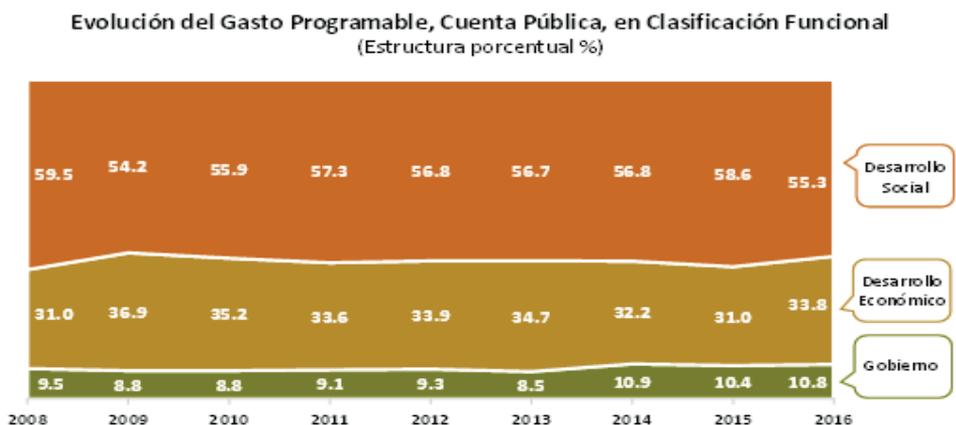
### **Comportamiento del Gasto**

A lo largo de los últimos nueve años, el Gasto Programable ejercido del Gobierno Federal en Clasificación Funcional ha privilegiado sin duda el

gasto en funciones de desarrollo social, pues en éstas se concentra más del 50.0 por ciento del total del Gasto Programable, no obstante, a partir de 2013 se comienza a observar una ligera caída en la participación de las funciones de desarrollo social, las cuales pasan de concentrar el 56.7 por ciento a 55.3 por ciento en 2016; de igual forma, a partir de ese año las funciones de desarrollo económico también disminuyen su participación, al pasar de 34.7 por ciento a 33.8 por ciento; en contraste, también a partir de 2013 se observa un incremento en la participación de las funciones de gobierno, que pasan de 8.5 por ciento a 10.8 por ciento.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

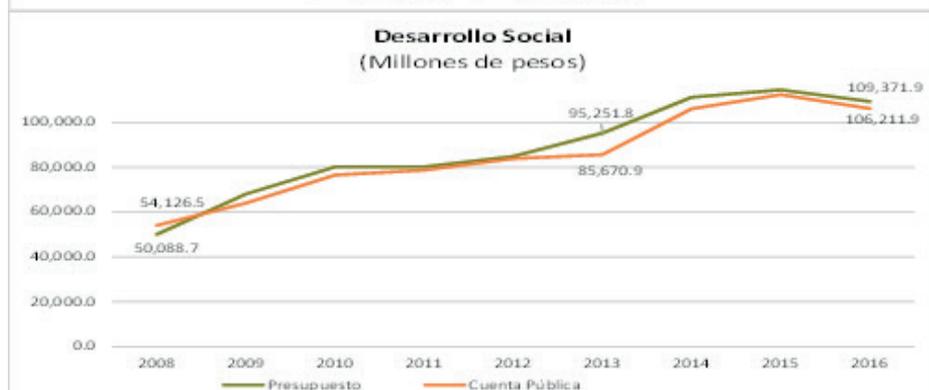
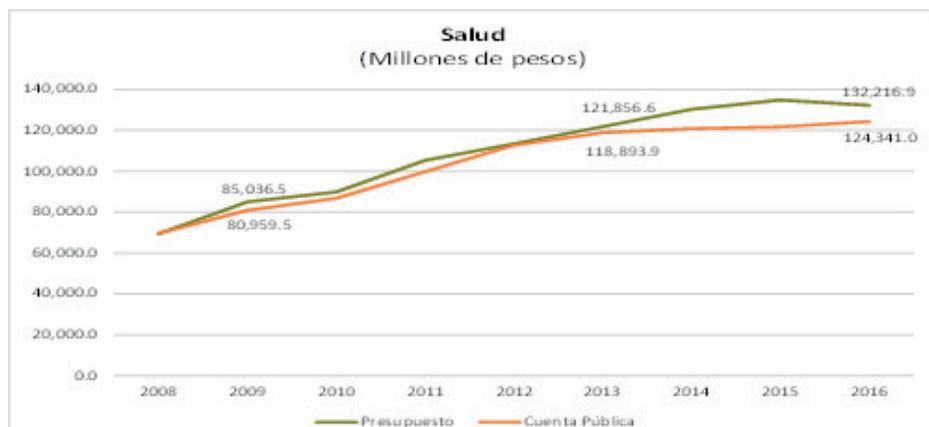


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

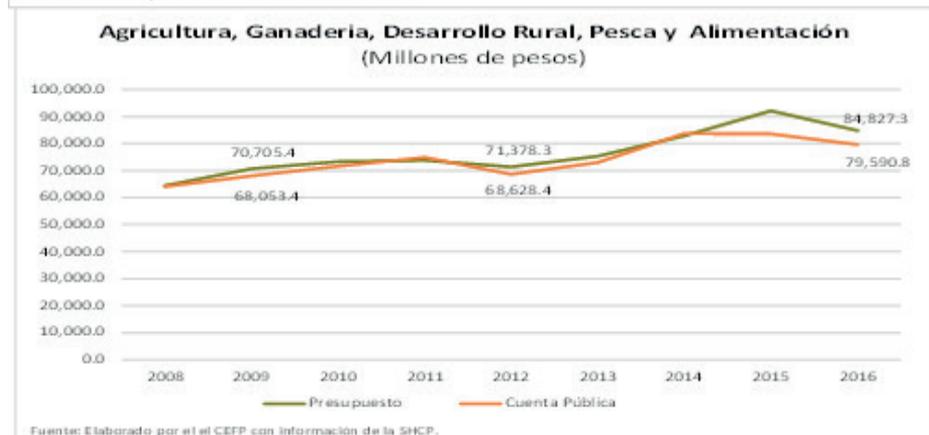
Dicho comportamiento muestra contradicciones con las prioridades de gasto establecidas por la presente Administración en su política de gasto. Lo cual resulta aún más evidente cuando se contrasta lo aprobado en el Presupuesto con lo que finalmente se ejerce, tan sólo en 2016 la H. Cámara de Diputados aprobó un Gasto Programable que se conformaba por 61.9 por ciento de recursos para funciones de desarrollo social, y al término del año sólo el 55.3 por ciento se ejerció en esas funciones.

Las brechas entre lo aprobado y lo que finalmente se ejerce son mucho más evidentes si se analizan a nivel de Ramo Administrativo, para ello se muestran los casos de seis Ramos, tres de ellos vinculados directamente con las prioridades de gasto: 12 “Salud”, 20 “Desarrollo Social” y 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”; y los otros tres vinculados a funciones de gobierno: 02 “Presidencia de la República”, 04 “Gobernación” y 06 “Hacienda y Crédito Público”, como se muestra a continuación:

## Ramos vinculados a Prioridades de Gasto

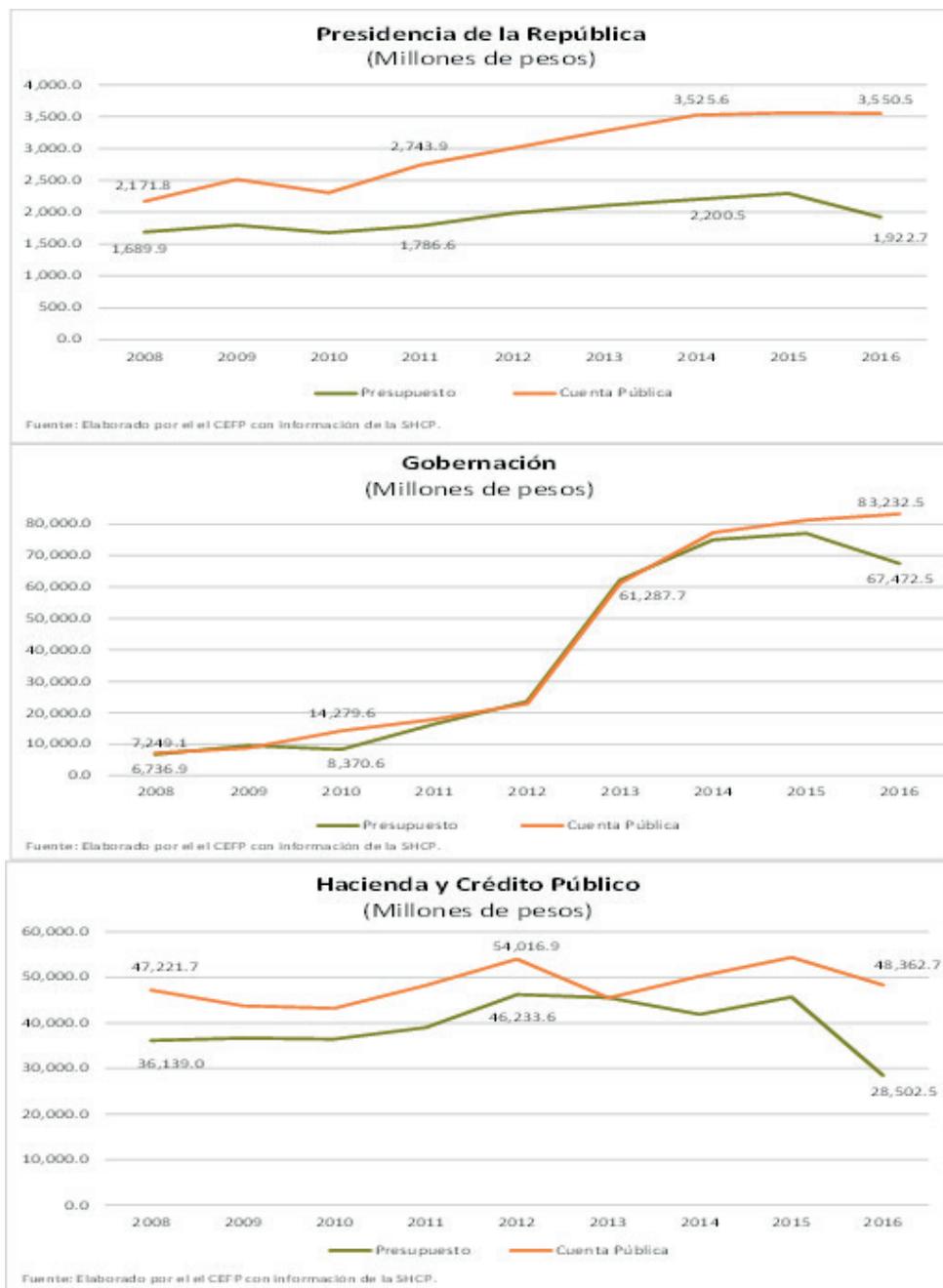


Fuente: Elaborado por el eICEFP con información de la SHCP.



Fuente: Elaborado por el eICEFP con información de la SHCP.

## Gasto vinculado a Funciones de Gobierno



En términos generales, lo que se observa en los Ramos Administrativos que se tomaron como ejemplo, es que en los sectores más vinculados a las prioridades de gasto, tales como salud, desarrollo social y agricultura, a lo largo de los últimos nueve años sus presupuestos ejercidos son inferiores a los que originalmente les aprobó la H. Cámara de Diputados; mientras que en los Ramos vinculados a funciones de gobierno, el comportamiento observado es inverso, esto es que ejercen, normalmente, por encima de lo aprobado.

Indudablemente este comportamiento puede originarse por diversas razones, desde economías en la aplicación de los recursos hasta deficiencias en la programación y presupuestación de los mismos, sin embargo el fin de resaltar este comportamiento no es determinar las causas, sino mostrar que existe un comportamiento recurrente en el ejercicio de los recursos aprobados, que debe contrarrestarse, toda vez que en última instancia se refleja en la no consecución de los principales objetivos de la política de gasto en materia de desarrollo social y económico de los grupos más vulnerables.

Conviene mencionar que el propio CONEVAL en su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos, señala que “Para analizar la forma en la que el gobierno federal gasta, contamos con dos instrumentos claves: el PEF y la Cuenta Pública; el primero deriva de la planeación que se hará sobre los recursos del año que inicia, mientras la Cuenta Pública registra los gastos efectivamente realizados por el gobierno federal en el ejercicio en cuestión. Es decir, el PEF plantea las intenciones de gasto y la Cuenta Pública registra los gastos efectuados”<sup>20</sup>. Sin embargo, argumentando que en la Cuenta Pública se presenta la información con una estructura diferente<sup>21</sup> a la del presupuesto, no hace un análisis en el que se contrasten lo que llama la planeación del gasto y lo que efectivamente se gasta.

En consecuencia, en dicho informe el CONEVAL no considera las brechas entre lo presupuestado y lo realmente erogado, como uno de los factores

---

20 CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos*, México 2017 p. 33.

21 *Ibidem*, p.34.

que inciden en la escasa consecución de los objetivos en materia de desarrollo social. Paradójicamente, sí destaca que “el gobierno federal ha redireccionado los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de forma que los programas presupuestarios de desarrollo social que son prioritarios para atender a las carencias han incrementado o mantenido su presupuesto entre 2015 y 2017”<sup>22</sup>, pero no repara en el hecho de que al final de los ejercicios fiscales en dichos programas se terminan erogando recursos inferiores a los aprobados, situación que explica el comportamiento del gasto de los Ramos señalados como ejemplo.

### Ejercicio del gasto 2016 vs Aprobado

Al cierre del año 2016, de acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública 2016 el Gasto Neto Total ejercido por el Gobierno Federal superó en 12.9 por ciento el presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados, esto a pesar de los ajustes preventivos al gasto efectuados en el transcurso del ejercicio fiscal.

**Gasto Neto Total 2016, Cuenta Pública vs Presupuesto  
(Millones de pesos)**

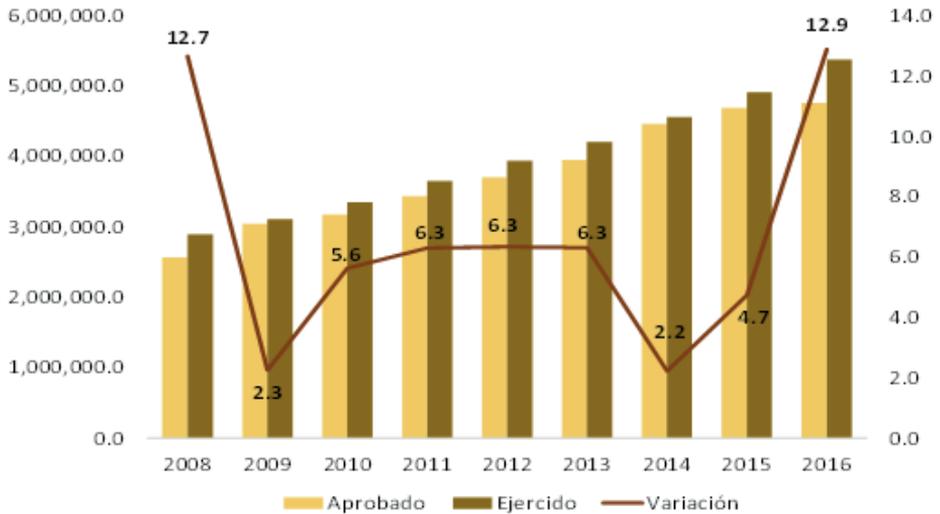
Concepto	2016		Cuenta vs Presupuesto	
	Presupuesto	Cuenta Pública	Variación Absoluta	Variación Nominal %
<b>Gasto Neto Total</b>	<b>4,763,874.0</b>	<b>5,377,849.6</b>	<b>613,975.6</b>	<b>12.9</b>
Gasto programable	3,606,705.6	4,190,237.7	583,532.0	16.2
Gasto No Programable	1,157,168.4	1,187,612.0	30,443.6	2.6

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Conviene señalar que este comportamiento es recurrente, pues a lo largo de los últimos nueve años, los recursos ejercidos al cierre del año, invariablemente, han superado los montos aprobados, no obstante, la variación registrada en 2016 es la más alta del periodo.

22 Ibídem, p. 29.

**Evolución del Gasto Neto Total Cuenta Pública vs Presupuesto**  
(Millones de pesos y variaciones nominales %)

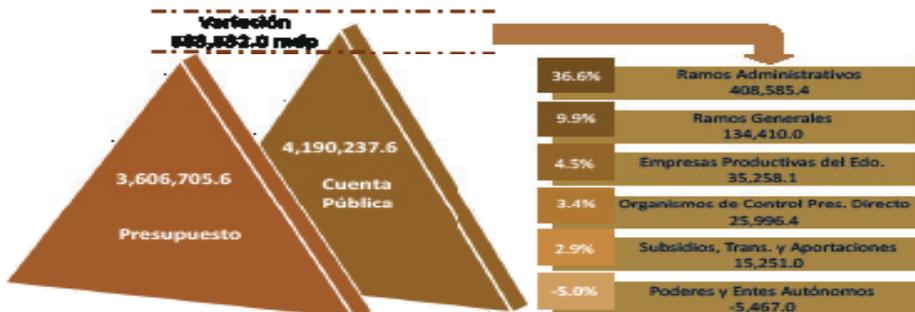


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En 2016, el 95.0 por ciento del mayor gasto, 613 mil 975.6 mdp se registró en el Gasto Programable, el cual superó en 583 mil 532.0 mdp el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PEF 2016).

A su vez, dentro del Gasto Programable, el mayor gasto se registró dentro de los Ramos Administrativos, cuyo monto superó en 408 mil 585.4 mdp lo aprobado en el PEF 2016.

**Gasto Programable 2016 Cuenta Pública vs Presupuesto**  
(Millones de pesos y variaciones relativas)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En contraste con la política de gasto vigente, el mayor gasto dentro de los Ramos Administrativos no se registró en los Ramos con mayor vinculación a la política de gasto social, toda vez que 75.7 por ciento del mayor gasto se concentró en el Ramo 18 “Energía”, que erogó 326 mil 187.9 mdp por arriba de su presupuesto original, mientras que en los Ramos 12 “Salud”, 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” y 20 “Desarrollo Social” se dejaron de ejercer 16 mil 272.4 mdp, monto equivalente al presupuesto anual de la Procuraduría General de la República.

Al respecto conviene resaltar que en el PEF 2016 la H. Cámara de Diputados aprobó para dichos Ramos (12, 08 y 20) ampliaciones por 10 mil 762.7 mdp, distribuidas entre los diversos programas que los conforman.

Después de Energía, destacan por sus sobre-ejercicios los Ramos 09 “Comunicaciones y Transportes”, 11 “Educación Pública”, 06 “Hacienda y Crédito Público” y 04 “Gobernación”, los cuales en conjunto superaron en 83 mil 719.0 mdp el monto aprobado para los mismos.

Ramos Administrativos 2016, Cuenta Pública vs Presupuesto  
(Millones de pesos)

	Ramo Administrativo	Presupuesto	Cuenta Pública	Variación Absoluta	Variación Relativa %	
18 Ramos +431,033.4	Energía	2,808.0	328,995.90	326,187.9	11,616.5	
	Comunicaciones y transportes	105,217.7	133,362.30	28,144.6	26.7	
	Educación Pública	302,986.6	322,940.80	19,954.2	6.6	
	Hacienda y Crédito Público	28,502.5	48,362.70	19,860.2	69.7	
	Gobernación	67,472.5	83,232.50	15,760.0	23.4	
	Relaciones Exteriores	7,841.5	13,497.80	5,656.3	72.1	
	Marina	27,401.2	32,120.50	4,719.3	17.2	
	Turismo	5,211.4	9,121.3	3,909.9	75.0	
	Defensa Nacional	72,250.7	74,360.60	2,109.9	2.9	
	Presidencia de la República	1,922.7	3,550.50	1,627.8	84.7	
	Función Pública	1,297.0	2,344.3	1,047.3	80.7	
	Comisión Nacional de Hidrocarburos	320.0	863.7	543.7	169.9	
	Trabajo y Previsión Social	4,374.9	4,884.40	509.5	11.6	
	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613.4	26,091.90	478.5	1.9	
	Comisión Reguladora de Energía	370.0	646.8	276.8	74.8	
	Procuraduría General de la República	16,468.6	16,607.90	139.3	0.8	
	Tribunales Agrarios	881.1	961.6	80.5	9.1	
	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117.5	145.1	27.6	23.5	
	7 Ramos -22,447.9 mdp	Economía	14,746.1	14,655.70	-90.4	-0.6
		Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770.3	54,912.40	-857.9	-1.5
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		34,010.3	31,626.6	-2,383.7	-7.0	
Entidades no Sectorizadas		14,788.1	11,944.5	-2,843.6	-19.2	
Desarrollo Social		109,371.9	106,211.9	-3,160.0	-2.9	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		84,827.3	79,590.80	-5,236.5	-6.2	
Salud		132,216.9	124,341.00	-7,875.9	-6.0	

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Salvo en el caso del Ramo 11 “Educación Pública”, el grueso del sobre-ejercicio registrado en 2016, no se concentró en las prioridades establecidas en la política de gasto vigente, e incluso si se analizan a nivel de Pps los Ramos 12 “Salud”, 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” y 20 “Desarrollo Social”, se observan importantes rezagos en el gasto de Pps vinculados directamente a la atención de los grupos más vulnerables.

En el caso del Ramo 12 “Salud” el mayor rezago se registró en el Pp U005 “Seguro Popular”; en el Ramo 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” los Pps más rezagados fueron el S258 “Programa de Productividad Rural”, S259 “Programa de Fomento a la Agricultura” y S262 “Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados”; y en el caso del Ramo 20 “Desarrollo Social” los programas más afectados fueron S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, S176 “Pensión para Adultos Mayores” y U009 “Comedores Comunitarios”, véase Anexo.

### Principales Programas con Rezagó en el Gasto (Millones de pesos)



Respecto a los Pps mencionados del Ramo 08, destaca que la Cámara de Diputados en el PEF 2016 les aprobó ampliaciones presupuestales: S258 “Programa de Productividad Rural” un mil 200.0 mdp; S259 “Programa de Fomento a la Agricultura” 750.0 mdp; y S262 “Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados” un mil 800.0 mdp.

De lo anterior se desprende que la brecha entre los recursos ejercidos y los aprobados, no sólo se registró en los Ramos vinculados a las prioridades de gasto social, sino que a su interior los programas presupuestales más castigados son precisamente los de subsidios, los cuales tienen como principal propósito coadyuvar a mitigar la pobreza en los grupos de población más vulnerable.

### **Efectos de la política de gasto en la mitigación de la pobreza en México**

La mejora de las condiciones de vida del grueso de la población es un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica de cualquier país, en consecuencia, el gasto público en pro de la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, no sólo es un tema de derechos humanos y sociales, sino que constituye una condición imprescindible para avanzar en el desarrollo sostenible de la economía.

En México se observa un persistente estancamiento económico, con crecimientos anuales del PIB inferiores a 3.0%, que en gran parte es reflejo de la desigualdad social que impera en el país, donde el 46.2 por ciento de la población se ubica en situación de pobreza, esto pese a la política de gasto social vigente; lo que denota que los recursos públicos o no se están focalizando adecuadamente o son insuficientes.

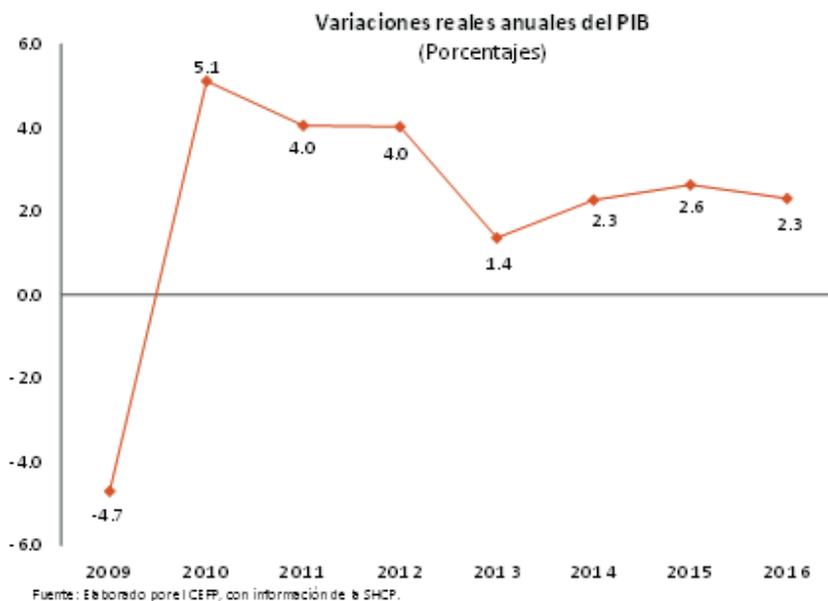
De acuerdo con el CONEVAL<sup>23</sup> entre 2012 y 2014 la población vulnerable por ingreso pasó de 6.2 a 7.1 por ciento, lo que en términos absolutos implicó un millón de personas más en esta situación.

Asimismo, destaca el hecho de que las condiciones de pobreza y desigualdad son aún peores para ciertos grupos de población, como indígenas, mujeres y adultos mayores; según datos del CONEVAL mientras que en 2014 el 46.2

---

23 CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos*, México 2017.

por ciento de la población nacional estaba en pobreza, entre la población indígena la pobreza ascendió a 73.2 por ciento, además de que la mitad de la población indígena del país, nunca ha cotizado a la seguridad social, lo cual significa que no contará con una pensión o jubilación al fin de su vida laboral y podría depender sólo de los programas sociales.



En el caso de las mujeres, de acuerdo con la misma fuente, sólo 31.6 por ciento ha contribuido alguna vez a la seguridad social, mientras que en los hombres este porcentaje asciende a 47.2.

En tanto que, el 45.9 por ciento de los adultos mayores en 2014 se ubicó en situación de pobreza (37.4 por ciento moderada y 8.5 extrema), mientras el porcentaje de la población nacional era de 46.2 por ciento (36.6 por ciento moderada y 9.5 extrema).

En este contexto, resulta evidente que los avances en la reducción de la pobreza y desigualdad social de la política de gasto vigente son aún escasos e insuficientes, más aún porque no ha ido acompañada por políticas de crecimiento económico inclusivo y sostenible, que genere empleo y trabajo

de calidad, protección social y desarrollo sostenible, elementos básicos contra la desigualdad y reducción de la pobreza.

Por el contrario, se observa un deterioro constante en el ingreso de la población, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014, el ingreso corriente total trimestral de los hogares decreció en 3.2 %, con relación al de 2012.

### **Consideraciones finales**

Las recurrentes brechas entre los recursos aprobados por la H. Cámara de Diputados a las prioridades de gasto en materia de desarrollo social, y los montos finalmente ejercidos, denotan la necesidad de lograr una mayor congruencia entre ambos, con la finalidad de contribuir a disminuir la desigualdad económica y social que prevalece en el país.

Si bien, se observa que desde 2008 a la fecha el gasto destinado a funciones sociales concentra más del 50 por ciento del Gasto Programable de la Federación, éste no ha sido suficiente para reducir la pobreza y propiciar la prosperidad del país planteada en el PND 2013-2018; por el contrario la OCDE<sup>24</sup> señala que el gasto social en México es muy bajo para eliminar la pobreza y hacer que la sociedad sea más incluyente, en consecuencia resulta contradictorio que aun cuando el Congreso aprueba recursos para las prioridades de gasto, e incluso ampliaciones sobre las propuestas de gasto originales del Ejecutivo, éstos no se ejerzan en su totalidad.

## Anexos

**Ramo 04 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**  
**Programas Presupuestarios, Cuenta Pública 2014 vs MP 2014**  
**(Millones de pesos)**

Modalidad /Clave/ Nombre	2014		Variación	
	Presupuesto	Cuenta Pública	Absoluta	%
<b>Total</b>	<b>64,027.3</b>	<b>74,006.6</b>	<b>-9,979.3</b>	<b>-15.6</b>
<b>E Ingresos e Ingresos de Operación</b>	<b>68,000.1</b>	<b>62,703.4</b>	<b>-5,296.7</b>	<b>-7.8</b>
240 Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	8,271.0	8,000.0	-271.0	-3.3
247 Programa de Productividad y Competitividad	4,000.0	4,300.0	300.0	7.5
250 Programa de Productividad Rural	10,600.0	9,400.0	-1,200.0	-11.3
259 Programa de Fomento a la Agricultura	22,750.0	21,200.0	-1,550.0	-6.8
260 Programa de Fomento Ganadero	5,000.0	4,000.0	-1,000.0	-20.0
261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuicola	2,000.0	2,100.0	100.0	5.0
262 Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	12,071.0	8,100.0	-3,971.0	-33.0
266 Programa de Seguridad e Inocuidad Agroalimentaria	2,000.0	2,000.0	0.0	0.0
267 Programa de Apoyo a Pequeños Productores	8,000.0	9,700.0	1,700.0	21.3
<b>U Gasto Subsidios</b>	<b>2,000.0</b>	<b>2,300.0</b>	<b>300.0</b>	<b>15.0</b>
002 Programas de Acciones-Complementarias para Mejorar las Sanidades	1,000.0	1,071.0	71.0	7.1
004 Sistema Nacional de Investigación Agrícola	40.0	871.0	831.0	2077.5
006 Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pesqueros	7.0	91.0	84.0	1200.0
008 Vinculación Productiva	60.0	61.0	1.0	1.7
027 Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	993.0	297.0	-696.0	-70.1
<b>E Prestación de los Servicios Públicos</b>	<b>6,000.0</b>	<b>6,000.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
001 Desarrollo y Aplicación de los Programas educativos en campo agropecuario	8,200.0	8,000.0	-200.0	-2.4
002 Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	420.0	400.0	-20.0	-4.8
003 Operación de Proyectos de Investigación	1,400.0	1,400.0	0.0	0.0
<b>F Planeación, regulación y evaluación las políticas públicas</b>	<b>2,000.0</b>	<b>4,410.0</b>	<b>2,410.0</b>	<b>120.5</b>
001 Diseño y Aplicación de la Política Agropecuaria	8,000.0	4,410.0	-3,590.0	-44.9
<b>G Regulación y supervisión</b>	<b>1,000.0</b>	<b>2,000.0</b>	<b>1,000.0</b>	<b>100.0</b>
001 Regulación, supervisión y aplicación de las políticas públicas en materia agropecuaria, acuicola y pesquera	1,000.0	2,000.0	1,000.0	100.0
<b>K Proyectos de inversión</b>	<b>300.0</b>	<b>400.0</b>	<b>100.0</b>	<b>33.3</b>
000 Proyectos de Infraestructura social de educación	0.0	1.0	1.0	N.A.
020 Otros proyectos de Infraestructura gubernamental	300.0	400.0	100.0	33.3
027 Mantenimiento de Infraestructura	0.0	11.0	11.0	N.A.
028 Estudios de preinversión	0.0	1.0	1.0	N.A.
029 Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	1,000.0	1,000.0	0.0	0.0
001 Actividades de apoyo administrativo	1,000.0	1,000.0	0.0	0.0
<b>O Apoyo a la Fundación Pública y al mejoramiento de la gestión</b>	<b>200.0</b>	<b>200.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
001 Apoyo a la Fundación Pública y sus Sistemas	200.0	200.0	0.0	0.0

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos.

Para mayor información por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como para mayor información sobre el presupuesto de Egresos de la Federación 2014 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, visite el sitio del CEF.

**Noviembre 2016**  
**Programas Presupuestarios, Cuenta Pública 2006 vs PEF 2006**  
**(Millones de pesos)**

Modalidad /Clase/ Nombre	2016		Variación	
	Presupuesto	Cuenta Pública	Absoluta	%
<b>Total</b>	<b>121,248.9</b>	<b>124,342.0</b>	<b>-3,093.9</b>	<b>-4.8</b>
<b>S Ingresos y Pagos de Operación</b>	<b>10,578.2</b>	<b>9,423.3</b>	<b>-1,154.9</b>	<b>-10.8</b>
000 Programa de Atención a Personas con Discapacidad	41.8	49.1	7.3	17.5
002 PROSPERA Programa de Inclusión Social	5,288.9	5,189.9	-98.9	-1.9
004 Programa de estandarizar insumos para apoyar a madres trabajadoras	234.2	263.6	29.4	12.5
009 Fortalecimiento a la atención médica	877.8	771.3	-106.4	-12.1
011 Seguro Médico Siglo XXI	1,993.8	1,789.9	-203.9	-10.2
012 Calidad en la Atención Médica	284.8	27.3	-257.5	-90.8
021 Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente"	128.2	121.9	-6.3	-4.9
022 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	288.7	288.0	-0.7	-0.2
<b>U Otras Subvenciones</b>	<b>69,246.9</b>	<b>72,114.8</b>	<b>2,867.7</b>	<b>4.1</b>
005 Seguro Popular	75,437.2	70,824.5	-4,612.7	-6.1
008 Prevención y Control de Zoonosis, Obesidad y Diabetes	388.1	388.7	0.6	0.2
009 Vigilancia epidemiológica	783.2	781.7	-1.5	-0.2
012 Fortalecimiento de los Servicios Básicos de Salud	1,380.0	0.0	-1,380.0	-100.0
<b>F Protección de los Servicios Públicos</b>	<b>39,064.4</b>	<b>39,064.9</b>	<b>0.5</b>	<b>0.2</b>
010 Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	1,788.8	1,788.0	-0.8	-0.0
012 Investigación y desarrollo tecnológico en salud	1,857.1	2,253.3	396.2	21.3
013 Atención a la Salud	29,888.7	28,955.1	-933.6	-3.1
015 Prevención y atención contra las adicciones	1,483.0	1,275.0	-208.0	-14.0
016 Programa de vacunación	1,883.9	2,021.4	137.4	7.3
019 Servicios de atención social integral	824.7	868.9	44.2	5.4
021 Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	125.4	258.6	133.2	106.3
<b>F Planeación, seguimiento y evaluación las políticas públicas</b>	<b>1,388.4</b>	<b>6,877.0</b>	<b>5,488.6</b>	<b>395.4</b>
012 Rectoría en Salud	1,316.4	2,982.5	1,666.1	126.5
013 Asistencia social y protección del paciente	716.3	680.1	-36.2	-5.1
016 Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	430.0	402.5	-27.5	-6.4
018 Prevención y control de enfermedades	940.6	674.6	-266.0	-28.3
020 Salud materna, sexual y reproductiva	2,345.1	2,247.4	-97.7	-4.2
<b>M Planeación y supervisión</b>	<b>881.2</b>	<b>1,221.7</b>	<b>340.5</b>	<b>38.7</b>
004 Protección Contra Riesgos Sanitarios	880.3	1,176.6	296.3	33.7
Regulación y vigilancia de establecimientos y servicios de atención médica	70.9	43.0	-27.9	-39.4
<b>R Proyectos de Inversión</b>	<b>884.8</b>	<b>883.3</b>	<b>-1.5</b>	<b>-0.2</b>
011 Proyectos de Infraestructura social de salud	881.1	883.6	2.5	0.3
012 Proyectos de Inversión (Obras administrativas)	78.8	18.7	-60.1	-76.3
018 Estudios de Planeación	24.7	0.0	-24.7	-100.0
<b>M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional</b>	<b>1,488.8</b>	<b>1,383.3</b>	<b>-105.5</b>	<b>-7.1</b>
011 Actividades de apoyo administrativo	1,488.0	1,383.3	-104.7	-7.0
<b>O Apoyo a la Función Pública y al mejoramiento de la gestión</b>	<b>841.8</b>	<b>812.7</b>	<b>-29.1</b>	<b>-3.5</b>
011 Apoyo a la Función Pública y al mejoramiento de la gestión	841.8	812.7	-29.1	-3.5

Nota: Se aplican los mismos criterios de clasificación.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda en colaboración con el Departamento de Estadística y el Departamento de Planeación de la Secretaría de Salud.

**Área 29 Desarrollo Social**  
**Programas Presupuestarios, Cuenta Pública 2016 vs PEF 2014**  
**(Millones de pesos)**

Modalidad /Clave/ Nombre	2016		Variación	
	Presupuesto	Cuenta Pública	Absoluta	%
<b>Total</b>	<b>349,371.9</b>	<b>344,321.9</b>	<b>-5,050.0</b>	<b>-1.4</b>
<b>II Subjetos-Agencia de Operación</b>	<b>349,371.9</b>	<b>344,321.9</b>	<b>-5,050.0</b>	<b>-1.4</b>
007 Programa de Fomento a la Economía Social	2,898.0	2,698.0	-200.0	-13.5
002 Programa de Abasto Social de leche a cargo de Unimex, S.A. de C.V.	1,300.0	1,300.0	0.0	0.0
005 Programa de Abasto Social a cargo de Elcomex, S.A. de C.V. (ECCOMEX)	2,698.0	2,698.0	0.0	0.0
007 Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Asociaciones (FONAFAT)	236.1	236.4	0.3	0.7
002 Programa 3 x 1 para Migrantes	665.0	500.0	-165.0	-24.8
005 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	902.0	917.0	15.0	1.7
008 Programa de Convivencia Social	232.0	232.0	0.0	0.0
001 Programa de Empleo Temporal (PET)	1,400.0	1,772.0	372.0	26.6
072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	46,327.6	44,274.0	-2,053.6	-4.4
135 Programa de Apoyo a las Iniciativas de Mujeres en las Entidades Federativas (MINEF)	915.0	904.0	-11.0	-1.2
174 Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,025.0	3,022.2	-2.8	-0.1
176 Pensión para Adultos Mayores	39,486.5	38,846.3	-640.3	-1.6
261 Pagos de vida para Jiras de familia	1,992.2	1,990.0	-2.2	-0.1
<b>III Otros Institutos</b>	<b>8,228.4</b>	<b>7,944.9</b>	<b>-283.5</b>	<b>-3.4</b>
008 Subvenciones a programas para jóvenes	78.1	78.0	-0.1	-0.1
009 Comedores Comunitarios	3,150.2	2,405.5	-744.7	-23.6
<b>E Prestación de los Servicios Públicos</b>	<b>977.0</b>	<b>899.0</b>	<b>-78.0</b>	<b>-8.0</b>
008 Servicios a grupos con necesidades especiales	931.7	931.0	-0.7	-0.1
009 Asignación de políticas públicas integrales de juventud	236.1	237.0	0.9	0.4
<b>G Percepción de Ingresos Públicos</b>	<b>1,661.7</b>	<b>1,700.4</b>	<b>38.7</b>	<b>2.3</b>
004 Adquisición de leche nacional	1,661.7	1,700.4	38.7	2.3
<b>F Promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas</b>	<b>2,338.4</b>	<b>2,340.9</b>	<b>2.5</b>	<b>0.1</b>
002 Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social	1,623.6	2,340.9	717.3	44.2
003 Evaluación de los programas sociales	553.4	371.2	-182.2	-32.9
004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad	98.4	98.7	0.3	0.3
<b>K Proyectos de Inversión</b>	<b>7.0</b>	<b>2.0</b>	<b>-5.0</b>	<b>-71.4</b>
005 Proyectos de inversión (edificios)	7.0	2.0	-5.0	-71.4
<b>M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional</b>	<b>1,906.1</b>	<b>1,907.0</b>	<b>0.9</b>	<b>0.0</b>
002 Actividades de apoyo administrativo	1,906.1	1,907.0	0.9	0.0
<b>O Apoyo a la Función Pública y al mejoramiento de la gestión</b>	<b>95.0</b>	<b>78.0</b>	<b>-17.0</b>	<b>-17.9</b>
002 Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	95.0	78.0	-17.0	-17.9

Nota: a su vez, el área 29 no se eleva a nuevo

Porcentaje de ejecución por el Estado de México de los Programas Públicos de la CLAF en el 2016 con información actualizada al Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 y la Cuenta de Rendición Pública Federal 2016, ambos de la SECT.

## Referencias

- CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos, México 2017.
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, mayo 2013.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.
- OCDE, Estudios Económicos de la OCDE: México 2017, 2017.
- SHCP, Cuentas Públicas 2008-2016, México.
- SHCP, Presupuestos de Egresos de la Federación 2008-2016, México.

### III. Deuda Pública en México 2010-2016

#### 1. Antecedentes

Esta nota tiene por objeto realizar una revisión de la evolución de la deuda pública en el periodo 2010 – 2016, destacando algunas de sus implicaciones y mostrando elementos cuantitativos sobre la política de deuda en México.

La principal función de la deuda, es la de resarcir los desequilibrios fiscales entre los ingresos y el gasto del sector público; por lo que el manejo de la deuda pública es relevante, pues ésta puede utilizarse como un instrumento contracíclico de política económica, con la finalidad de incentivar el crecimiento económico del país, en un periodo de bajo crecimiento, como sucedió con la crisis del 2009; o bien para minimizar los efectos derivados de factores externos (tales como los aumentos en las tasas de interés y/o las variaciones en el precio del petróleo y el tipo de cambio).

La implementación de una adecuada estrategia de deuda hace posible planificar y negociar las mejores opciones disponibles de financiamiento para atender las funciones gubernamentales de desarrollo económico, social y administrativas, en las mejores condiciones de costos y plazos.

El marco jurídico vigente en materia de deuda pública, se encuentra establecido en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Deuda Pública, en especial su artículo 4°; la contratación de empréstitos públicos no podrá ocurrir sino para la ejecución de obras o realización de proyectos que apoyen los planes de

desarrollo económico y social, vinculados directamente con el aumento de los ingresos públicos, o bien para efectuar operaciones de refinanciamiento que mejoren la estructura del endeudamiento público, bajo las mejores condiciones de mercado<sup>25</sup>.

Lo anterior implica que, al considerar tales ordenamientos como fundamento jurídico de la política de deuda pública, la aplicación de los créditos debiera ser, para el financiamiento de obras que favorecieran el crecimiento económico y para mejorar el perfil de las condiciones del endeudamiento existente.

## 2. Deuda del Sector Público<sup>26</sup>

La deuda del Gobierno Mexicano ha observado un crecimiento importante en los últimos años, debido a diversos factores económicos que han llevado a la necesidad de cubrir el déficit presupuestario a través del financiamiento. En el último año, es decir al 31 de diciembre de 2016 el saldo de la Deuda Bruta<sup>27</sup> del Sector Público Federal, fue de 9 billones 934 mil 344 millones de pesos (mdp), cantidad mayor en un billón 503 mil 782 mdp a la registrada a diciembre de 2015.

Durante el periodo 2010-2016, el saldo total de la deuda bruta del Sector Público Federal pasó de 4 billones 445 mil 455 mdp a 9 billones 934 mil 344 mdp, lo que representa un crecimiento promedio real de 10.2 por ciento anual.

Una de las principales causas de la existencia de la deuda, su aumento y su creciente costo se encuentra en la insuficiencia de ahorro interno, que caracteriza a la economía mexicana; razón por la cual se ha debido instrumentar una política monetaria que busca atraer fondos, por vía del

---

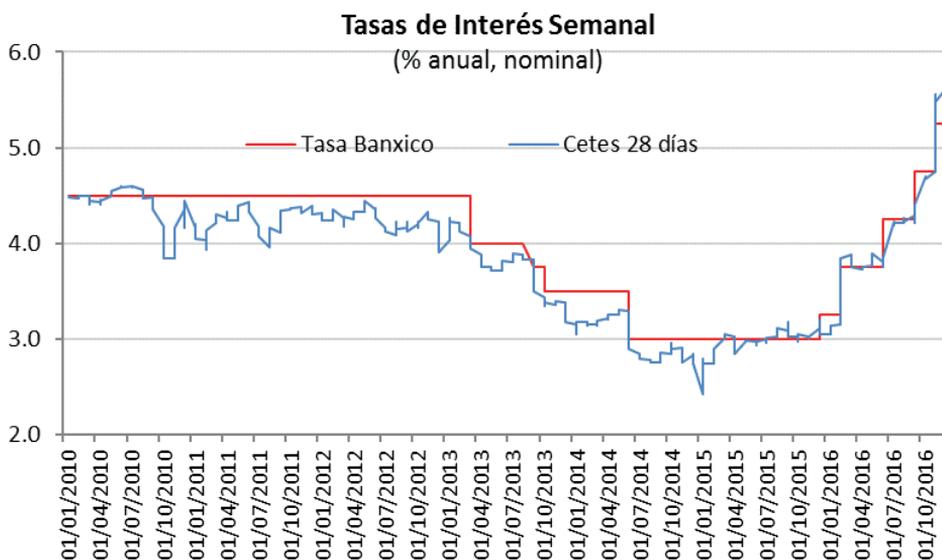
25 La Constitución prevé además la emisión de deuda con fines de regulación monetaria y su contratación en casos de emergencia decretados por el Ejecutivo Federal.

26 La deuda del Sector Público está integrada por la deuda del Gobierno Federal más las obligaciones de las entidades de control presupuestario directo, de las Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias, y de la banca de desarrollo, así como las entidades de control presupuestario indirecto

27 El saldo de deuda pública bruta corresponde a la suma de todos los pasivos del Sector Público Presupuestario contratados con residentes nacionales y extranjeros, denominados en moneda nacional o extranjera, respectivamente.

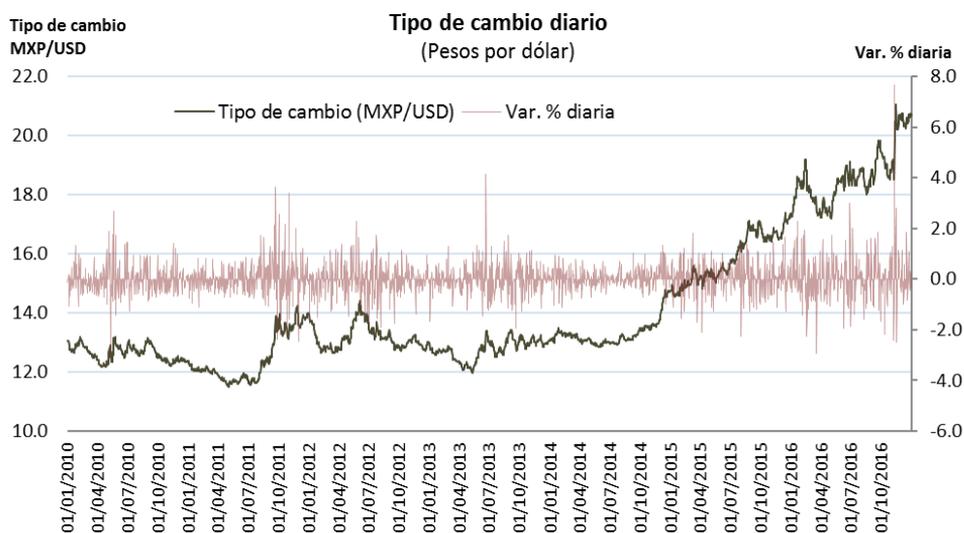
aumento de las tasas de interés. El aumento de la oferta de capitales en el mercado nacional, así obtenido, propicia el respaldo para la estabilización del peso mexicano. Este mecanismo se utiliza de forma más frecuente y con mayor énfasis frente a episodios de volatilidad y especulación, o cuando el aumento de las tasas de interés foráneas induce a los inversionistas a realizar el arbitraje en sus portafolios.

En consecuencia, la política de estabilidad de la moneda nacional tiene un efecto sobre la deuda pública y su costo financiero. Así, el crecimiento en los montos de la deuda no sólo se explica por el nuevo endeudamiento contratado en cada ejercicio fiscal, sino por el incremento del costo financiero que depende de las tasas de interés vigentes, que en este periodo pasaron de 4.49 por ciento en enero de 2010 a 5.61 por ciento en diciembre de 2016, año en que la curva de rendimiento de los bonos mexicanos registró un incremento en todos sus plazos, pues paso de 3.08 a 5.61 por ciento, lo que implicó un aumento de 253 puntos base. Tan sólo en el cuarto trimestre de 2016 la junta de gobierno del Banco de México incrementó, en dos ocasiones su tasa de referencia en 50 puntos base, en cada caso, impulsando en el mercado interno, movimientos al alza en las tasas de interés asociadas a sus bonos gubernamentales.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de Ecobi

Otro factor que tiene una fuerte influencia en el comportamiento de la deuda externa, es el tipo de cambio, ya que se ha registrado en el periodo de estudio, una depreciación del 60.1 por ciento, pues la paridad peso dólar pasó de 12.8910 pesos por dólar en enero de 2010, a 20.6400 pesos por dólar al cierre de 2016,<sup>28</sup> destacando el incremento en la depreciación de finales de este último año. Destaca que el tipo de cambio registró un máximo histórico el 11 de noviembre de 2016 cuando se ubicó en 20.9475 pesos por dólar. El efecto que tiene la depreciación del peso en la deuda se puede observar si se valora la deuda externa registrada al cierre de 2016 (180 mil 986 mdd) con el tipo de cambio registrado el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2016, lo que nos permitirá ver el incremento de la deuda asociado a un factor externo, como es la pérdida de valor de la moneda. Este ejercicio nos muestra que la deuda se habría incrementado en 601 mil 633 mdp, sólo por el efecto de la depreciación observada de la moneda.



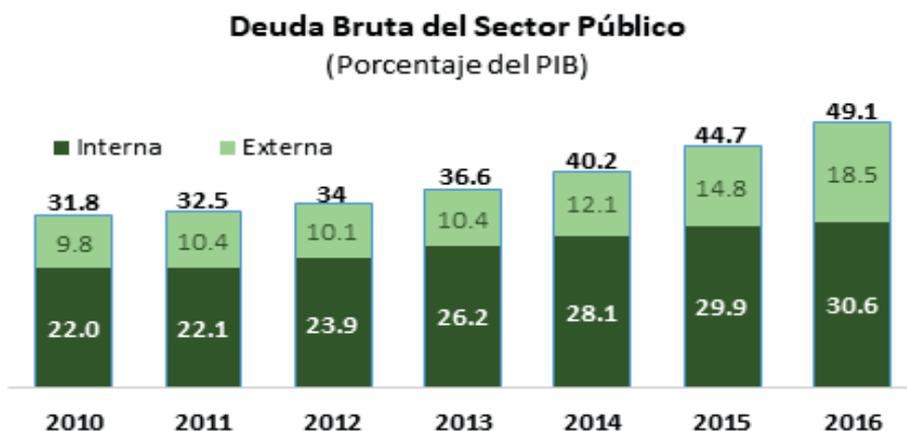
28 Se refiere al precio spot.

## Origen de la deuda

Si se analiza su estructura por origen del acreedor, notamos que la deuda interna pasó de representar el 69.3 por ciento en 2010, al 62.2 por ciento de la deuda total en 2016, mientras que la deuda externa incrementó su participación en 7.1 puntos porcentuales, al pasar de 30.7 a 37.8 por ciento, en ese mismo periodo.

Con la finalidad de dimensionar el crecimiento de la deuda, se puede observar que, como proporción del PIB, ésta creció en 17.3 puntos porcentuales, pasando de 31.8 por ciento en 2010 al 49.1 por ciento del PIB en 2016, incrementando su ritmo de crecimiento a partir del año 2013. Para 2016 la deuda creció en 4.4 puntos porcentuales del PIB, respecto al año previo.

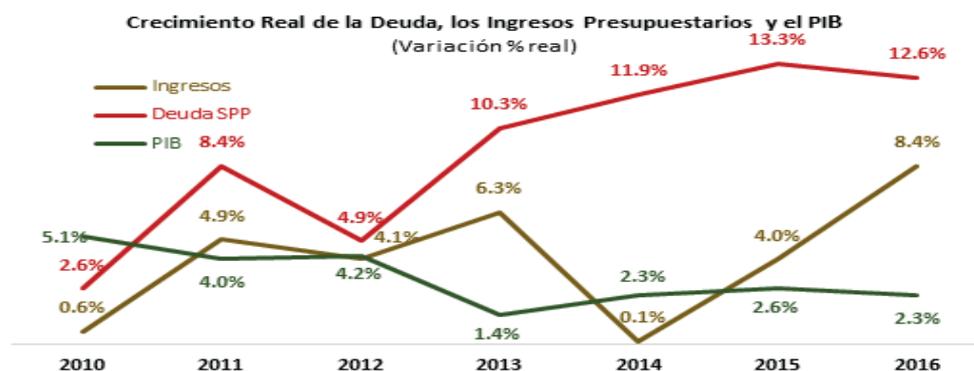
## Ingresos presupuestarios y Deuda pública



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

En el periodo de estudio, los ingresos presupuestarios registraron un crecimiento real anual de 4.6 por ciento promedio, al pasar de 2 billones 960 mil 443 mdp en 2010 a 4 billones 840 mil 903 mdp en 2016. En este periodo destacan los incrementos registrados en 2013 y 2016 del 6.3 y 8.4 por ciento, respectivamente.

En términos del PIB, los ingresos del sector público presupuestario pasaron del 22.3 al 25.0 por ciento en el mismo periodo, mientras que la deuda creció de 31.8 a 49.1 por ciento de dicho producto. Si se obtiene la relación entre ambos conceptos, destaca que la deuda pasó de representar cerca del 150 por ciento de los ingresos públicos en 2010, a significar alrededor del 200 por ciento de dichos ingresos en el año 2016.



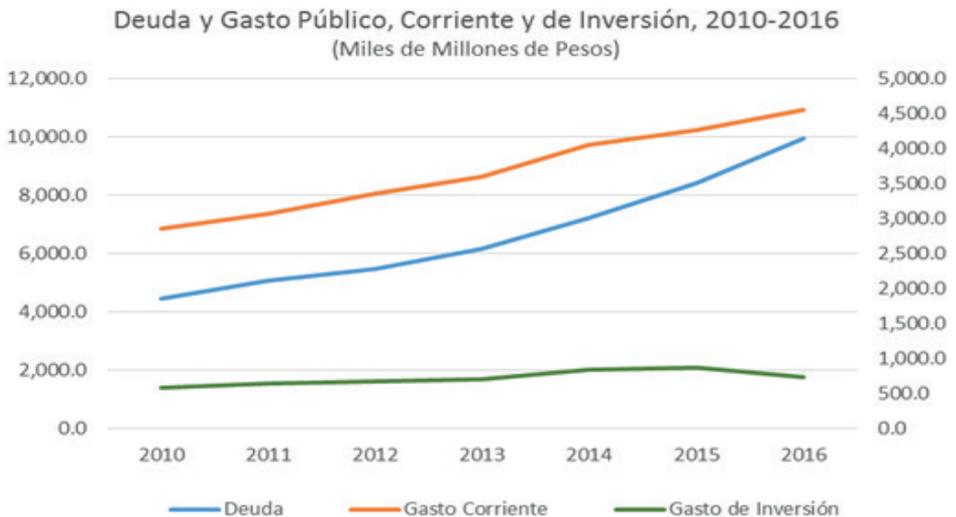
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

En este sentido, si se analiza el crecimiento real anual de la deuda del Sector Público, es posible identificar con claridad una tendencia creciente con incrementos superiores al 10 por ciento a partir de 2013; sin embargo, sobresale el aumento del 13.3 por ciento en términos reales registrado en 2015 respecto al observado un año atrás. En el periodo de 2012 a 2016, la tasa de crecimiento real de la deuda marco tres máximos consecutivos, alcanzando una tasa media de crecimiento anual del 12.0 por ciento real en dicho periodo, mientras que los ingresos presupuestarios lo hicieron a una tasa promedio anual real de 4.7 por ciento y el crecimiento de la economía registro una tasa promedio de 2.1 por ciento en términos reales.

En estas relaciones se puede observar con claridad que mientras la deuda del Sector Público ha registrado tasas de crecimiento superiores al 9 por ciento en promedio de 2010 a 2016, los ingresos del sector público y la economía lo han hecho a tasas reales del 4.6 y 2.8 por ciento en promedio, respectivamente.

## Gasto y Deuda Públicos

Haciendo otras comparaciones, sobre el comportamiento de la deuda y su relación con diversos rubros del gasto, se observa que el comportamiento de la deuda pública se correlaciona en mayor medida con el comportamiento del Gasto Corriente que con el Gasto de Inversión. De hecho, en los años 2013 a 2016, cuando el endeudamiento observa un crecimiento acelerado, el Gasto de Inversión se distingue por su estancamiento. En esos años la Deuda creció a un ritmo de 12.6 por ciento en términos reales, en tanto que el Gasto de Inversión disminuyó a una tasa real de 2.9 por ciento anual y el Gasto Corriente aumentó a una tasa de 3.9 por ciento real anual.



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de SHCP, PEF 2010-2016

Dado lo anterior, se podría inferir que el endeudamiento está explicado más por las necesidades de fondar el Gasto Corriente que por el financiamiento para proyectos que apoyen el crecimiento de los ingresos públicos, en particular, o el crecimiento económico, en general.

La tasa promedio de crecimiento de la economía, en igual período lo confirma, pues fue de 2.1 por ciento real, una tasa baja considerando las necesidades de empleo y el nivel de pobreza existentes.

La comparación específica de la Deuda con el gasto de Inversión Física, que es propiamente la parte que se destina a los proyectos que apoyan los planes de desarrollo económico y social, resulta más elocuente, pues el gasto destinado a esta función se contrajo a una tasa de 3.3 por ciento real anual en promedio entre 2013 y 2016.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

De este análisis en particular, destaca que en el periodo que nos ocupa, la Deuda creció 10.2 por ciento promedio real anual, mientras que la Inversión Física decreció a una tasa de 4.0 por ciento.

Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto, el Gasto Social (el destinado a las funciones de desarrollo social; educación, salud, seguridad social, entre los más importantes), es el componente más importante del Presupuesto de Egresos Federal (PEF), pues absorbe 45 por ciento del Gasto Total Presupuestario y 62 por ciento del Gasto Programable. Al relacionar el comportamiento creciente de la Deuda con el Gasto Social se advierte una similitud en su evolución, lo que induce a sugerir que es el financiamiento a este tipo de gasto uno de los factores determinantes de su aumento. El presupuesto aprobado para el Gasto Social observó una tasa de crecimiento de 4.2 por ciento real anual de 2013 a 2016, cuando el incremento de la deuda fue de 12.6 por ciento real anual; mientras que en el período de 2010 a 2016 las tasas respectivas fueron de 4.7 por ciento y 10.2 por ciento.

Dado que el Gasto Social es un agregado importante, se establecieron relaciones más específicas para saber qué rubro o componentes de él se relacionaban más directamente con el aumento de la Deuda Pública.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Las funciones más importantes del Gasto Social, por sus recursos asignados en el PEF, son Educación, Salud y Protección Social, para las tres en conjunto se destina 92 por ciento del Gasto Social. A su vez, dentro de la última función, el gasto en Pensiones es el más relevante, pues concentra en promedio 80 por ciento del presupuesto aprobado para ella.

Tanto en el caso de Educación como en el de Salud se advierte que, en el período de mayor crecimiento de la Deuda, 2013-2016, el presupuesto asignado a ambas muestra una tendencia al estancamiento con tasas de crecimiento bajas, en relación a lo observado por la Deuda. En el caso de la función Educación, ésta registró una tasa de crecimiento real promedio de 2.7 por ciento anual; en el caso de Salud la tasa fue aún menor, 1.4 por ciento anual; cuando, reiterando, la Deuda creció casi 13 por ciento cada año en el periodo de descrito.



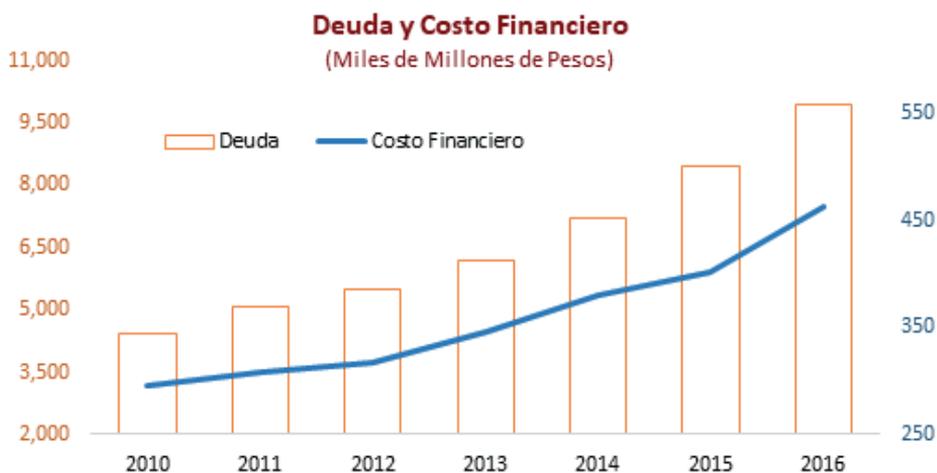
En cambio, la relación entre Deuda y gasto en Pensiones muestra un claro vínculo, a lo largo de todo el período de 2010-2016. En éste la tasa de crecimiento medio anual del endeudamiento público fue el ya mencionado de 10.2 por ciento, mientras que el correspondiente a las Pensiones ascendió a 8.2 por ciento, ambos en términos reales.



Esto sugiere que uno de los factores causales del incremento de la deuda pública es el gasto anual requerido para el pago de Pensiones. Entre 2013 y 2016 el presupuesto asignado a ellas aumentó a una tasa de 7.1 por ciento promedio real anual. La mayor tasa de crecimiento de los principales componentes del Gasto Social.

Por otra parte, desde el punto de vista del presupuesto de egresos, se indagó sobre otros componentes del gasto público que pudieran estar vinculados al aumento de las necesidades de financiamiento, ahora en la parte del Gasto No Programable.

En los años 2010 a 2016 la tasa de crecimiento media anual del Costo financiero fue de 3.8 por ciento en términos reales. Para el período reciente de mayor crecimiento de la deuda, 2013-2016, el costo financiero creció a un ritmo de 5.9 por ciento real.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Dado este evento, la inferencia es que el aumento de la Deuda Pública de los últimos años no se ha reflejado en un mejor perfil de condiciones para el cumplimiento de pasivos que favorezcan las finanzas públicas.

Si bien, puede afirmarse que una parte del aumento reciente del costo financiero es resultado directo del aumento del tipo de cambio y de las tasas de interés, también puede señalarse que frente a tales eventos no se han realizado operaciones financieras que, conforme a la normatividad vigente, contribuyan a mejorar el perfil de la deuda, salvo las amortizaciones realizadas en el último año, fondeadas con el ROBM.

## 2.1 Deuda Interna del Sector Público<sup>29</sup>

El saldo de la deuda interna del sector público al cierre de 2016 se ubicó en 6 billones 182 mil 251 mdp, mismo que registró un incremento de 8.6 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2016, al pasar de 22.0 al 30.6 por ciento del PIB. Destaca el año 2013, cuando la deuda interna registró un crecimiento de 2.3 puntos porcentuales del PIB.

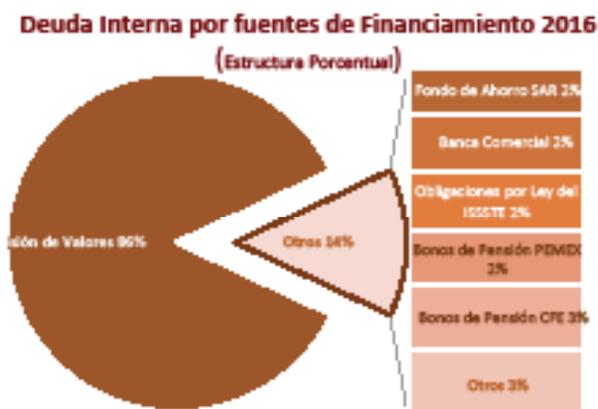
En el periodo que comprende de 2010 a 2016, la deuda interna creció a una tasa media anual real de 8.2 por ciento, destacando el incremento registrado en 2013 del 12.2 por ciento real. Para el cierre de 2016, la deuda interna observó un crecimiento real anual de 4.8 por ciento, destacando el aumento de 16.7 por ciento en términos reales en la de corto plazo, mientras que la de largo plazo creció 3.6 por ciento. Entre los usuarios de la deuda interna para el ejercicio 2016, encontramos al Gobierno Federal que contrató el 90.9 por ciento de la deuda; a los Organismos y Empresas con el 7.0 por ciento y el 2.1 por ciento restante corresponde a la contratada por la Banca de Desarrollo.



<sup>29</sup> Comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el país, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Su pago no debe implicar salida de fondos de la nación.

## Fuentes de Financiamiento de la deuda

Por lo que respecta a las fuentes de financiamiento, se tiene que el 85.9 por ciento deriva de las emisiones de valores gubernamentales, los bonos de pensiones de CFE contribuyeron con un 3 por ciento; 2.4 por ciento provienen de las Obligaciones derivadas de la Ley del ISSSTE y los fondos de ahorro del SAR y los bonos de Pemex representan el 2 por ciento en cada caso, principalmente.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

## Periodo de Contratación de la deuda y perfil de amortizaciones.

Respecto del periodo de contratación de la deuda, destaca que prácticamente el 91 por ciento de la deuda interna es de largo plazo, y sólo un 9 por ciento es de corto plazo. Ésta estructura se ha mantenido prácticamente sin cambios en el periodo de nos ocupa, por lo que es evidente que se ha privilegiado la contratación de largo plazo que permite tener un manejo menos agresivo de la deuda.

### Deuda Interna del Sector Público (Porcentajes del PIB)

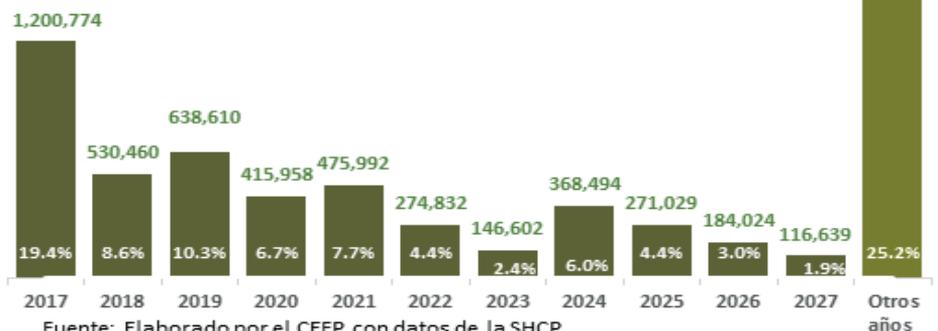


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Al observar el perfil de amortizaciones de la deuda interna del Sector Público Federal, destaca que, en 2017, se deberán efectuar pagos por 1 billón 200 mil 774 mdp, equivalentes al 19.4 por ciento del total de la deuda interna. No hay que olvidar que una parte importante de los vencimientos a corto plazo son por la emisión de valores gubernamentales como Cetes u otros instrumentos que se renuevan constantemente con la finalidad de obtener la liquidez necesaria para hacer frente a los compromisos del Sector Público. Para los años subsiguientes, se contempla una tendencia a la baja en los pagos programados, misma que se extiende hasta el año 2023, cuando se tiene programado amortizar el 2.4 por ciento de la deuda total actual.

### Perfil de Amortizaciones de la Deuda Interna del Sector Público a Diciembre 2016

(Millones de Pesos y Estructura Porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Así mismo, resulta relevante resaltar que, los pagos programados para el periodo comprendido entre 2017 y 2023 concentran el 60 por ciento de la deuda interna, del año 2024 al 2027 agrupan alrededor del 15 por ciento y el 25 por ciento restante deberá pagarse a partir del 2028. No obstante, hay que considerar que, si bien es alto el monto de vencimientos en los próximos años, parte de esta deuda es cubierta mediante una política de refinanciamiento.

## Principales resultados 2016

En referencia al manejo de la deuda interna, es importante mencionar que durante 2016 las acciones emprendidas se orientaron a satisfacer la mayor parte de las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a través de la colocación de valores gubernamentales. Al respecto, destacaron dos operaciones no recurrentes que afectaron la estrategia de endeudamiento y el saldo de la deuda:

- a) La primera se relaciona con el uso de los recursos del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) recibidos durante el mes de abril, por 239 mil 094 mdp. Estos recursos, fueron utilizados de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en un 70 por ciento para recomprar deuda existente del Gobierno Federal, así como disminuir el monto de colocación de deuda del Gobierno Federal durante 2016, y en el 30 por ciento restante, para realizar una aportación al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y para realizar aportaciones pendientes a Organismos Financieros Internacionales (OFIS), mismas que constituyen una inversión de capital del Gobierno Federal.
- b) La segunda operación se refiere a los apoyos que el Gobierno Federal otorgó a las empresas productivas del Estado, Pemex y CFE, como resultado de los compromisos anunciados en la reforma energética, consistentes en un apoyo financiero a Pemex por 184 mil 230.6 mdp y otro a CFE<sup>30</sup> por 161 mil 080 mdp, cifras equiva-

---

30 El 28 de diciembre de 2016, el Gobierno Federal anunció la conclusión del proceso por el que otorgó un apoyo financiero a la CFE

lentes al valor presente del ahorro generado por las modificaciones realizadas a sus respectivos Contratos Colectivos de Trabajo. Es importante destacar que, con las modificaciones a los sistemas de pensiones de Pemex y CFE, el sector público en su conjunto, logró un ahorro de 345 mil 310.6 mdp, mientras que Pemex y CFE, gracias al apoyo recibido por el Gobierno Federal, lograron un ahorro del doble del monto en que se redujo su pasivo laboral.

Es importante destacar que estos apoyos del Gobierno Federal son operaciones compensadas que no aumentan los Requerimientos Financieros del Sector Público, pero que se reflejan en un incremento del gasto y nivel de deuda. Esto se debe a la sustitución de un pasivo por una provisión que ya se había registrado en el pasado, pero que no tenía naturaleza de deuda, por un pasivo que ahora tiene naturaleza de deuda conforme a las leyes de ingresos de la federación para los ejercicios fiscales 2015 y 2016.

## **2.2 Deuda Externa del Sector Público<sup>31</sup>**

Para 2016, el saldo de la deuda externa se ubicó en 180 mil 986 millones de dólares, equivalentes a 3 billones 752 mil 093 mdp, mismos que representan el 37.8 por ciento de la deuda del sector público presupuestario.

De la deuda externa total, el 75.6 por ciento proviene del mercado internacional de capitales; el 15.8 por ciento de Organismos Financieros Internacionales; el 4.4 por ciento del mercado bancario; el 4.0 por ciento del comercio exterior y el 0.1 por ciento restante deriva de deuda Pidiregas.

Respecto a los usuarios de los recursos provenientes de la deuda externa, se observa que 48.7 por ciento se destina a cubrir las necesidades del Gobierno Federal, 45.7 por ciento a cubrir los presupuestos de organismos y empresas de Control Directo, principalmente de CFE y Pemex, y el 5.6 por ciento restante corresponde a endeudamiento de la banca de desarrollo. Es importante destacar que sólo la banca de desarrollo tiene deuda de corto plazo.

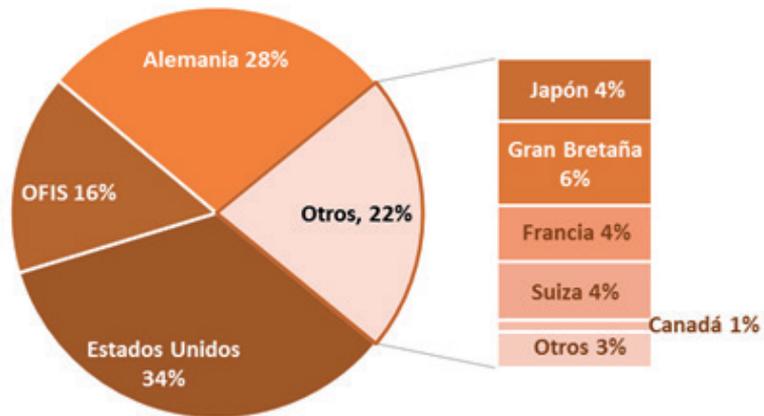
---

31 Comprende todas las obligaciones contraídas con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Su pago implica salida de fondos del país.

## País de Origen y moneda de contratación

En relación con el país de origen, los principales acreedores de México son Estados Unidos y Alemania que concentran el 62.3 por ciento de la deuda externa del país.

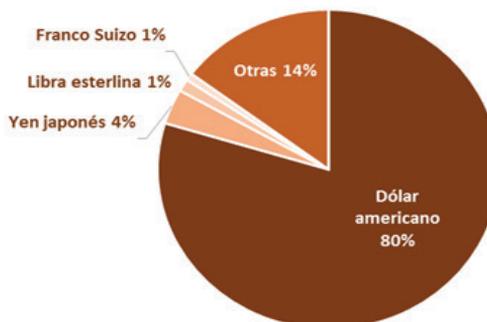
**Saldo de la Deuda Pública Externa por País Acreedor, 2016**  
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Los Organismos Financieros Internacionales concentraron el 16 por ciento, mientras que Japón, Gran Bretaña, Francia, Suiza y Canadá, entre otros, agrupan el 22 por ciento restante.

**Saldo de la Deuda por Moneda, 2016**  
(Estructura Porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Si se analiza por moneda de contratación, resalta la participación de la deuda externa en dólares americanos que concentra el 80 por ciento del total, la deuda en Yen japonés y Libra esterlina representa en conjunto el 5 por ciento, dejando el 15 por ciento restante a otras monedas.

Sin duda un factor que ha influido en el comportamiento de la deuda externa es la depreciación que ha sufrido el peso, principalmente respecto del dólar, misma que pasó de 12.9880 pesos por dólar en enero de 2013 a 20.6640 pesos por dólar al cierre de 2016, registrando una depreciación de 59.1 por ciento en esos tres años.



## Periodo de contratación de la deuda externa y perfil de amortizaciones

Como proporción de la economía, se observa que la Deuda Externa pasó del 9.7 por ciento del PIB en el año 2010, al 18.5 por ciento para 2016, manteniendo prácticamente la deuda externa de corto plazo en niveles inferiores al 0.4 por ciento de dicho Producto.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

La deuda de largo plazo, por su parte, creció en 8.7 puntos porcentuales del PIB en este mismo periodo, al pasar de 9.5 por ciento en 2010 a 18.2 por ciento en 2016. Para este último año, la deuda externa del sector público se ubicó en 180 mil 986 millones de dólares (mdd), que equivalen al 18.5 por ciento del PIB, de los cuales, 98.3 por ciento es de largo plazo y 1.7 por ciento tiene vencimiento menor a un año.



En cuanto al perfil de amortizaciones de la deuda externa del Sector Público, se cuenta con una proyección en la que se observan las amortizaciones para los siguientes años; de acuerdo con éstas, durante 2017 se deberán realizar pagos por 8 mil 346 mdd y a partir de 2018 y hasta el año 2027, las amortizaciones estimadas se ubican en promedio, en 11 mil 347 mdd por año, quedando con una deuda por amortizar de 59 mil 169 mdd a partir de 2028.



En cuanto a la estructura de los pagos a capital proyectados, se tiene que en 2017 y 2018 se deberá amortizar en promedio 4.3 por ciento de la deuda externa en cada año y a partir de 2019 las amortizaciones anuales se incrementan en más de un 50 por ciento, al promediar 6.5 por ciento anual hasta el 2027, y a partir de 2028 se amortizará el 32.7 por ciento de la deuda externa del Sector Público.

## Principales resultados para 2016

Durante 2016, el Gobierno Federal realizó acciones encaminadas a mejorar los términos y condiciones de la deuda externa de mercado y fomentar la liquidez de los bonos de referencia del Gobierno Federal, buscando ampliar y diversificar la base de inversionistas y mantener la presencia en los mercados internacionales de mayor importancia.

De esas acciones, destacan las operaciones de refinanciamiento anticipado de los vencimientos de la deuda externa del Gobierno Federal para 2017. En particular, durante el año se realizaron cinco transacciones en los mercados financieros internacionales en las que se emitieron bonos en los mercados de dólares, euros y yenes, con plazos desde 3 y hasta 30 años. Estas acciones contribuyeron a favorecer las condiciones de costo y plazo, logrando en la mayoría de las transacciones, condiciones de costo en mínimos históricos. Al respecto, destaca la reapertura del bono de referencia a 10 años que ofreció un rendimiento al vencimiento de 3.042% y ofrece un cupón de 4.125% y el nuevo bono a 30 años que otorgará un rendimiento al vencimiento de 4.366% y pagará un cupón de 4.350%. Cabe señalar que esta es la emisión a 10 años con la tasa de rendimiento más baja y la emisión a 30 años con el cupón más bajo en la historia de México.

### **3. Deuda del Gobierno Federal<sup>32</sup>**

La deuda del Gobierno Federal es la más relevante, sobre todo en el mediano plazo, ya que este ha absorbido obligaciones de otras instituciones, a lo largo de la historia. Algunos ejemplos claros que nos permiten comprender la razón de que la deuda del Gobierno Federal represente cerca del 91 por ciento de la deuda del Sector Público.

Un caso relevante, se asocia con la asunción de los pasivos del Fobaproa por 552 mil mdp en marzo de 1998 o la asunción del pasivo de pensiones de Pemex por 50 mil mdp en 2015 y o los bonos de pensión de Pemex y CFE por 298 mil 720 mdp en 2016.

Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2016, el saldo total de la deuda bruta del Gobierno Federal pasó de 3 billones 594 mil 943 millones de pesos (mdp) a 7 billones 447 mil 963 mdp. En términos del PIB creció 11.2 puntos porcentuales, al pasar de 25.6 a 36.8 por ciento.

---

32 La deuda del Gobierno Federal comprende las obligaciones de los poderes legislativo y judicial, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, así como las obligaciones contraídas por entidades que formaron parte de la Administración Pública Federal paraestatal y que fueron transformadas en órganos autónomos, en particular, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

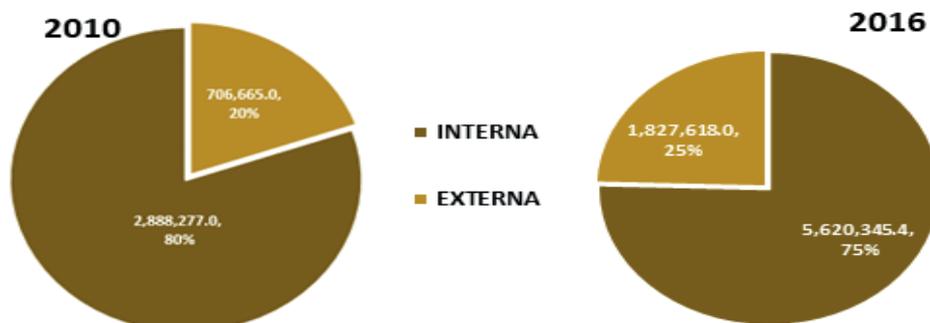
**Deuda Bruta del Gobierno Federal**  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

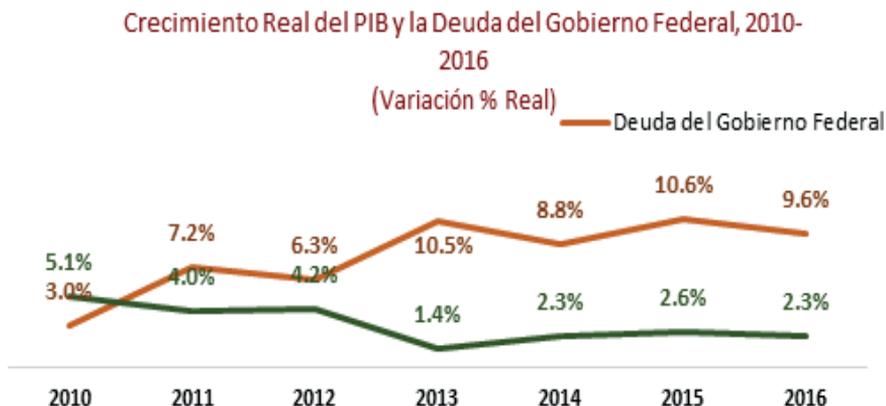
De este total, la deuda interna de México aumentó de 20.6 a 27.8 por ciento del PIB, mientras que la deuda externa lo hizo del 5.0 al 9.0 por ciento, ambos entre 2010 y 2016, en ese orden. Si se analiza su estructura porcentual, se observa que la participación de la deuda interna se redujo, pues pasó de representar el 80 por ciento en 2010, a 75.5 por ciento de la deuda del Gobierno Federal en 2016, mientras que la deuda externa incrementó su participación al pasar del 20 al 24.5 por ciento, en ese mismo periodo.

**Estructura de la Deuda del Gobierno Federal**  
(Millones de Pesos y Estructura Porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Si medimos la deuda en relación con los Ingresos del Gobierno Federal, podemos notar que esta es superior en 104 por ciento a los ingresos obtenidos durante 2016 y que esta proporción ha crecido desde 2010, cuando el monto supero la recaudación de ingresos en 72.8 por ciento.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Al comparar el crecimiento anual real de la Deuda del Gobierno Federal, respecto del observado en la economía, medido por el PIB, se observa que mientras la deuda tuvo un incremento real anual con aumentos progresivos, que van del 3.0 por ciento en 2010 al 9.6 por ciento en 2016, el Producto Interno Bruto redujo sus tasas reales de crecimiento, del 5.1 por ciento en el año 2010, a poco más del 2 por ciento en los últimos tres años.

Cabe destacar que en el periodo comprendido de 2013 a 2016, la deuda creció a una tasa promedio anual real del 7.5 por ciento, mientras que la economía lo hizo al 2 por ciento real; es decir que, la deuda creció 5 veces más rápido que la economía mexicana.

## Deuda Interna <sup>33</sup>

Al cierre de 2016, la deuda interna del Gobierno Federal se ubicó en 5 billones 620 mil 345 mdp, monto superior en 94.6 por ciento respecto del

<sup>33</sup> Comprende las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el país, tanto en moneda nacional, como en moneda extranjera. Su pago no implica salida de recursos de la nación.

registrado en 2010, cuando la deuda interna ascendía a 2 billones 888 mil 277 mdp. De la deuda interna, el 89.4 por ciento cuenta con vencimiento de largo plazo, mientras que el 11.8 por ciento restante tiene vencimiento menor a un año. Esta tendencia se ha mantenido prácticamente constante en los últimos años.

<b>Deuda Interna del Gobierno Federal</b>								
(Miles de millones de pesos y Estructura Porcentual)								
Concepto	Miles de millones de pesos				Estructura Porcentual			
	2010	2013	2015	2016	2010	2013	2015	2016
<b>Deuda Bruta</b>	<b>2,888.3</b>	<b>4,063.2</b>	<b>5,074.0</b>	<b>5,620.3</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Valores	2,553.9	3,734.1	4,701.2	4,915.3	88.4	91.9	92.7	87.5
Cetes	394.0	635.6	655.8	634.7	13.6	15.6	12.9	11.3
Pagafes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bondes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bondes D	183.1	216.6	296.5	397.9	6.3	5.3	5.8	7.1
Bonos de desarrollo tasa fija	1,446.8	1,989.6	2,546.2	2,652.1	50.1	49.0	50.2	47.2
Tesobonos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ajustabonos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Udibonos	530.1	888.7	1,196.6	1,223.5	18.4	21.9	23.6	21.8
Udibonos Udis	117.1	175.7	222.4	220.0	4.1	4.3	4.4	3.9
Udibonos Segregados		3.6	6.1	7.2	-	0.1	0.1	0.1
Udibonos Segregados Udis		0.7	1.1	1.3	-	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bonos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fondo de Ahorro S.A.R.	110.3	99.9	107.7	115.2	3.8	2.5	2.1	2.0
Siefores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Siefores Udis	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Obligaciones por Ley del ISSSTE	193.0	165.5	153.8	147.5	6.7	4.1	3.0	2.6
Bonos de Pensión PFMEF <sup>1/</sup>	-	-	-	-	-	-	1.0	2.4
Bonos de Pensión CFE <sup>2/</sup>	-	-	-	-	-	-	-	2.9
Otros	31.0	63.7	61.4	143.6	1.1	1.6	1.2	2.6

1/ Obligaciones asociadas a la asunción del Gobierno Federal de una proporción de las obligaciones de pago de las pensiones y jubilaciones a cargo de Pemex y sus subsidiarias, conforme a lo que establece el Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015. Este saldo es el resultado de la suscripción de títulos de crédito a favor de Pemex por 184.2 mil millones de pesos en agosto de 2016, la cancelación del título emitido en diciembre de 2015 por 50 mil millones de pesos en la misma fecha y la amortización de 46,591 millones de pesos derivados del intercambio de títulos de crédito por Bondes D el 15 de agosto de 2016. Dicha operación generó intereses por 409 millones de pesos, registrados en el Ramo 24, que junto con la amortización de 46,591 millones de pesos corresponde a los 47 mil millones de pesos que se le intercambiaron a Pemex por Bondes D.

2/ Obligaciones asociadas al apoyo financiero por parte del Gobierno Federal a CFE por el ahorro generado en su pasivo pensionario, conforme a lo que establece el "Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la Comisión Federal de Electricidad", publicado en el DOF, el 14 de noviembre de 2016.

Fuente: Elaborado por el CEFPP con base en datos de la SHCP.

En el periodo que nos ocupa, la deuda interna del Gobierno Federal pasó de 20.6 a 27.8 por ciento del PIB, destacando a su interior, que el 87.5 por ciento (4 billones 915 mil 318 mdp) se encuentra en valores gubernamentales, resaltando que el 53.9 por ciento de dichos valores gubernamentales (2 billones 652 mil 075 mdp) son bonos de desarrollo a tasa fija, 24.9 por ciento proviene de Udibonos y 12.9 por ciento (634 mil 661 mdp) son Cetes, principalmente.

Respecto de la proyección del perfil de amortizaciones de la deuda interna del Gobierno Federal, se tiene que, durante 2017, se deberá amortizar 1 billón 088 mil 474 mdp; este monto representa el 19.4 por ciento de la deuda interna total. Para 2018 la amortización de la deuda interna será de 497 mil 619 mdp, excepto por 2019, este monto que se reducirá en el tiempo, hasta ubicarse en 2027 en 111 mil 258 mdp. A partir de 2027 se estima que quedará un saldo por amortizar de 1 billón 547 mil 208 mdp.



## Deuda Externa del Gobierno Federal<sup>34</sup>

En 2016, ésta se ubicó en 88 mil 157 mdd, equivalentes al 9.0 por ciento del PIB, mismos que corresponden, en su totalidad, a deuda de largo plazo. El 69.7 por ciento de esta deuda con el exterior proviene del mercado internacional de capitales; 28.2 por ciento se debe a Organismos Financieros Internacionales y el 2.1 por ciento restante del comercio exterior.

<sup>34</sup> Comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Su pago implica salida de fondos del país.

### Deuda Externa del Gobierno Federal, 2016 (Millones de Pesos y Estructura Porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Respecto a la estructura de los pagos de capital proyectados, la información disponible muestra que durante 2017 y 2018 se deberán realizar pagos por 1 mil 373 mdd y 1 mil 592 mdp, respectivamente, años en que se realizarán las menores erogaciones en moneda extranjera. Es importante aclarar que, durante 2016, el Gobierno Federal realizó una operación de refinanciamiento de pasivos en los mercados internacionales mediante la cual emitió 2 mil 760 millones de dólares (mdd) a 10 y 30 años para pagar anticipadamente el bono en dólares con vencimiento en enero de 2017 con dichos recursos.

Destacan también los años 2023 y 2025 que tendrán los mayores pagos, con el 8.7 y 9.4 por ciento de la deuda. A partir de 2027, quedará una amortización por 35 mil 231 mdd equivalente al 40 por ciento de la deuda actual.

## Perfil de Amortizaciones de la Deuda Externa del Gobierno Federal Diciembre 2016 (Millones de Pesos y Estructura Porcentual)

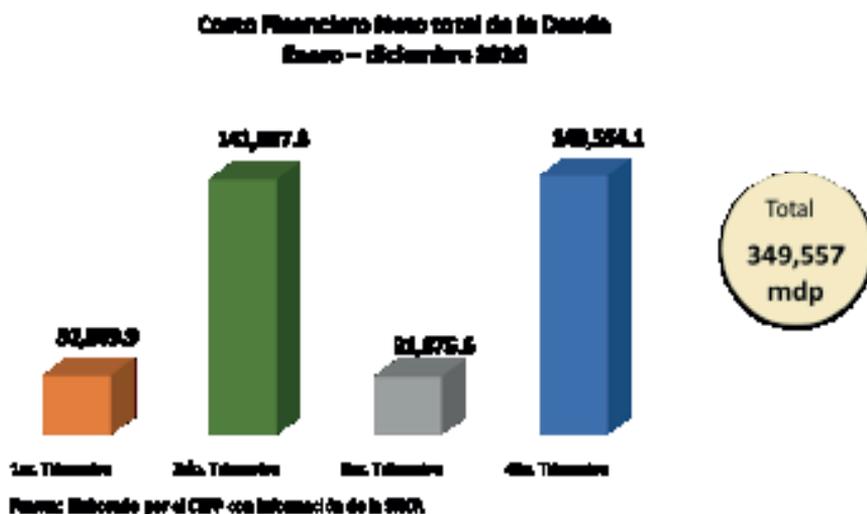


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

### Costo Financiero de la deuda.

El costo financiero hace referencia a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como las erogaciones para el saneamiento financiero y de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Éste considera el pago de intereses de la deuda pública interna y externa tanto del Gobierno de la República como de las Empresas Productivas del Estado, así como las erogaciones destinadas a los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

A nivel presupuestario el costo financiero está integrado por los Ramo 24 Deuda Pública y, el 34 Apoyo a Ahorradores y Deudores, así como el costo financiero de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el gasto total pagado acumulado de enero a diciembre de 2016, fue por 220 mil 916 mdp.



Al cierre de 2016, las erogaciones que el Gobierno Federal realizó por concepto de costo financiero neto total de su deuda (Ramo 24), al primer trimestre se erogó un monto de 32 mil 569.9 mdp, mientras que en el segundo trimestre su gasto fue superior al anterior por 108 mil 987.4, es decir que, se erogaron 141 mil 557.3 mdp; con respecto al tercer trimestre su gasto disminuyó quedando en 31 mil 875.6 mdp.

Con respecto al total de pagos, durante 2016 dicho concepto, ascendió a 349 mil 557 mdp. Esta cifra comprende erogaciones por 290 mil 532 mdp para el pago de intereses y gastos asociados a la deuda interna, así como, erogaciones por un monto de 3 mil 853.5 millones de dólares para cubrir el pago por concepto de intereses, comisiones y gastos asociados a la deuda externa.

Por lo que se refiere a las Erogaciones realizada por el Gobierno Federal a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca a través del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (Ramo 34), en el periodo de enero a marzo de 2016, fue por un monto de 7 mil 500 mdp, mientras que en el segundo trimestre gastó 7 mil 412.7 mdp. Considerando que para el tercer trimestre no se realizaron erogaciones a este concepto, el total pagado de enero a diciembre de 2016, fue por 20 mil 555 mdp.

## Requerimientos Financieros del Sector Público

Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) miden las necesidades de financiamiento de la actividad pública para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, ya sea por gasto directo, pago de intereses, amortizaciones de deuda y la ganancia o pérdida financiera. Éste es un indicador más amplio para evaluar las obligaciones financieras del sector público derivadas de las transacciones que realiza.

### Conceptos que integran los Requerimientos Financieros del Sector Público

En 2010, los RFSP se ubicaron en 3.9 por ciento del PIB y aunque en 2011 se registró un monto inferior (3.4% del PIB), en general éstos se han mantenido alrededor del 4 por ciento. Para el año de 2015, se ubicaron en 4.1 por ciento del PIB, 0.5 puntos porcentuales del PIB por debajo del registrado en 2014 (4.6% del PIB), situación que se muestra acorde con las medidas de responsabilidad hacendaria adoptadas por el Gobierno Federal que establecen metas para los RFSP. De acuerdo con dichas metas, a partir de 2015, éstos disminuirán en medio punto porcentual del PIB cada año hasta alcanzar el 2.5 por ciento en 2018.

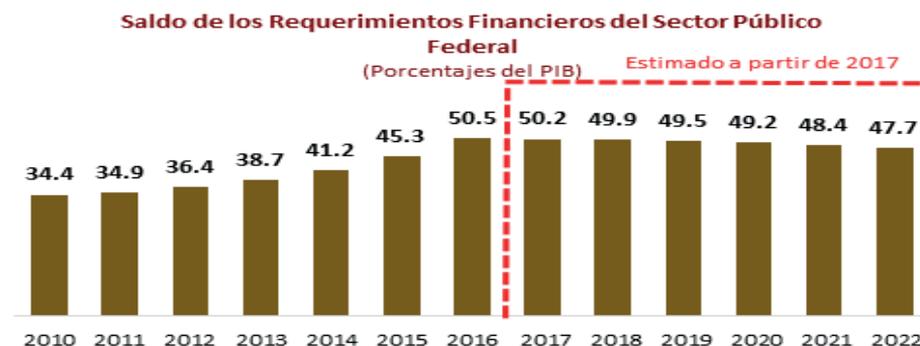


Fuente: Elaborado por el CEFPP con datos de la SHCP

## Deuda Ampliada o Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario (SHRFSP)

El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles y fondos para amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP. El SHRFSP agrupa a la deuda pública presupuestaria y a la deuda pública no presupuestaria; ésta última se integra por la deuda de la banca de desarrollo y fondos y fideicomisos de fomento, los pasivos netos del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS, así como los Programas de Apoyo a Deudores.<sup>35</sup>

Los SHRFSP muestran una tendencia al alza en el periodo de 2010 a 2016; al cierre de este último año, el SHRFSP ascendió a 9 billones 797 mil 439.6 millones de pesos, equivalentes al 50.5 por ciento del PIB, monto superior en 5.2 puntos porcentuales al observado al cierre de 2015. De acuerdo con las medidas de responsabilidad hacendaria adoptadas, los SHRFSP comenzarán una tendencia decreciente a partir de 2017, conforme se observa en la gráfica, como resultado de los avances en materia de consolidación fiscal.

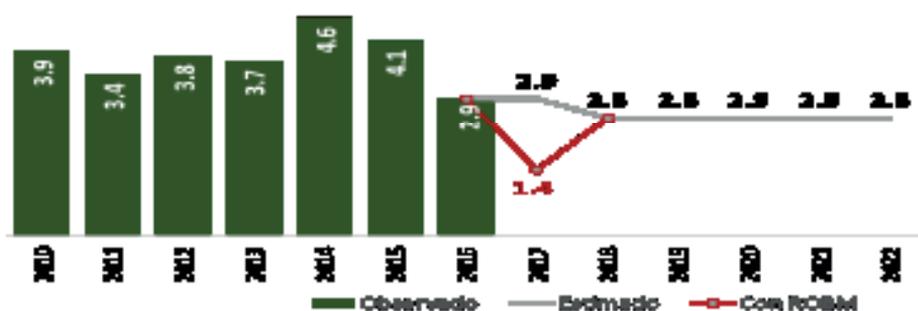


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

35 Para mayor detalle consúltese. SHCP. Balance Fiscal en México. Definición y Metodología. Abril de 2009. Disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)

Como ya se anunció, durante 2017 se recibieron del Banco de México, 321.7 mil millones de pesos por concepto de ROBM correspondiente al ejercicio 2016. En apego a lo que establece la LFPRH, cuando menos el 70 por ciento del monto, aproximadamente 225 mil mdp, se destinará a amortizar deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario. El monto restante, aproximadamente 97 mil mdp, se destinaría para fortalecer el FEIP o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

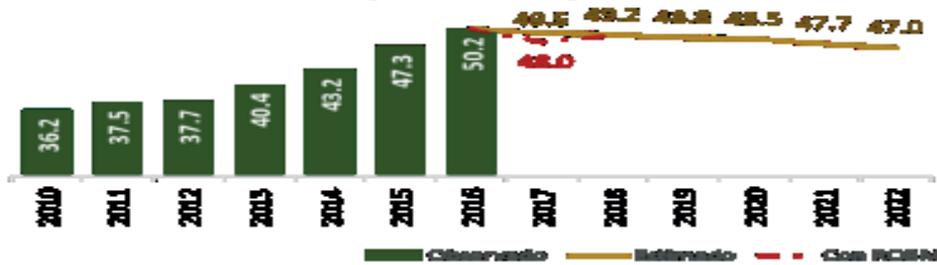
### Requerimientos Financieros del Sector Público (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

De conformidad con lo anterior, se estima que, si los agregados macroeconómicos estimados no varían, los RFSP podrían ubicarse en 1.4 por ciento del PIB, como se muestra en la gráfica previa, situación que reduciría también el saldo histórico de los RFSP y debería redefinir las metas de este a partir de 2018, pues se estima que dicho saldo continúe reduciendo paulatinamente a partir de este ejercicio fiscal.

### Saldo Histórico de los RFSP (Por ciento del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

ROBM: Remesas de Operación del Banco de México.

## Política de la Deuda Pública para 2017

En diciembre pasado Plan de Financiamiento para 2017 (PAF 2017), que os objetivos de la política de público y las líneas estratégicas para alcanzarlos. En éste se establece que para 2017 la política de deuda pública estará orientada a complementar el programa multianual de consolidación fiscal para comenzar a reducir la razón de deuda pública como proporción del PIB.

Conforme a lo establecido en el PAF 2017, las acciones del manejo de la deuda pública se orientarán a mejorar la eficiencia del portafolio para aprovechar las oportunidades en los mercados que ofrezcan beneficios para el Gobierno Federal. Los objetivos centrales de la política de deuda pública a implementar son:



Cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal con:

- Bajos costos
- Horizonte de largo plazo y,



Preservar la diversidad del acceso al crédito en diferentes mercados;



Promover el desarrollo de mercados líquidos con curvas de rendimiento que faciliten el acceso al financiamiento a diversos agentes económicos públicos y privados.

En ese sentido, para cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, se recurrirá, principalmente, al mercado local de deuda, utilizando el crédito externo sólo en condiciones favorables de los mercados internacionales, ya que las amortizaciones de deuda en moneda extranjera para 2017 ya han sido cubiertas.

## Consideraciones Finales

El fuerte crecimiento de la deuda, en el pasado reciente, ha causado que la mayoría de los analistas y organismos internacionales adviertan sobre su manejo y el efecto que esto pueda tener en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El uso del endeudamiento como un instrumento contracíclico por parte del Gobierno Mexicano, en respuesta a la crisis de 2009, dio lugar a su crecimiento. No obstante, este aumento no se vio reflejado en un mayor gasto de inversión física que generara un crecimiento económico en el país.

El crecimiento de la deuda fue tal, que en términos del PIB, su componente externo se duplicó entre 2010 y 2016, mientras que su parte interna, lo hizo en casi una tercera parte.

En los últimos 3 años la Deuda del Sector Público ha crecido a una velocidad 5 veces mayor que el crecimiento de la economía y 3 veces superior a la observada en los ingresos presupuestarios.

En este sentido, para limitar el continuo crecimiento de la deuda, se tendrán que realizar esfuerzos adicionales para fortalecer los ingresos presupuestarios, debido a que no se prevé que se mantengan los ingresos no recurrentes provenientes del ROBM, que en 2016 representaron 5% del presupuesto aprobado.

Ante una eventual reducción de los montos de endeudamiento, se deberá robustecer el sistema tributario y los controles al gasto para lograr mantener una relación saludable en las finanzas públicas.

Aunque no existe información disponible, sobre el destino específico que se da a los recursos provenientes del financiamiento, la evidencia estadística de las relaciones entre la deuda y los conceptos de gasto público, revela que no se da una atención estricta a la normatividad de la deuda pública.

La composición del Gasto no es la adecuada para retomar el crecimiento de la economía que se necesita para hacer frente a la desigualdad, la pobreza y la creación de fuentes de empleo, ya que se está privilegiando el Gasto Corriente, dejando de lado la inversión productiva, lo que se ha traducido en una reducción del gasto en inversión física del 3% en los últimos 3 años.

Existen componentes del gasto con incrementos sostenidos que triplican el crecimiento de la economía en los últimos años y se proyecta que continúen con esa tendencia, entre los que destacan las Pensiones y el Costo Financiero. Esto último evidencia que no se han mejorado las condiciones para el pago de las obligaciones financieras del país.

El aumento de la Deuda Pública y su Costo Financiero se han convertido en una carga para las finanzas públicas, cuyos efectos se han agravado con el aumento de las tasas de interés y la depreciación de la moneda nacional, sobre todo en los 3 últimos años.

De continuar con esta relación desfavorable entre la deuda, los ingresos, el crecimiento económico y la composición del gasto, se podría poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por lo anterior, y con el objetivo de reducir los niveles de deuda, mantener finanzas públicas sanas y conservar el grado de inversión que emiten las calificadoras de riesgo país, se instrumentó la Estrategia de Consolidación Fiscal, misma que es de suma importancia concluir exitosamente en 2018.

Como resultado de la estrategia de Consolidación Fiscal, en 2016 los RFSP resultaron inferiores a la meta de 3.5% del PIB contenidos en la LIF, e incluso menores a la meta ajustada de 3% del PIB anunciada en los CGPE, la cual consideraba el efecto del ROBM, entre otros factores.

## Fuentes de Información

Amieva Huerta, Juan, *Finanzas Públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2004

Ayala, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.

Carvalho, Sergio, *Finanzas públicas, Manuales y monografías*, Chile, 1971.

Cámara de Diputados, *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados LX Legislatura.

\_\_\_\_\_, *Ley de Ingresos de la Federación*, Cámara de Diputados.

\_\_\_\_\_, *Ley Federal de Deuda Pública*, Cámara de Diputados.

\_\_\_\_\_, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, Cámara de Diputados.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas Públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, CEPAL

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas Oportunas*

\_\_\_\_\_, *Balance fiscal en México; Definición y Metodología*, SHCP, México, Abril 2009.

\_\_\_\_\_, *Deuda pública; Metodología tradicional*, SHCP, México, 2009.

Retchkiman, Benjamin, *Teoría de las finanzas públicas*, UNAM, México, 1987.

Somers, Harold, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

Fondo Monetario Internacional, *Comunicado de Prensa No. 13/250 Fondo Monetario Internacional* 27 de mayo de 2016 Washington, D. C., 20431, EE.UU.



## IV. El Gasto Público en Inversión, 2009-2017

### Introducción

Esta nota tiene como propósito analizar la tendencia reciente de la Inversión Pública en México, particularmente de la Inversión Física, así como, grosso modo, su posible repercusión en diversos indicadores de: competitividad económica; educación, salud y reducción de la pobreza; pues si bien los estudios empíricos arrojan resultados diversos sobre la magnitud del impacto que tiene la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento económico, lo cierto es que un déficit en infraestructura básica sí disminuye la competitividad económica<sup>36</sup> y la calidad del capital humano.

### Aspectos Relevantes

- Durante el periodo de análisis, el Gasto de Inversión aprobado ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento en términos reales, mientras que el Gasto Corriente se incrementó 2.8 por ciento.
- En 2009 el Gasto de Inversión representó 25.5 por ciento del total del Gasto Programable y en 2017 significa 16.5 por ciento del mismo, es decir 9 puntos menos.

---

36 “La calidad de la infraestructura física afecta claramente a la productividad de un país, la competitividad de sus exportaciones y sus posibilidades de atraer inversión extranjera”. Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; y Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Temas de economía No. 40, Fondo Monetario Internacional, 2007.



- Entre 2009 y 2017 también se ha registrado una importante caída del Gasto de Inversión como proporción del PIB, al pasar de 4.9 por ciento a 2.8 por ciento.
- En 2017, 65.2 por ciento de los recursos de inversión se concentran en funciones de Desarrollo Económico, contra el 68 por ciento registrado en 2009.
- La inversión pública en infraestructura física en sectores estratégicos ha caído, por ejemplo, en Educación se ha reducido 7.4 por ciento en promedio anual, entre 2009 y 2017.
- Al cierre del primer trimestre de 2017, el 52.1 por ciento del total del rezago del Gasto Programable lo determinó el Gasto de Inversión, y con respecto al mismo trimestre de 2016, la Inversión registró la mayor caída del periodo de estudio, 21.7 por ciento a tasa real.
- El Gasto Programable se concentra en el Gasto Corriente, en detrimento del Gasto de Inversión en infraestructura económica y social, el cual facilita el crecimiento económico y mejora la distribución de los recursos, a través del gasto en Salud y Educación.

## La Evolución Reciente del Gasto de Inversión

La principal meta de la política económica vigente es preservar las finanzas públicas sanas, para el logro de la estabilidad macroeconómica, como base para el crecimiento sostenido y la eventual reducción de la pobreza.

En este contexto, se observa que durante la última década, si bien el Gasto Programable del Gobierno Federal ha crecido en promedio anual 1.4 por ciento en términos reales, a su interior el componente de Inversión ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento.

### Evolución del Gasto Programable periodo 2009-2017

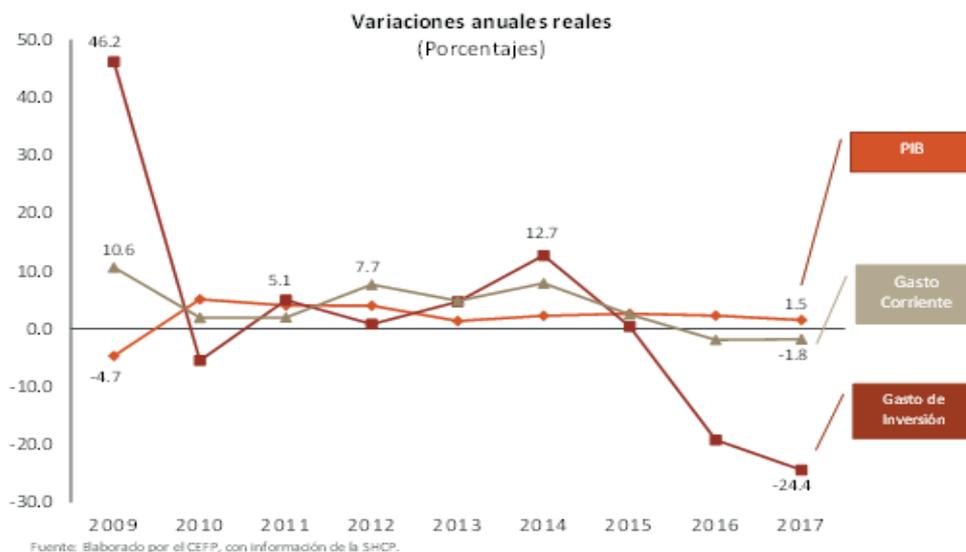
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA 2009-2017
Gasto Programable	2,500.4	2,435.6	2,602.5	2,802.6	3,050.6	3,403.7	3,650.6	3,865.7	3,550.4	1.4
Gasto Corriente	1,720.5	1,693.0	1,874.3	2,070.0	2,344.3	2,540.0	2,765.3	2,800	2,950.0	2.0
Gasto de Inversión	591.9	594.6	662	676.6	716.4	863.6	874.5	739	597.4	-4.0

Fuente: Elaboración por el CEF con base en datos del CEF publicados en el portal de datos de la Secretaría de Finanzas.

El control del Gasto Público ocurre bajo el argumento de que una política expansiva de gasto es inflacionaria e induce el desplazamiento de la inversión privada, además, genera incertidumbre y volatilidad, convirtiéndose al final en un obstáculo para el crecimiento económico. Esto explica el porqué, en los últimos años, el crecimiento del Gasto Público ha sido bajo, particularmente el de Inversión.

Entre 2009 y 2017, el ritmo de crecimiento de la economía ha sido incluso superior al crecimiento del Gasto Público Programable, en el periodo de estudio se estima que el PIB en promedio anual crezca 2.9 por ciento, en contraste con el 1.4 por ciento del Gasto Programable. De hecho, en 2017 se observa una caída en ambos componentes del Gasto Programable, mientras que se prevé un débil aumento del PIB.



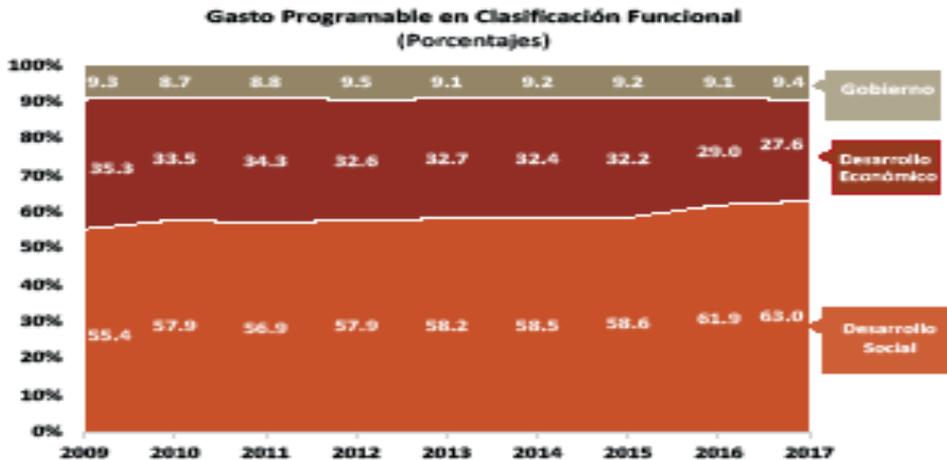
De hecho, el control del Gasto Público ha dado preeminencia al gasto de capital, afectando en menor medida al Gasto Corriente; pues éste se ha convertido en la fuente principal para promover acciones de combate a la pobreza. No obstante, conviene destacar que el impacto del Gasto Público sobre el desarrollo humano (reducción de la pobreza) y el crecimiento económico de un país, depende de la eficiencia del gasto y no de la cantidad de recursos<sup>37</sup>.

En este sentido, los últimos datos dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indican una escasa eficiencia en el combate a la pobreza del gasto social: el porcentaje de pobreza aumentó entre 2012 y 2014 de 45.5 a 46.2. Este cambio representó un aumento de dos millones de personas en esta condición<sup>38</sup>, esto a pesar de que la política de gasto se ha centrado en atacar la pobreza a través de diversos Programas Presupuestarios (Pp), cuyo componente principal es el Gasto Corriente, por vía de los subsidios. De hecho, los recursos asignados a las funciones de Desarrollo Social explican en buena

37 James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem, *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*, Fondo Monetario Internacional 2006, Serie Folletos. p. 3.

38 CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos, p. 1. México 2017.

medida el aumento del Gasto Programable, en detrimento de las funciones de Desarrollo Económico. En 2009, 35.3 por ciento del Gasto Programable se concentraba en funciones de Desarrollo Económico, para 2017, tal proporción es de 27.6 por ciento.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Toda vez que, son las funciones de Desarrollo Económico las que concentran el Gasto de Inversión y son éstas a las que se les han venido reduciendo los recursos en los últimos años, evidentemente el componente más afectado por este comportamiento es el de Inversión, como se muestra a continuación.

**Evolución del Gasto Programable por Función y Declino de Gasto  
(Miles de millones de pesos)**

Gasto Programable / Función	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA %
<b>Total</b>	<b>2,526.0</b>	<b>1,235.4</b>	<b>2,622.3</b>	<b>1,868.6</b>	<b>3,029.6</b>	<b>1,998.7</b>	<b>3,666.3</b>	<b>3,686.7</b>	<b>2,286.0</b>	<b>1.0</b>
<b>Funciones de Desarrollo Social</b>	<b>1,286.1</b>	<b>1,403.3</b>	<b>1,493.5</b>	<b>1,661.3</b>	<b>1,781.4</b>	<b>2,043.0</b>	<b>2,151.0</b>	<b>2,233.4</b>	<b>2,236.4</b>	<b>3.0</b>
Corriente	1,120.0	1,298.6	1,312.3	1,471.0	1,571.6	1,792.0	1,898.2	1,894.8	1,865.0	3.7
Inversión	166.1	104.8	181.4	190.4	209.8	251.1	252.8	338.6	371.4	-2.0
<b>Funciones de Desarrollo Económico</b>	<b>819.1</b>	<b>812.3</b>	<b>899.1</b>	<b>936.8</b>	<b>999.6</b>	<b>1,130.8</b>	<b>1,181.1</b>	<b>1,046.7</b>	<b>980.1</b>	<b>-1.7</b>
Corriente	406.6	410.5	467.7	484.6	511.0	567.0	591.1	574.1	597.0	0.5
Inversión	412.5	401.8	431.4	452.2	488.7	563.8	590.0	472.6	383.1	-4.5
<b>Funciones de Gobierno</b>	<b>215.1</b>	<b>209.9</b>	<b>229.9</b>	<b>271.5</b>	<b>279.8</b>	<b>319.9</b>	<b>337.8</b>	<b>326.6</b>	<b>333.9</b>	<b>1.6</b>
Corriente	191.9	191.9	205.7	241.4	261.0	292.0	304.1	299.0	311.0	2.1
Inversión	23.2	18.0	24.2	30.1	17.9	27.9	33.7	27.7	22.9	-4.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Aunque los esfuerzos del Gobierno Federal se han concentrado en priorizar el gasto social, (en el periodo de estudio el componente de gasto corriente de las funciones de Desarrollo Social creció en promedio anual 3.7 por ciento, por arriba del crecimiento del PIB) los resultados no han sido los esperados en cuanto a reducción de la pobreza, pese a ello se ha reducido de manera consistente el Gasto de Inversión, y con ello se han mermado las posibilidades de inyectar mayores recursos a la actividad económica.

La contracción de la Inversión Pública ha repercutido en el bajo crecimiento económico del país, el cual se refleja en la falta de empleo y oportunidades, en especial para la población joven. De acuerdo con datos citados por el CONEVAL la situación de pobreza empeora en el caso de los jóvenes, de acuerdo con la ENOE en el segundo semestre de 2016 seis de cada diez jóvenes trabajaban en empleos informales con salarios bajos, inestabilidad laboral y sin prestaciones como servicios de salud y seguridad social.<sup>39</sup>

Ante estos resultados, la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala, en su último estudio sobre México, que el país puede reactivar el crecimiento *al replantear la prioridad del gasto público respecto de infraestructura, capacitación, salud y reducción de la pobreza*<sup>40</sup>.

## Enfoques sobre la inversión pública

Existen otras corrientes de pensamiento económico que permiten instrumentar políticas de gasto distintas a las que hasta ahora se han venido aplicando en México, de corte más heterodoxo, que reconocen los beneficios que para el desarrollo económico y social tiene la Inversión Pública en ciertas áreas estratégicas, estas corrientes son contrarias al enfoque que considera que la inversión pública desplaza a la inversión privada.

---

39 Ibídem, p. 9.

40 OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México. Enero 2017. Visión General, p. 4.



Bajo la óptica de la teoría del crecimiento endógeno<sup>41</sup> la Inversión Pública no sólo es un instrumento para la provisión de bienes públicos, así como para eliminar y/o regular las externalidades negativas, sino que también puede proveer la infraestructura económica y social que facilite el crecimiento económico y mejore, tanto la distribución de recursos, como la productividad laboral mediante el gasto en Salud y Educación.

Contrario a lo que plantea esta teoría, lo que prevalece en México es la aplicación del control del gasto público, particularmente el de Inversión, hecho que frena el desarrollo económico, toda vez que el sector privado tiende a invertir en los proyectos más rentables, en detrimento de la inversión en proyectos económica y socialmente rentables; lo que al final se traduce en un déficit de infraestructura económica: sistemas carreteros insuficientes y en malas condiciones, deficientes sistemas de provisión de energía, escasez de puertos y aeropuertos, etc.; y en lo que toca a la infraestructura social: sistemas de salud insuficientes e ineficientes, así como sistemas educativos deficientes.

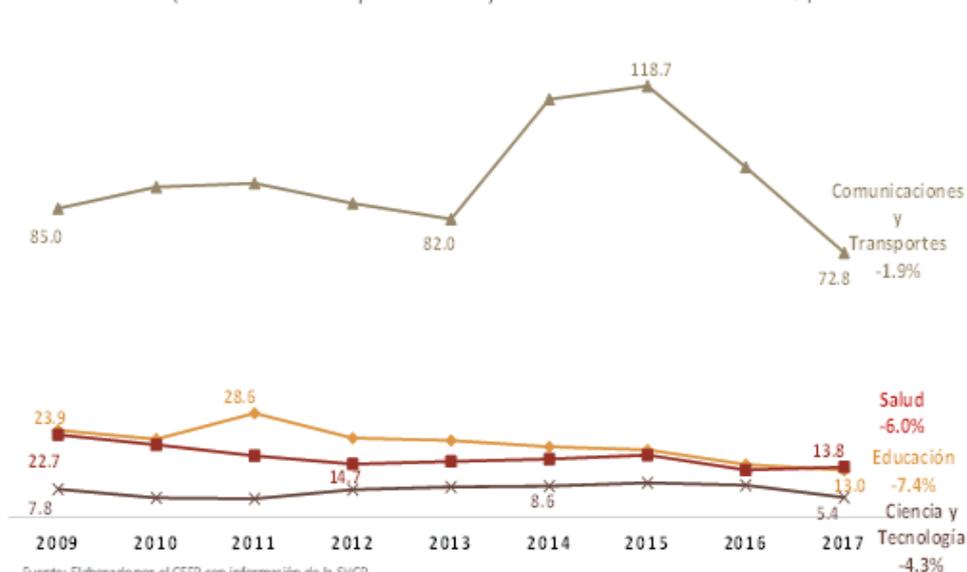
41 Para la teoría del crecimiento endógeno hay cuatro factores que explican el proceso de crecimiento: capital físico, infraestructura, investigación y desarrollo, y capital humano. Además, esos factores generan externalidades positivas y son percibidas como fundamento para justificar la intervención del Estado. Gerald Destinobles, Andre. *Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno*, p. 8.

Esto afecta directamente la competitividad de la economía, pues deprime la productividad, incrementa los costos de transacción, reduce la eficiencia del capital humano, e inhibe la atracción de capitales.

De acuerdo con el último Reporte de competitividad global 2016-2017 del Foro Económico Mundial, México ocupa la posición 51 entre 138 países analizados, con una calificación de 4.41, muy por debajo de países como Malaysia que se sitúa en el lugar 25, con una calificación de 5.16, y de Chile que ocupa la posición 33 con una calificación de 4.64. Si se considera sólo la calificación de infraestructura básica, México cae al lugar 71, incluso por debajo de Costa Rica, que ocupa el sitio 57 en este rubro.

Estos niveles de competitividad son el reflejo de la reducción del Gasto de Inversión Pública precisamente en esos rubros. En particular, sobresale la caída de la Inversión Física en Educación, 7.4 por ciento en promedio anual entre 2009 y 2017, seguida por Salud con un decremento promedio anual del 6.0 por ciento, Ciencia y Tecnología con una caída de 4.3 por ciento y en Comunicaciones y Transportes se ha reducido en 1.9 por ciento, en el mismo periodo.

**Inversión Física en Sectores Estratégicos de la Economía**  
(Miles de millones de pesos de 2017 y Tasa Media de Crecimiento Anual %)



## Impulso a la inversión pública

De acuerdo con datos de la OCDE<sup>42</sup>, en México la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, tanto del sector público como del privado es de menos de 0.5 por ciento del PIB, muy por debajo de lo registrado en casi todos los países miembros, lo cual genera trabas para el crecimiento económico, al mermar la productividad de los agentes económicos y la competitividad de las industrias.

Además, la OCDE señala que existe evidencia empírica entre sus países miembros que demuestra que la aplicación de políticas gubernamentales en investigación y desarrollo tecnológico puede tener un efecto positivo, al fomentar la creación de nuevas empresas, estimular la innovación, y fortalecer el capital humano. Con relación a este último punto, la OCDE recomienda incluso, aumentar la inversión en programas de formación dual (formación en la empresa y en la escuela) y de educación vocacional y técnica<sup>43</sup>.

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca que, en general en los países de la región, incluido México, se observa un atraso en infraestructura básica respecto a los países del sudeste de Asia, cuyo nivel de desarrollo era claramente inferior al de los países latinoamericanos a fines de los años setenta, lo cual sugiere que la inversión pública no sólo puede jugar un papel fundamental en el desarrollo del sector, sino además, que su retracción a niveles mínimos puede ocasionar serios problemas de déficit de inversión, debido a las insuficiencias y dificultades que han mostrado los agentes privados para sustituir la inversión pública en los niveles demandados por el proceso de crecimiento<sup>44</sup>.

En el caso de México, resulta evidente que la inversión privada en construcción, en el periodo de estudio, no ha promovido la creación de infraestructura que coloque al país en mejores niveles de competitividad económica, lo cual se refleja en sus ritmos de crecimiento, mientras la Inversión Pública

---

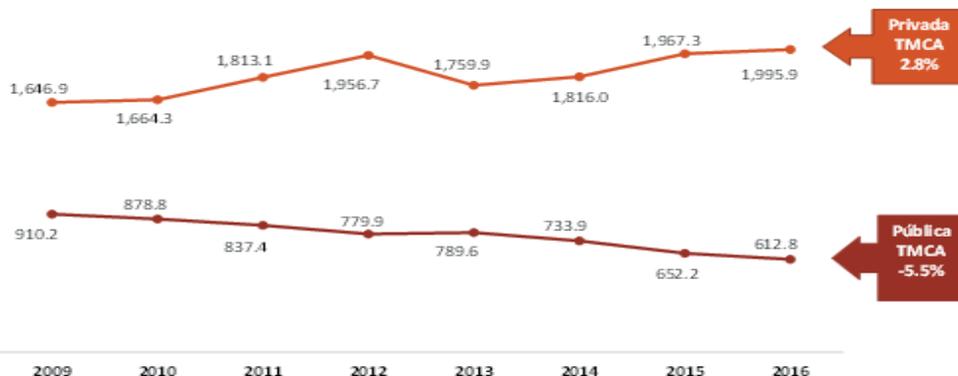
42 OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México, Enero 2015, p. 21.

43 *Ibídem* p. 40.

44 Rozas, Patricio. *América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura*. Revista CEPAL 101, Agosto 2010, p. 66.

ha caído en promedio anual 5.5 por ciento, en términos reales, la privada sólo se ha incrementado en promedio 2.8 por ciento, mostrando una cierta tendencia al estancamiento.

**Formación Bruta de Capital Fijo en Construcción, precios constantes de 2017**  
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI.

Este comportamiento es comprensible, toda vez que la inversión privada también tiene restricciones de financiamiento, por lo cual los flujos de capital son limitados, lo que impide al sector privado gastar en la adquisición de factores productivos que promuevan la acumulación de capital físico y humano, y el mejoramiento de su acervo de capital para incrementar la productividad de sus factores.

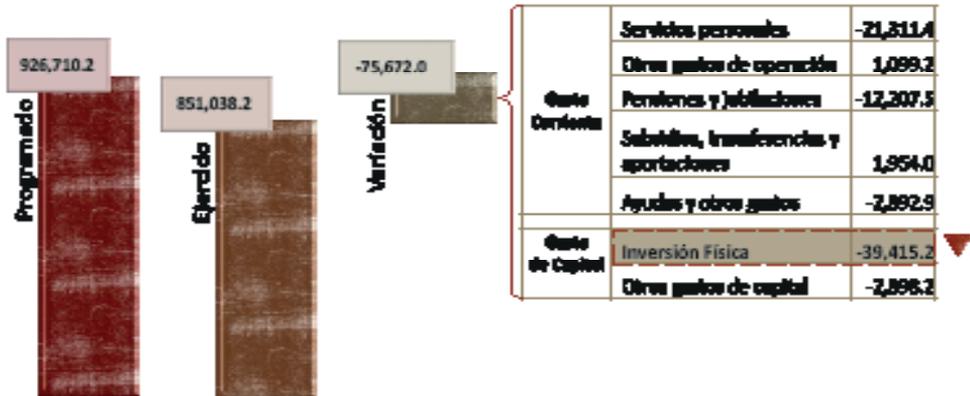
De manera que es el sector público, a través de la aplicación de un gasto productivo, el encargado de generar las condiciones para la inversión, mediante la creación o expansión de la infraestructura física y el incremento de la productividad a partir del gasto en la formación de capital humano.

## El Gasto de Inversión a Marzo de 2017

Al cierre del primer trimestre de 2017 se continúa observando la tendencia a la baja en el Gasto de Inversión. De acuerdo con lo reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al término del trimestre se erogaron 851 mil 38.2 millones de pesos (mdp) de un Gasto Programable

calendarizado para el periodo de 926 mil 710.2 mdp, lo que implicó que no se ejercieron 75 mil 672.0 mdp, de los cuales 39 mil 415.2 mdp correspondieron a Inversión Física, es decir que el 52.1 por ciento del total del rezago del Gasto Programable lo determinó el Gasto de Inversión.

**Gasto Programable al cierre de Enero-Marzo de 2017**  
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Conviene agregar que, al cierre del trimestre, el Gasto de Inversión Física no sólo sobresale por haber determinado el rezago del Gasto Programable, sino que con relación al mismo periodo del año anterior el gasto ejercido en este rubro cayó, en términos reales, 21.7 por ciento, con lo cual se colocó como el mayor decremento del periodo 2009-2017.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

A nivel de Función, la SHCP no reporta en los informes trimestrales las erogaciones en clasificación económica, de manera que no es posible determinar si el rezago en el gasto se registró en el rubro de Inversión, no obstante de la información disponible, destacan por sus rezagos en el ejercicio del gasto: Salud, que de los 119 mil 345.2 mdp que tenía programados para el trimestre, sólo erogó 107 mil 772.9 mdp, lo que implica que no se ejercieron 11 mil 572.4 mdp ;Educación, donde no se ejercieron 8 mil 188.7 mdp, y Ciencia y Tecnología, con un rezago por 2 mil 641.5 mdp con respecto a lo programado.

En Clasificación Administrativa, sí es posible identificar en qué componente del gasto se registró el rezago a nivel de Pp. En el caso del Ramo 12 “Salud” se observa un subejercicio en el Gasto de Inversión por 22.3 mdp en el Pp E023 “Atención a la Salud”, cuyo presupuesto modificado al cierre del trimestre ascendía a 219.5 mdp de los cuales sólo ejerció 197.2 mdp. Por su parte en el Ramo 11 “Educación Pública”, de acuerdo con lo reportado por la SHCP, el total del menor Gasto se registró en el Gasto Corriente. Y en el Ramo 38 “Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología” se registró un subejercicio por 15.2 mdp en el rubro de Inversión, en el Pp U003 “Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas”, pues su presupuesto modificado de Gasto de Inversión para el trimestre era de 139.6 mdp, de los cuales sólo erogó 124.4 mdp.

De manera que, la tendencia decreciente del Gasto de Inversión que se observa desde 2009 se mantiene al cierre de marzo de 2017, e incluso se acentúa, particularmente en los sectores que de acuerdo con la teoría del crecimiento endógeno y a las evidencias empíricas registradas por organismos como la CEPAL, son estratégicos para el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza, a través de la inversión en capital humano, principalmente en Salud y Educación.

## **Consideraciones Finales**

Dado el débil crecimiento económico y la persistente desigualdad social y económica que enfrenta el grueso de la población del país, así como las recomendaciones y observaciones de diversos organismos, nacionales e internacionales, se aprecia como una posibilidad para

promover el crecimiento económico y reducir la pobreza, el revertir la tendencia a la baja del Gasto de Inversión, pues con este comportamiento se está impactando de manera negativa la creación de infraestructura económica y social.

En un contexto de bajos niveles de inversión y crecimiento económico, el impulso a la inversión pública es necesario. Diversos autores<sup>45</sup>, teóricos del crecimiento económico endógeno, han demostrado que las Inversiones Públicas en Infraestructura, Salud, Educación, Ciencia e Innovación, constituyen un gasto productivo, que generalmente complementa y no sustituye a la inversión privada. De hecho, se reconoce que la Inversión Pública en sectores estratégicos puede, al menos indirectamente, incrementar el producto a partir de la interacción con la inversión privada. Para lo cual se sugiere concentrarse en proyectos de alta prioridad y alta rentabilidad en sectores económicos y sociales estratégicos.

Revertir el rezago en los niveles de competitividad del país, ocurrido en los últimos años, implica recuperar y elevar los niveles de inversión pública para la creación de infraestructura. Al respecto, conviene mencionar que, de acuerdo con estudios publicados por la CEPAL<sup>46</sup> se observa que los países que registran un mayor rezago, respecto de los estándares internacionales en infraestructura, son aquellos en los que se ha reducido de manera drástica la Inversión Pública, en aras de incrementar la participación privada en este sector; mientras que los países que han logrado incrementar su tasa de inversión en infraestructura, y por ende su competitividad económica, son aquellos que han mantenido niveles importantes de Inversión Pública y, simultáneamente, han abierto espacios a la inversión privada.

Por supuesto que la recuperación de los niveles de inversión pública debe observar márgenes prudentes en la expansión del gasto público, en congruencia con los principios de finanzas públicas sustentables. En este sentido, deben considerarse las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional<sup>47</sup> ante el eventual incremento de la inversión pública, entre las

---

45 Lucas (1988), Aschauer (1989), Barro (1990), Lin (1994).

46 Rozas, Patricio. *América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura*. Revista CEPAL 101, Agosto 2010, p. 82.

47 Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; y Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Temas de economía No. 40, Fondo Monetario Internacional, 2007, p.6.

que destaca en primer lugar: tomar medidas para proteger la sostenibilidad macroeconómica, particularmente, el aumento de la inversión pública debe limitarse a montos compatibles con un coeficiente moderado de Deuda/PIB, o en disminución en el mediano plazo. Estableciendo cuidadosos procesos de planeación de infraestructura de largo plazo, toda vez que debe considerarse que las nuevas inversiones implican costos recurrentes futuros de operación y mantenimiento.

## Referencias

- Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; y Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Temas de economía No. 40, Fondo Monetario Internacional, 2007.
- CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales Hallazgos, México 2017.
- Gerald Destinobles, Andre. Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno.
- Hernández Mota, José Luis. *Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno*. Economía: 60 teoría y práctica. Nueva Época, número 33, julio-diciembre 2010.
- INEGI, Banco de Información Económica, página Web.
- James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem, Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento, Fondo Monetario Internacional 2006, Serie Folletos.
- OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México. Enero 2017. Visión General
- OCDE, Estudios Económicos de la OCDE México, Enero 2015
- Rozas, Patricio. *América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura*. Revista CEPAL 101, Agosto 2010.
- SHCP, *Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* Enero-Marzo de 2017, Abril 2017.
- SHCP, *Presupuestos de Egresos de la Federación 2009-2017*.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016–2017*.



## **IV. Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**

### **Presentación**

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en su carácter de órgano técnico de apoyo a la H. Cámara de Diputados elaboró el siguiente documento relativo a las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales, titulado “Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”.

En los últimos años se ha observado un deterioro sistemático en las finanzas públicas de algunas entidades federativas, así como en algunos municipios. Lo anterior se ha dado, en parte, como resultado del creciente endeudamiento en el que han incurrido los gobiernos subnacionales. Este aumento del nivel de la deuda pública no representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí es una alerta para algunas entidades federativas y municipios que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro.

Para enfrentar este reto, desde inicios de la actual administración, el Ejecutivo Federal anunció la necesidad de encontrar una solución al creciente endeudamiento de las entidades federativas y los municipios y su intención se reflejó en la Reforma Constitucional respectiva, misma que entró en vigor el 27 de mayo de 2015. Por su parte, la “Ley de Disciplina

Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, reglamentaria de la Carta Magna en estos aspectos, se aprobó el 17 de marzo del 2016 en el Congreso de la Unión y fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de abril del año en curso.

El objetivo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (de aquí en adelante, la “Ley”) es promover finanzas públicas locales sostenibles, a través de reglas de disciplina financiera, el uso responsable de la deuda pública, así como el fortalecimiento de la transparencia, entre otras medidas.

En este contexto, previo a que entre en vigor esta Ley, las entidades federativas y los municipios tendrán que hacer las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a este mandato, así como conocer a fondo el contenido de la legislación. Por ello, se consideró importante realizar el presente estudio que permitirá analizar a profundidad la Ley.

Así, el objetivo que se busca, a través de este trabajo, es identificar y analizar los principales componentes de la Ley, así como las implicaciones que tendrá para las finanzas públicas subnacionales, a través de cinco apartados: en primer lugar, se hace un recuento de los antecedentes y las condiciones que dieron lugar a la Ley; en segundo lugar, se analizan detalladamente todos los componentes y artículos de la nueva legislación en materia de disciplina financiera; en tercer lugar, se analizan los Artículos Transitorios de la Ley y se identifican los retos inmediatos y la temporalidad que enfrentarán los gobiernos locales para implementar la Ley; posteriormente, se presentan las implicaciones que tendrá la entrada en vigor de la Ley y, finalmente, se proponen una serie de recomendaciones en materia de política pública para orientar a las entidades federativas y a los municipios a enfrentar con éxito la implementación y las implicaciones de la Ley.

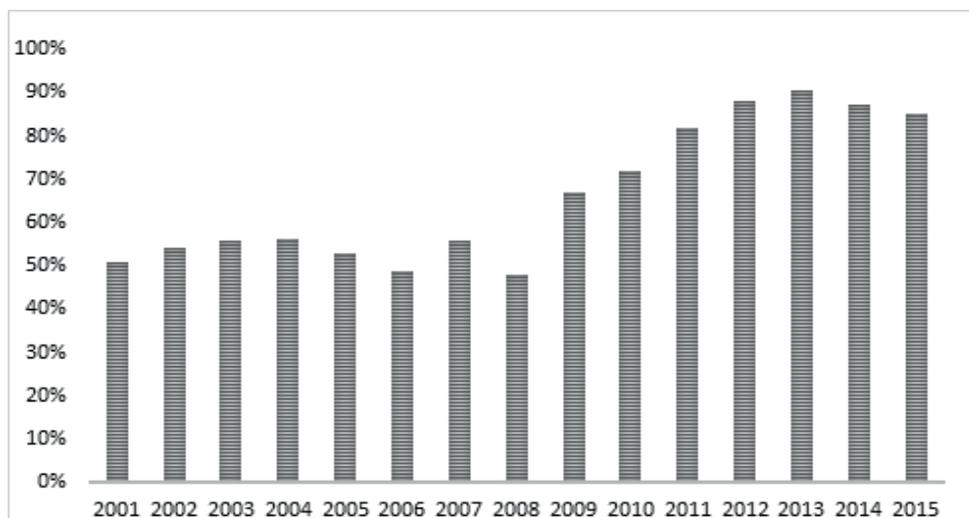
Para la exposición del análisis, el estudio se divide en siete secciones: la primera presenta los antecedentes de la Ley; la segunda expone sus principales componentes; la tercera aborda las modificaciones que se realizaron a otros cuerpos normativos; la cuarta trata sobre la transición en la implementación de la nueva Ley; la quinta aborda las implicaciones

de implementar el nuevo cuerpo normativo; la sexta aborda algunas consideraciones finales y en la séptima se presentan las conclusiones.

## Antecedentes

Mientras que a principios del presente siglo el promedio de deuda de entidades federativas y municipios respecto a participaciones federales era cerca del cincuenta por ciento, a principios del 2016, dicho nivel superó el ochenta por ciento, con un monto de más de 530 mil millones de pesos, equivalente a cerca del tres por ciento del PIB, como se muestra en las Gráficas 1 y 2. Este creciente endeudamiento no representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí es una alerta para algunas entidades federativas y municipios que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro.

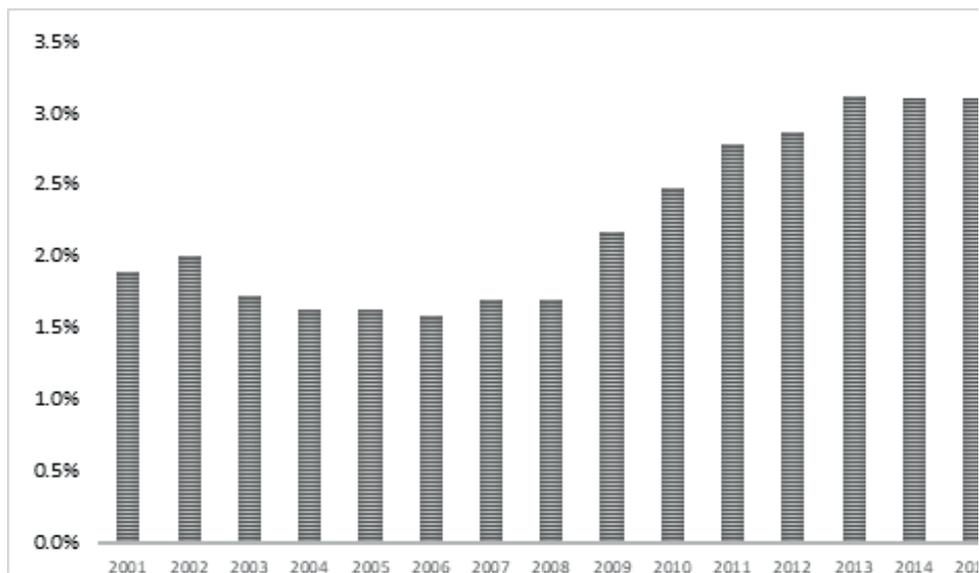
**Gráfica 1**  
**Deuda de las entidades federativas como**  
**proporción de las participaciones federales**  
**(Porcentaje)**



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

**Gráfica 2**  
**Deuda de las entidades federativas como proporción del PIB**

(Porcentaje)



Con base en lo anterior, la actual administración anunció una serie de acciones estratégicas a emprender, entre las cuales se incluyó la búsqueda de una solución al endeudamiento de las entidades federativas y los municipios. Tiempo después, esta acción se cristalizó en el Compromiso No. 68 del Pacto Por México:

- “Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.” (Compromiso 68 del Pacto por México).

La acción propuesta por el Poder Ejecutivo Federal y plasmada en el Pacto por México se tradujo en la Reforma Constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación y en la Ley de Disciplina

Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Ésta última y las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, a Ley General de Deuda Pública y a Ley General de Contabilidad Gubernamental, aprobadas por el Congreso de la Unión el 17 de marzo del 2016 y promulgada por el Ejecutivo Federal el 27 de abril del presente año, tienen como propósito reglamentar la Reforma Constitucional mencionada.

El objetivo principal de la Ley es crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos subnacionales guiarse bajo ciertos criterios que incentivan una gestión responsable que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas locales. El objetivo específico de la legislación es promover finanzas públicas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia a través de cinco componentes principales:

- **Reglas de disciplina hacendaria y financiera:** Estas reglas incentivan finanzas públicas sanas en gobiernos subnacionales mediante principios de responsabilidad hacendaria.
- **Sistema de Alertas:** Este sistema alerta cualquier riesgo ante los endeudamientos de las entidades federativas y los municipios y obliga a cumplir con convenios de responsabilidad hacendaria.
- **Contratación de deuda y obligaciones:** Se garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con fines que tengan beneficios.
- **Deuda Estatal Garantizada:** El Gobierno de la República dará su aval crediticio con el propósito de que los estados y municipios accedan a un financiamiento más barato.
- **Registro Público Único:** El registro sirve para para inscribir y transparentar la los financiamientos y obligaciones.

## Principales Componentes de la Ley

### Objeto y definiciones relevantes

El objeto de la Ley es fijar reglas para la responsabilidad hacendaria y financiera a nivel subnacional; es decir en entidades federativas, municipios y sus respectivos entes públicos (Artículo 1). Las definiciones más relevantes que se tienen que tomar en cuenta y que se estipulan en el Artículo 2 son las siguientes:

- Balance presupuestario: diferencia entre ingresos totales y gastos totales, presupuestados, sin incluir la amortización de deuda.
- Balance presupuestario de recursos disponibles: suma de los ingresos de libre disposición y el financiamiento neto menos los gastos no etiquetados previamente.
- Deuda contingente: cualquier financiamiento o crédito sin garantía asumida por un gobierno subnacional.
- Disciplina financiera: principios y reglas en materia de responsabilidad hacendaria y financiera que promueven una gestión responsable y sostenible de las finanzas públicas, así como incentivan el desarrollo y la estabilidad económica.
- Financiamiento: cualquier operación que constituya un pasivo a cargo de los entes públicos derivada de un crédito.
- Financiamiento neto: diferencia entre el financiamiento y las amortizaciones.
- Gasto corriente: gasto en servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, así como transferencias y subsidios.

- Garantía de pago: respaldo al pago de un financiamiento.
- Ingresos de libre disposición: suma de los ingresos propios locales, participaciones federales, así como los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- Inversión pública productiva: se refiere al gasto por el cual se pretende generar de manera directa o indirecta un beneficio social. La finalidad específica de la Inversión Pública Productiva es la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes públicos; la adquisición de bienes que sirvan para equipar dichos bienes o la compra de bienes que presten un servicio público con un fin específico. Estas últimas condiciones limitan la inversión para equipo médico, de laboratorio, de defensa y maquinaria.
- Refinanciamiento: contratación de uno o varios financiamientos cuyo destino es liquidar total o parcialmente financiamientos previos.
- Techo de financiamiento neto: límite de financiamiento anual que podrá contratar un ente público con fuente de pago los ingresos de libre disposición.

## **Reglas de disciplina financiera de las entidades federativas**

En esta sección se presentan las reglas de disciplina financiera y hacendaria que promueven un balance presupuestario sostenible y reglamentan la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de las entidades federativas, así como limitan el ejercicio del gasto.

En primer lugar, se estipula que las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de las entidades federativas deben cumplir ciertas características que se estipulan en el Artículo 5:

- Ambas iniciativas deben tener sustento en los planes de desarrollo a nivel estatal y nacional.
- Se regirán por objetivos, estrategias e indicadores de desempeño que sean cuantificables.
- Tomarán en cuenta para su elaboración los Criterios Generales de Política Económica que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, la “SHCP”) cuando se propone el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de cada ejercicio fiscal ante la Cámara de Diputados, para que ambas iniciativas tengan concordancia con las finanzas nacionales y con los recursos federalizados no etiquetados que se recibirán durante el ejercicio del gasto siguiente.
- Incluirán la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, tomando en cuenta los montos de deuda contingente.
- Deben incluir los resultados presupuestarios de los últimos cinco años, del ejercicio en cuestión y reportar proyecciones de un periodo de cinco años, en materia presupuestal.
- Debe incluir un estudio de las pensiones de los trabajadores.

También se estipula en el Artículo 6 la regla de oro de balance presupuestario que deben cumplir las entidades federativas y que se define por el concepto de balance presupuestario sostenible de un ente público: los ingresos de libre disposición -que incluye a los ingresos propios, las participaciones federales o estatales, el FEIEF (Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas) y cualquier tipo de ingreso que no esté etiquetado-, más el financiamiento neto deberán ser mayores o iguales a la diferencia entre el gasto no etiquetado y las amortizaciones.

En caso de que se presente un balance negativo, las entidades deberán notificar a la legislatura local las razones que justifican el balance negativo, el monto de recursos necesarios para cubrir el faltante y las acciones y plazo para que se elimine el balance negativo.

Por otro lado, se enumeran diferentes razones que podrían justificar que no se cumpla con el balance presupuestario sostenible y se tenga un balance negativo en materia presupuestaria (Artículo 7):

- Los costos de reconstrucción de desastres o fenómenos naturales pueden hacer que la entidad federativa incurra en un balance negativo en su presupuesto.
- Cuando existan costos mayores al 2% del gasto no etiquetado relacionado a procesos administrativos que generen mayores ingresos locales y que propicien una reducción futura del gasto. En estos casos se tendrá que cuantificar el monto del desbalance, exponer las fuentes para financiarlo y el número de ejercicios fiscales que tardará en sanearse.
- La disminución real en el Producto Interno Bruto (PIB) que ocasione caídas en las Participaciones Federales y que no alcancen a ser compensadas por el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

De acuerdo al Artículo 8, cualquier propuesta para aumentar el gasto del Presupuesto de Egresos estatal debe acompañarse con la iniciativa de ingresos que corresponda o compensarse por la vía del gasto por lo que se entiende que no será procedente ningún pago por concepto que no se comprenda en el Presupuesto de Egresos o este determinado por ley posterior o sustentado por concepto de que en el ejercicio fiscal correspondiente se presenten ingresos excedentes.

También ahora se exige con esta normatividad, a través del Artículo 9, que el Presupuesto de Egresos debe incluir recursos para atender a la población afectada y los daños causados por desastres naturales, así como prevenir su impacto en las finanzas públicas. El monto que se destinará para el rubro anterior y se etiquetará a un fideicomiso público, será determinado por cada entidad y deberá ser al menos el 10% de la aportación realizada para reconstrucción de infraestructura dañada que en promedio se haya hecho en los últimos cinco años. El fideicomiso tendrá como destino pagar obras y acciones de reconstrucción de infraestructura, con apego a las reglas el

Fondo de Desastres Naturales. En caso de que se acumule un monto superior al promedio de recursos ejercidos en reconstrucción de infraestructura dañada en el último lustro, se podrá ejercer para acciones de prevención y mitigación.

Como se mencionó anteriormente, la Ley considera una limitación para el gasto que se ejerce y se limita el crecimiento del gasto en nómina o servicios personales para el ejercicio fiscal del periodo siguiente (Artículo 10):

- El gasto en servicios personales o gasto en nómina podrá crecer en el porcentaje mínimo que resulte del 3% real y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del año siguiente. En caso de que se presente una caída en el PIB real, el crecimiento, en términos reales, del capítulo de servicios personales deberá ser cero.

La excepción para que una entidad federativa tenga que cumplir con la regla anterior es cuando el gasto en servicios personales tenga como propósito el implementar una nueva ley o reforma de carácter federal.

Par el caso de que se contrate un servicio en un esquema de Asociación Público Privada (APP), se debe considerar en el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa correspondiente el gasto necesario para hacer frente a los compromisos de los contratos de este tipo. (Artículo 11)

En el caso de los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), el Artículo 12 establece que su monto no podrá exceder del 2% del ingreso total. Su implementación, como se muestra más adelante en los artículos transitorios, se llevará a cabo de manera escalonada.

Las entidades federativas habrán de llevar un control más estricto en relación al ejercicio y etiquetamiento de gasto por lo que después de aprobar el Presupuesto de Egresos estatal, deberán cumplir con lo siguiente (Artículo 13):

- Sólo podrán comprometer recursos en el Presupuesto de Egresos autorizado cuando haya suficiencia presupuestaria con pre-

via identificación de la fuente de ingresos que se utilizará para ejercer dichos recursos.

- Se podrán ejercer recursos adicionales si hay ingresos excedentes, con la autorización de la secretaría de finanzas, pero tomando en cuenta el artículo que se explica más adelante en el que se estipula que el 50% de los excedentes se tienen que utilizar para cubrir obligaciones financieras previas.
- Para cualquier programa o proyecto de inversión que sea superior a los diez millones de Unidades de Inversión (55 millones de pesos aproximadamente) se requerirá hacer un análisis costo-beneficio.
- En las entidades federativas, deberá de existir un área encargada de los proyectos y que verifique el análisis costo-beneficio.
- Sólo son procedentes los pagos establecidos en el Presupuesto de Egresos y por conceptos devengados y contabilizados, por lo que por ningún motivo podrán ejercerse y autorizarse pagos que no cumplan con esta normatividad.
- La asignación global de gasto aprobado para ejecutarse en nómina o servicios personales en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse en el ejercicio fiscal correspondiente.
- El ahorro que se genere por racionalizar el gasto corriente, así como los ahorros financieros que se generen por concepto de otros rubros deben destinarse a corregir balances presupuestarios negativos y después para programas prioritarios.
- Cada subsidio o transferencia que esté a cargo de las entidades federativas debe analizarse y cuantificarse. De igual forma, tendrá que garantizarse su entrega la entidad correspondiente.

Como se señaló anteriormente, se estipula un artículo específico en el que se regula el destino de los ingresos excedentes de cada entidad federativa (Artículo 14):

- Cuando los ingresos disponibles sean más que los que se presupuestaron, cuando menos el 50% deberá utilizarse para amortizar la deuda, ADEFAS, pasivos y obligaciones, así como para fondos de desastres naturales y pensiones.
- En caso de que existan sobrantes de estos ingresos excedentes, se deberá utilizar dichos recursos para la Inversión Pública Productiva o para un fondo que en el futuro pueda compensar una caída en los ingresos de libre disposición.
- Si la entidad federativa en cuestión se clasifica como entidad con “endeudamiento sostenible”, según el Sistema de Alertas, podrá destinar los ingresos excedentes de libre disposición a los rubros mencionados anteriormente en este artículo, sin restricción alguna.

En el Artículo 15 se establece que por el contrario, en caso de que se tenga un menor ingreso de lo que se haya presupuestado en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos de la entidad federativa, se deberá hacer un ajuste al gasto en el siguiente orden:

- Comunicación social.
- Gasto corriente que no sea un subsidio directo.
- Percepciones extraordinarias de servicios personales.

Otra de las reglas de disciplina financiera que tendrá un impacto favorable es que se obliga a que la secretaría de finanzas de la entidad o la dependencia equivalente a hacer una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley que se presenten, así como del costo de implementar disposiciones administrativas; es decir, todo proyecto de ley debe incluir en el dictamen el impacto presupuestario (Artículo 16).

Finalmente, en la Ley se enfatiza que las entidades federativas tienen que reintegrar a más tardar el quince de enero las transferencias federales etiquetadas que al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior no hayan sido devengadas (Artículo 17).

## **Reglas de disciplina financiera de los municipios**

En esta sección de la Ley se presentan las reglas de disciplina financiera y hacendaria que promueven un balance presupuestario sostenible y reglamentan la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como limitan el ejercicio del gasto a nivel municipal.

En primer lugar, se estipula que las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de los municipios deben cumplir ciertas características que se estipulan en el Artículo 18:

- Ambas iniciativas deben tener sustento en los planes de desarrollo a nivel municipal, estatal y nacional.
- Se registrarán por objetivos, estrategias e indicadores de desempeño que sean cuantificables y medibles.
- Tomarán en cuenta para su elaboración los Criterios Generales de Política Económica que presenta la SHCP cuando propone el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de cada ejercicio fiscal al Congreso de la Unión, para que ambas iniciativas tengan concordancia con las finanzas nacionales y con los recursos federalizados no etiquetados que se recibirán durante el ejercicio del gasto siguiente.
- Incluirán la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas municipales, tomando en cuenta los montos de deuda contingente.
- Deben incluir los resultados presupuestarios de los últimos tres años y del ejercicio fiscal en cuestión.

- Debe incluir un estudio de las pensiones de los trabajadores municipales.
- Incluirán las proyecciones de finanzas públicas (sólo para un año si el municipio tiene menos de 200 mil habitantes).

También, cabe señalar que, como se establece puntualmente en el Artículo 19, el gasto propuesto por el Ayuntamiento del Municipio para el Presupuesto de Egresos, el aprobado y el ejercido deben contribuir al balance presupuestario sostenible: al final del ejercicio fiscal debe ser mayor o igual a cero. Las excepciones para cumplirlo son las del Artículo 7, pero a nivel municipal:

- Los costos de reconstrucción de desastres o fenómenos naturales pueden hacer que el municipio incurra en un balance negativo en su presupuesto.
- Cuando existan costos mayores al 2% del gasto no etiquetado relacionado a procesos administrativos en el Ayuntamiento que generen mayores ingresos locales y que propicien una reducción futura del gasto. En estos casos se tendrá que cuantificar el monto del desbalance, exponer las fuentes para financiarlo y el número de ejercicios fiscales que tardará en sanearse.
- La disminución real en el Producto Interno Bruto (PIB) que ocasione caídas en las Participaciones Federales y que no alcancen a ser compensadas por los recursos de estabilización.

Como se establece para las entidades federativas, pero con un diferente porcentaje, el Artículo 20 limita el porcentaje que los municipios podrán ejercer en Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y en los artículos transitorios se establece la implementación escalonada de esta norma:

- Los recursos para cubrir ADEFAS podrán ser hasta del 2.5% de los ingresos totales municipales.

El Artículo 21 establece que como las entidades federativas, los municipios y entes públicos deben cumplir con los artículos 8, 10, 11, 13, 14, 15 y 17, con excepción del análisis costo beneficio que es sólo para municipios de más de 200,000 habitantes. A continuación se citan textualmente dichos artículos:

**Artículo 8.-** Toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos, determinado por ley posterior o con cargo a Ingresos excedentes. La Entidad Federativa deberá revelar en la cuenta pública y en los informes que periódicamente entreguen a la Legislatura local, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el Gasto etiquetado y no etiquetado.

**Artículo 10.-** En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:

- I. La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:
  - a) El 3 por ciento de crecimiento real, y
  - b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

Se exceptúa del cumplimiento de la presente fracción, el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la Ley respectiva.

- II. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá presentar en una sección específica, las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual comprende:
  - a) Las remuneraciones de los servidores públicos, desglosando las Percepciones ordinarias y extraordinarias, e incluyendo las erogaciones por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y
  - b) Las provisiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Dichas provisiones serán incluidas en un capítulo específico del Presupuesto de Egresos.

**Artículo 11.-** Las Entidades Federativas deberán considerar en sus correspondientes Presupuestos de Egresos, las provisiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de los contratos de Asociación Público-Privada celebrados o por celebrarse durante el siguiente ejercicio fiscal.

Para el caso de Asociaciones Público Privadas con recursos federales, se observará lo dispuesto en el artículo 4, fracción IV, de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

**Artículo 14.-** Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos:

- I. Por lo menos el 50 por ciento para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones, y
- II. En su caso, el remanente para:
  - a) Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, con el fin de que los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente, y
  - b) La creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas podrán destinarse a los rubros mencionados en el presente artículo, sin limitación alguna, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.

**Artículo 15.-** En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del Balance presupuestario y del Balance presupuestario de recursos disponibles, deberá aplicar ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden:

**I. Gastos de comunicación social;**

- II. Gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población, en términos de los dispuesto por el artículo 13, fracción VII de la presente Ley, y
- III. Gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de Percepciones extraordinarias.

En caso de que los ajustes anteriores no sean suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto, siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.

**Artículo 17.-** Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes.

Los reintegros deberán incluir los rendimientos financieros generados.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que las Entidades Federativas han devengado o comprometido las Transferencias federales etiquetadas, en los términos previstos en el artículo 4, fracciones XIV y XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

## Deuda a largo plazo

Uno de los componentes principales y más importantes de esta legislación es la limitación al endeudamiento tanto a largo plazo, como a corto plazo. El Artículo 22 delimita la contratación de deuda en términos generales para los gobiernos subnacionales:

- Los entes no podrán contratar ningún tipo de crédito con instituciones privadas o gubernamentales de otros países, ni con nadie en moneda extranjera.
- Las obligaciones financieras o deuda sólo podrán contratarse cuando se destinen los recursos resultantes a Inversiones Públicas Productivas o a refinanciamiento y reestructura de las obligaciones financieras previas.
- En caso de que sea una Asociación Público-Privada el motivo de la solicitud de deuda podrá ser la contratación de servicios.

Por otro lado, se ponen candados constitucionales a nivel local por lo que la legislatura local tendrá que autorizar la contratación de deuda por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, con previo análisis de la capacidad de pago, el destino y las garantías. Esto no aplica para la Ciudad de México (Artículo 23). Las operaciones de refinanciamiento y reestructura que no requieren de la autorización de la legislatura local tendrán que cumplir lo siguiente:

- Hay una mejor tasa de interés incluyendo todos los costos y utilizando la tasa efectiva.
- No se incrementa el saldo insoluto.
- No se amplía el plazo de vencimiento original.

También cabe resaltar que la autorización del crédito que debe contemplar y publicar la legislatura local debe contener los siguientes conceptos (Artículo 24):

- Monto total del crédito y si está fraccionada la suma.
- Plazo de vencimiento del crédito.
- Destino de los recursos que se solicitarán a una institución financiera
- Garantía de pago.

En la legislación se recalca y enfatiza que cualquier obligación financiera debe ser contratada bajo las mejores condiciones de mercado y la información correspondiente tiene que publicarse en la página de internet del ente público junto con el contrato correspondiente (Artículo 25). De igual forma, el secretario de finanzas o su equivalente deberá confirmar que se contratará la obligación financiera bajo las mejores condiciones de mercado. En el caso de que la entidad federativa o sus entes públicos soliciten un préstamo por un monto mayor o igual a cuarenta millones de Unidades de Inversión (218 millones de pesos aproximadamente) o un Ayuntamiento del Municipio y sus entes públicos un monto mayor o igual a diez millones de Unidades de Inversión (55 millones de pesos aproximadamente), y en ambos casos a un plazo mayor de doce meses, lo que hace que sea obligación de largo plazo (Artículo 26):

- Se deberá realizar un proceso competitivo con al menos cinco instituciones financieras bancarias y se deberán recibir al menos dos propuestas en firme con la aprobación de los órganos internos de las respectivas instituciones financieras que deberán incluir costos y términos.
- Las ofertas deberán compararse bajo una metodología que obtenga una tasa efectiva comparable, bajo los lineamientos que emita la SHCP.
- La solicitud debe ser igual en monto, plazo, amortizaciones y garantía de pago. En ofertas deben de presentar todos los términos, así como la garantía de pago.

- En caso de fraccionar el financiamiento se debe de considerar la suma total de las fracciones.
- Cuando el financiamiento solicitado sea menor a los rangos establecidos para las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de ambos, se deberá solicitar el financiamiento a cuando menos dos instituciones financieras y obtener, por lo menos, una oferta y hacer las comparaciones con una tasa efectiva de comparación.

Para el caso de cualquier esquema de Asociación Público Privada (APP) y las obligaciones que surjan de un compromiso de este tipo, los gobiernos subnacionales se sujetarán a lo previsto en los artículos anteriores; es decir, tendrán que contratar el servicio por el esquema APP bajo las mejores condiciones de mercado, después de comparar las diferentes ofertas (Artículo 27).

Por otro lado, conforme al Artículo 28, en el caso de elegir deuda bursátil como mecanismo de financiamiento, se tendrá que justificar la conveniencia de dicho esquema ante la opción de la deuda tradicional, además de que se deberán publicar la totalidad de los costos derivados de la emisión y colocación de la deuda, conforme a los lineamientos que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Finalmente, en caso de que se excedan los cien millones de Unidades de Inversión (545 millones de pesos aproximadamente), el proceso se realizará de manera competitiva bajo una licitación pública en la que las propuestas se presenten de manera simultánea en un tiempo y lugar establecido y se den a conocer en un plazo no mayor a dos días hábiles después del vencimiento del plazo, lo anterior no aplicará para la deuda proveniente del mercado bursátil (Artículo 29).

## **Deuda a corto plazo**

Este tipo de deuda se refiere a las obligaciones financieras y compromisos crediticios que tengan una temporalidad menor a doce meses de venci-

miento. En el Artículo 30, se establece que la permisibilidad de contratar deuda a corto plazo será únicamente para hacer frente a la falta de liquidez temporal y tener un gasto público ágil. Por lo anterior, los municipios y las entidades federativas pueden contratar obligaciones de corto plazo, sin la autorización del Congreso local, bajo ciertas características:

- Si las obligaciones financieras representen menos del 6% de los ingresos totales, aprobados en su respectiva Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto.
- Si se liquidará la obligación financiera al menos tres meses antes de que acabe el periodo constitucional de la Administración contratante. Durante esos últimos tres meses no se podrá incurrir en más compromisos crediticios de financiamiento.
- Como se estipula más adelante se tendrá forzosamente que hacer la documentación en el Registro Público Único.

Como se mencionó en el artículo anterior, en el Artículo 31, se vuelve a reiterar que los recursos de la deuda a corto plazo deben ser destinados exclusivamente para necesidades de liquidez temporal y se deberá transparentar toda la información correspondiente y calcular la tasa efectiva.

Finalmente, se pone como norma que la deuda de corto plazo no podrá ser objeto de un refinanciamiento o reestructura a un plazo mayor de un año, con la única excepción extraordinaria de que tenga como objeto que el monto resultante sea ejercido en Inversión Pública Productiva (Artículo 32).

## **Deuda de la Ciudad de México**

Se adiciona un capítulo para establecer condiciones para la contratación de la deuda por parte del Gobierno de la Ciudad de México y sus entes, a través de un solo artículo en la legislación (Artículo 33). A continuación se resumen las condicionantes de las obligaciones financieras de la Ciudad de México:

- La contratación de deuda tiene que estar apegada a lo aprobado por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación.
- Las obras que se financien con crédito tienen que producir un incremento en los ingresos públicos, contemplarse en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, apegarse a la normatividad legal aplicable y contar con registro en la Unidad de Inversión de la SHCP.
- El financiamiento que se obtenga se tendrá que contratar bajo las mejores condiciones de mercado, como se estipula en esta legislación.
- El ejercicio de los recursos provenientes de las obligaciones financieras tendrá que hacerse conforme las obras y proyectos avancen.
- El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México será el responsable de cumplir con la reglamentación de la SHCP y tendrá que dar un informe trimestralmente al Congreso de la Unión sobre la situación de deuda y el ejercicio de la misma, así como enviar máximo el último día del mes de marzo de cada año el programa para la colocación de la deuda pública del ejercicio fiscal correspondiente.
- El informe del Jefe de Gobierno debe incluir al menos:
  - ❖ Evolución de la deuda.
  - ❖ Perfil de vencimiento del crédito.
  - ❖ Programa de colocación de la deuda.
  - ❖ Proyectos que utilicen los recursos provenientes del financiamiento.
  - ❖ Total de acreedores.
  - ❖ Costo del servicio de deuda: intereses y amortizaciones.
  - ❖ Refinanciamiento.
  - ❖ Línea de crédito contingente.

## Deuda Estatal Garantizada

Bajo esta nueva legislación, el Gobierno Federal tendrá la facultad de conceder la garantía y el aval federal a la deuda pública de los estados y municipios, lo que se denomina: Deuda Estatal Garantizada. Para lo anterior los entes deberán suscribir un convenio que incluye reglas de disciplina financiera y restricciones al endeudamiento que tienen como propósito mejorar las finanzas públicas. También, se establece que se afectarán participaciones federales suficientes para hacer cumplir con la garantía del crédito (Artículo 34).

El monto global para todos los estados y municipios de este tipo de deuda se limita al 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) y este podrá ser diferente cuando el cambio de un año a otro del PIB nominal sea negativo y se usará el resultado al cierre del ejercicio fiscal anterior (Artículo 35). El límite de Deuda Estatal Garantizada por entidad federativa y municipio será de hasta el total de los ingresos de libre disposición, pero se implementará de manera escalonada:

- En el primer año se respaldará un cuarto del total de los ingresos disponibles.
- En el segundo año se respaldará la mitad del total de los ingresos disponibles.
- En el tercer año se respaldarán tres cuartas partes de los ingresos disponibles.
- A partir del cuarto año se podrá garantizar hasta el total de los ingresos disponibles.

La autorización para la formalización de convenios debe ser emitida por el Poder Legislativo local y, en su caso, los Ayuntamientos. Así como todos los convenios deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que la entidad federativa incluya a los municipios en los convenios, se deberá tener el aval del estado y firmar un convenio con el Gobierno Federal respecto a los municipios (Artículo 36). También, los convenios que

se firmen deben incluir al menos: el límite de endeudamiento y los objetivos en materia de finanzas públicas (Artículo 37).

El Congreso de la Unión participará a través de una Comisión Bicameral que se constituirá por cuatro senadores y cuatro diputados que pertenezcan a la Comisión de Hacienda, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores. La presidencia se rotará anualmente entre los dos órganos legislativos. Esta Comisión participará para que los estados que tengan un nivel de “endeudamiento elevado”, según el nuevo Sistema de Alertas, realicen un convenio con la Federación que se entregue a la Comisión Bicameral para su análisis (Artículo 38).

Todos los convenios que se entreguen a la Comisión Bicameral descrita anteriormente deberán ser entregados sin exceder los diez días hábiles posteriores a su formalización (Artículo 39).

La SHCP tendrá la obligación por ley de revisar cada cierto tiempo el cumplimiento de los convenios suscritos y las entidades federativas realizarán la revisión del cumplimiento de los convenios con los municipios y los resultados se publicarán en medios electrónicos (Artículo 40).

En el Artículo 41 se establecen las sanciones al incumplimiento del contrato: si alguna entidad federativa o municipio incumple el convenio no podrá acceder a la garantía federal y según el grado de incumplimiento deberá pagar a la Federación el costo asociado por la Deuda Estatal Garantizada, así como acelerar los pagos del financiamiento. La SHCP podrá dar por terminado el convenio por incumplimiento, notificando al estado o municipio y ordenando la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El Gobierno Federal dará un informe al Congreso de la Unión de la Deuda Estatal Garantizada otorgada o finiquitada, a través del informe trimestral, así como enviará a la Comisión Bicameral el resultado de las evaluaciones de los convenios (Artículo 42).

## Sistema de Alertas

Otro de los componentes fundamentales de la nueva legislación es el Sistema de Alertas: la SHCP hará una evaluación de la deuda inscrita en el Registro Público Único de los entes públicos, de acuerdo a su nivel de endeudamiento. En el caso de las APP se realizará utilizando las erogaciones por cubrir (Artículo 43). Para poder medir el nivel de endeudamiento de cada Ente Público, el Artículo 44 establece tres indicadores de endeudamiento:

- Indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposición: entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenible es la deuda.
- Indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición para medir la capacidad de pago, también se incluirán amortizaciones, intereses, anualidades y costos.
- Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales.

La definición específica de cada indicador y sus características se establecerán en el reglamento que emita la SHCP, en caso de que se modifiquen, y las reglas tendrán seis meses naturales para entrar en vigor. También podrán incluir otro indicador relevante sin que tenga incidencia en la clasificación.

Utilizando los indicadores que se explican anteriormente, se clasificará a los entes públicos de acuerdo a la siguiente clasificación (Artículo 45) y que tendrán un distinto techo de financiamiento neto anual (Artículo 46):

- Endeudamiento estable: Se podrá tomar financiamiento hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), más los recursos que no están previamente etiquetados).

- Endeudamiento en observación: Se podrá tomar financiamiento hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.
- Endeudamiento elevado: No tendrá techo de financiamiento neto.

En caso de que un ente público, con excepción de las entidades federativas y los municipios, se ubique con un nivel de endeudamiento elevado, deberá firmar un Convenio con la entidad federativa o el municipio para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria (Artículo 47).

Finalmente en el Artículo 48 se estipula que en materia de transparencia, el Sistema de Alertas y toda su información se publicará en la página oficial de internet de la SHCP de manera permanente y se actualizará cada tres meses.

## **Registro Público Único**

La Ley contempla como otro de sus pilares fundamentales un registro de todo tipo de obligaciones a cargo de la SHCP (Artículo 49):

- Se deberá registrar la totalidad de los financiamientos y obligaciones de los entes públicos en un Registro Público Único a cargo de la SHCP para tener la información completa sobre compromisos financieros que se contraigan: Asociaciones Público-Privadas, arrendamientos, factoraje, crédito, emisiones bursátiles, etc. Las garantías deben indicar la obligación principal o subyacente.

Una de las características del Registro Público Único es que para inscribir, modificar o cancelar un registro, tendrán que hacerlo de acuerdo al reglamento correspondiente, a través de medios electrónicos (Artículo 50).

Para inscribir cualquier tipo de obligaciones financieras se debe cumplir lo previsto en el Artículo 51:

- Las obligaciones deben cumplir la normatividad establecida previamente en esta Ley.

- En caso de usar como garantía participaciones o aportaciones se debe cumplir con la Ley de Coordinación Fiscal.
- La Deuda Estatal Garantizada también debe de inscribirse en el Registro.
- Se deben registrar empréstitos de la entidad federativa o municipio que corresponda.
- Los entes deben cumplir con la entrega de información para lo establecido en el Sistema de Alertas.
- En emisión de valores es suficiente con presentar evidencia de dichos valores.
- Se registran obligaciones municipales sin importar si tienen garantía por parte de la entidad federativa a la que corresponden.
- Los entes públicos también deben cumplir con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- El financiamiento que se utiliza para el refinanciamiento sólo podrán finiquitar financiamientos registrados.
- Cumplir los demás requisitos establecidos en el reglamento que emitirá la SHCP a más tardar 180 días naturales después de que entre en vigor la Ley.

En el Artículo 52 se estipula que, para llevar a cabo la inscripción de las Asociaciones Público Privadas (APP) en el Registro Único, los entes públicos deberán presentar lo siguiente:

- El monto de la inversión.
- El pago mensual del servicio.
- El plazo del contrato.

Por otra parte, para disponer de un financiamiento u obligación se deberá contar con el registro, salvo si se trata de obligaciones a corto plazo, que tendrán máximo un mes para inscribirse después de la contratación por parte del ente (Artículo 53).

Respecto a la eliminación de un registro, para cancelar una inscripción se tendrá que presentar la documentación que muestre el finiquito de la obligación correspondiente ante la SHCP, como se establece en el Artículo 54.

La SHCP podrá solicitar a las instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), los datos y la información correspondiente de las obligaciones financieras para conciliar información (Artículo 55).

El Registro Público Único se publicará en la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y tendrá una actualización diaria. Las publicaciones tendrán que contener: deudor, acreedor, monto, plazos, tasa de interés, garantía, fecha de inscripción o modificación y tasa efectiva. La SHCP hará reportes de la información contenida en el Registro y los publicará en su página de internet con una actualización cada tres meses (Artículo 56).

Finalmente en este último artículo (Artículo 57) relacionado al Registro Público Único, se contempla que para que se actualice la información, las entidades deben enviar trimestralmente a la SHCP la información que corresponda a cada financiamiento.

## **Transparencia y rendición de cuentas**

Con fundamento en el Artículo 58, los Entes Públicos quedan sujetos a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para presentar la información financiera en su Cuenta Pública, periódicamente. Esto sin perjuicio de otras obligaciones de información establecidas en diferentes normatividades, como la que se analiza en esta investigación.

De igual forma, en el Artículo 59 se estipula que los entes tienen la obligación de brindar toda la información financiera que solicite la SHCP para

el cumplimiento de esta legislación. Finalmente, se contempla una fiscalización sobre el cumplimiento de toda la normatividad que se fija en esta legislación y que corresponderá a las entidades locales de fiscalización, así como a la Auditoría Superior de la Federación (Artículo 60).

## Sanciones

En la Ley no sólo se toman en cuenta disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuenta, sino también se establecen normas en materia de sanciones para el incumplimiento de esta Ley:

- El incumplimiento de esta Ley se sancionará conforme a lo establecido en la legislación en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos (Artículo 61).
- En caso de que una persona física o moral cause un daño cuantificable en las haciendas locales, deberán pagar la indemnización que corresponda. La responsabilidad se dará por acción u omisión (Artículo 62).
- Las sanciones por incumplir esta Ley se fijarán en cantidades monetarias (Artículo 63).
- Los funcionarios de gobiernos subnacionales informarán a la autoridad cuando el infringir la Ley implique una sanción penal también (Artículo 64).
- Las sanciones al incumplimiento de esta Ley son independientes de las de carácter político, penal, administrativa o civil (Artículo 65).

### III. Modificaciones a otras legislaciones

Junto con la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios, se plantearon modificaciones a dos leyes para cristalizar y acrecentar los efectos positivos que traerá la implementación de esta legislación.

En primer lugar, se hacen dos modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en el Artículo 9 y en el Artículo 10-A:

- **Artículo 9:** Se modifica para que las participaciones de las entidades federativas y municipios tengan la obligación de estar inscritas en el Registro Público Único.
- **Artículo 10-A:** Se adiciona la fracción V que acota los conceptos de las fracciones anteriores para actividades o servicios en materia eléctrica, hidrocarburos y telecomunicaciones.

También, en segundo lugar, se modifica la Ley General de Deuda Pública para llamarse ahora Ley Federal de Deuda Pública y se derogan los artículos 30, 31 y 32, mismos que ya no tienen sentido bajo la existencia de la nueva Ley. Finalmente, dentro de esta Ley, se hacen varias modificaciones:

- **Artículo 4:** Se adiciona una fracción al artículo para el otorgamiento del aval federal a la deuda subnacional.
- **Artículo 12:** Se modifica para que los montos de deuda que apruebe el Congreso sean la base para contratar crédito para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Artículo 13:** Se cambia para que la SHCP autorice los financiamientos de las entidades del sector público.
- **Artículo 19:** Se acota la autorización del financiamiento por parte de la SChP para ciertas entidades.

#### IV. Transición

La transición es el periodo entre la publicación y la entrada en vigor de la Ley y la implementación de los procesos normativos y administrativos correspondientes para cumplir con lo estipulado en la legislación. En esta sección se explican los Artículos Transitorios de la Ley y los retos que representa su cumplimiento para los gobiernos subnacionales.

Como ya se ha señalado, la Ley se aprobó en diciembre del 2015 en la Cámara de los Diputados y el 15 de marzo del 2016 en el Senado de la República con modificaciones por lo que el Dictamen se regresó a la Cámara de Diputados, se aprobó el 17 marzo del 2016 y fue promulgada y publicada por el Ejecutivo Federal el 27 de abril del año en curso, entrando en vigor al día siguiente de su publicación (Artículo Primero Transitorio), con excepción de lo estipulado en los demás Artículos Transitorios. De igual forma, se deroga toda la normatividad que se pueda oponer a la Ley en cuestión (Artículo Segundo Transitorio).

La norma más importante que establecen los Transitorios y que deben de tomar en cuenta las entidades Federativas y los municipios, se establece en el Artículo Tercero Transitorio:

- Los gobiernos subnacionales deben modificar el marco normativo necesario para cumplir con el decreto, a más tardar 180 días después de su publicación.

Lo anterior implica que a partir del mes de abril del 2016, tendrán hasta octubre del 2016 para hacer las modificaciones normativas y administrativas correspondientes para que se implemente la legislación, a excepción de lo estipulado en los demás Artículos Transitorios que permite a ciertas normas una implementación escalonada.

Por otro lado, el Artículo Cuarto Transitorio establece que las reglas de balance presupuestario sostenible y de disciplina hacendaria de las entidades federativas entrarán en vigor en el ejercicio fiscal 2017, por lo que los gobiernos estatales tendrán aproximadamente siete meses para su implementación, aunque muchas requieren de una planeación previa como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ya que se elaboran meses antes de que empiece el año fiscal. También, habrá excepciones para esta norma:

- La aportación al fideicomiso para desastres naturales de las entidades federativas que se estipula en la legislación se hará de forma escalonada y creciente (Artículo Quinto Transitorio):

- La aportación será del 2.5% en el 2017.
- La aportación será del 5% en el 2018.
- La aportación será del 7.5% en el 2019.
- A partir del 2020 la aportación será del 10%.
- La limitación del crecimiento en servicios personales entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2018 y específicamente, el relacionado a seguridad y salud hasta el 2020. (Artículo Sexto Transitorio). Esto implica que las entidades federativas tendrán que hacer planeación para contener el crecimiento del gasto en nómina desde el 2017 para que sea efectivo durante el ejercicio fiscal del 2018.
- El porcentaje de limitación para ejercer el gasto en Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) para entidades federativas será de forma decreciente y escalonada (Artículo Séptimo Transitorio):
  - ❖ El límite será del 5% de los ingresos totales durante 2017.
  - ❖ El límite será del 4% de los ingresos totales durante 2018.
  - ❖ El límite será del 3% de los ingresos totales durante 2019.
  - ❖ El límite será del 2% de los ingresos totales a partir del 2020.
- El registro de proyectos y el área encargada de cada entidad federativa tendrá que entrar en operación el 1 de enero del 2018 (Artículo Octavo Transitorio). Lo anterior implica que desde el 2017 se deben dar las adecuaciones en la entidad federativa correspondiente para crear un área encargada de los proyectos de inversión y de la evaluación, así como la planeación para que cuente con recursos para operar a partir del primer día del 2018.

- La erogación de ingresos excedentes estipulada en la Ley podrá destinarse a reducir el balance presupuestario negativo de ejercicios fiscales anteriores del 2016 al 2022 (Artículo Noveno Transitorio).

Para el caso de los Municipios, el Artículo Décimo Transitorio establece que las reglas de equilibrio presupuestal y responsabilidad hacendaria, que se explicaron anteriormente en este documento, entrarán en vigor en el ejercicio fiscal 2018, por lo que los gobiernos municipales tendrán aproximadamente veinte meses para su implementación, aunque muchas requieren de una planeación previa como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos municipales que presentarán para el ejercicio fiscal 2018 porque se elaboran meses antes de empiece el año fiscal. También, habrá excepciones para esta norma:

- El porcentaje de limitación para ejercer el gasto en Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) para municipios será de forma decreciente y escalonada (Artículo Décimo Primero Transitorio):
  - ❖ El límite será del 5.5% de los ingresos totales durante 2018.
  - ❖ El límite será del 4.5% de los ingresos totales durante 2019.
  - ❖ El límite será del 3.5% de los ingresos totales durante 2020.
  - ❖ El límite será del 2.5% de los ingresos totales a partir del 2021.

También se establecen normas en los Artículos Transitorios que aplican para instancias diferentes a los gobiernos subnacionales, quienes tendrán que hacer las modificaciones normativas, administrativas y presupuestarias correspondientes para cumplir en tiempo y forma con las diferentes disposiciones:

- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) publicará la información correspondiente a las obligaciones financieras que le corresponden a más tardar 180 días naturales después de la entrada en vigor del decreto (Artículo Décimo Segundo Transitorio). Esto implica que la CNBV tendrá aproximadamente hasta octubre para publicar la información correspondiente.
- La Federación no dará el aval federal a las obligaciones asumidas entre el 1 de enero del 2015 y el día que se celebre el convenio referido en la legislación, salvo que sea deuda contraída antes del 2015 para refinanciar o reestructurar deuda (Artículo Décimo Tercero Transitorio). Esta implicación acota la Deuda Estatal Garantizada para los gobiernos subnacionales que busquen el aval federal.
- El aval federal podrá otorgarse 90 días después de la entrada en vigor del decreto, cumpliendo con la transparencia de información y condicionado a que estén al corriente en las obligaciones financieras. En lo que entra en vigor el Sistema de Alertas, los convenios de Deuda Estatal Garantizada deben remitirse a la Comisión Bicameral para su análisis y opinión (Artículo Décimo Cuarto Transitorio). Esta disposición permitirá que aproximadamente a finales de febrero del 2017 puedan otorgarse los primeros avales a los créditos que soliciten las entidades federativas y los municipios.
- El Sistema de Alertas entrará en vigor a más tardar el 1 de abril del 2017 y el reglamento tendrá que publicarse máximo seis meses naturales después de la entrada en vigor (Artículo Décimo Quinto Transitorio). Esta norma obliga a la SHCP a publicar aproximadamente en octubre el reglamento con los indicadores y las características específicas por las que se regirá el Sistema de Alertas, así como implementarlo a más tardar el 1 de abril del 2017.

De igual forma se establecen más disposiciones que tendrán que cumplir los entes públicos después de la publicación y entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios:

- Los entes públicos que cuando entre la Ley en vigor tengan un endeudamiento elevado conforme a la evaluación inicial del Sistema de Alertas podrán establecer un diferente techo de financiamiento (Artículo Décimo Sexto Transitorio).
- Los recursos provenientes del Programa Escuelas al CIEN quedan exentos del reintegro a la Federación (Artículo Décimo Séptimo Transitorio).
- 

El Registro Público Único entrará en vigor a más tardar el 1 de abril del 2017 y el reglamento deberá publicarse máximo 6 meses después de la entrada en vigor (Artículo Décimo Octavo Transitorio). Esta norma obliga a la SHCP a publicar aproximadamente en octubre el reglamento del Registro a su cargo, así como implementarlo a más tardar el 1 de abril del 2017. También, para este rubro se establece lo siguiente:

- Las obligaciones respecto al Registro se aplicarán hasta la entrada en vigor del Registro (Artículo Décimo Noveno Transitorio).

De igual forma en los Artículos Transitorios se establece que el Consejo Nacional de Armonización Contable tendrá que emitir en 6 meses las normas necesarias para identificar el gasto realizado con ingresos de libre disposición, transferencias y deuda (Artículo Vigésimo Transitorio).

Finalmente en el último Artículo Transitorio (Artículo Vigésimo Primero Transitorio) se establece que para cualquier referencia a la Ley General de Deuda pública ahora se debe mencionar con el nuevo nombre “Ley Federal de Deuda Pública”. Esto desde la entrada en vigor de la legislación.

## V. Implicaciones

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios tendrá diferentes implicaciones cuando se lleve a cabo la ejecución de la nueva legislación, como la necesidad de llevar a cabo, en las entidades federativas y en los municipios, un proceso integral y completo de planeación financiera para poder cumplir con la Ley. Las implicaciones específicas más importantes de la legislación en los gobiernos subnacionales son la necesidad de crear una nueva política de ingresos, gasto y deuda para poder cumplir con las normas emanadas de la Ley referida.

### V.1 Planeación hacendaria de los gobiernos subnacionales

En primer lugar, los gobiernos subnacionales tendrán que hacer la planeación necesaria para cumplir en tiempo y forma, como se estipula en la sección anterior, con las disposiciones de disciplina financiera y hacendaria que tendrán que implementar, la mayoría de las cuales entran en vigor para el ejercicio fiscal 2017 para el caso de las entidades federativas y para el ejercicio fiscal 2018 para el caso de los municipios. Las secretarías de finanzas locales o sus equivalentes tendrán que llevar a cabo las políticas hacendarias necesarias, tanto en ingresos como en egresos, y hacer la planeación correspondiente para cumplir con lo siguiente:

- Obtener un balance presupuestario sostenible para el ente público a partir de una política ingresos y gasto que permita que los ingresos de libre disposición junto con el financiamiento neto no superen al gasto no etiquetado y a las amortizaciones, con excepción de cuando existan desastres naturales, proceso administrativos para la implementación de alguna ley o cuando haya una disminución del PIB.
- Generar la capacidad analítica y técnica para poder cumplir con los requisitos cuantitativos que se requerirán para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, tomando en cuenta los planes de desarrollo, objetivos e indicadores

de desempeño, los Criterios Generales de la SHCP, así como los indicadores financieros presupuestales históricos y la proyección de los futuros.

- Ejercer una política de gasto con planeación desde la entrada en vigor de la Ley para no ejercer gasto que no se contemple en el presupuesto, así como para contener el crecimiento del gasto en servicios personales en los límites y tiempos señalados en el capítulo anterior.
- Contemplar una reserva mínima para desastres naturales en el presupuesto de cada año, conforme a la implementación escalonada que la Ley señala.
- Crear un área encargada y especializada en los proyectos estratégicos para llevar a cabo los análisis y las evaluaciones de los proyectos que se planean realizar. Esta acción también deberá contemplar el gasto en la nueva área en el presupuesto.
- Generar una estrategia para el gasto en Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFAS) para no exceder los límites que la Ley establece.

## V.2 Política de deuda

En el caso de la política de deuda que deberán llevar a cabo las entidades federativas y los municipios, deberán tomar en cuenta todas las disposiciones de la Ley para la nueva contratación de financiamientos que tiene como premisa más importante el hacer la contratación a través de un proceso competitivo y transparente.

De igual forma la Ley implica para los gobiernos subnacionales que tendrán que tener la capacidad analítica y técnica para registrar todas las obligaciones financieras en el Registro Público Único. Por otro lado, así como tener en cuenta que se tendrán que cumplir con los convenios financieros que se hagan con la SHCP, que probablemente serán planes de ajuste, para poder acceder a la Deuda Estatal Garantizada y adquirir

financiamientos de menor costo. De igual forma, el Sistema de Alertas dará la pauta que la política de deuda deberá seguir porque limita el techo de financiamiento anual al que podrán acceder los gobiernos subnacionales de acuerdo a su clasificación:

- **Endeudamiento estable:** Se podrá tomar financiamiento hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el FEIEF, más los recursos que no están previamente etiquetados).
- **Endeudamiento en observación:** Se podrá tomar financiamiento hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.
- **Endeudamiento elevado:** No tendrá techo de financiamiento.

El Sistema de Alertas, como se mencionó anteriormente, tomará los indicadores de deuda respecto a los ingresos de libre disposición, de nivel de apalancamiento, del servicio de la deuda, así como de los proveedores para clasificar a los entes públicos de acuerdo a la clasificación que limitará el techo de financiamiento. Por lo anterior, para poder tener una política de deuda más holgada y que permita mayor acceso al crédito, los entes tendrán que tener indicadores más sanos de endeudamiento, lo que implica que deberán de endeudarse lo menos posible así como tener los créditos más baratos. La SHCP publicará un reglamento para definir específicamente los indicadores que se tomarán como base para hacer la clasificación, pero ya se tiene una clasificación preliminar para el caso de las entidades federativas que limitaría el financiamiento de la siguiente forma y se presenta en la Tabla 1.

**Tabla 1: Clasificación preliminar de las entidades federativas de acuerdo al Sistema de Alertas**

<p><b>Endeudamiento sostenible= techo de financiamiento máximo del 15% de los Ingresos de Libre Disposición</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Aguascalientes</li> <li>❖ Campeche</li> <li>❖ Colima</li> <li>❖ Durango</li> <li>❖ Guanajuato</li> <li>❖ Guerrero</li> <li>❖ Jalisco</li> <li>❖ Estado de México</li> <li>❖ Puebla</li> <li>❖ Querétaro</li> <li>❖ San Luis Potosí</li> <li>❖ Sinaloa</li> <li>❖ Tabasco</li> <li>❖ Tamaulipas</li> <li>❖ Tlaxcala</li> <li>❖ Yucatán</li> </ul>
<p><b>Endeudamiento en observación= techo de financiamiento máximo del 5% de los Ingresos de Libre Disposición</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Baja California</li> <li>❖ Baja California Sur</li> <li>❖ Chiapas</li> <li>❖ Ciudad de México</li> <li>❖ Hidalgo</li> <li>❖ Michoacán</li> <li>❖ Morelos</li> <li>❖ Oaxaca</li> <li>❖ Veracruz</li> </ul>
<p><b>Endeudamiento elevado= sin techo de financiamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Coahuila</li> <li>❖ Chihuahua</li> <li>❖ Nayarit</li> <li>❖ Nuevo León</li> <li>❖ Quintana Roo</li> <li>❖ Sonora</li> <li>❖ Zacatecas</li> </ul>

Fuente: SHCP.

## Consideraciones Finales

A continuación se presentan algunas consideraciones en relación a la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Para ello se plantean en primer lugar cuestiones de carácter general y en segundo lugar cuestiones específicas en materia de política de ingreso, gasto y aprovechamiento de fuentes alternativas de financiamiento para los proyectos de inversión.

## Consideraciones generales

Para una implementación más rápida y sencilla de las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los gobiernos subnacionales podrían considerar lo siguiente:

- **Talleres de difusión de la legislación:** Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios podrán llevar a cabo talleres en los que se expliquen a profundidad las nuevas disposiciones de la Ley a los funcionarios públicos locales. Las áreas que podrían sacar el mayor provecho de los talleres son las siguientes:
  - ❖ Jurídica
  - ❖ Tesorería/ finanzas
  - ❖ Administración
  - ❖ Obra pública
  
- **Consejo Técnico para la implementación de la legislación en materia de disciplina financiera:** Es conveniente la creación de un Consejo, tanto a nivel municipal como estatal, que se encargue de la planeación, ejecución y supervisión de las normas que tendrán que cumplir los municipios y las entidades federativas para cumplir con la nueva Ley. Se podrían llevar a cabo reuniones periódicas en las que se evalúen los avances de la implementación de la legislación.

- **Convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:** En virtud de lo que se estipula en el Artículo 34 de la Ley, para poder contar con el aval federal de la deuda y conseguir un menor costo del crédito, los entes tendrán que suscribir convenios con la SHCP. Los convenios propondrán medidas de ajuste al gasto, aumento de los ingresos propios para las entidades federativas y municipios con problemas financieros, así como la consolidación de las medidas de disciplina financiera en los gobiernos subnacionales que tengan indicadores sanos en las finanzas públicas.

## Consideraciones Específicas

### Consideraciones en materia de política de ingresos

En el ámbito de la política de ingresos podría fortalecerse la recaudación de los ingresos propios de las entidades federativas y los municipios que tienen un nivel alto de deuda, pues la baja recaudación que tienen es una de las razones más importantes por las que han incurrido en un mayor endeudamiento en los últimos años a nivel. Los gobiernos subnacionales que cuentan con un nivel considerable de ingresos propios podrían optar por su consolidación. Algunas medidas que podrían elevar los ingresos propios son las siguientes:

- **Modernización catastral:** Esto se puede lograr a través de la actualización de las bases catastrales, de la bancarización del proceso y cobranza, así como de una eficiente estrategia de cobro para mejorar los ingresos por concepto de impuesto predial. De igual forma, se pueden explorar los programas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), así como de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que tienen programas para modernizar los sistemas catastrales de los gobiernos subnacionales.
- **Eficiencia recaudatoria:** Se considera necesario evaluar la posibilidad de modificar la Ley de Coordinación Fiscal para incentivar una mejora en la recaudación de las entidades federativas

y los municipios, así como delimitar la competencia de facultades a nivel local a fin de fortalecer la recaudación propia y robustecer las facultades municipales en materia de servicios públicos.

- **Impuesto a la tenencia vehicular:** Se podría reconsiderar el subsidio que se otorga al impuesto a la tenencia vehicular o proponer una legislación federal para evitar el costo a las entidades federativas de obligar a pagar en su totalidad el impuesto a la tenencia vehicular y eliminar los subsidios que se otorgan y de esta forma mejorar la recaudación y aumentar los ingresos propios.

## Consideraciones en materia de política de gasto

En el ámbito de la política de gasto se podría considerar reducir el gasto en las entidades federativas y los municipios que presentan anualmente un déficit de recursos y que se financian por medio del endeudamiento, así como consolidar el gasto eficiente que hacen las entidades federativas con una radiografía saludable de sus finanzas públicas. Para lograr un menor gasto que sea más eficiente podría considerarse lo siguiente:

- **Reducción y ordenamiento del gasto corriente:** El rubro en el que más gasto se ejerce por parte de las entidades federativas y los municipios es el gasto corriente que engloba el gasto en servicios personales, servicios generales, así como materiales y suministros, por lo que es importante evaluar las funciones en las plazas de la nómina para detectar aquellas que duplican. De igual forma, puede considerarse reducir al mínimo la contratación por honorarios que no sea estrictamente indispensable para el cumplimiento de las funciones del gobierno, así como llevar a cabo una racionalización en los servicios generales, bienes materiales y suministros.
- **Regulación de adquisiciones y contrataciones:** Podría trabajarse en una normatividad que regule las adquisiciones y con-

trataciones a nivel local.

- **Área encargada de proyectos:** De acuerdo a la Ley, se tendrá que invertir sólo en proyectos que tengan un alto beneficio social, respaldados por los estudios de viabilidad correspondientes. De ello se desprende la necesidad de contar con un área encargada de la planeación de los proyectos de inversión local para determinar su viabilidad, así como las fuentes de financiamiento. Los recursos necesarios para la creación y operación de esta nueva área tendrán que considerarse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos respectivo.
- **Redimensionamiento del aparato burocrático:** Puede llevarse a cabo una evaluación del aparato burocrático para detectar las áreas y dependencias que tengan duplicidad de funciones, así como las que tengan funciones que pueden ser absorbidas por otras áreas para eliminar el gasto burocrático excesivo.

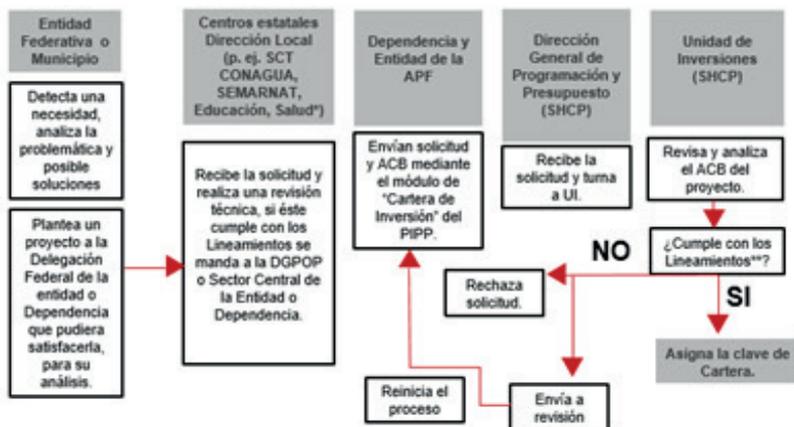
## **Consideraciones en materia de financiamiento alternativo de los proyectos de inversión**

La mayoría de las entidades federativas y los municipios suelen solicitar financiamiento a través del crédito para llevar a cabo sus proyectos de inversión. No obstante, esta forma de financiamiento no va a ser posible para los entes públicos que, según la Ley, tengan un nivel alto de endeudamiento, mismos que tendrán que buscar financiamiento alternativo para sus proyectos de inversión a través de los recursos asignados a los programas federales o a través de esquemas como el de las APP:

- **Recursos de los programas federales:** Una de las formas más sencillas que tienen las entidades federativas y los municipios para conseguir financiamiento es a través de los programas federales. Para ello, es necesario registrar los proyectos, después de cumplir con todos los lineamientos, en la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de las delegaciones de las dependencias federales y recibir la aprobación para que se etiqueten recursos del proyecto respectivo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A continuación se presenta un esquema en el que se simplifica el proceso.

### Proceso de registro de proyectos de inversión



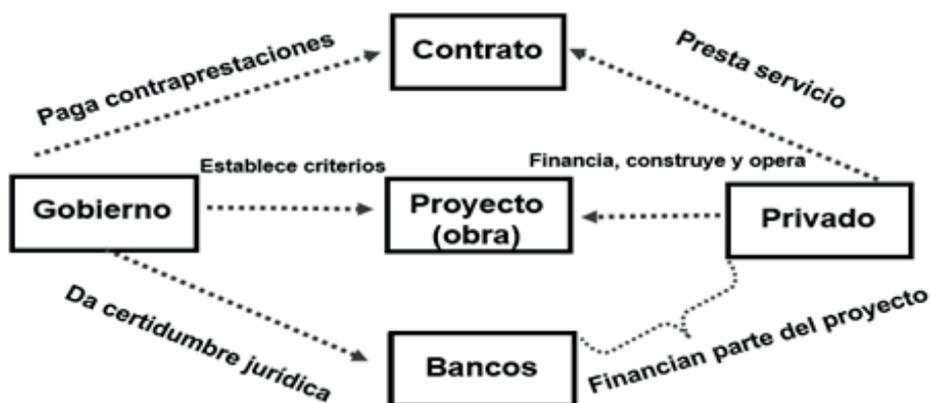
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Unidad de Inversión de la SHCP

- **Asociaciones Público Privadas (APP):** Otra forma para financiar los proyectos es a través de las APP que, a diferencia de los esquemas tradicionales en los que el Estado financia y opera el proyecto con recursos propios o con crédito, el sector privado financia y opera los proyectos tomando como garantía un contrato con el gobierno, como se muestra en el Esquema 2. En este tipo de financiamiento existen diversas modalidades como: Contratos de Prestación de Servicios, Contratos de Concesión, Esquemas de Arrendamientos, Aprovechamiento de Activos, entre otros. Este tipo de financiamiento tiene como propósito llevar a cabo proyectos de diferente índole:

- ❖ Carreteras y vialidades.
- ❖ Infraestructura hidráulica.
- ❖ Hospitales e infraestructura en materia de salud.
- ❖ Centros de readaptación social.

- ❖ Centros culturales.
- ❖ Centros deportivos.
- ❖ Universidades.
- ❖ Modernización del transporte urbano.
- ❖ Unidades administrativas de gobierno.

**Esquema 2**  
**Mecanismos de Funcionamiento**



*Fuente: Elaborado por el CEFP con información del BID*

## Conclusiones

Con la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se pondrá un freno al creciente endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Los principales beneficios que traerá la nueva legislación son los siguientes: reglas de disciplina financiera que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, poniendo límite al crecimiento del gasto de nómina; un sistema de alertas que medirá el nivel de endeudamiento para detectar riesgos que se presenten en las finanzas públicas locales; la contratación de deuda y obligaciones al menor costo financiero a través de un proceso competitivo y transparente; financiamiento más barato con el otorgamiento del aval federal a la deuda con el compromiso de cumplir con convenios de

disciplina financiera; así como un registro para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones.

De acuerdo a la Ley, las entidades federativas y los municipios deberán comenzar su implementación a través de un proceso integral de planeación que tendrán que llevar a cabo los gobiernos locales, mismo que incluye la formulación de una nueva política de ingresos, gasto y deuda.

Para hacer frente a las reglas e implicaciones que emanan de la Ley, los gobiernos estatales y municipales podrían optar por organizar talleres de difusión del contenido de la Ley entre sus funcionarios, así como considerar el posible establecimiento de un Consejo cuya función sea supervisar la implementación de la legislación y la evaluación de la conveniencia de firmar convenios de disciplina financiera con la SHCP, como una forma de anticiparse a la implementación. Finalmente, es importante tener presente que el crédito bancario no es la única fuente de financiamiento para los proyectos de inversión de los gobiernos subnacionales, los cuales también pueden acceder a los recursos de los gobiernos federales y a los esquemas de asociación público privada.

No obstante los gobiernos locales también pueden allegarse de los recursos necesarios llevando a cabo acciones que aumenten sus ingresos propios, como por ejemplo la modernización catastral, la eliminación del subsidio a la tenencia vehicular, así como la mejora de la eficiencia recaudatoria. Por el lado del gasto, puede trabajarse en la reducción y el ordenamiento del gasto corriente, la regulación de las adquisiciones y concesiones, así como el redimensionamiento del aparato burocrático, entre otras medidas. Finalmente se proponen dos vías alternativas para financiar los proyectos de inversión: los recursos de los programas federales y los esquemas de Asociación Público Privada.

## Bibliografía

**Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.** “Información y documentos sobre el Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos”. Disponible en: <http://www.piappem.org/> (Consultado el 31 de marzo del 2016).

**Banco de México, 2016.** “Finanzas Públicas”. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.cccion=consultarDirectorioCuadros&sector=9&sectorDescripcion=Finanzas> (Consultado el 5 de marzo del 2016).

**Banco de México, 2016.** “Unidades de Inversión a valores de marzo del 2016”. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/udis--unidades-inversion-.html> (Consultado el 30 de marzo del 2016).

**Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 2016.** “Programa de Modernización catastral”. Disponible en: <http://www.banobras.gob.mx/productosyservicios/productos/asistenciatecnicaayfinanciera/Paginas/ProgramadeModernizaci%C3%B3nCatastral.aspx> (Consultado el 31 de marzo del 2016).

**Cámara de Diputados, 2016.** “Dictamen de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/mar/20160317-II.pdf> (Consultado el 18 de marzo del 2016).

**Cámara de Diputados, 2007.** “Ley de Coordinación Fiscal”. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf) (Consultado el 7 de marzo del 2016).

**Cámara de Diputados, 2015.** “Ley General de Contabilidad Gubernamental”. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_301215.pdf) (Consultado el 27 de marzo del 2016).

**Cámara de Diputados, 2014.** “Ley General de Deuda Pública”. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_110814.pdf) (Consultado el 7 de marzo del 2016).

**Diario Oficial de la Federación, 2015.** “Reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.” Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015) (Consultado el 11 de marzo del 2016).

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.** “Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4#> (Consultado el 4 de marzo del 2016).

**Pacto por México, 2013.** “Pacto por México”. Disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>. (Consultado el 1 de marzo del 2016).

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2016.** “Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros”. Disponible en: [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=15&\\_idDependencia=15](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=15&_idDependencia=15) (Consultado el 2 de marzo del 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Criterios Generales de Política Económica 2016 para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016”. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas\\_publicas\\_criterios/cgpe\\_2016.pdf](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2016.pdf) (Consultado el 21 de marzo de 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones”. Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015) (Consultado el 25 de marzo del 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Por tipo de acreditado y fuente de pago”. Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015) (Consultado el 7 de marzo de 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015, serie histórica. Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)”. (Consultado el 28 de febrero de 2016)

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto al Producto Interno Bruto”. Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015) (Consultado el 25 de marzo del 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015”. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/> (Consultado el 15 de marzo del 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2016/> (Consultado el 15 de marzo del 2016).

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015.** “Sistema de Inversión Proceso de Registro para Entidades Federativas”. Disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/Sistemas\\_inversion/registro\\_ppi\\_entidades\\_ucef.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/Sistemas_inversion/registro_ppi_entidades_ucef.pdf) (Consultado el 29 de marzo del 2016).

## **IV. Aspectos Relevantes de la Competitividad del Sector Industrial**

### **Introducción**

La competitividad de un país se mide, principalmente, respecto a la capacidad que posee para incrementar su productividad. Entre los principales factores que inciden en la medición de la competitividad se encuentran: los costos laborales; regulaciones laborales; desarrollo de un mercado de materias primas que impulsa la competencia en precios; costo de energéticos; ambiente de negocios; tipo de cambio; financiamiento para las empresas; calidad de la mano de obra; estrategias comerciales (mercadotecnia e innovación); integración de cadenas de valor y progreso tecnológico, entre otros muchos factores.

Existen diversos índices de referencia elaborados por instituciones internacionales que ofrecen un panorama a nivel internacional de los distintos factores de competitividad entre los países. El objetivo es clasificar a éstos en términos de su clima empresarial considerando diversos factores condensados en un solo parámetro (Índice); apoyándose en datos y encuestas de opinión para cuantificar los factores relacionados con la tecnología, infraestructura, calidad de las instituciones públicas y del entorno macroeconómico, entre otros. Los índices permiten informar sobre el desempeño de la economía de una nación y fungir como punto de referencia de los países considerados.

Para fines de este trabajo se consultó el Índice de Competitividad de Crecimiento (GCI) del World Economic Forum (WEF), que captura el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el crecimiento económico sostenible y ayudan a explicar por qué algunos países son más exitosos que otros en elevar, de manera sostenible, su productividad, niveles de ingreso y oportunidades para sus respectivas poblaciones. El Doing Business, elaborado por el Banco Mundial, que mide la calidad y eficiencia de la regulación de los países para hacer negocios; y el Índice Global de Competitividad de la Industria Manufacturera que realiza la Agencia Deloitte Touch Tohmatsu Limited, donde califica específicamente indicadores relativos a esta industria.

Con base en lo anterior, el presente documento se constituye en cinco grandes apartados, en los que se desarrolla en un primer capítulo, cómo se encuentra posicionado México, en términos de competitividad frente a otras naciones, utilizando, precisamente, los índices referidos anteriormente. Ello se complementa con comparaciones a nivel internacional de otros indicadores como son: el tamaño de la economía a través del Producto Interno Bruto; la productividad con base en los salarios laborales como costos del factor trabajo y la atracción de flujos de inversión extranjera directa.

Es relevante también considerar que en los últimos años, México ha transitado por cambios estructurales, varios de ellos sustentados en las recientes Reformas Estructurales que han tenido lugar a partir de la década de los ochenta. Las últimas de ellas aprobadas por el Congreso entre 2013 y 2014, que si bien, algunas aún no muestran resultados contundentes y de corto plazo, sí están fundamentando nuevas estructuras de costos, negocios y conglomerados, principalmente en los nichos de las industrias manufactureras y del sector energético. Así, incorpora una breve reseña de los motivos por los cuales se buscaron adoptar las principales reformas en materia laboral, financiera, energética, y de competencia, entre otras; anotándose sucintamente algunos de los resultados observados hasta el momento.

El análisis anterior se complementa, en un segundo capítulo, con una descripción analítica del sector industrial del país, así como su reciente

evolución, la cual se ha desarrollado bajo escenarios de lento crecimiento económico mundial, donde han prevalecido los bajos precios de las materias primas y un menor dinamismo en el comercio internacional, y dentro de un contexto donde sobresalen diversos eventos geopolíticos y de política monetaria que han generado incertidumbre en los mercados financieros, así como tensiones sociales y políticas, lo que ha orillado a un descenso del desempeño de la industria nacional. Asimismo, se consideran algunas variables económicas que permiten ver su evolución como son el PIB manufacturero, las principales ramas de este sector y su desempeño actual, los índices de productividad y costos de mano de obra dentro de la economía nacional.

El tercer capítulo aborda la inserción de la industria manufacturera a la apertura comercial, cómo ha evolucionado, haciendo referencia al desempeño de los tratados comerciales; la evolución de las exportaciones, importaciones y los cambios estructurales, que con la coyuntura económica, han tenido las exportaciones petroleras y no petroleras, mismos que se manifiestan en la balanza comercial. Dentro del capítulo resalta un apartado sobre el valor agregado de las manufacturas a la producción global como resultado de su inclusión a las cadenas globales de valor; en otras palabras, del contenido nacional que proveen estas industrias a la producción global, y se termina con algunos señalamientos en relación al tipo de cambio, dada las condiciones de alta volatilidad y desplazamiento que presenta en el último año.

El cuarto capítulo expone algunos planteamientos acerca del sector industrial y las perspectivas que podrían darse ante el escenario de incertidumbre que prevalece frente a la alta volatilidad de los mercados financieros que derivan en fluctuaciones importantes en el tipo de cambio, principal variable que influye en particular en las exportaciones manufactureras y los probables cambios de escenario ante la irresolución de la política económica que adoptará la nueva administración presidencial en Estados Unidos, que hasta el momento es incierta. Asimismo, se expone el balance de riesgos que podría materializarse y afectar el crecimiento del sector industrial. En el quinto apartado se hace un recuento de los aspectos más relevantes del trabajo y se destacan las desventajas que faltan por enfrentar, con algunos comentarios a manera de conclusiones.

En resumen, el presente trabajo, busca dar elementos de análisis en relación a los diversos aspectos que influyen en la competitividad del sector industrial, su crecimiento y desarrollo, con el fin de apoyar el trabajo legislativo y en pro de fomentar políticas públicas que impulsen y contribuyan a su desempeño económico.

## **Competitividad Internacional**

### **La Competitividad de México en el ámbito internacional**

En los años recientes, México se ha encontrado inmerso dentro de una dinámica de cambios globales anclados a la llamada cuarta Revolución Industrial y a las nuevas formas de consumir que han traído consigo una ola de innovación tecnológica y de procesos productivos que le han exigido incrementar su competitividad a nivel internacional para permanecer dentro del escenario mundial y en pro del desarrollo industrial del país. Para ello, se han tenido que llevar a cabo modificaciones a los marcos normativos en distintas materias, principalmente, en aquellas vinculadas a los negocios y actividad económica, a saber en los últimos años, en materia educativa (básica), laboral, de competencia económica, financiera, de energía y telecomunicaciones, con el propósito de abrirse a mercados más competitivos para así atraer mayores inversiones y generar mayor productividad, menores costos y más empleos.

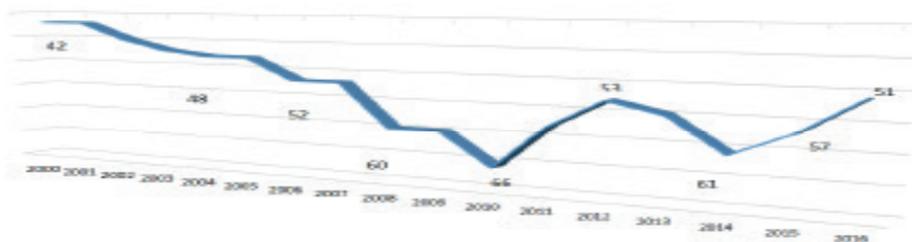
Los resultados son todavía incipientes en algunas materias, en otras, como en la reforma financiera, de telecomunicaciones y de competencia, se están haciendo palpables, que junto con la acción libre o concertada de la planta productiva y laboral de más de tres décadas, está permitiendo hoy que México se mantenga en posiciones medias y altas en materia de competitividad como nación en distintos ámbitos. Tal es el caso de una mayor eficiencia en los mercados financieros, la sofisticación de los negocios e incluso en el impulso de la innovación. No obstante, dadas las condiciones internacionales complejas que se presentan en la actualidad, para la economía mexicana aún persisten desafíos que enfrentar y aún faltan aspectos imprescindibles que mejorar al interior de las instituciones públicas y en otros ámbitos de la vida de la nación.

## Índice Global de Competitividad. (Foro Económico Internacional, WEF, por sus siglas en inglés)

Uno de los índices de medición de la competitividad más relevantes en las últimas décadas es el diseñado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés). El objetivo de este índice es clasificar a los países en términos de su clima empresarial considerando diversos parámetros ponderados en un sólo Índice; considerando factores relacionados con la calidad de las instituciones públicas, infraestructura, entorno macroeconómico, tecnología, eficiencia en los diferentes mercados en los que incurren los negocios, entre otros.

Con base en los estudios del WEF, destaca que entre 2000 y 2010, la competitividad de México en los mercados internacionales, basada en el índice global de competitividad, se ha ubicado en lugares por debajo de la media de acuerdo a las muestras de cada año. A partir de 2007, donde la muestra de países fue en promedio de 138 países, la competitividad de México ha ido en descenso afectada por los diferentes episodios de desaceleración económica y la crisis de 2008-09, entre otros factores. Además de que fue desplazado por el auge de otras economías emergentes como Singapur, Corea, China e India, principalmente. De acuerdo al WEF, en materia de competitividad México pasó del lugar 42 en el año 2000 (58 países) al lugar 66 en 2010 -entre 139 países-, el nivel más bajo en la historia de este reporte, mostrando, posteriormente, altibajos entre 2011 y 2014.

**México: Competitividad respecto al total de países, 2000 - 2016**  
(Posición 2016-17 entre 138 países)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información del Foro Económico Mundial, Reporte sobre la Competitividad Global, varios años.

En el último reporte del WEF 2016, México subió seis posiciones para ocupar el puesto número 51, impulsado, esencialmente, por las ganancias en la eficiencia del mercado doméstico y la competencia extranjera en el mercado de bienes, reflejando con ello los resultados de las reformas de las políticas comerciales. Los mercados laborales han mostrado flexibilidad e incentivos, y los mercados financieros una mejora de la asequibilidad. La educación primaria continúa siendo una debilidad que disminuye significativamente la competitividad del país frente a los líderes regionales y mundiales, rezagando su calidad institucional. A pesar de que, en los últimos dos años, la economía mexicana ha sido golpeada por la caída de los precios del petróleo, la debilidad del comercio mundial y la producción industrial, ésta sigue siendo una de las economías más competitivas de la región de América Latina y el Caribe.

Por tipo de subíndices, con base en el reporte más reciente del WEF se hace hincapié en aquellos que han presentado cambios más profundos y en los que hace falta mayor atención a su desarrollo.

### **Factores Básicos:**

Instituciones: en el estudio del WEF sobresale la caída en lo referente a instituciones, donde se ubica en el lugar 116 de 138, por el peso de la evaluación sobre la corrupción en las mismas. Los valores que han influido a la baja están vinculados a la baja confianza en los políticos; independencia judicial; favoritismo en las decisiones de gobierno; el dispendio del gasto público; la carga de la regulación gubernamental; la baja eficiencia del marco jurídico en el establecimiento de controversias; altos costos empresariales en contra del crimen y violencia; crimen organizado; fiabilidad en los servicios policiales; conducta ética en las empresas. Entre los aspectos institucionales positivos se encuentran el registro en los derechos de propiedad, eficacia en los consejos de administración, pero aún es débil en la fortaleza de protección al inversor.

**México: Competitividad en Infraestructura, 2016-2017**

Indicador	Posición respecto a 138 países
1 Infraestructura General	69
2 Carreteras	58
3 Ferroviaria	59
4 Portuaria	57
5 Aeroportuaria	61
Asientos disponibles en aerolíneas (millones	
6 kms/semana)	21
7 Calidad en el suministro de Electricidad	68
Subscripciones a telefonía móvil-celular	
8 /cada 100 hab.	114
9 Líneas Telefónicas fijas	65

Fuente: The Global Competitiveness Report 2016-2017, Foro Económico Mundial, 2016.

**Infraestructura**

En materia de infraestructura, México se encuentra posicionado en el lugar 57 de 138, por arriba de la media.

**Infraestructura carretera:** ocupa el lugar 58 dentro del WEF.

En este punto cabe mencionar que la red carretera de México (2015) cuenta con 389.3 mil kilómetros (kms.) de vialidades interurbanas integradas por autopistas, carreteras, caminos y brechas que permiten la conectividad entre prácticamente todas las poblaciones del país, con independencia del número de habitantes con que cuenten y su relevancia económica. La red nacional está conformada en números redondos por 50 mil kilómetros de carreteras de jurisdicción federal -de las cuales casi 9 mil son autopistas de altas especificaciones- así como por aproximadamente 93 mil kms. de carreteras estatales, 175 mil kms. de caminos rurales y poco más de 70 mil kms. de brechas mejoradas.

**México: Competitividad en Infraestructura, 2016-2017**

Indicador	Posición respecto a 138 países
1 Infraestructura General	69
2 Carreteras	58
3 Ferroviaria	59
4 Portuaria	57
5 Aeroportuaria	61
Asientos disponibles en aerolíneas (millones kms/semana)	21
6	
7 Calidad en el suministro de Electricidad	68
Subscripciones a telefonía móvil-celular /cada 100 hab.	114
8	
9 Líneas Telefónicas fijas	65

Fuente: The Global Competitiveness Report 2016-2017, Foro Económico Mundial, 2016.

Dentro de la red federal de 50 mil km y atendiendo a la densidad del tráfico de mercancías y pasajeros que anualmente registran, así como por la importancia de las zonas metropolitanas, los nodos de producción, los de actividades logísticas y los de consumo que enlazan, se identifican 14 corredores carreteros principales, los cuales en conjunto suman casi 20 mil kilómetros a lo largo de diversos ejes longitudinales norte-sur y transversales este-oeste.

Estos corredores comunican a todas las capitales estatales, las principales concentraciones metropolitanas, las ciudades medias, los puertos marítimos de relevancia y los accesos a los puentes fronterizos internacionales de mayor movimiento tanto con los Estados Unidos en el norte, como con Belice y Guatemala en el sur del país.

**Infraestructura Ferroviaria: se califica en el lugar 59 del WEF.**

El Sistema Ferroviario Mexicano está integrado por 26 mil 727 kms de vías férreas, de las cuales 20 mil 722 kms son troncales y ramales, y 6 mil 005 son secundarias, de éstas 4 mil 450 kms son vías auxiliares (patios y laderos) y 1 mil 500 kms son propiedad de particulares, conectadas a las distintas vías troncales. Actualmente, se encuentran concesionadas a consorcios

privados para su operación 17 mil 799 kms en 3 troncales principales y 3 líneas cortas; así como la Terminal Ferroviaria del Valle de México que está concesionada a una sociedad de capital mixto, donde participa el gobierno federal con el 25 por ciento de las acciones. Por su parte, los 222 kms de la línea del Istmo de Tehuantepec son administrados por el gobierno federal.

La cobertura de la red ferroviaria comprende las rutas longitudinales del Distrito Federal a las fronteras de Nuevo Laredo, Piedras Negras y Matamoros en la región Noreste; del Distrito Federal a Cd. Juárez en la región Centro Norte, y del Distrito Federal a Nogales y Mexicali en la vertiente del Pacífico Noroeste, que incluye a los puertos de Mazatlán, Topolobampo y Guaymas. Hacia el sureste del país corre la ruta del Distrito Federal a Córdoba, Coahuila y Mérida, mientras hacia el sur, la ruta comprende la región del Istmo de Tehuantepec y el corredor de Ixtepec, Oaxaca, hasta Cd. Hidalgo, Chiapas, en la frontera con Guatemala.

Por su parte, los corredores ferroviarios transversales enlazan a los puertos marítimos más importantes entre los que se encuentran Veracruz, Tampico y Altamira en el Golfo, y Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz en el litoral del Pacífico. Otros corredores este-oeste enlazan Querétaro con Celaya, Irapuato y Guadalajara; Torreón con Monterrey y Matamoros; Topolobampo con la frontera de Ojinaga en Chihuahua, y Aguascalientes con San Luis Potosí y Tampico.

Con más de 15 años de operación privatizada del Sistema Ferroviario Mexicano, iniciada en junio de 1997, los concesionarios han invertido recursos económicos que se han traducido en la modernización de vías, puentes, túneles, laderos, patios y otros componentes de la infraestructura, lo cual permite que la capacidad actual de carga por carro de cuatro ejes se sitúe en las 130 toneladas en casi la totalidad del sistema, con excepción de los corredores del Pacífico y la línea Topolobampo-Ojinaga con 120, así como las líneas de México al Sureste del país, las cuales oscilan entre 100 y 120 toneladas.

Asimismo, se ha logrado incorporar modernos sistemas para el uso bidireccional de las vías, nuevos patios operativos, comunicaciones con tecnología de punta y dispositivos (AEI) para la ubicación dinámica de

trenes. Sin embargo, es pertinente mencionar que el ferrocarril nacional tiene oportunidades de inversión en equipamiento, sistemas operativos y en la modernización de vías.

**Infraestructura Portuaria:** ocupa la posición 57 dentro de esta categoría en el WEF.

México dispone, en sus 11 mil 500 kms de litorales, de alrededor de 117 instalaciones portuarias de distintos tipos y vocaciones, entre las que se cuentan puertos de abrigo, comerciales, industriales, petroleros, pesqueros, turísticos y para fines militares y de seguridad nacional. A través de ellos, principalmente los comerciales y petroleros, se realiza una creciente actividad de intercambio internacional de bienes y mercancías con prácticamente todas las naciones del mundo.

Las instalaciones portuarias comerciales de mayor relevancia en el país, por el volumen anual de mercancías que operan (con excepción del petróleo), así como por el número de navieras extranjeras que en ellos operan y sus frecuencias de servicio, son los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el litoral del Pacífico, y los de Veracruz y Altamira en el litoral del Golfo. Mediante ellos, México mantiene relaciones de intercambio internacional marítimo con países de los cinco continentes, a la vez que aportan más del 95 por ciento del tonelaje de carga contenerizada que se mueve en los puertos mexicanos. En este recuento se debe mencionar la obsolescencia de instalaciones portuarias que conviven dentro de los mismos puertos con equipamiento e infraestructura modernos y con sistemas de administración y operación que no están en sintonía con los requerimientos de los usuarios de servicios multimodales altamente eficientes.

**Infraestructura aeroportuaria:** se ubica en el lugar 61 del WEF en este rubro. A 2015, el sistema aeroportuario mexicano consta de 76 aeropuertos y 1,413 aeródromos civiles. Esto se compone de 8 mil 197 kms. 3 mil 848 kms. cuadrados de plataformas y 3 mil 013 kms. cuadrados de rodajes. Con ello se logra transportar alrededor de 80 millones de usuarios al año y 670 mil toneladas de carga anual nacional e internacional.

En este rubro destaca el número de asientos disponibles en aerolíneas, el cual ocupa el lugar 21, con 2 mil 330.2 millones de kms a la semana. No obstante, existen disfuncionalidades, ya que es común la opinión de los especialistas respecto a que las inversiones y modernización del sector se han mantenido rezagadas ante la demanda acelerada de pasajeros y de carga, en razón del aumento del intercambio comercial del país, en particular de las exportaciones.

**Red eléctrica:** En el WEF, la categoría de calidad en el suministro eléctrico coloca a México en la posición 68.

La red eléctrica del país cuenta con 878 mil 749.1 kms con una capacidad instalada de 70 mil megawatts, y una capacidad de generación 308 mil 970 gigawatts-hora. La apertura del sector eléctrico al sector privado ha permitido que éste participe con alrededor del 15.5 por ciento en la generación de electricidad (2015), cuando en 2005 su participación era de 11.8 por ciento. Así también, se han complementado acciones de modernización en las redes y en mantenimiento de subestaciones, centrales eléctricas. Aunque se ha abierto la participación al sector privado en generación de electricidad, la Comisión Federal de Electricidad es aún reconocida como una de las mayores empresas eléctricas del mundo, y aún mantiene integrados todos los procesos del servicio eléctrico.

**Redes de Telefonía móvil y fija:** aún el acceso a telefonía móvil es baja para México, pues ocupa el lugar 114 de los 138 en este rubro.

Actualmente tiene 85.3 líneas por cada 100 habitantes; no obstante, lleva una tendencia creciente que deberá ir aumentando con el tiempo. En tanto que la telefonía fija tiende a la baja con 15.9 líneas por cada 100 habitantes.

**Estabilidad macroeconómica:** en ese pilar México se encuentra en lugar 51, gracias a sus política económica que mantenido la inflación bajo control, aunque perdió peso debido al aumento de su balance público, un bajo nivel de ahorro bruto nacional y el incremento de su deuda pública.

## Eficiencia

En cuanto a los indicadores de eficiencia, destaca una mejora en los niveles de educación superior y capacitación (lugar 76), con una tasa de inscripción de 90.5 por ciento a la educación secundaria y de 29.9 por ciento a la media superior.

En este aspecto, cabe comentar que durante el ciclo escolar 2015-2016 se registraron 36.4 millones de alumnos en los diversos servicios de educación y capacitación para el trabajo, alcanzando una cobertura de la modalidad escolarizada de 35.8% del grupo de población que tiene entre 18 y 22 años de edad, 4,985.1 miles de estudiantes matriculados en educación media superior y 3,648.9 miles de estudiantes en educación superior (541 mil y 348 mil estudiantes más que en 2012, respectivamente). A agosto de 2015, en el Subsistema de Universidades Tecnológicas y Politécnicas egresaron 384,284 alumnos de las carreras de Técnico Superior Universitario. En Ingeniería egresaron en agosto de 2015 un total de 89,319 alumnos, y de las Universidades Politécnicas egresaron 65,140 alumnos. Sin embargo, es ampliamente reconocido que la educación básica en sus aspectos de calidad presenta un rezago considerable.

En la **eficiencia de mercado de bienes** (lugar 70) se ha mejorado en la reducción del número de procedimientos para iniciar un negocio (lugar 54), en el tiempo para iniciar un negocio (número de días, se ocupa la posición no. 40), y en la prevaencia de propietarios extranjeros (lugar 25). Por el contrario, destaca la ineficiencia en la política de costos en la agricultura (lugar 119) y en el total de tasas de impuestos (lugar 114).

La **eficiencia en el mercado laboral** ocupa la posición 105, en la que la flexibilidad en la determinación del salario mejoró (lugar 49), y las relaciones de cooperación entre empleadores y trabajadores (lugar 54); sin embargo, aún falta por mejorar aspectos relativos a prácticas de despidos, costos salariales, incentivos para el trabajador, pagos de productividad y aumentar la participación femenina en el mercado laboral (lugar 116).

En el **desarrollo del mercado financiero**, éste tuvo un impulso gracias a la reforma financiera siendo de los más competitivos (lugar 35). En este

tema, México destaca en la posición 8 con el rubro del índice de derechos legales, que mejoraron con dicha reforma, la regulación de la bolsa de valores y la solidez bancaria (ambas en el lugar 46).

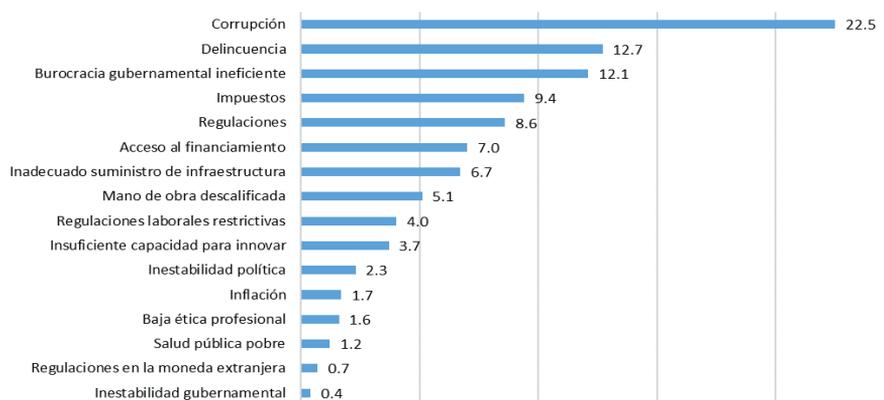
En el pilar sobre **preparación tecnológica**, México se encuentra en el lugar 73, destacando en Inversión Extranjera Directa y transferencia de tecnología (lugar 22), seguida de la disponibilidad en últimas tecnologías (52). En desempeños medianos pero con tendencia creciente se encuentra los aspectos de usuarios de internet (57.4 de cada 100 habitantes), con lo que hace falta trabajar en lo referente a suscripciones de usuarios de internet en banda ancha fija (11.6 de cada 100 hab.), banda ancha (20.9 usuarios por kilobyte por segundo) y banda ancha móvil (50.4 de cada 100 hab.)

En el tamaño de mercado, México sobresale en el onceavo lugar, esto último gracias al poder en paridad de compra y a las exportaciones respecto al PIB (35.3%). Asimismo cuenta con un índice de tamaño de mercado extranjero favorable (se ubica en el lugar 12) y del mercado doméstico (posición 11). Respecto a la evaluación en los pilares de **Sofisticación en los negocios e Innovación**, gracias al desarrollo de industria de punta como la automotriz, aeroespacial y electrónica, México se encuentra mejor posicionado (puesto 45 y 55, respectivamente) sobre todo en el estado de desarrollo de complejos empresariales (clusters) con el lugar 35, como proveedor local en cantidad (38) y en calidad (42), se ha expandido en las cadenas de valor para ocupar el escalón 34; en procesos de sofisticación de la producción (40) y control en la distribución internacional (41) y en mayores niveles de marketing (44). En innovación destaca en la Calidad de instituciones de investigación científica (44) y, en menor medida, en la colaboración en Investigación y Desarrollo entre Universidades e Industrias (52). Asimismo, ha mejorado en la disponibilidad de científicos e ingenieros ubicándose en la posición 55. Aún falta por recorrer camino en mayor gasto de las empresas en Investigación y Desarrollo (76) y en la adquisición, por parte del gobierno, de productos de tecnología avanzada que se encuentra en peldaños más bajos (88).

Por otro lado, de acuerdo con el WEF, los principales factores que constituyen la mayor problemática para establecer negocios y que resultan las tareas pendientes a resolver en el país son: la corrupción, la delincuencia y la

burocracia gubernamental ineficiente con los mayores porcentajes, que en conjunto suman el 47.3 por ciento de las respuestas negativas de las encuestas.

**Principales factores en las problemáticas de establecer negocios, (2016)**



Fuente: The Global Competitiveness Report 2016-2017. World Economic Forum.

## Doing Business (Banco Mundial)

El reporte “Doing Business” que elabora el Banco Mundial, mide la calidad y eficiencia de la regulación para hacer negocios, mediante el análisis de si la infraestructura reguladora necesaria para efectuar una transacción permite que ésta puede ser completada con éxito.

De acuerdo con dicho Reporte, México se ubica en la posición 38 de 189 países (junio, 2015) en el ranking sobre la “Facilidad de hacer Negocios”, una posición bastante favorable de acuerdo con el número de países analizados. Así, México se encuentra por debajo de países como Singapur (1er lugar), Corea, China (Taiwan), Malasya y Japón, además de otras economías avanzadas, y por encima de economías similares como Chile (48), Perú (50), Rusia (51), Colombia (54) y Brasil (este último cayó a la posición 116).

Entre las mejoras regulatorias que ejerció México para escalar a tal posición se encuentran los vinculados, principalmente, a las reformas de corte económico y de desregulación aprobadas por el Congreso entre 2013

y 2014. Una de las principales fue la financiera en 2013, cuyo objetivo es el de aumentar la disponibilidad de crédito para las empresas y, con ello impulsar el crecimiento económico. Entre los cambios más relevantes de esta reforma se puede mencionar la modernización en la legislación sobre la insolvencia de las empresas, que incluyó la posibilidad de que un deudor obtenga nuevo financiamiento durante los procedimientos de reorganización, para permitir el funcionamiento continuo de su negocio. El nuevo crédito tiene prioridad sobre el crédito existente, tanto asegurado como no garantizado.

Otro factor que favoreció a México en la escala del Doing Business fue la mejora de la confiabilidad del suministro de energía eléctrica a través de mayor inversión en la modernización de circuitos eléctricos y redes subterráneas; en el mantenimiento de subestaciones, centrales eléctricas y otros activos.

Respecto a la regulación fiscal, se hizo más accesible el pago de impuestos de las empresas mediante la abolición del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que entró en vigor en 2008. No obstante, en 2014, estableció ajustes a la deducibilidad de diversos conceptos para el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Con relación a la certidumbre jurídica se ha observado, a nivel internacional, que los sistemas judiciales fuertes están correlacionados, entre otros aspectos, con empresas de mayor tamaño en términos de producción, empleo y activos fijos. Así, los estudios sobre México muestran que si el estado mexicano mejora su desempeño para que aumente la calidad jurídica que ofrece, el tamaño de las empresas con mejores estándares de inversión, productividad y empleo que pudieran establecerse en el país, se duplicaría. Con ello, las mejores prácticas jurídicas permitirían incrementar la eficiencia de las empresas y de la planta productiva. Por ejemplo, las empresas en Brasil, Perú y las Filipinas informan que estarían dispuestos a invertir más si hubiera mayor certeza jurídica. Indudablemente la incertidumbre jurídica es un factor que incide negativamente en la competitividad.

## Índice Global de Competitividad de la Industria Manufacturera (Deloitte)

México es una de las economías manufactureras más importantes del mundo, esto se debe al desarrollo que ha tenido el sector a lo largo de siete décadas en la acumulación de capacidades productivas. En una primera generación las manufacturas respondieron a las actividades ligadas al ensamble simple, en una segunda etapa a la integración vertical entre industrias, ubicándose actualmente en el proceso de eslabonamiento dentro de las Cadenas Globales de Valor (CGV) en actividades de mayor valor agregado (diseño, logística, servicios) basadas en la innovación (SE, 2013).

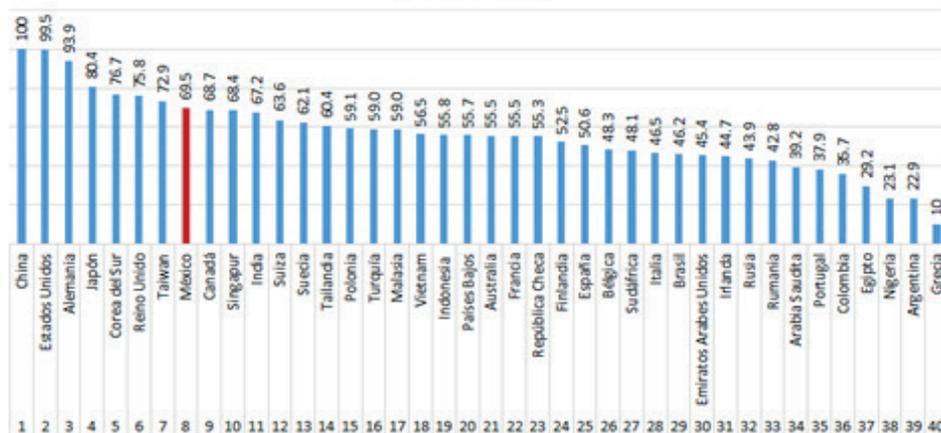
Cabe destacar que China es la nación manufacturera más competitiva del orbe, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad de la Industria Manufacturera 2016,<sup>48</sup> seguida de Estados Unidos en el segundo lugar y Alemania en el tercero. México, por su parte, se encuentra bien posicionado en esta industria ocupando el octavo lugar a nivel mundial con un puntaje de 69.5 sobre 100 y se estima suba al séptimo lugar en 2020.

En tal virtud y en el ámbito manufacturero, el país se encuentra incluido dentro de las naciones con participación en estándares de alta tecnología así como de exportaciones, además de que se clasifica también entre aquellos con alta productividad laboral, medida a través de la producción de PIB por trabajador.

---

48 *Deloitte Touch Tohatsu Limited (DTTL), The 2016 Global Manufacturing Competitiveness Index, Global Consumer & Industrial Products Industry Group and the Council on Competitiveness.*

**Índice Global de Competitividad de la Industria Manufacturera, 2016**  
(Índice base 100)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos, Deloitte, Council on Competitiveness.

Actualmente, se identifican tres grandes bloques (clusters) de fuerza productiva manufacturera en el mundo: América del Norte, donde Estados Unidos funciona como ancla tanto para Canadá como para México. En Europa, Alemania desempeña el papel de ancla, y el grupo de países de Asia, China, Japón y Corea del Sur lideran a un grupo de países emergentes de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) como son India, Taiwan, Tailandia, Malasia, Vietnam, Indonesia y Singapur. Cabe destacar que algunos países europeos se han rezagado con respecto a los de Asia-Pacífico y América del Norte, debido a que por ahora trabajan por alcanzar una recuperación económica después de las crisis financieras que han enfrentado en los últimos años. Algunos de estos países buscan soporte en naciones que representan un ancla como son Alemania y hasta antes del Brexit, el Reino Unido, para sacar a flote la región europea.

En el contexto de la integración productiva de América del Norte, las principales ventajas que posee la industria manufacturera mexicana son:

**Ubicación geográfica:** la proximidad con Estados Unidos ha permitido que México tenga acceso al mercado más grande del mundo. Por lo tanto, presenta enormes ventajas de localización y zonas horarias similares.

También significa que los productos acabados en México puedan llegar a ese país en tiempo de tránsito de menos de un día vía terrestre y en menos de dos horas por avión, lo que representa menores costos de transporte y de integración de proveedores en la cadena productiva, ya que facilitan su incorporación a prácticas de “justo a tiempo” y “cero inventarios” con el soporte de sistemas de logística ajustados a las necesidades de cada segmento de la cadena de valor.

**Costos laborales:** México ofrece el costo laboral más bajo en la región de América del Norte, incluso de América Latina. En México, el salario por hora es de 2.4 dólares en promedio, alrededor de diez veces más bajo que en los Estados Unidos y Canadá; además, es menor comparado con otros países latinoamericanos que han llegado a pagar (2012) hasta 11.20 dólares la hora en Brasil y 18.87 en Argentina (INEGI 2016, Deloitte 2016).

**Menores costos de energía:** estar cerca de los Estados Unidos significa que los precios del gas natural en la región están vinculados con los de Estados Unidos. Además, los precios promedio del gas industrial en la región son 63 por ciento menores y los costos de electricidad 4.0 por ciento inferiores a los de China (Deloitte, 2016).

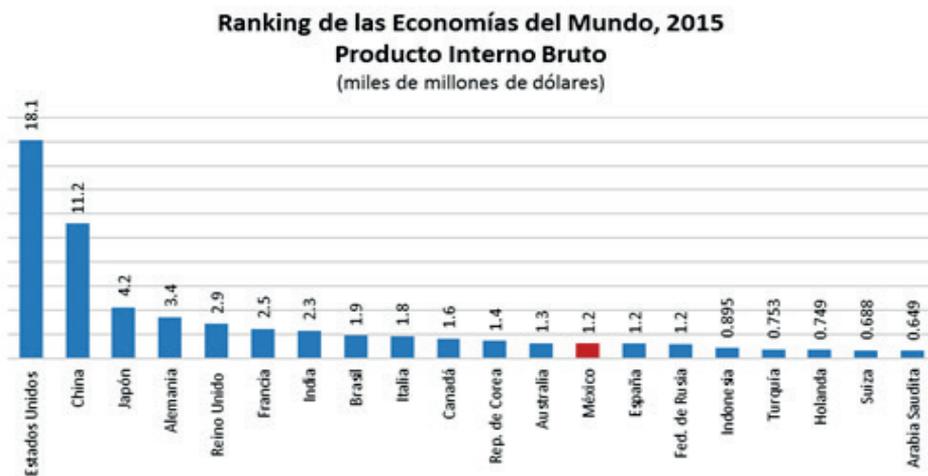
**Presencia de acuerdos de libre comercio (TLC):** México cuenta con 12 acuerdos comerciales (incluido el TLCAN) que le dan acceso a 46 países (datos a 2016). Esto es significativo, incluso en comparación con Estados Unidos que tiene 20 y China con 18. La presencia de tales acuerdos (ALC) permite a las mercancías mexicanas acceder sin restricciones a futuros mercados potenciales de demanda.

## **Economía (Producto Interno Bruto)**

En materia de competitividad internacional uno de los parámetros a considerar es el tamaño de las economías basado en el Producto Interno Bruto (PIB) nominal de cada país. Así, con base en este indicador, la economía mexicana pasó de ocupar el noveno lugar al décimo tercero entre el año 2000 al 2015.

Una de las razones por las que la economía mexicana se encuentra dentro de las primeras 20 economías del mundo es por el hecho de su inserción a los procesos productivos globalizados a partir de los Tratados de Libre Comercio (TLC's), puesto que, el proceso de globalización ha provocado que un mayor número de empresas, países y otros agentes estén cada vez más interrelacionados en la economía internacional, en la cual la producción, el comercio exterior, las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, se han ido estructurando en torno a las nuevas Cadenas Globales de Valor (CGV).

De ese modo, México, a raíz de su incorporación a los mercados internacionales con la apertura comercial, ha presentado un cambio en su estructura productiva, particularmente en la industria manufacturera. Esto le ha permitido integrarse dentro de los eslabones de las cadenas globales de valor, lo que implica, además de la producción, estar vinculada con actividades de mayor valor agregado como diseño, logística, distribución, mercadotecnia y servicios, entre otras, basadas en la innovación.



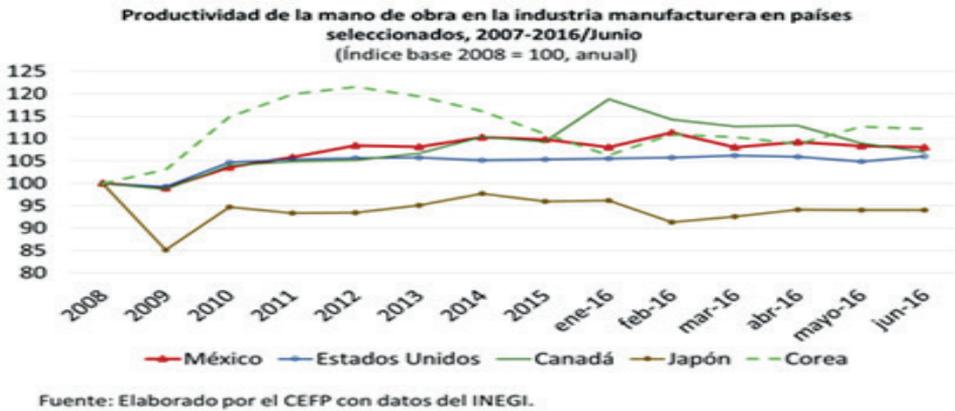
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Fondo Monetario Internacional.

En 2015, Estados Unidos se mantuvo a la cabeza del mundo por su volumen de PIB en dólares, y hasta el momento las previsiones sugieren que se mantendrá al menos hasta el año 2020. Después sigue China, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, dándose como novedad que India superó a Brasil. Esto por la contracción de la economía brasileña y sus graves problemas internos económicos y sociopolíticos. Otro cambio fue que México rebasó a España; y, Corea del Sur a Australia.

## **Productividad**

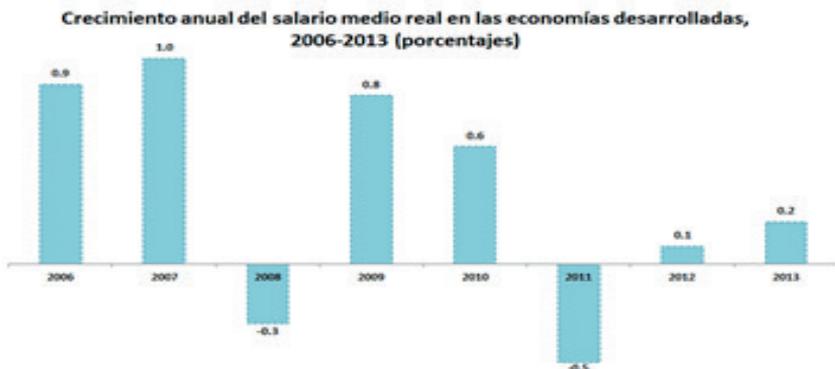
Como se mencionó antes, la competitividad de un país se define, así mismo, con respecto a su capacidad de incrementar su producción, esto se logra a través de diversas medidas, por ejemplo, del abaratamiento de los precios o de la mejora en la calidad de los productos y servicios. La primera tiene mucho que ver en la reducción de los costos unitarios, lo cual se logra mediante el aumento en la cantidad de bienes producidos (outputs) en relación con la cantidad de insumos (inputs). Una de las vías para impulsar la productividad se asocia a los salarios, es decir, al costo de la mano de obra, cuyo diferencial entre las naciones ha sido uno de los principales factores para incrementar la competitividad, hecho que ha sido un factor relevante en las decisiones de inversión extranjera directa, lo que resulta más evidente con la globalización de la producción.

La medición de la productividad laboral en la industria manufacturera, y de la economía en general, permite conocer y evaluar la eficiencia del aporte del factor trabajo al proceso productivo. Desde la crisis económico-financiera de 2008 y 2009, los países observaron bajas en sus niveles de productividad, recuperándose posteriormente a diferentes velocidades. México mantuvo un nivel por arriba de los 100 puntos manteniendo su productividad por debajo de Corea pero por encima de sus principales socios comerciales (Estados Unidos y Canadá). Sin embargo, a junio de 2016, fue superado por Canadá.

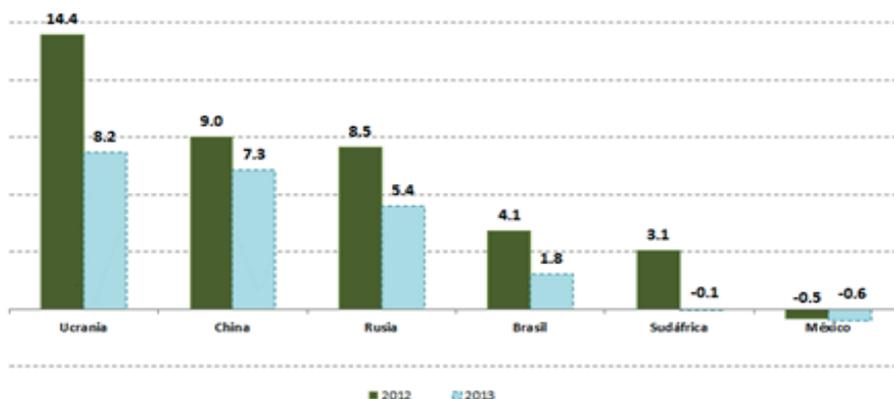


## Salarios y Costos unitarios de la mano de Obra

Los salarios juegan un papel importante en la determinación de los costos de mano de obra y, por ende, de la competitividad. De 2006 a 2007, el salario real mundial creció a una tasa de 3.1 por ciento y presentó una caída en la crisis económica financiera internacional de 2008, misma que derivó en una baja generalizada en los salarios medios reales, tanto de los países desarrollados como en el resto de la economía internacional, reflejándose en una disminución de 0.3 por ciento anual, mostrando una ligera recuperación en 2009, que se prolongó durante un par de años en los que no se registró un aumento en los salarios en línea con el escaso incremento de la productividad mundial. En 2011 presentaron su desaceleración más notoria, recuperándose de manera modesta durante 2012 y 2013 (OIT, 2016).



### Crecimiento del salario real en las principales economías emergentes, 2012-2013 (porcentaje)

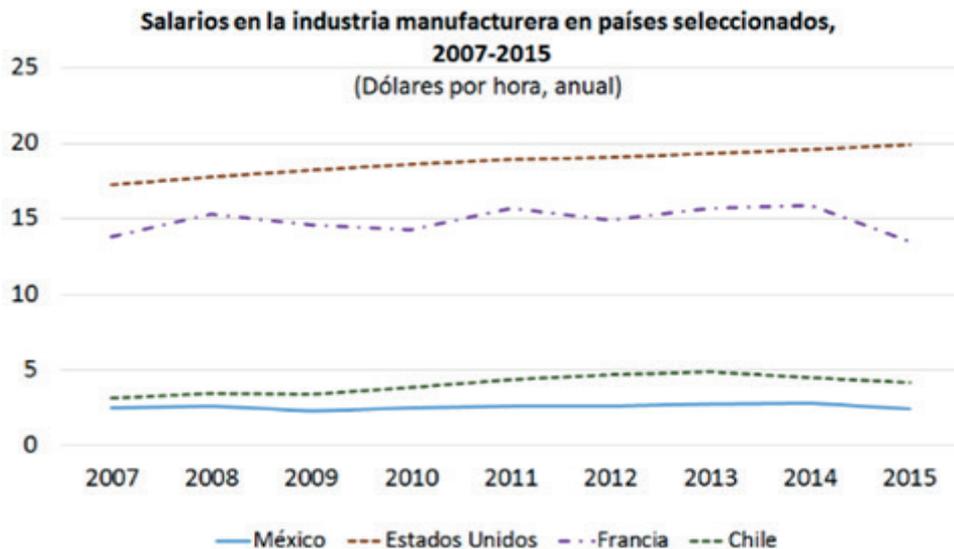


Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2015.

Por su parte, en las economías emergentes y en desarrollo el comportamiento del salario real fue diferente al de las economías desarrolladas al presentar alzas, aunque marginales, en sus tendencias de crecimiento después de la crisis económica de 2008. No obstante, durante 2012 y 2013 se observó un menor crecimiento salarial principalmente en Ucrania, China, Rusia y Brasil, en tanto que en Sudáfrica y México se observaron decrementos.

Por otra parte, en la industria manufacturera, a nivel internacional se observan las diferencias en los niveles salariales entre los países. Por ejemplo, en Estados Unidos pasaron de 17.06 dólares por hora en 2007 a 20.21 dólares por hora en 2015, alcanzado 20.60 dólares por hora en septiembre de 2016. En Francia se ha mantenido en los últimos 9 años dentro de un rango de 12.88 a 16.55 dólares por hora, pero disminuyendo en 2016, cerrando septiembre en 13.71 dólares por hora; en tanto que en Chile y en México los salarios se ubicaron entre 2 y 5 dólares por hora en el periodo de 2007-2015; en septiembre de 2016 en Chile se mantuvo un salario de 4.42 dólares por hora, mientras que en México alcanzó 2.21 dólares por hora (alcanzó un máximo de 3.6 dólares por hora en diciembre de 2013). Como se puede apreciar, en términos salariales la mano de obra en la industria manufacturera en México sigue siendo de las más baratas,

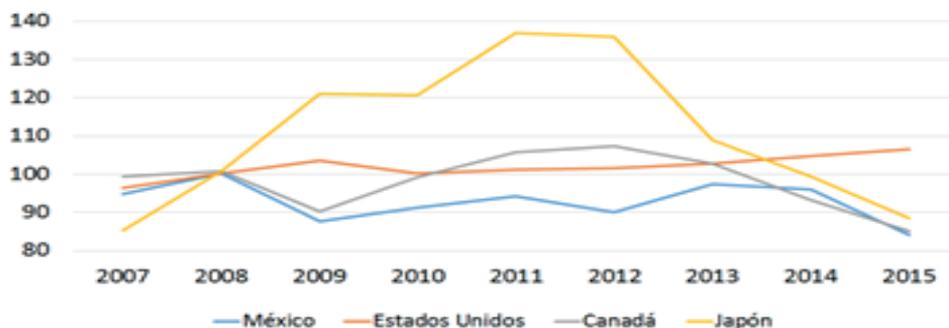
por lo que continúa ofreciendo una amplia ventaja comparativa, y lo que hace que los costos unitarios de mano de obra sean más bajos respecto a otros países.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

Lo anterior puede apreciarse en el índice de costos unitarios de mano de obra de la industria manufacturera, que siguió un comportamiento similar al de los salarios reales después de la crisis de 2008-09, éstos comenzaron a aumentar, principalmente en Japón en más de 30%; en Estados Unidos mostraron una tendencia ascendente entre 2010 y 2015 aunque menor al 10%, mientras que en Canadá se incrementaron hasta 2012 para luego descender hasta 2015 igualando el nivel que registró México en ese año. Cabe comentar, que los costos unitarios de México, entre 2009 y 2014 se mantuvieron por debajo de los países mencionados, pero en 2015 se encuentra a la par con Canadá, lo que podría disminuir su ventaja con respecto a este país vecino, miembro del TLC.

**Costos unitarios comparativos de la mano de obra en la industria manufacturera en México, 2007-2015**  
(Índice base 2008 = 100, anual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

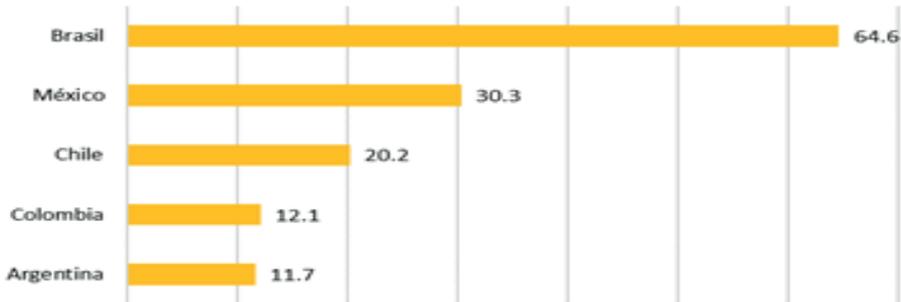
## Inversión Extranjera Directa

Entre 1985 y 1995, México fue el principal receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina, pero en 1996 Brasil tomó la delantera y la ha conservado, en términos absolutos, durante los años siguientes. Sin embargo, en México la IED desempeñó un papel central en las profundas transformaciones económicas, en particular, para su integración a la economía continental como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).<sup>49</sup>

A pesar de los menores flujos de inversión y comerciales que se han observado en los dos últimos años a consecuencia de la desaceleración de la economía global y la caída en los precios de productos básicos, en 2015, la IED global mostró una recuperación. Los flujos mundiales de IED subieron 38 por ciento para un total de 1.76 billones de dólares. Esto se explica, entre otros, por un aumento en las fusiones y adquisiciones transfronterizas, especialmente en las economías desarrolladas.

<sup>49</sup> <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4262/notamexico.htm>

### Principales países receptores de IED en América Latina y el Caribe, 2015 (miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, World Investment Report, 2016.

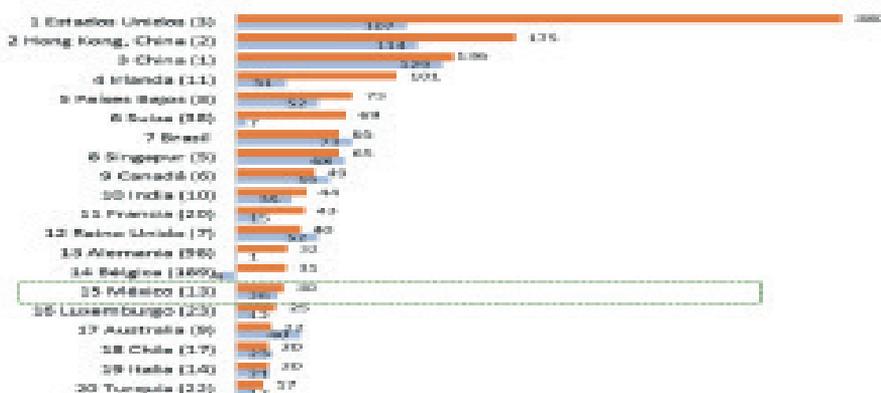
En 2015, México se mantuvo en segundo lugar después de Brasil, como receptor de IED. De acuerdo con información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), la economía brasileña captó 65 mil mdd por IED; mientras que México recibió 30.3 mil mdd, la segunda más alta en los últimos seis años; la más elevada fue captada en 2013 (45 mil 855 mdd).

En el mismo año, a nivel mundial, México se colocó en el decimoquinto lugar como receptor de IED con ese mismo nivel de ingreso (30.3 mil mdd). Sin embargo, esto implicó un retroceso relativo con relación a 2014 cuando se posicionó en el lugar 13.

De este modo, la nación se vio superada por países que en el año anterior habían estado por debajo de México, tal es el caso de: Suiza (del 38 en 2014 al 6 en 2015); Francia (del 20 al 11); Alemania (del 98 al 13); y Bélgica (del lugar 189 al 14).

**Los 20 principales países receptores de Inversión Extranjera Directa (IED), 2015**

(en miles de millones de dólares estadounidenses)



A pesar del incremento en los flujos de IED, ésta ha disminuido su participación en el PIB, lo cual puede explicarse por las restricciones que persisten en determinados sectores, evitando con ello un flujo mayor de IED. De hecho, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ubica a México como el octavo país más cerrado a la IED (SE, 2013), tan sólo después de China, Arabia Saudita, Indonesia, Jordania, India, Japón y Nueva Zelanda. Se espera que esta restricción se vea en los hechos superada por la apertura a la inversión y los incentivos a la competencia contenidos en las reformas de 2013-2014, como en los casos de los sectores energético, telecomunicaciones y financiero.

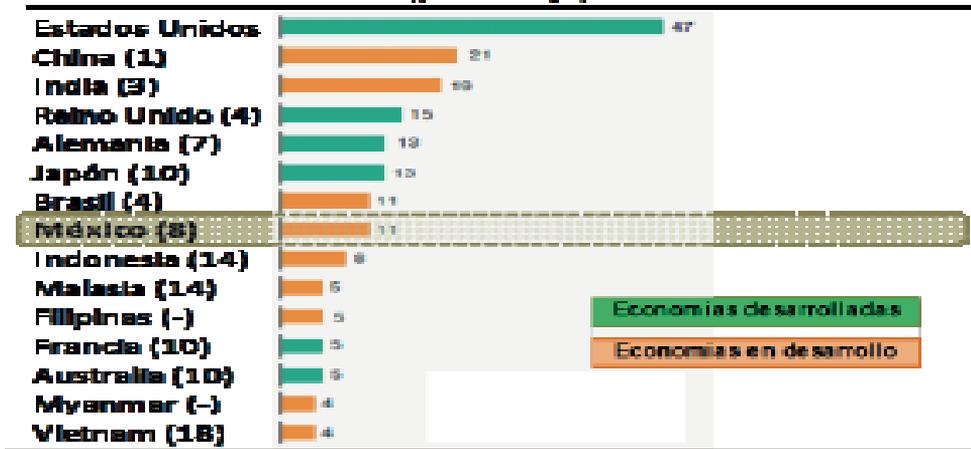
**Evolución de la razón IED/PIB, 1980-2016/3T (Porcentajes)**



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía, 2016.

En su Informe, la UNCTAD dio a conocer la Encuesta Mundial sobre Perspectivas de Inversión 2016-2018, donde se señala que, entre los 15 países más atractivos para invertir en el mundo durante los siguientes tres años, México se ubicó en el octavo lugar, sitio que mantuvo con respecto a la Encuesta de 2015.

**Economías más Atractivas para Inversiones, 2016-2018  
(porcentaje)**



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la UNCTAD.

**Competitividad y Reformas de Impacto Económico**

Entre 2013 y 2014, con el patrocinio de los poderes ejecutivo y legislativo federales, se aprobaron diversas reformas de impacto económico, orientadas esencialmente a propiciar la competencia, la inversión y el empleo, con incentivos para minar la influencia de grandes y tradicionales monopolios que distorsionan la estructura de costos, incrementan los precios y la desigualdad; así como desalientan la competitividad del país.

Las reformas impulsadas, entre las que destacan las relativas a competencia económica, sistema financiero y sectores energético y de telecomunicaciones, desde su puesta en marcha promueven la competencia a través del impulso a las diferentes áreas que aumentan y fortalecen la productividad.

### 1.5.1 Reforma en Competencia Económica

A pesar de que ya existía una Ley Federal de Competencia, aún prevalecía la ausencia de una cultura de competencia y estrictos controles gubernamentales en una economía que ya estaba abierta al libre mercado con la firma del TLCAN.

Condiciones de competencia previas a la Reforma	
Sector	Situación
<b>Petrolero</b>	<b>Restricción Constitucional</b>
Generación y distribución de energía eléctrica	Restricción Constitucional
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>Dominancia</b>
Medios	Dominancia
<b>Transporte Terrestre</b>	<b>Falta de Apertura TLCAN</b>
Aerolíneas	Sin cielos abiertos
<b>Construcción</b>	<b>Fondos y políticas de infraestructura</b>
Bancos	Regulación prudencial

Asimismo, hasta la aprobación de la nueva ley de competencia coexistían sectores altamente regulados, como el petrolero, el de energía eléctrica, y telecomunicaciones, transportes, construcción y bancos, los cuales constituían un freno al progreso y la mejora en los niveles de competencia a nivel internacional.

La reforma nace como un avance en la constitución de una plataforma hacia el objetivo de promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como para prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Para este fin, en 2014, el Congreso decretó una nueva Ley Federal de Competencia Económica en la que se establecieron los tipos de prácticas monopólicas y se especificaron nuevas sanciones para quienes no cumplan la ley; se crearon dos nuevos Órganos Constitucionales Autónomos: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), así como tribunales especializados y procedimientos particulares para éste ámbito.

A noviembre de 2016, derivado de la nueva regulación, la COFECE tramitó 517 asuntos en materia de competencia económica, se realizaron investigaciones de prevención sobre prácticas monopólicas absolutas en: el mercado de producción, distribución y comercialización del huevo, el sector aéreo, la administración de fondos para el retiro (Afores), el sector agroalimentario, los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles (Uber y Cabify). Además, la Comisión analizó la fusión de las compañías Delta-Aeroméxico, la iniciativa de reformas constitucionales en materia de colegiación profesional, la Ley de Obra Pública, los reportes legislativos sobre las barreras a la competencia en el sector agroalimentario y sobre la política comercial, y la identificación de restricciones normativas a la competencia (niveles federal y estatal), entre otros. Estos eventos ilustran el cómo es posible impulsar un mercado interno más competitivo y transparente que permita que los agentes tengan acceso a más productos y servicios de calidad a precios más bajos, que se traduzcan en un aumento de la competitividad y en beneficios tangibles para los usuarios de los servicios y de los consumidores de los productos.

### **Reforma Financiera**

En 2013, el crédito total representó 21.2 por ciento del PIB, porcentaje inferior al observado en 1994 cuando representó 47.3 por ciento. Más allá, el crédito se venía caracterizando por altos costos y un bajo rendimiento del ahorro, además de un alto grado de concentración del mercado: 7 de 45 bancos comerciales concentraron casi el 80 por ciento de los activos totales. Estas siete instituciones controlaban 85 por ciento de la cartera total de crédito, 85 por ciento de la captación total, 79 por ciento de la inversión en valores y 90 por ciento de las utilidades del sistema, privilegiando el crédito al consumo sobre el crédito a la inversión productiva. Ante este panorama, la reforma financiera surge con el fin de transformar a la banca y al crédito en mejores palancas del desarrollo de empresas y hogares para lograr un mayor crecimiento económico, empleo y competitividad.

Esta reforma plantea fomentar la competencia y el orden del mercado, acercando más y mejores productos financieros a las comunidades y sectores productivos del país, permitiendo a los usuarios favorecerse de la competencia entre entidades financieras, al darles la posibilidad, por ejemplo,

de transferir su crédito de una a otra cuando se le presenten mejores condiciones financieras, esto con la finalidad de ampliar el acceso al crédito y abaratar sus costos.

Desde su implementación, los registros indican que se está activando la competencia con más créditos a menores costos. La banca comercial ha aumentado su oferta crediticia. En 2015 presentó un financiamiento privado de 32.68 por ciento del PIB, 5.16 por ciento de incremento contra 2012 y ha mantenido elevados niveles de solidez y solvencia, lo cual se reflejó en un nivel de capitalización de 14.8 por ciento a junio de 2016, es decir, 4.3 puntos porcentuales por encima del nivel de 10.5 por ciento establecido en el estándar internacional de Basilea III. Además, propició que las tasas de interés se redujeran de manera paulatina: entre 2013 y junio de 2016, las tasas de interés de crédito al consumo, empresas e hipotecas, disminuyeron en 2.8, 0.7 y 0.8 puntos porcentuales, respectivamente.

Por otro lado, la banca de desarrollo contribuyó a impulsar el acceso al crédito y a los servicios financieros de aquellos sectores con mayor potencial de crecimiento e impacto en la productividad, principalmente a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MYPIMES) y las actividades del campo. Adicionalmente, después de la reforma, la relación entre entidades financieras y clientes es más equitativa, los usuarios de servicios financieros pueden cambiar su crédito hipotecario o sus cuentas bancarias a otra institución sin costo alguno, los bancos, agencias automotrices, entre otras, ya no pueden obligar a sus clientes a contratar productos o servicios ligados a la compra original, entre muchos otros aspectos en favor de la competencia y de los usuarios de los servicios financieros, aunque probablemente se esté todavía en fases tempranas de la implementación de esta reforma.

### **Reforma Energética**

La Reforma Energética según la exposición de motivos de la Iniciativa enviada al Congreso establece los cimientos para un sector energético competitivo y eficiente. A través de los cambios realizados se pretende diversificar y fortalecer a la industria e incrementar la renta petrolera reorganizando, a su vez, a la industria eléctrica para garantizar tarifas competitivas a hogares, industrias y comercios. A partir de esta reforma se supera la estructura monopólica y se abre la posibilidad a particulares de participar

activamente en sectores de la industria petrolera y eléctrica que eran de participación exclusiva de Pemex y CFE. La reforma establece en su lugar las Empresas Productivas del Estado con autonomía de gestión, operativa y técnica para competir en el mercado abierto de los hidrocarburos y en la generación de electricidad.

### Actividades de Pemex antes y después de la Reforma

Actividad	Antes de la reforma	Después de la reforma
Exploración	Pemex Exploración y Producción	Pemex y contratistas
Extracción	Pemex Exploración y Producción	Pemex y contratistas
Refinación	Pemex Refinación	Pemex y permisionarios
Comercialización de hidrocarburos	Pemex	Pemex y sus subsidiarias hasta el 31 de diciembre de 2017. A partir del 1 de enero de 2018 licitará a privados
Importación de gasolinas	Pemex	Pemex y subsidiarias hasta 2016. A partir de 2017 cualquier interesado en importar combustibles.
Expendio de gasolinas	Particulares mediante franquicias de Pemex	Franquicitarios y participación privada
Petroquímica básica	Pemex	Pemex y Participación privada
Petroquímica secundaria	Pemex y participación privada	Pemex y Participación privada

Por otra parte, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se transformó en Empresa Productiva del Estado con participación exclusiva en transmisión y distribución de energía eléctrica, actividades consideradas como estratégicas, fortaleciéndose la participación de la inversión privada en la generación y comercialización de energía eléctrica y dándole un gran impulso al uso de fuentes renovables como la energía eólica.

### Actividades de CFE antes y después de la Reforma

Actividad	Antes de la reforma	Después de la reforma
Generación	CFE y productores independientes	CFE, productores independientes y privados
Transmisión	CFE	CFE
Distribución	CFE	CFE
Comercialización	CFE	CFE (residencial y pequeños consumidores) Privados (Resto)

Las instituciones responsables de la ejecución de esta reforma afirman que se han observado diferentes avances. En el sector eléctrico se busca suministrar energía de calidad a precios competitivos a la industria, comercios y servicios para contribuir a mejorar su productividad, para ello se fomenta, entre otros, un mayor grado de participación y competencia, de jugadores privados.

De manera particular, a través del Programa de Ahorro y Eficiencia Energética Empresarial, denominado “Eco-Crédito Empresarial Masivo”, de 2015 a la fecha, se benefició a 5,087 MIPYMES, mediante el financiamiento para la sustitución de 15,588 equipos de eficiencia estándar por equipos de alta eficiencia. Lo anterior representó un ahorro en el consumo de 29,230,960.5 kilowatts-hora (kWh) al año, un ahorro en demanda de 3,566.7 kilowatts, un ahorro económico de 72.2 millones de pesos y evitó la emisión de 13,270.9 toneladas de dióxido de carbono (tCO<sub>2</sub>), equivalentes a 40,626.9 barriles de petróleo.

Desde 2016, se puede realizar el expendio de gasolinas y diésel bajo el nuevo esquema de permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con el fin de que aumente la participación de nuevos comercializadores en el mercado, así como el uso eficiente y el desarrollo de nueva infraestructura para almacenamiento y transporte por ducto, adelantando para 2017 la liberalización de los precios de los combustibles planteada en la reforma para 2018.

En resumen, algunos de los principales avances todavía preliminares son: la disminución de 10.0 por ciento en tarifas eléctricas, la baja en los precios del gas natural, un cambio de régimen en el precio de la gasolina conforme a una banda del precio internacional +/- 3 por ciento, tres licitaciones para la extracción del petróleo en la Ronda Uno, en la Ronda de licitación 1.4 se adjudicaron 9 de 11 bloques ofrecidos (que podrían generar una inversión en los próximos diez años de 41 mil millones de dólares y hasta 400 mil empleos y más de 5 mil kilómetros en líneas de gasoductos de gas natural.

### **Reforma en Telecomunicaciones**

Esta reforma propone modernizar a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, fundamentales para el desarrollo económico, mediante incentivos adecuados para debilitar monopolios y promover la competencia de productos y servicios, haciéndolos más accesibles con mejores precios y calidad. Hasta antes de la reforma, México perdía 1.8 por ciento del PIB anual por la disfuncionalidad en el sector, había un bajo nivel de inversión y una baja penetración de los servicios en telecomunicaciones. Con la reforma se pretende garantizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones mediante políticas de inclusión digital universal; la ampliación de los derechos fundamentales de libertad de expresión y acceso a la información, reconociendo, asimismo, el derecho de las personas el acceso a las tecnologías de la información, a la comunicación, y en particular, al servicio de Internet de banda ancha.

Los reportes publicados con los avances en su ejecución resaltan que se fortaleció la competencia efectiva en los mercados mediante la eliminación de barreras de entrada, se impulsó una mayor cobertura de redes y oferta

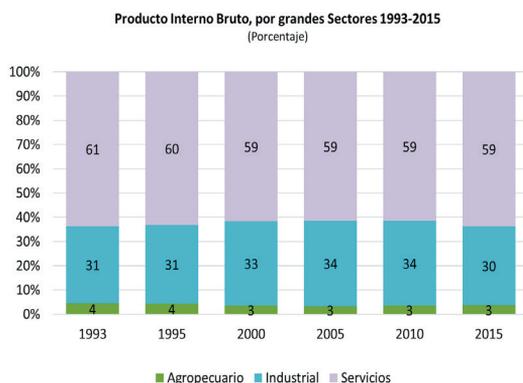
de servicios para la población y la promoción de la inversión nacional y extranjera en telecomunicaciones y radiodifusión. Se insiste también que, se han venido observando resultados palpables, como la reducción de costos de servicios de telefonía fija y móvil y larga distancia en beneficio de la economía de los usuarios, así como la garantía de certidumbre y equidad en la transición a la televisión digital terrestre (TDT) y acceso a internet en escuelas, centros de salud y edificios públicos.

Por otra parte, se menciona que los sistemas de cable ya incluyen señales de televisión abierta “must carry” y las grandes televisoras de señal abierta tienen la obligación de poner a disposición de las televisoras de paga sus señales para que sean difundidas “must offer”; se tiene una mayor cobertura y penetración de servicios y uso de la tecnología; y hay mayor acceso a internet sin costo en sitios públicos (más de 65 mil sitios y espacios públicos en 2015).

## Evolución Reciente del Sector Industrial en México

### PIB Industrial

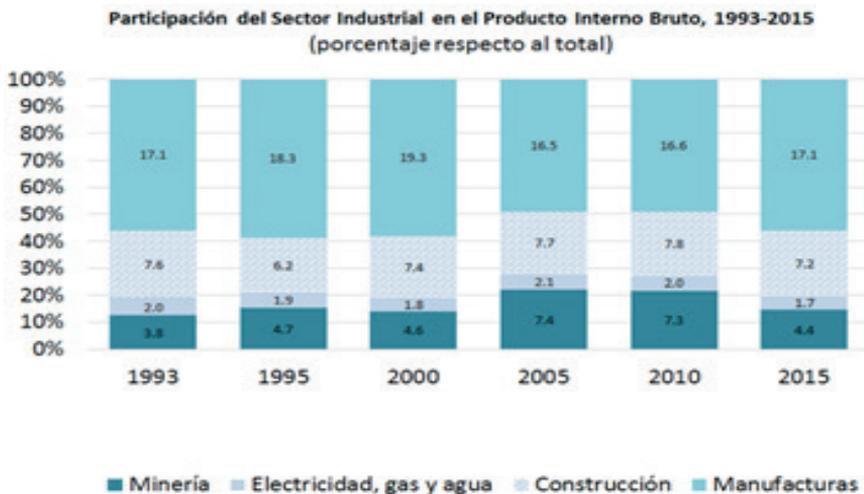
El sector industrial en México, en términos de PIB, ha contribuido en promedio con el 33 por ciento del total del producto generado entre 1993 y 2015, manteniendo constante su estructura, por debajo del sector servicios que participa con casi dos terceras partes del total, mientras que el sector primario (agropecuario) tiene una contribución de 4 por ciento en promedio.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI, 2016.

Estructuralmente, el PIB industrial se ha mantenido prácticamente constante en los últimos 20 años. A su interior, las manufacturas han sido las más las preponderantes, con una participación promedio desde 1993 a 2015 de 17.6 por ciento; seguido del sector de la construcción con una participación de alrededor de 7.5 por ciento; la minería pasó de contribuir con el 3.8% en 1993 y aumentó en 2005 con el 7.4 por ciento, debido al auge de la IED en el sector minero no petrolero hasta 2010 para luego descender en 2015 a causa de la menor actividad petrolera que se ha observado desde finales de 2014.

En tanto que el sector de energía eléctrica, gas y agua ha mantenido en promedio una participación de alrededor del 2.0 por ciento durante el periodo indicado.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI, 2016.

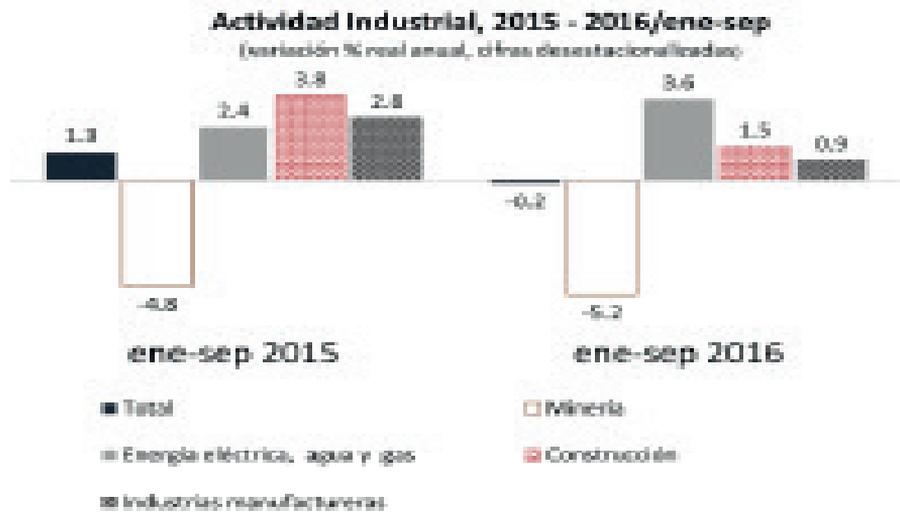
## Sector Manufacturero

Dentro del sector industrial, el PIB manufacturero ha ejercido un papel determinante en el crecimiento y el desarrollo económico del país. Este sector fue el más dinámico al registrar un crecimiento acelerado hasta la década de los años setenta cuando empezó a disminuir registrando una

tasa de 6.3 por ciento promedio anual, mientras que el PIB nacional creció a una tasa de 6.7 por ciento anual. Entre 1980 y 1990 la dinámica del sector se vio afectado por las crisis económicas de 1982 y 1986, por lo que la tasa media de crecimiento anual en ese periodo fue de 2.1 por ciento, no obstante, fue ligeramente mayor que la que registró el PIB total de 1.9 por ciento. De 1990 a 2000 el PIB manufacturero creció en promedio anual 4.4 por ciento, mientras que el PIB nacional lo hizo en 3.4 por ciento. Posterior al año 2000, este sector se ha vuelto sumamente vulnerable a los choques externos y al comportamiento de la demanda externa, en particular de la de Estados Unidos, su principal socio comercial.

Hacia finales de 2014 se observó una desaceleración de la economía global que se ha prolongado hasta el tercer trimestre de 2016, que dio inicio por una abrupta caída en los precios del petróleo y otras materias primas, lo que propició una alta volatilidad en los mercados financieros internacionales, el aumento de conflictos geopolíticos y la divergencia en la política monetaria de las economías avanzadas, las cuales, a su vez, mantienen una lenta recuperación. Lo anterior ha derivado en un escaso avance en el crecimiento mundial, en un debilitamiento del dinamismo del comercio internacional, en menores flujos de capital, la presión a las finanzas públicas de varios países y el debilitamiento de sus monedas.

Así, la economía mexicana ha enfrentado diversos factores externos que han presionado a la baja su desempeño, en el que destaca el declive de las exportaciones petroleras y la desaceleración de las no petroleras; ambos factores han mermado el crecimiento del país; no obstante, destaca que el mercado interno observa un comportamiento favorable, en particular del consumo privado gracias al aumento del empleo formal, la expansión del crédito de la banca comercial, el incremento en los salarios reales y su positivo efecto en la masa salarial, entre otras variables internas que muestran un desempeño favorable y han amortiguado el descenso de las variables vinculadas al sector externo.

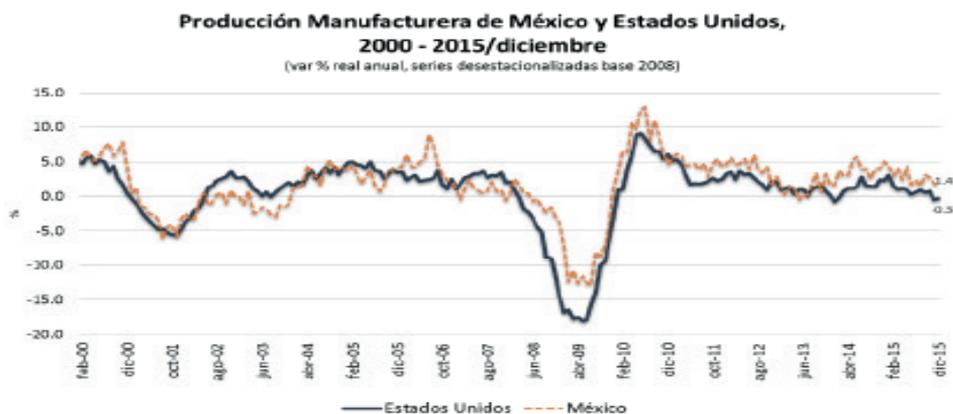


El deterioro de la actividad económica global se ha reflejado en el comportamiento de la industria mexicana. La caída en el precio del petróleo y de la plataforma de producción han mermado el desempeño de la industria minera, la cual presenta una contracción de 5.2 por ciento anual en los primeros nueve meses de 2016. Por su parte la industria manufacturera que en periodos anteriores de crisis era el más dinámico ahora se ha ralentizado frente al sector de la construcción y el suministro de energía, creciendo a sólo 0.9% anual en igual periodo.

Uno de los principales determinantes en este lento crecimiento de la industria mexicana es sin duda, el comportamiento de la actividad industrial estadounidense, la cual ha mostrado también una tendencia a la baja. Ello como consecuencia de la estrecha correlación entre ambas economías, derivado del alto vínculo comercial que se entrelazó a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en particular entre los sectores manufactureros de México y Estados Unidos.

El crecimiento de la producción industrial en Estados Unidos pasó de una tasa de 3.7 por ciento anual en 2014 a una de 1.3 por ciento anual en 2015 y registra una contracción de 1.2 por ciento entre enero y septiembre de

2016, en tanto que su sector manufacturero pasó de un crecimiento de 1.3 por ciento anual en 2014 a uno de sólo 0.8 por ciento en 2015 y registra un magro avance de 0.1 por ciento anual entre enero y septiembre de 2016. Esto se vio reflejado en el pausado avance y, en su caso, retroceso de la industria manufacturera de México y de sus exportaciones.



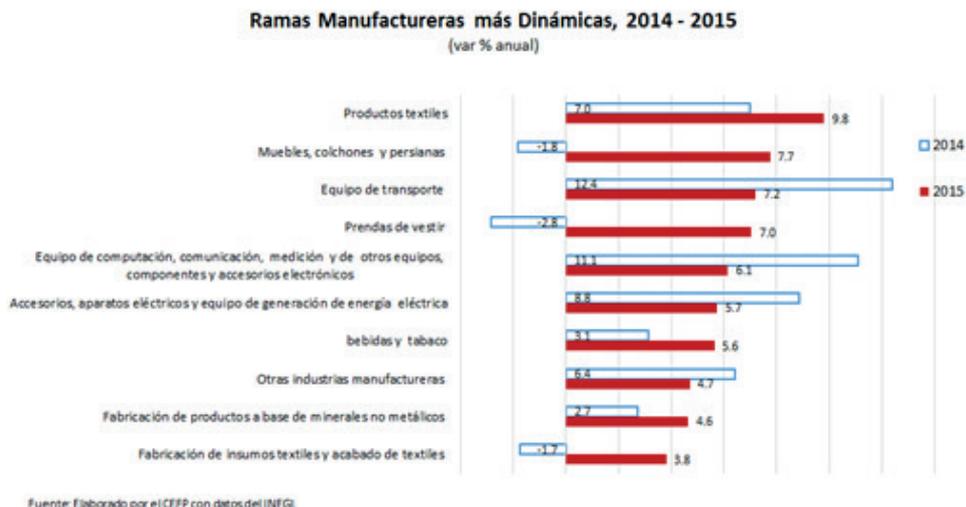
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI y de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

La producción manufacturera de México mostró un crecimiento acumulado de 4.1 por ciento en 2014 y 2.8 por ciento en 2015 para registrar un avance acumulado de 0.9 por ciento anual, en cifras desestacionalizadas, entre enero y septiembre de 2016, mientras que las exportaciones manufactureras registran una caída acumulada de 4.1 por ciento anual en este último periodo.

### Ramas relevantes del sector manufacturero

Al interior de las industrias manufactureras, las ramas del sector que sobresale por su dinamismo económico son la fabricación de equipo de transporte que en 2014 aumentó 12.4 por ciento anual, sin embargo, se ha visto afectada por la desaceleración del comercio internacional y la menor actividad económica, pues en 2015 creció 7.2 por ciento, aunque se mantiene entre las más eficientes. En 2015, destacaron los crecimientos de la fabricación de productos textiles (9.8%), Muebles, colchones y persianas (7.7%), Prendas de vestir (7.0%). Otra de las empresas afectadas por la situación económica es la fabricación de equipos de computación, comunicación, medición y otros equipos componentes y accesorios

electrónicos, que de aumentar en 11.1 por ciento en 2014, avanzó 6.1 por ciento en 2015.



Una de las industrias manufactureras más competitivas ha sido la automotriz. Cabe destacar que esta industria es de las que muestra mayores ventajas comparativas y competitivas gracias a la red de tratados de libre comercio; la fuerte cadena de suministro en el sector automotriz; recursos humanos altamente calificados; su ubicación geográfica y la promoción de inversiones en el sector por parte del gobierno mexicano, lo que le ha permitido tener un alto nivel de exportaciones y participación en el PIB. Actualmente operan en México 18 plantas automotrices propiedad de ocho empresas globales, en las cuales se producen casi 40 modelos diferentes de autos ligeros. Asimismo, cuenta con un mercado bien posicionado dentro del territorio estadounidense. Durante 2014 se vendieron en ese mercado más vehículos de procedencia mexicana que japonesa; además de que se afianzó como líder en la producción de autos en Latinoamérica, con un total de 3 millones 219 mil 786 unidades producidas, esto es, 9.8 por ciento más que en el año previo.

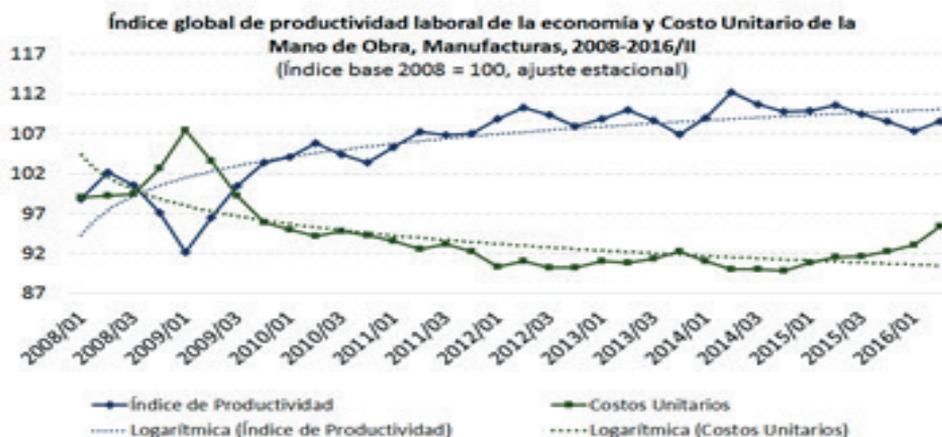
En el avance de los procesos globalizadores y el desarrollo, las distintas ramas industriales han presentado una evolución heterogénea llegando a diferenciar en sectores maduros, dinámicos y emergentes.

Los sectores **maduros**, que son aquellos que han perdido su competitividad gradualmente y enfrentan diversos problemas, como su reducida incorporación en las cadenas de valor, rezago tecnológico y escasa capacidad de innovación para el desarrollo de nuevos productos. Entre ellos podemos citar a aquellas ramas productivas tradicionales en sus procesos de producción y con bajo dinamismo económico pues responden a una demanda relativamente estable o en función del crecimiento poblacional como: las industrias de impresión y conexas, la textil-vestido; curtido y acabado de cuero, piel y calzado; industria de la madera y muebles; el sector siderúrgico y alimentos y bebidas; sectores que requieren de impulsar su productividad, y recientemente han reportado bajas tasas de crecimiento.

Los sectores **dinámicos**, que son ramas productivas altamente competitivas y con elevadas tasas de crecimiento. Cuentan con una base empresarial sólida, con presencia de empresas globales y una significativa planta de proveedores de componentes con madurez en sus procesos de manufactura. Entre estos destacan: la industria automotriz y autopartes; la aeroespacial; el eléctrico y electrónico y la industria química; sectores que requieren apoyo continuo para incrementar su competitividad.

Los sectores **emergentes**, son aquellas ramas productivas de nueva generación con alto potencial y crecimiento hacia el futuro, que impulsan la creación de empresas y empleo de valor añadido, incorporan un fuerte componente de investigación, innovación y desarrollo en procesos, productos o servicios, así como nuevas aplicaciones tecnológicas. Están vinculados al sector industrial o al de servicios de las empresas, se basan en las tendencias globales, orientados a necesidades y mercados no sólo locales o nacionales, sino internacionales. Por su propia naturaleza, se constituyen en precursores de la productividad y competitividad de otros sectores. Entre ellos se encuentran la biotecnología, nanotecnología, mecatrónica, sector farmacéutico, tecnologías de información, industrias creativas y equipo médico. Se requieren políticas industriales que permitan atraer y fomentar estos sectores dentro del país.





En este contexto, de acuerdo con el Banco de México, el incremento en las remuneraciones reales, junto con el comportamiento en la productividad laboral, han conducido a un aumento en los costos unitarios de la mano de obra, tanto para la economía en su conjunto como para el sector manufacturero, aunque en niveles por debajo de los observados en la crisis financiera global de 2008 y 2009.

Asimismo, para el segundo trimestre de 2016, el Índice de Costos Unitarios de la Mano de Obra (ICUMO) en los establecimientos de las industrias manufactureras se acrecentó en 4.2 por ciento respecto a igual trimestre de 2015, en tanto que, en otros sectores de la economía, se han observado caídas como en las empresas constructoras (-2.3%), el comercio al por menor (-2.1%) y en las empresas de servicios (-4.2%). Ello se puede interpretar como un encarecimiento de la mano de obra respecto al nivel de productividad que esta genera.

## **Comercio Exterior de la Industria Manufacturera**

### **Apertura comercial y tratados comerciales**

La industria manufacturera en México se desarrolló en una política proteccionista del mercado interno, existiendo restricciones a la importación, tanto de tipo arancelario como no-arancelario: Entre los

años de 1978 a 1983 la elevada protección arancelaria y los regímenes de permisos previos dificultaron el comercio internacional. Las manufacturas en general no contaban ni con la calidad ni con los precios que les permitiera competir en el mercado internacional, y el reducido volumen de exportaciones realizadas (aproximadamente 20% del total) correspondía a empresas que operaban en el ámbito internacional con una amplia estructura de apoyos fiscales internos.

En la década de los ochenta, a partir de la crisis energética, las exportaciones petroleras dejaron de ser las exportaciones más importantes en el total de las ventas externas, así su papel como principal generador de divisas fue sustituido por las exportaciones no petroleras, dentro de las cuales las manufacturas constituyeron el componente más dinámico. La estrategia de industrialización pasó entonces, de una etapa orientada a la sustitución de importaciones, que llegó a su agotamiento en ese periodo, a una exportadora.

Desde 1986, cuando México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT),<sup>51</sup> se inició un proceso de apertura e integración comercial hacia los mercados internacionales. Así, la política comercial en la década de los noventa, se caracterizó por un proceso de apertura comercial a través de la desregulación y la firma de tratados comerciales con otros países.

Lo anterior se puede observar con el grado de apertura comercial cuando el comercio con el exterior pasó de representar el 19 por ciento del PIB en 1980 a 26.3% en 1994 cuando entró en vigor el TLCAN. A partir de 1995 el grado de apertura llegó a representar cerca de la mitad del PIB en el año 2000. Posteriormente, disminuyó en el año 2002 con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que, como se comentó anteriormente, México perdió competitividad frente a los países emergentes asiáticos. Sin embargo, la apertura comercial continuó avanzando. Desde 2005 ha aumentado con dinamismo hasta llegar a representar el 67.4 por ciento del PIB en 2015.

---

51 Sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual se estableció el 1 de enero de 1995 y cuenta con más de 150 gobiernos miembros.



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Inegi, Banxico y Secretaría de Economía.

A raíz de la firma del TLCAN en 1994, se inició un proceso que significó un modelo de desarrollo cimentado en el sector externo, lo cual ha derivado en una red de 12 Tratados de Libre Comercio (TLC's), con lo que se cuenta con un acceso preferencial de bienes y servicios nacionales a 46 países con el amplio potencial de consumidores que ello implica. Con ello, el comercio exterior se convirtió en el motor de crecimiento de la economía nacional, a tal grado que el sector exportador, respecto a su participación en el PIB, explica en poco más de dos terceras partes el comportamiento de la economía.

La red de TLC's ha permitido a México incrementar sus flujos de comercio e inversión. No obstante, al analizar el desempeño de cada uno de los tratados en materia comercial (medido a través de su dinamismo comercial y el peso específico sobre el comercio total del país) y como generador de IED (considerando los flujos de IED provenientes del país o países socios del TLC correspondiente), se muestra un comportamiento diferenciado.

## Desempeño de los Tratados de Libre Comercio (TLC's)

Tratado/Acuerdo	Periodo	Desempeño como socio	
		Comercial <sup>1</sup>	Inversor <sup>2</sup>
TLCAN	1993-2012	Estratégico	Estratégico
Chile	1993-2013	Bueno	Medio/IED Mexicana <sup>3</sup>
Colombia	1994-2012	Sobresaliente	Regular/IED Mexicana
Centroamérica	1995-2012	Sobresaliente	Regular/IED Mexicana
Unión Europea (27)	1999-2012	Regular/Bueno	Excelente-Estratégico
Israel	1999-2013	Bajo/Estancado	Bajo-Marginal
AELC	2001-2012	Bajo	Excelente
Uruguay	2003-2012	Incipiente con potencial	Marginal/IED Mexicana
Japón	2004-2012	Regular/Bueno	Excelente

AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

1/ La evaluación se realiza con base en el dinamismo comercial (comercio total de México con el país o países que comprenden el Tratado o Acuerdo correspondiente) y el peso específico que los TLC's tienen en el comercio total de México.

2/ La calificación se otorgó con base en los flujos de IED provenientes de los socios que comprende el TLC correspondiente.

3/ Existe IED mexicana en los países que integran el Tratado o Acuerdo.

Fuente: Secretaría de Economía, Programa de Desarrollo innovador, 2012.

### Exportaciones y contenido nacional

#### Exportaciones

México es el décimo tercer país exportador a nivel mundial (el octavo sin considerar el comercio intercomunitario de la Unión Europea [28]), con un valor de exportaciones de 381 mil millones de dólares, lo que representa el 2.3 por ciento del comercio total en el mundo y el primero en América Latina.

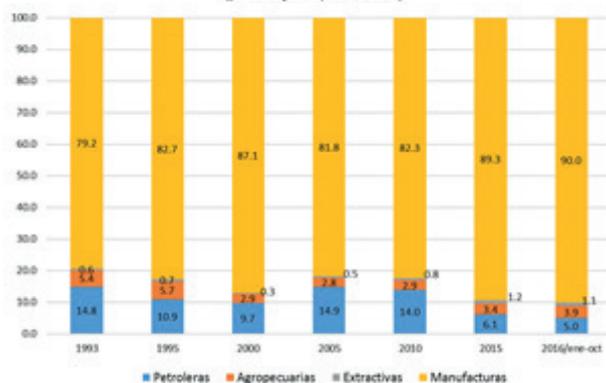
### Exportaciones Petroleras y Manufactureras de México, 1993- 2016/ene-oct (millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

Recientemente, con la caída del precio del petróleo a partir de la segunda mitad de 2014, se ha observado una reducción en la participación de las exportaciones petroleras, lo que se ha visto reflejado en la estructura de las exportaciones. En 2005, éstas representaban el 14.9 por ciento del total, en tanto que en 2015 disminuyeron a 6.1 por ciento. En contraparte, las exportaciones manufactureras subieron su contribución al pasar de 79.2 por ciento del total en 1993 a 90 por ciento en los primeros diez meses de 2016. De manera marginal, la aportación al total de las exportaciones agropecuarias se ha reducido también pasando de 5.4 por ciento en 1993 a 3.9 en el periodo citado de 2016 y las extractivas han aumentado su participación marginalmente de 0.6 a 1.1 por ciento, en el mismo lapso.

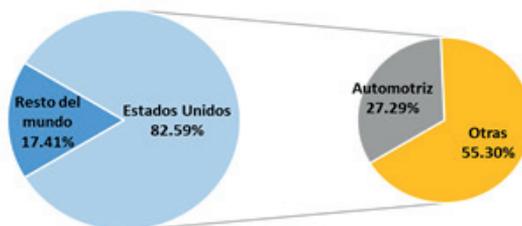
### Exportaciones Totales, 1993 - 2016/ene-oct (porcentajes respecto al total)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

Las exportaciones manufactureras han sido de las más dinámicas del país al crecer a una tasa media anual de 10.1 por ciento entre 1993 y 2015.

#### Exportaciones No Petroleras a Estados Unidos y al Resto del Mundo, 2015



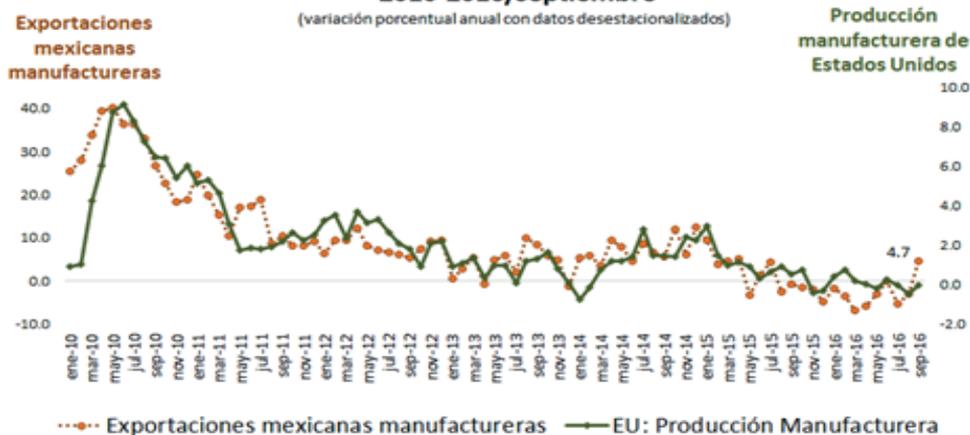
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

Una de las desventajas que puede observarse a lo largo de los últimos 20 años es que, a pesar de los esfuerzos por diversificar los mercados, Estados Unidos continúa siendo el principal demandante; mientras que, con otras economías, el comercio exterior es aún incipiente. En cifras acumuladas, en 2015 se destinaron hacia aquel país el 82.59 por ciento de las exportaciones, de ese porcentaje, poco más de la cuarta parte correspondieron al sector automotriz. El 17.41 por ciento de las ventas externas se dirigieron al resto del mundo, donde 4.74 por ciento fueron exportaciones automotrices y el 12.67 por ciento remanente correspondió al resto de manufacturas.

Así, el desempeño actual de las exportaciones mexicanas se encuentra estrechamente vinculado con la producción manufacturera de Estados Unidos, lo que se explica, precisamente, por la alta correlación que existe en el intercambio comercial entre ambas naciones, la cual se estima en alrededor de 80 por ciento.

De ese modo, la dinámica de la economía nacional a través del sector externo se encuentra en función del comportamiento del sector industrial de Estados Unidos, lo que explica el desempeño de estas últimas las cuales comenzaron a mostrar un menor crecimiento a partir del último trimestre de 2015, marcando así una tendencia a la baja, siguiendo el mismo comportamiento de la producción manufacturera del país vecino.

### Evolución de las Exportaciones Manufactureras de México y la Producción Manufacturera de Estados Unidos, 2010-2016/septiembre



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México y U.S. Federal Reserve.

### Valor agregado y contenido nacional de las exportaciones manufactureras

Adicionalmente de que las exportaciones manufactureras son cuantitativamente las más dinámicas del país y las más relevantes, también han mostrado importantes cambios cualitativos relevantes, lo que ha hecho que México se ubique en la posición 20 a nivel mundial en cuanto a la “complejidad económica” de los bienes que exportados.<sup>52</sup> En 2010 fue el noveno país exportador de manufacturas de alta tecnología, mientras que en 2009 ocupó el décimo primer lugar. Tan sólo en 2012, 50% de las exportaciones manufactureras fueron de media y alta tecnología.

Derivado de la inserción comercial con Norteamérica, las manufacturas mexicanas han transitado de una vinculación comercial a una integración productiva, con la consecuente complejidad de las cadenas de valor entre los países, esto es que en alguna ciudad se produce una parte y en otro lugar del mundo se produce otra. Ello ha dado lugar a las llamadas Cadenas Globales de Valor (CGV), entendiéndose por éstas, al conjunto de actividades que las empresas desempeñan durante los procesos de producción,

52 Ricardo Hausmann, César A. Hidalgo, et al, “The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity” Harvard University-Massachusetts Institute of Technology, 2011. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/featured-books/atlas>.

comercialización y distribución entre diversos países de determinados productos y procesos de producción de bienes manufactureros internacionalizados (INEGI, 2016).

Recientemente se ha introducido la medición del Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG), la cual se basa en el valor añadido por la economía nacional (México) a los productos de exportación, los cuales son parte de un proceso de producción global, es decir, que se llevan a cabo a lo largo de diferentes países. También representa el valor del contenido nacional que se exporta por las manufacturas en las CGV.

Con base en lo anterior, durante 2015, la Producción Manufacturera Global (PMG) que es la producción del país involucrada en las CGV, registró un monto de 3 billones 398 mil 160 millones de pesos, equivalente al 32.6 por ciento del valor de la producción total de la industria manufacturera. El VAEMG alcanzó un monto de 1 billón 549 mil 165 millones de pesos corrientes, lo que representó el 14.9 por ciento de la producción de la industria manufacturera total y 45.6 por ciento de la Producción Manufacturera Global (PMG).

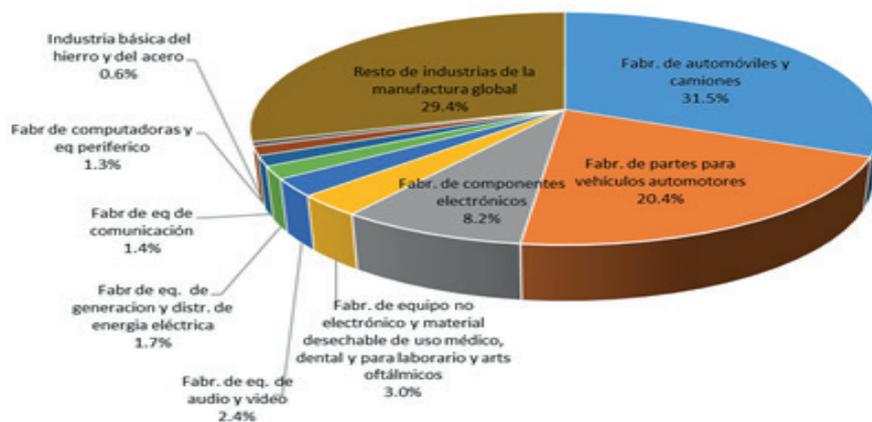


Fuente: INEGI.

El valor del consumo intermedio de bienes y servicios de origen nacional representa un componente importante de los procesos de producción global, debido a que éste vincula la cadena global con la producción local. En 2015, el consumo intermedio ascendió a 730 mil 185 mdp, equivalente al 21.5 por ciento de la PMG y cerca del 47 por ciento del VAEMG. En comparación con 2014, significó un aumento de 19.1 por ciento (INEGI, 2016).

De las ramas de la industria manufacturera que participan en las cadenas globales de valor destacó la de Fabricación de automóviles y camiones que contribuyó con el 31.5 por ciento del VAEMG total; le siguieron la Fabricación de partes para vehículos automotores con 20.4 por ciento; la Fabricación de componentes electrónicos (8.2%); la Fabricación de equipo no electrónico y material desechable de uso médico, dental y para laboratorio, y artículos oftálmicos (3%); la Fabricación de equipo de audio y de video (2.4%); Fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica (1.7%); Fabricación de equipo de comunicación (1.4%); Fabricación de computadoras y equipo periférico (1.3%), y la Industria básica del hierro y del acero 0.6 por ciento. En conjunto estas 9 ramas de actividad aportaron alrededor del 70% del VAEMG durante 2015.

**Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global por Ramas de Actividad, 2015**  
(estructura porcentual)



Fuente: INEGI.

## Importaciones

Si bien el sector manufacturero es altamente exportador, también ha sido un alto importador debido principalmente, a su vocación como maquilador desde la década de los sesentas. Inicialmente, las ramas más dinámicas en cuanto a exportaciones han presentado un alto grado de insumos importados, significativamente superior al resto de otras ramas manufactureras, como la de autos y camiones, autopartes eléctricas, equipo de cómputo y motores y sus partes, que utilizan más del 50 por ciento de insumos importados.

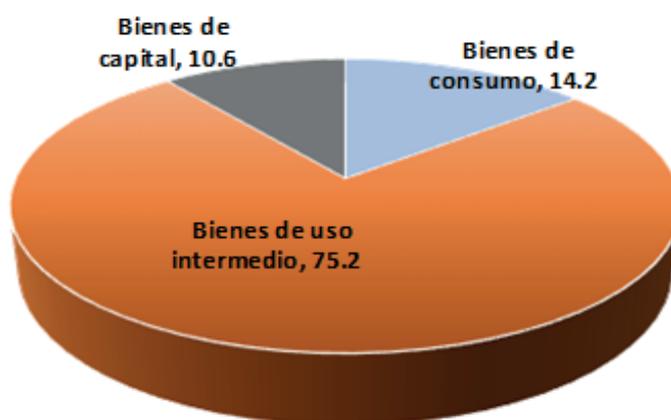
Desde finales de los noventa más de 80 por ciento de las ventas al exterior se vinculan a procesos temporales de importación, derivado de programas que ofrecían incentivos fiscales a las empresas, tales como la exención del pago de aranceles de importación, del impuesto al valor agregado (IVA) y cuotas compensatorias en su caso, lo cual, paradójicamente, creó un obstáculo para aumentar el grado de integración nacional, puesto que para las empresas nacionales los aranceles de importación fluctúan entre 0 y 20 por ciento, el IVA de 15 por ciento y el ISR hasta 35 por ciento, lo que suma costos que pueden ser mayores a 50 por ciento<sup>53</sup>

Actualmente la mayor complejidad en las manufacturas se ha visto complementada con el acceso a insumos intermedios a precios competitivos. Sin embargo, prácticamente la estructura de las importaciones no ha cambiado a lo largo de las dos últimas décadas. En 2015, las importaciones no petroleras representan poco más del 90 por ciento. Dentro de éstas, las importaciones de bienes intermedios constituyen el 75.5 por ciento, con 297 mil 253 mdd y los bienes de capital el 10.6 por ciento, que son los utilizados para la producción manufacturera.

---

53 Dussel Peters, Enrique, "Ser Maquila o no ser Maquila, ¿es ésa la pregunta?", Comercio Exterior, vol. 53, núm. 4, México, abril, 2003.

### Estructura de las Importaciones, 2015



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

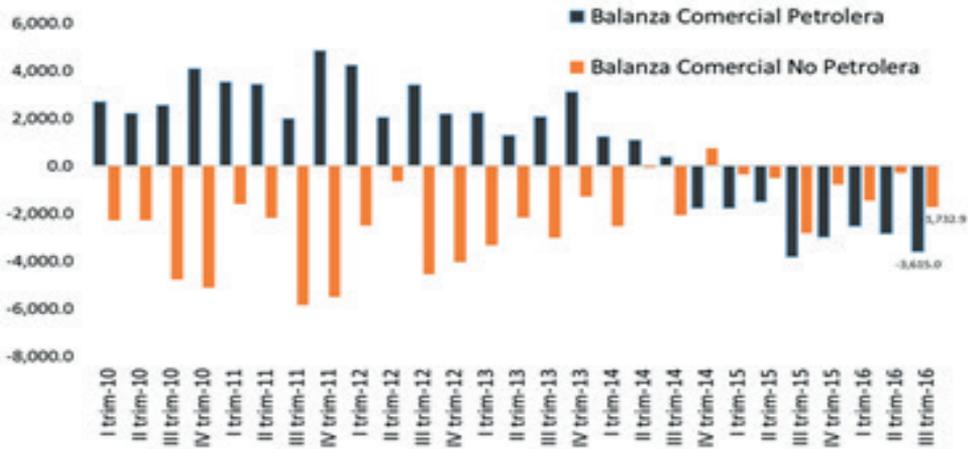
### Evolución de la Balanza Comercial

El sado comercial de la industria manufacturera ha sido deficitario a pesar de que sus exportaciones manufactureras han aumentado de manera considerable desde 1994. Ello se debe al incremento que tuvieron las importaciones manufactureras, lo cual se explica por las necesidades de mayor competitividad de las empresas posterior a la entrada en vigor del TLCAN, debido a que las industrias tenían que enfrentar mercados cada vez más exigentes internacionalmente, lo que motivó la compra de insumos importados en escala creciente derivada de las exigencias de calidad, de estandarización de partes y piezas, y de seguridad en el abastecimiento oportuno, que se hacen indispensables en los mercados competitivos.<sup>54</sup>

El déficit de la balanza comercial manufacturera ha influido de manera importante en los desequilibrios de la balanza comercial; sin embargo, el superávit de las ramas maquiladoras ha permitido atenuar el déficit comercial de la manufactura no maquiladora.

54 López G., Julio, "Evolución Reciente del Empleo en México", Serie Reformas Económicas núm. 29, CEPAL, 1999, págs. 19-20.

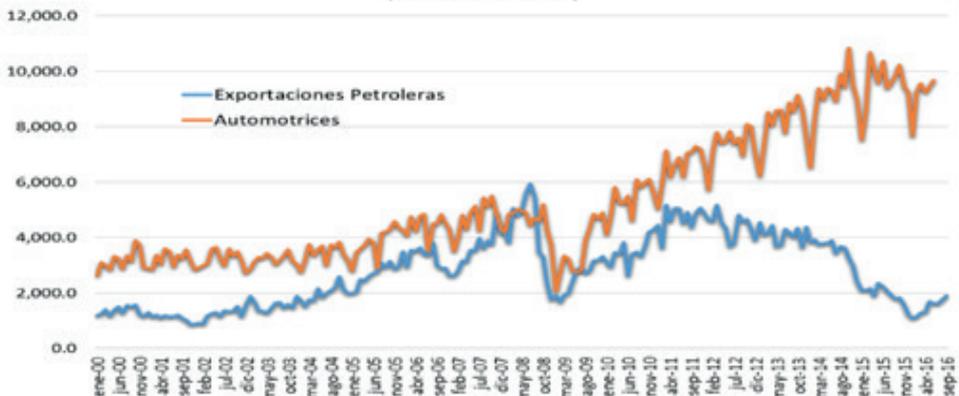
**Balanza Comercial Petrolera y No Petrolera, 2010 - 2016/III**  
(millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

A partir del último trimestre de 2014, se observa un hecho sin precedente, y es que la balanza comercial petrolera de haber sido históricamente superavitaria pasa a ser deficitaria debido a la abrupta caída del precio del petróleo, la menor producción petrolera y la menor demanda externa; esto, a la par con el déficit de la balanza comercial no petrolera, ejerce presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos del país.

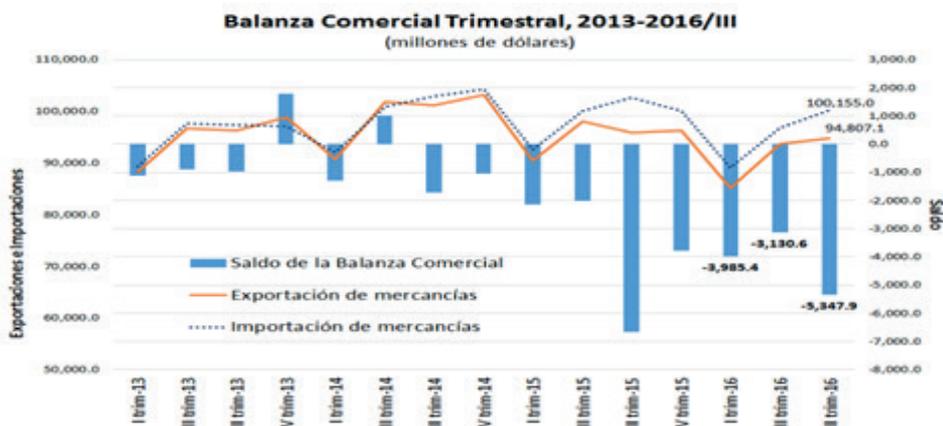
**Exportaciones Petroleras y Automotrices, 2000 - 2016/sep**  
(millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

Otro hecho relevante es que, dentro de las exportaciones manufactureras, las automotrices llevan una tendencia positiva, y a pesar de la desaceleración que han experimentado los mercados globales hacia finales de 2015 y en lo que va de 2016, el valor de las exportaciones automotrices ha compensado la caída de las petroleras.

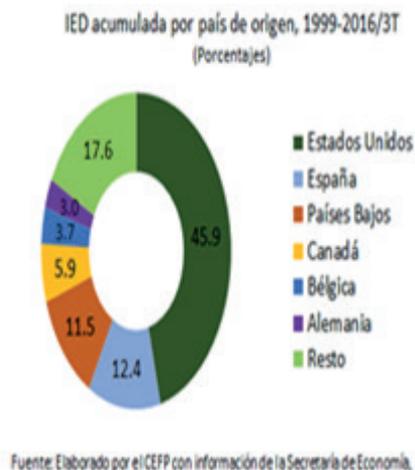
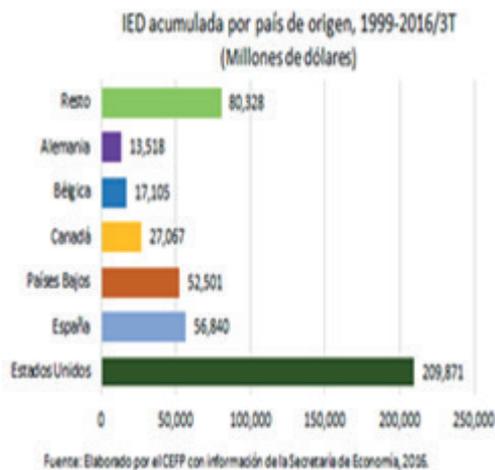
Al cierre del tercer trimestre de 2016, el valor de las exportaciones totales ascendió a 94 mil 807.1 millones de dólares (mdd), frente a un total por importaciones de 100 mil 155 mdd, con lo que la balanza comercial tuvo un déficit de 5 mil 347.9 mdd, con lo que el saldo comercial total acumuló un total de 12 mil 464 mdd en los primeros nueve meses del año, 15.1 por ciento más que en igual periodo de 2015.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

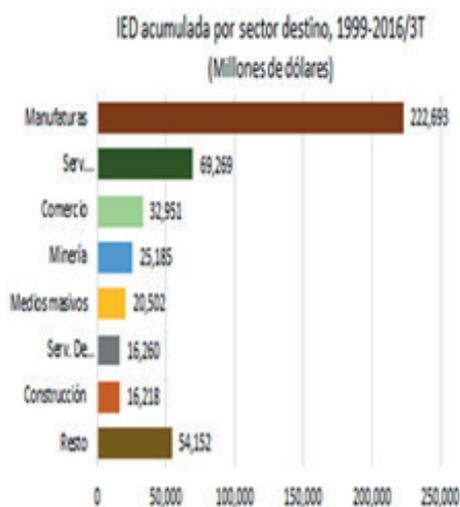
## Inversión Extranjera Directa

Con la apertura comercial, los flujos de inversión extranjera directa (IED) se incrementaron, al pasar de un promedio anual de alrededor de 3 mil millones de dólares (mdd) en el periodo 1980-1993, a uno de casi 19 mil mdd para el periodo 1994-2012 y de 32.8 mil mdd en 2015.

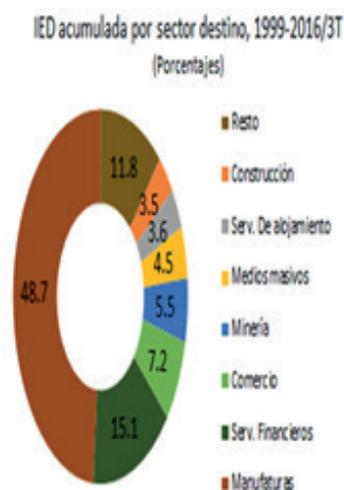


Los principales puntos focales para la IED en México han sido las manufacturas desde los años sesenta y setentas - tanto las operaciones de ensamblaje para la exportación (vestuario y equipos electrónicos) como la producción para el mercado interno (alimentos, bebidas y productos tabacaleros)- y, más recientemente, los servicios. El mayor porcentaje de los flujos totales provienen de los Estados Unidos. En cifras acumuladas, de 1999 al tercer trimestre de 2016, la IED proveniente de ese país representa el 45.9 por ciento del total (209 mil mdd); seguida por España (12.4%), Países Bajos (11.5%), principalmente.

Por sector de destino, en cifras acumuladas las manufacturas han absorbido un total de 222 mil 693 mdd, esto es el 48.7 por ciento del total de IED captada en el país; seguida por los servicios financieros con 69 mil 269 mdd (15.1%); el sector comercio con 32 mil 951 mdd (7.2%); y la minería (25 mil 185 mdd) con el 5.5%.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía, 2016.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía,

Cabe señalar que, en los años noventa la creación de nuevos activos fue la principal modalidad asumida por el IED, especialmente en la industria automotriz; recientemente las fusiones y adquisiciones de empresas privadas se han incrementado, particularmente en las industrias de la alimentación, bebidas y productos tabacaleros, y en servicios tales como comercio minorista y bancos. En la mayoría de los casos, los focos principales de IED se relacionan con el TLCAN, a través del establecimiento de sistemas continentales de producción integrada o del posicionamiento estratégico en el mercado interno.

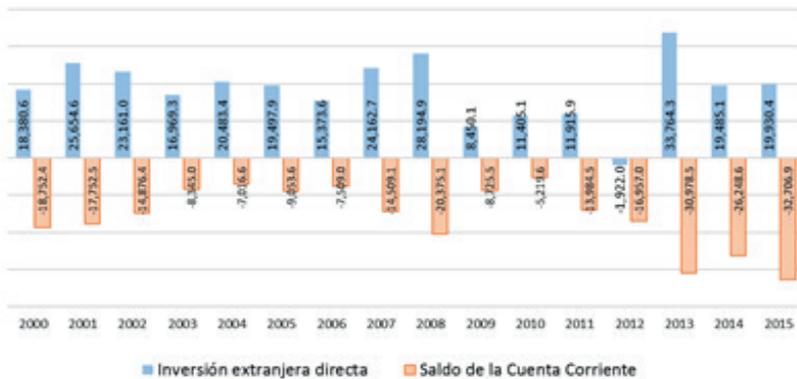
Las principales estrategias corporativas de los inversionistas extranjeros en México pueden ser resumidas de la siguiente manera:

La creación de sistemas continentales de producción integrada, para mejorar la eficiencia y la competitividad en la exportación de manufacturas a los Estados Unidos. Esta estrategia ha asumido la modalidad de creación de nuevos activos en las industrias del vestuario (Burlington, Dupont), electrónica (Compag, Daewoo, Sony) y automotriz (Chrysler, Ford, GM, VW, Nissan). Elementos claves de esta estrategia son los salarios relativamente bajos y el acceso preferencial al mercado estadounidense bajo esquemas

arancelarios<sup>55</sup> o los acuerdos del TLC. Esta estrategia es utilizada especialmente por las compañías estadounidenses bajo presión de sus competidores asiáticos en el mercado interno de los Estados Unidos.

- Una nueva y expandida presencia en el mercado mexicano para las manufacturas. Esta estrategia es común entre las compañías estadounidenses de alimentos (PepsiCo), bebidas (Anheuser Busch, Labatt, PepsiCo, Coca Cola) y tabacaleras (Philip Morris, BAT), y frecuentemente se basa en la adquisición de empresas privadas. En estos casos, la IED muchas veces responde a la dinámica de estrategias empresariales en mercados oligopólicos.
- Una nueva o ampliada presencia en el mercado mexicano de servicios. Esto es crecientemente común para los servicios, tales como los de telecomunicaciones (Bell Atlantic, Bell Canada, Lorel, Hughes) y de finanzas (HSBC, BBV, Santander). También resulta evidente en el mercado del comercio minorista (Wal-Mart). Algunas IED se utilizan para abrir sectores previamente restringidos. De nuevo, el comportamiento estratégico de las compañías en los mercados internos frecuentemente determina las iniciativas de IED.

**México: Inversión Extranjera Directa y Cuenta Corriente, 2000 - 2015**  
(saldo en millones de dólares)

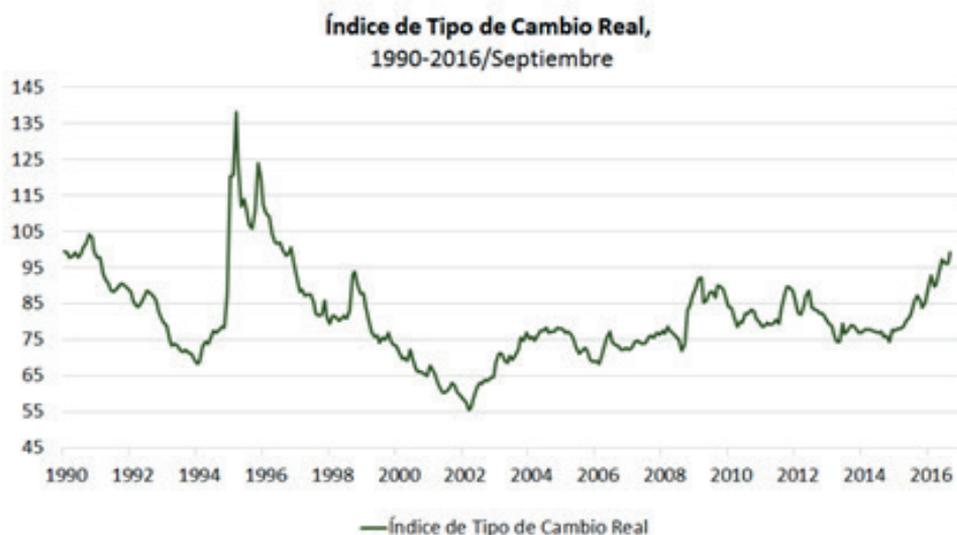


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

Uno de los efectos de la IED en la economía nacional es que ha contribuido a financiar los saldos de cuenta corriente, no obstante se ha visto reducida en los últimos dos años (2014 y 2015).

### Efectos del tipo de cambio

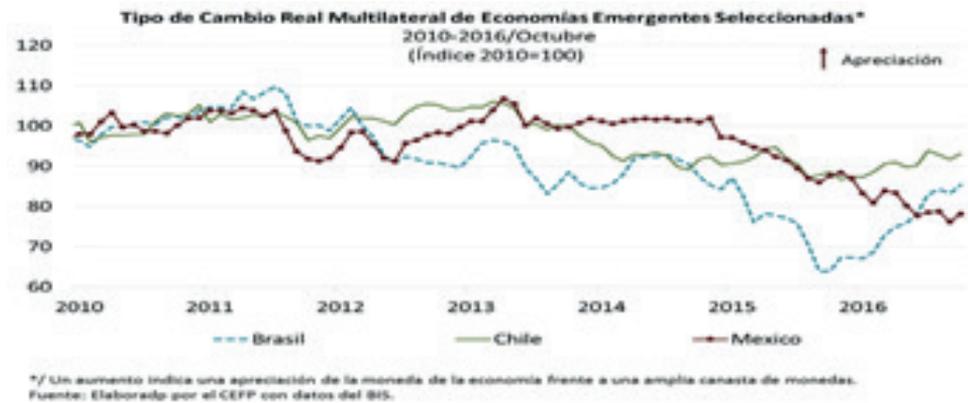
Desde 2013, el tipo de cambio ha presentado fluctuaciones con sesgo al alza influida por la caída en los precios del petróleo y el fortalecimiento del dólar, situación que se tornó más volátil hacia finales de 2014. Así, del 24 de noviembre de 2014 al 9 de junio de 2015, y recientemente por presiones de las finanzas públicas, por ejemplo, el tipo de cambio pasó de 13.63 pesos por dólar (ppd) a 15.69 ppd, promediando durante ese lapso 14.95 ppd; del 10 de junio al 15 de diciembre de 2015 tuvo un mínimo de 15.28 ppd y un máximo de 17.37 ppd, promediando 16.41 ppd; y, del 16 de diciembre de 2015 al 12 de septiembre de 2016 se mantuvo entre 17.01 ppd y 19.17 ppd, promediando 18.15 ppd en el periodo.



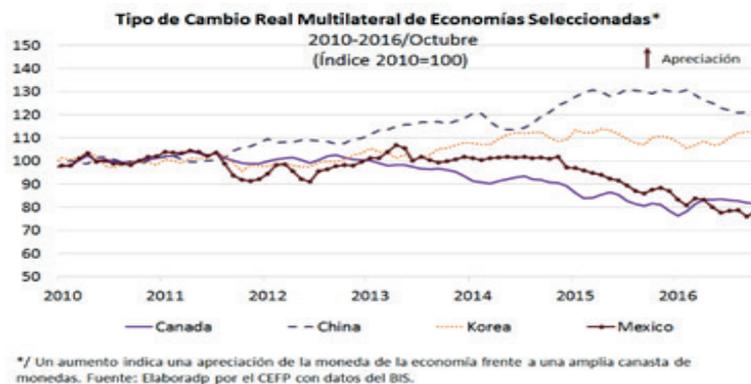
\* / Un aumento del índice de tipo de cambio real representa una depreciación. El índice de tipo de cambio real es calculado por el Banco de México con precios del consumidor y respecto a 111 países.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de Banxico.

La depreciación del tipo de cambio del peso frente al dólar, a lo largo de 2016, se explica por una combinación de factores, de naturaleza tanto externa como interna. Entre los externos, se encuentran la expectativa

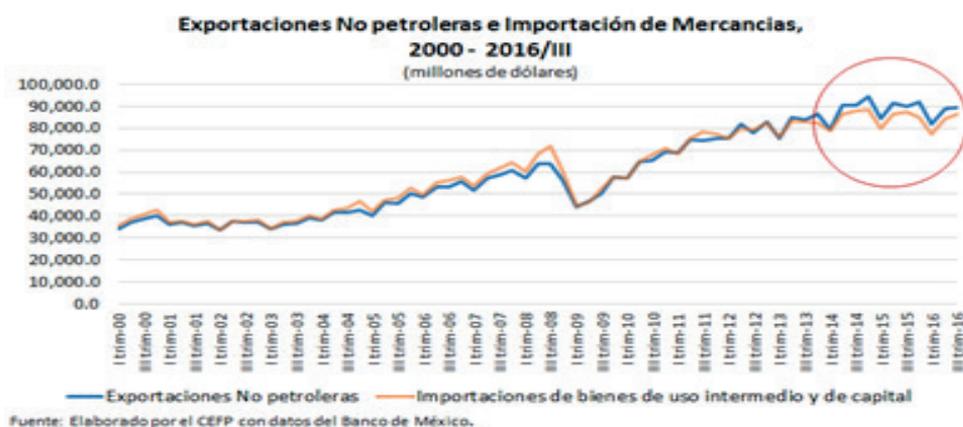
de un aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, eventos de naturaleza geopolítica, las fluctuaciones del precio del petróleo, y el uso del peso como mecanismo de cobertura de riesgos en otras economías emergentes o con fines meramente especulativos. En cuanto a los factores internos, el nerviosismo resultante de la situación actual y prospectiva de las finanzas públicas, y en menor medida de la ampliación del déficit de la balanza en cuenta corriente, también se ha reflejado en el debilitamiento del peso.



Ante la agudización del panorama de volatilidad e incertidumbre, que se han presentado, tanto el tipo de cambio nominal como el real multilateral, se han depreciado, inclusive frente a otras economías, por lo que, en este sentido, la moneda es competitiva ante otras divisas con las que compete en los mercados internacionales, tanto de economías desarrolladas como emergentes.



Si bien un tipo de cambio más alto pudiera generar, en el corto plazo, un efecto negativo para la cuenta corriente en virtud de que el valor de las importaciones resulta ser más elevado (sobre todo al conocer que tenemos una balanza comercial no petrolera deficitaria) a pesar de que las exportaciones se abaratan, con el tiempo se observa un incremento del valor de las exportaciones netas ya que se produce una depreciación real de la moneda nacional y, por consiguiente, mejora la cuenta corriente. De ese modo, una mayor depreciación del tipo de cambio hace más competitivas las exportaciones frente a otros competidores, en particular, ante nuestro principal socio comercial que es Estados Unidos. Tras algún tiempo, el volumen de exportaciones puede empezar a aumentar debido a unos precios más competitivos y los consumidores podrán importar menos productos por su mayor costo.<sup>56</sup>



En el caso de México, se puede observar que, a partir de 2014, el valor de las exportaciones no petroleras se torna más elevado que el de las importaciones de bienes de uso intermedio y de capital (que son las utilizadas para producción manufacturera). Esto se debe al hecho de que los productores reaccionan a los cambios de precios en el mercado interior y en el exterior en momentos diferentes con respecto a los tipos de cambio, como resultado de los flujos intercambiados, que se mantienen sin cambios durante un determinado período. A largo plazo, el efecto cantidad

56 Feenstra and Taylor, Robert and Alan (2014). *International Macroeconomics*. New York, NY 10010: Worth Publishers. pp. 261-264. ISBN 978-1-4292-7843-0.

se manifiesta con el aumento de los volúmenes adquiridos, lo que podría producir un aumento en la cantidad de las exportaciones y una disminución en las importaciones. Esto significaría una mejor balanza comercial a mediano plazo hasta el punto en que se presente un nuevo ajuste en los precios relativos de las mercancías y dejen de ser competitivos.

Así, una depreciación de la moneda nacional conllevaría, si todo lo demás permanece constante, a una mejora de la cuenta corriente, debido a que se observarían los siguientes efectos:

- Los bienes y servicios nacionales son relativamente más baratos.
- La demanda agregada de bienes domésticos y servicios aumenta.
- Los bienes y servicios nacionales son cada vez más demandados en el extranjero. Luego, se exporta más.
- Las importaciones disminuyen debido a que los nacionales sustituyen productos y servicios extranjeros por los productos y servicios nacionales.
- Las exportaciones netas se incrementan y mejora la cuenta corriente.

Sin embargo, a más largo plazo, los consumidores reaccionan a los cambios en los precios relativos de los productos nacionales y extranjeros. El aumento de las exportaciones de los productos nacionales hará subir los precios en el extranjero y, por lo tanto, dejarán de ser competitivos. Las importaciones, que cayeron como consecuencia de la carestía frente a la moneda nacional, recuperarán terreno. La cuenta corriente volverá a su punto de partida. A largo plazo, pues, el efecto resulta empíricamente neutral.

Si bien la depreciación del tipo de cambio hace más competitiva a las exportaciones, también al interior del país, representa el principal riesgo para la inflación. Para lograr un superávit a largo plazo para la balanza comercial se requeriría una reconversión industrial que reduzca las importaciones de bienes intermedios y de capital.

## Riesgos de corto plazo para la industria nacional

El sector industrial representa alrededor de un tercio de la economía. En los últimos trimestres ha experimentado retrocesos en su dinamismo por la caída de la minería petrolera, por el estancamiento de la construcción y la desaceleración de las manufacturas. Por su parte, éstas últimas, que equivalen al 17 por ciento del sector industrial, enfrentan una coyuntura compleja derivada de la incertidumbre en torno a las medidas económicas que adoptará la nueva administración de los Estados Unidos. A su interior, las manufacturas representan más del 80 por ciento de las exportaciones totales del país y pueden ser el segmento que demande mayores revisiones dentro del TLCAN por la nueva autoridad estadounidense, lo que pudiera constituirse como un canal de transmisión de factores externos adversos sobre la economía nacional. Asimismo, las manufacturas concentran alrededor del 50 por ciento de la inversión extranjera directa captada en el país, cifra acumulada entre 1999 y el tercer trimestre de 2016. Sin embargo, el alto nivel de competitividad de muchas de las ramas manufactureras nacionales será un fuerte factor de contención para la implementación de políticas proteccionistas.

Asimismo, ante la depreciación del tipo de cambio, las exportaciones no petroleras pudieran presentar un avance notorio, con lo que se observaría un choque de impulso en la producción industrial de corto a mediano plazo. Sin embargo, uno de los riesgos que enfrentan actualmente las industrias, ante las medidas proteccionistas que comienzan a surgir sería la afectación de la integración productiva de las cadenas de valor, globales y nacionales, provocando nuevos desequilibrios. De manera específica, existe el riesgo de que la nueva administración estadounidense ponga en marcha políticas arancelarias y barreras económicas de esta índole que detengan el avance de las cadenas de producción conjuntas entre México y Estados Unidos, que pudieran repercutir, entre otros, en desbalances, como una baja en las exportaciones manufactureras y en los flujos de inversión extranjera directa.

Derivado de este panorama, los especialistas del sector industrial recomiendan un marco de políticas industriales orientadas a elevar aún más los índices de competitividad industrial para contar con una

industria manufacturera más sólida, innovadora y productiva; promover la producción de bienes que hoy importamos, así como fortalecer sectores y regiones en torno a una estrategia más integral de desarrollo.

Ante la eventualidad de las amenazas que representan las políticas proteccionistas para la industria nacional, conviene tener presente las fortalezas mencionadas a lo largo de este trabajo para recapacitar acerca de la estrategia a seguir en la renegociación de los acuerdos comerciales y la inducción de convenios de mutuo beneficio.

Cualquier medida que se adopte para blindar y garantizar un mejor entorno de negocios para operación productiva de la industria y para un adecuado flujo de comercio y de las inversiones, habrá de considerar los aspectos más relevantes del balance de riesgos para la economía nacional subrayados por las instituciones y los especialistas en economía, como son la volatilidad e incertidumbre de los mercados financieros internacionales, la caída en los precios del petróleo y del tipo de cambio del peso frente al dólar y la presión a las tasas de interés por la normalización de las tasas de referencia por la Reserva Federal estadounidense y el debilitamiento de la producción industrial de ese país en el plano de los mercados externos.

Al interior de la economía nacional, los especialistas subrayan como posibles riesgos el aumento en los desequilibrios en las cuentas fiscales y en la cuenta corriente y su eventual impacto en el flujo de inversiones en su sentido más amplio, la persistencia y agravamiento de un débil respeto del estado de derecho y de la inseguridad pública, así como el debilitamiento de los indicadores que le dan soporte al consumo privado nacional.

### **Consideraciones Finales**

México ha transitado a través de la dinámica de los recientes cambios globales anclados a la llamada cuarta Revolución Industrial que ha traído consigo una ola de innovación tecnológica y de procesos productivos integrados vertical y/u horizontalmente alrededor del mundo. Ello, junto a los esfuerzos para integrarse a la economía global, caracterizada por los flujos comerciales y de inversiones, para exportar más y mejor, y para atraer mayores capitales de inversión productiva, para lo cual, entre

otros, llevó a cabo modificaciones a los marcos normativos mediante las distintas reformas de tipo económico y financiero desde los años noventa y recientemente entre 2013 y 2014, que le han impulsado a escalar peldaños entre los distintos factores evaluados en competitividad.

A 2016, México cuenta con ventajas competitivas relevantes, entre ellas, se encuentra el tamaño de su economía ubicada en el rango de las primeras veinte economías a nivel mundial (ocupando el 13vo. lugar), gracias su inserción a los procesos productivos globalizados a partir de los 12 acuerdos de libre comercio que le dan acceso a 46 países y le permitirán el acceso a sus exportaciones de mercancías con un mínimo de restricciones a futuros mercados potenciales de demanda.

En materia de competitividad internacional, con base al estudio del WEF, México ha mejorado al pasar del lugar 66 en 2010, al puesto número 51 en 2016. Esta escalada ha sido resultado de múltiples factores, tanto de la planta productiva, como de los esfuerzos institucionales tales como la implementación de diversas reformas, sobre todo en los temas de competencia económica, energética, telecomunicaciones y financiera. De ese modo, el país califica en lugares medios en lo referente a competitividad en infraestructura, estabilidad macroeconómica; innovación y factores de sofisticación en los negocios como son los complejos empresariales (conglomerados o clusters) e innovación; sobresaliendo en el tamaño de mercado, gracias a su cercanía a la mayor economía de mercado del mundo (Estados Unidos) y su apertura a otros 45 países; y por la sofisticación de las actividades e instituciones del mercado financiero.

Por otro lado, en el estudio se menciona que, aún falta avanzar en otros tópicos como en salud y educación primaria, superior y capacitación, y eficiencia tecnológica donde se ubica en niveles medios, a pesar de que se han realizado acciones al respecto y se han logrado algunos avances.

Donde se encuentran grandes desventajas y desafíos que enfrentar, son en aspectos imprescindibles vinculados a la eficiencia en el mercado laboral, principalmente de corte jurídico y sobretodo en las instituciones públicas, calificadas de manera muy baja por las evidencias de prácticas de corrupción, baja confianza en los políticos; dispendio del gasto público;

la carga de la regulación gubernamental, baja eficiencia del marco jurídico en el establecimiento de controversias; altos costos empresariales por la incidencia de la inseguridad pública, el crimen y la violencia; poca fiabilidad en los servicios policiales y conducta ética en las empresas, que además representan obstáculos para el establecimiento de nuevos negocios de cualquier tamaño.

La reforma financiera, implementada por México, ha sido reconocida por los organismos internacionales calificadoros en competencia, lo que le ha permitido escalar posiciones, incluso en el marco jurídico considerado en el Doing Business, elaborado por el Banco Mundial, encontrándose en la posición 38.

La industria manufacturera mexicana se encuentra bien posicionada en la escala de competitividad a nivel mundial ocupando el octavo lugar (con base al estudio de Deloitte, sobre manufacturas) con un puntaje de 69.5 sobre 100. Esta calificación se otorga porque la industria nacional está incluida en el grupo de naciones con fuerte participación en industrias de alta tecnología, altas exportaciones y productividad laboral.

Entre las ventajas competitivas de la industria manufacturera destacan:

- Su **localización geográfica**, debido a su proximidad con Estados Unidos, el mayor mercado a nivel mundial, lo que representa menores costos de transporte y de integración de proveedores en la cadena productiva.
- Los **bajos costos de mano** de obra, que son una de sus mayores competencias, actualmente México es el país con el menor nivel salarial, incluso dentro de América Latina, con salarios de alrededor de 2 dólares la hora, por debajo de Chile, Brasil y Argentina. Esto hace que los costos unitarios de mano de obra sean más bajos respecto a otros países.
- **Los costos de energía** que han permitido la instalación de diversas plantas productivas, debido principalmente a los bajos costos de gas natural y electricidad. Los primeros son 63 por ciento menores que en la región de norteamérica y los costos de electricidad 4.0 por ciento inferiores a los de China.

Algunas industrias han aprovechado eficientemente dichas ventajas, así su desarrollo les ha permitido avanzar y estar a la vanguardia en los procesos globalizados de producción, otras no tanto, por lo que el desarrollo de las industrias manufactureras ha sido heterogéneo llegando a clasificarse en sectores maduros, dinámicos y emergentes.

Las principales industrias manufactureras que han sobresalido por su dinamismo e inserción a la innovación y alta tecnología son la automotriz y de autopartes, la aeroespacial, el sector eléctrico y electrónico y la transformación química, que si bien son las más relevantes por sus altas tasas de crecimiento, exportaciones, productividad y valor agregado global, requieren de apoyo continuo para incrementar sus estándares competitivos y mantener sus inversiones dentro del país.

Asimismo, los sectores llamados emergentes, son aquellos que representan otra ventaja para México, gracias a su inserción en la innovación tecnológica y la apertura a las inversiones. Éstos cuentan con alto potencial de crecimiento, además incorporan un fuerte componente de investigación, innovación y desarrollo en procesos, productos o servicios, así como nuevas aplicaciones tecnológicas, entre ellos se encuentran la biotecnología, nanotecnología, mecatrónica, sector farmacéutico, tecnologías de información, industrias creativas y equipo médico. Estas ramas de la manufactura requieren de políticas que consoliden su estancia y desarrollo dentro del territorio mexicano.

Por su parte, los sectores maduros han perdido competitividad gradualmente y enfrentan diversos problemas, son aquellos con procesos tradicionales y baja inserción a la tecnología e incluso hasta cierta medida artesanales, pero con capacidad de empleo, entre ellos destacan las industrias de impresión y conexas, la textil-vestido; curtido y acabado de cuero, piel y calzado; industria de la madera y muebles; la industria siderúrgica y la de alimentos y bebidas. Éstos, requieren de incorporarse a nuevas tecnologías o procesos productivos innovadores, o bien, transitar a nuevas ramas de producción, por lo que requieren de políticas públicas que ofrezcan apoyos, capacitación para renovarse y, otros elementos que les permita impulsar su productividad.

En materia de IED, México es el segundo receptor de inversión de América Latina, después de Brasil con una captación de 30.3 mil millones de dólares. A pesar de que ésta ha disminuido en comparación de años anteriores, el país aún ofrece atractivos para los inversionistas, como son la apertura al comercio y a la inversión y los incentivos a la competencia contenidos, por ejemplo, en las recientes reformas aprobadas por el Congreso para los sectores energético, de telecomunicaciones y financiero. En la coyuntura, la reforma energética es de las más atractivas, pues, con la Ronda 1.4 de licitación de campos petroleros se estima que podría generar una inversión de 41 mil millones de dólares en los próximos 10 años y hasta 450 mil empleos; además está en proceso la construcción de 5 mil kilómetros en líneas de gasoductos.

La integración productiva que ha tenido el país con otras naciones, le ha permitido elevar su participación dentro de las **Cadenas Globales de Valor**, con lo que, en 2015, participó con el 32.6 por ciento del valor agregado de la producción total de la industria manufacturera nacional y con el 45.6 por ciento de la global (internacionalmente). Las ramas más relevantes en cuanto a su valor agregado son la industria automotriz, la electrónica, equipo no electrónico y material desechable de uso médico, dental y para laboratorio, y artículos oftálmicos; fabricación de equipo de audio y de video; generación y distribución de energía eléctrica; de equipo de comunicación, computadoras, y la Industria básica del hierro y del acero, que en conjunto aportaron alrededor del 70 por ciento del valor agregado de exportación de la manufactura global.

Uno de los retos que enfrenta el país ante la coyuntura internacional, es mantenerse dentro de los principales exportadores del mundo, actualmente es el décimo tercero a nivel internacional, con un valor de exportaciones de 381 mil millones de dólares, esto es, el 2.3 por ciento del comercio total en el mundo, el primero en América Latina, y el noveno en exportaciones de manufacturas de alta tecnología.

Con la tendencia a la baja de las exportaciones petroleras, las manufacturas siguen liderando como motor de crecimiento por el lado del sector externo; sin embargo, frente a la coyuntura económica con la desaceleración que presenta Estados Unidos y ante la incertidumbre en la política económica

de Estados Unidos, México tiene que avanzar en la diversificación y la integración de nuevos mercados internacionales; acelerar el avance en la agenda de facilitación de comercio; impulsar la convergencia entre los bloques de integración; avanzar hacia un mercado regional digital; implementar un sólido programa de infraestructura, e implementar políticas industriales y comerciales consistentes con la revolución tecnológica y ofrecer un gran impulso ambiental, que son, sin duda, los esfuerzos apremiantes que se requieren en la actualidad.

The Global Competitiveness Index in detail

Mexico

	Rank / 138	Value	Trend		Rank / 138	Value	Trend
<b>1st pillar: Institutions</b>				<b>6th pillar: Goods market efficiency</b>			
5.01	34	4.1	↑	6.01	70	4.3	↑
5.02	57	4.2	↑	6.02	57	5.2	↑
5.03	125	2.8	↓	6.03	55	5.4	↑
5.04	124	1.8	↓	6.04	55	3.8	↑
5.05	109	3.8	↑	6.04	59	3.4	↑
5.06	105	3.9	↑	6.05	114	61.7	↑
5.07	124	2.1	↓	6.06	54	6	↑
5.08	94	2.8	↑	6.07	40	6.0	↑
5.09	115	2.7	↓	6.08	119	5.1	↑
5.10	113	2.0	↓	6.09	88	4.4	↑
5.11	103	3.0	↑	6.10	85	6.0	↑
5.12	88	4.2	↑	6.11	25	6.3	↑
5.13	91	4.8	↑	6.12	30	6.2	↑
5.14	100	2.7	↓	6.13	72	4.0	↑
5.15	126	2.6	↓	6.14	79	58.0	↑
5.16	130	2.6	↓	6.15	42	5.0	↑
5.17	112	3.5	↑	6.16	67	3.4	↑
5.18	49	4.9	↑	<b>7th pillar: Labor market efficiency</b>			
5.19	53	6.0	↑	7.01	105	3.8	↑
5.20	71	5.0	↑	7.01	62	4.6	↑
5.21	57	6.5	↑	7.02	49	6.3	↑
<b>2nd pillar: Infrastructure</b>				7.03	92	3.5	↑
2.01	57	4.3	↑	7.04	96	22.0	↑
2.02	50	4.0	↑	7.05	50	5.7	↑
2.03	59	2.9	↓	7.06	80	3.8	↑
2.04	57	4.4	↑	7.07	72	4.0	↑
2.05	91	4.0	↑	7.08	66	3.6	↑
2.06	21	4.0	↑	7.09	53	3.6	↑
2.07	66	4.8	↑	7.10	115	0.59	↑
2.08	114	26.5	↑	<b>8th pillar: Financial market development</b>			
2.09	65	15.9	↑	8.01	35	4.5	↑
<b>3rd pillar: Macroeconomic environment</b>				8.02	75	4.1	↑
3.01	91	-1.1	↓	8.03	71	3.8	↑
3.02	35	16.9	↑	8.04	57	3.8	↑
3.03	1	2.7	↑	8.05	57	5.0	↑
3.04	50	64.0	↑	8.06	46	3.0	↑
3.05	34	-	↑	8.07	48	4.8	↑
<b>4th pillar: Health and primary education</b>				8.08	5	1.0	↑
4.01	15	0.4	↑	<b>9th pillar: Technological readiness</b>			
4.02	3	6.5	↑	9.01	73	4.0	↑
4.03	48	21.0	↑	9.02	52	6.0	↑
4.04	42	6.2	↑	9.03	61	4.6	↑
4.05	1	0.2	↑	9.04	22	6.1	↑
4.06	64	6.7	↑	9.04	86	57.4	↑
4.07	64	11.3	↑	9.05	55	11.6	↑
4.08	40	70.7	↑	9.06	39	20.9	↑
4.09	114	3.0	↓	9.07	74	80.4	↑
4.10	70	66.1	↑	<b>10th pillar: Market size</b>			
<b>5th pillar: Higher education and training</b>				10.01	81	5.6	↑
5.01	75	60.5	↑	10.01	11	6.6	↑
5.02	54	28.9	↑	10.02	12	6.0	↑
5.03	112	3.0	↓	10.03	11	2227.2	↑
5.04	120	2.9	↓	10.04	85	36.0	↑
5.05	66	4.2	↑	<b>11th pillar: Business sophistication</b>			
5.06	82	4.0	↑	11.01	45	4.2	↑
5.07	65	4.3	↑	11.01	35	4.7	↑
5.08	73	3.8	↑	11.02	35	4.2	↑
				11.03	36	4.2	↑
				11.04	78	3.0	↑
				11.05	24	4.0	↑
				11.06	41	4.1	↑
				11.07	40	4.4	↑
				11.08	41	4.3	↑
				11.09	67	3.8	↑
				<b>12th pillar: Innovation</b>			
				12.01	55	3.4	↑
				12.01	67	4.1	↑
				12.02	44	4.9	↑
				12.03	78	9.2	↑
				12.04	62	9.6	↑
				12.05	35	3.0	↑
				12.06	55	4.1	↑
				12.07	60	2.0	↑

Note: Values are on a 1-100 scale unless indicated otherwise. Trend lines depict evolution in values since the 2012-2015 edition (or earliest edition available). For detailed definitions, sources, and periods, consult the Interactive Country/Economy Profiles and Rankings at <http://gci.weforum.org/>



## Fuentes de Información

Banco de México, Estadísticas sobre Comercio Exterior, en [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx) [Consulta: octubre y noviembre de 2016].

Banco Mundial, Doing Business 2016, *Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, October, 2015. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>

Bank for International Settlements, en: <https://www.bis.org>

CEFP (2004), Evolución del Sector Manufacturero de México, 1980-2003, [CEFP/002/2005], Diciembre, México.

Deloitte Touch Tohmatu Limited (DTTL), *The 2016 Global Manufacturing Competitiveness Index, Global Consumer & Industrial Products Industry Group and the Council on Competitiveness*. <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/manufacturing/articles/global-manufacturing-competitiveness-index.html>

Dussel Peters, Enrique (2003), "Ser Maquila o no ser Maquila, ¿es ésa la pregunta?", Comercio Exterior, vol. 53, núm. 4, México, abril.

Federal Reserve, *Industrial Production and Capacity Utilization*, Statistical Release G.17 (419) (varios números), 2016. Disponible en <http://www.federalreserve.gov/releases/g17/Current/g17.pdf>

Feenstra and Taylor, Robert and Alan (2014). *International Macroeconomics*. New York, NY 10010: Worth Publishers. pp. 261-264. ISBN 978-1-4292-7843-0.

Fondo Monetario Internacional (FMI), Country Information; disponible en: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

Hausmann, Ricardo, César A. Hidalgo, et al, "*The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity*" Harvard University-Massachusetts Institute of Technology, 2011. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/featured-books/atlas>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016), Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global 2015; Comunicado de Prensa, núm 514/16, Aguascalientes, Ags., Banco de Información Electrónica en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), [Consulta: noviembre de 2016].

López G., Julio, (1999), "Evolución Reciente del Empleo en México", Serie Reformas Económicas núm. 29, CEPAL, págs. 19-20.

OECD, (2015), "Políticas Prioritarias para Fomentar las Habilidades y Conocimientos de los Mexicanos para la Productividad y la Innovación", Serie "Mejores Políticas", mayo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2016), Estadísticas y Bases de Datos; <http://ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--es/index.htm>

Presidencia de la República (2016), Cuarto Informe de Gobierno 2016, <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2015) Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes, 2015. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/estadistica/Principales-Estadisticas/Principales-Estadisticas-2015.pdf>

- Secretaría de Economía (SE) (2013), Programa de Desarrollo Innovador, 2013-2018.
- Secretaría de Economía (2016), Reportes estadísticos de Inversión Extranjera Directa. Consultado en: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, tercer trimestre de 2016, SHCP, Comunicado de Prensa 149/2016, 26 pp. Disponible en Internet: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/159568/comunicado\\_149\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/159568/comunicado_149_2016.pdf) [Consulta: noviembre de 2016].
- Trade & Logistics Innovation Center, <http://www.ciltec.com.mx/es>
- U.S. Department of Commerce, Gross Domestic Product: Third Quarter (advance estimate), News Release, Bureau of Economic Analysis, October 28, 2016. Disponible en [http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2016/pdf/gdp1q16\\_adv\\_fax.pdf](http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2016/pdf/gdp1q16_adv_fax.pdf) [Consultado el 28 de octubre de 2016].
- UNCTAD, (2016), World Investment Report 2016, Investor Nationality: Policy Challenges, United Nations Conference on Trade and Development, Geneve. Consultado en: <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>
- World Economic Forum (WEF), The Global Competitiveness Report (varios años)
- World Economic Forum (WEF) (2016); The Global Competitiveness Report 2016-2017, Geneve. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports>.



## **VII. Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal**

### **Presentación**

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su carácter de órgano de apoyo técnico al trabajo legislativo ha elaborado el siguiente documento relativo al análisis y descripción de los indicadores que se utilizan para determinar la asignación presupuestal de los estados y municipios a partir de la Ley de Coordinación Fiscal, titulado “Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal”.

En el estudio se abordan el origen, distribución y destino de los recursos de los fondos que componen los dos ramos presupuestarios que hace mención la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>57</sup> Ramo 28 Participaciones Federales y Ramo 33 Aportaciones Federales. De esta manera, el documento se ha dividido en dos secciones, una para cada ramo presupuestario; a su vez, cada capítulo presenta apartados para cada fondo que conforma el ramo presupuestario correspondiente.

Cabe señalar que la interpretación de criterios establecidos en las fórmulas de distribución sólo se realiza en los fondos que establecen dichas fórmulas

---

57

Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016.

en la Ley. Para los fondos restantes, es decir, los que no cuentan con fórmulas de distribución en la Ley, se señalan los criterios de distribución, si se cuenta con ellos, o los mecanismos utilizados para su asignación presupuestal.

## **Ramo 28 Participaciones Federales**

Este Ramo tiene como marco normativo el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos. Su carácter principal es resarcitorio, pues tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación y, por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las entidades.

Las Participaciones Federales forman parte del Gasto No Programable,<sup>58</sup> por lo que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aparecen como una estimación de lo que se espera se transferirá a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>59</sup> a lo largo del ejercicio fiscal y por tanto de la actividad económica y petrolera.

Por su naturaleza, no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, ejerciéndose de manera autónoma por parte de los gobiernos locales. A pesar de que no son recursos etiquetados, la totalidad de los recursos que se transfieren a órganos de gobierno están sujetos a fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en coordinación con las entidades locales (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en

---

58 Agregado de las erogaciones o previsiones de gasto que por su naturaleza no se identifican para su aplicación con el cumplimiento de programas específicos del Gobierno Federal, y que se encuentran asociadas al cumplimiento de obligaciones financieras y la transferencia de Participaciones Federales para los Estados y Municipios.

59 La Recaudación Federal Participable (RFP) es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades federativas y los municipios, su cálculo se establece en el Artículo 2o de la LCF. En general, ésta se constituye del total de recaudación de impuestos federales, el 76.65 por ciento (en 2017) de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal y el total del Derecho de Minería.

el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016).

A continuación, se enlistan los fondos que componen al Ramo 28 Participaciones Federales, para cada fondo se analiza el origen de los recursos que lo constituyen y los criterios que se utilizan para su asignación presupuestal por entidad federativa.

## Fondo General de Participaciones

### Origen de los Recursos

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio (Artículo 2, Ley de Coordinación Fiscal).

### Distribución por Entidad Federativa

Fórmula de Distribución

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_U = P_{U07} + \Delta FGP_{072} (0.6C1_U + 0.3C2_U + 0.1C3_U)$$

$$C1_U = \frac{\frac{PIB_{U-1} \cdot n_1}{PIB_{U-2}}}{\sum_i \frac{PIB_{U-1} \cdot n_i}{PIB_{U-2}}}$$

$$C2_U = \frac{\sum_i \frac{\Delta IE_{U-1} \cdot n_i}{\Delta IE_{U-1} \cdot n_i}}{\sum_i \frac{\Delta IE_{U-1} \cdot n_i}{\Delta IE_{U-1} \cdot n_i}} \quad \text{con} \quad \Delta IE_U = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 \frac{IE_{U-1}}{IE_{U-1}}$$

$$C3_U = \frac{\sum_i \frac{IE_{U-1} \cdot n_i}{IE_{U-1} \cdot n_i}}{\sum_i \frac{IE_{U-1} \cdot n_i}{IE_{U-1} \cdot n_i}}$$

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.

$FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año  $t$ .

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

$PIB_{i,t-2}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere 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.

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

Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén 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 contribuciones establecidas en 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.

$IE_{i,t}$  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 hubiere 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.

Las entidades deberán informar de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales, en los formatos que para ello emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fórmula no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar a las entidades la información que estime necesaria para verificar las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el

sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989 (Artículo 2, Ley de Coordinación Fiscal).

Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados para este Fondo (Artículo 6, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

Por la fórmula anterior, se infiere que el FGP se distribuye a las entidades federativas de acuerdo a los siguientes indicadores:

- i) Al monto asignado al FGP en el año de 2007;
- ii) Al crecimiento económico;
- iii) Al esfuerzo recaudatorio; y,
- iv) Al tamaño de la población de cada entidad federativa.

### **Entrega de Recursos**

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (Artículo 6, Ley de Coordinación Fiscal).

El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal

de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones. Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes. A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fórmula del artículo 2o, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes (Artículo 7, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Fondo de Fomento Municipal**

### **Origen de los Recursos**

El Fondo de Fomento Municipal se constituirá por el 1% de la recaudación federal participable. Sin embargo, se conformará de dos partes:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que opten por coordinarse con la federación en materia de derechos (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

## Distribución por Entidad Federativa

### Fórmula de Distribución

El Fondo de Fomento Municipal (FFM) se distribuirá entre las entidades conforme a la fórmula siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t} (0.7 C_{i,t} + 0.3 CP_{i,t})$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

$$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} n c_i}{\sum_i I_{i,t} n c_i}$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

Donde:

$C_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del 70% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo.

$CP_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

Para que un estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del Fondo (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

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

$F_{i,13}$  es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2013.

$\Delta FFM_{13,t}$  es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2013 y el periodo  $t$ .

$R_{i,t}$  es la recaudación local de predial y de los derechos de agua, que registren un flujo de efectivo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ , reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

$I_{i,t}$  es el valor mínimo entre el resultado del cociente  $\frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}$  y el número 2.

$RC_{i,t}$  es la suma de la recaudación de predial en los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto con la entidad  $i$  en el año  $t$  y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en su caso, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

$nc_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de predial para la entidad  $i$ . Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula, el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y

de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2013.

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

Al interpretar la fórmula anterior, se obtiene que el FFM se distribuye a las entidades federativas conforme a los siguientes criterios:

- i) Al monto asignado al FFM en el año 2013;
- ii) Por otro lado, el excedente respecto a dicho año, se asigna:
  - ii.1) Un 70 por ciento conforme al crecimiento de la recaudación local de impuesto predial y de los derechos de agua y al tamaño de la población de la entidad; y,
  - ii.2) El 30 por ciento restante se distribuye de acuerdo al crecimiento de la recaudación del impuesto predial de aquellos municipios cuyo gobierno de la entidad fue el responsable de la administración del impuesto por cuenta y orden del municipio.

### **Entrega de Recursos**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate (Artículo 3, Ley de Coordinación Fiscal).

El mecanismo para la entrega de recursos del Fondo por entidad federativa sigue el mismo mecanismo del FGP, expuesto en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal.

## Fondo de Fiscalización y Recaudación

### Origen de los Recursos

El Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio (Artículo 4, Ley de Coordinación Fiscal).

Distribución por Entidad Federativa

Fórmula de Distribución

Se distribuirán los recursos de este Fondo de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,13} + \Delta FOFIR_{13,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t} + 0.3C4_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1} n_t}{FIR_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1} n_t}{FIR_{i,t-1}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_t}{\sum_i VM_{i,t-1} n_t}$$

$$C3_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1} n_t}{R_{i,t-2}}}{\sum_i \frac{R_{i,t-1} n_t}{R_{i,t-2}}}$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1} n_t}{ILD_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{R_{i,t-1} n_t}{ILD_{i,t-1}}}$$

Donde:

$T_{i,t}$  es la participación de la entidad i en el año t.

$T_{i,13}$  es la participación que la entidad i recibió en el año 2013, por concepto del Fondo de Fiscalización.

$FOFIR_{13,t}$  es la diferencia entre el Fondo de Fiscalización y Recaudación del año t y el Fondo de Fiscalización del año 2013.

$CV_{i,t}$  son las cifras virtuales de la entidad  $i$  en el año  $t$  que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

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

$VM_{i,t}$  es el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad  $i$  en el año  $t$  que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

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

$ILD_{i,t}$  corresponde a la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad  $i$  en el año  $t$ , contenida en la última cuenta pública oficial más las Participaciones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

$n_i$  es la última información oficial de población que dé 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.

Se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo (Artículo 4, Ley de Coordinación Fiscal).

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas contribuciones establecidas en 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

(Artículo 4, Ley de Coordinación Fiscal).

La fórmula del Fondo de Fiscalización y Recaudación no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido por concepto del Fondo de Fiscalización en el año 2013 (Artículo 4, Ley de Coordinación Fiscal).

Los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización y Recaudación corresponda a las entidades (Artículo 4, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

De la fórmula expuesta, se implica que el Fondo se distribuye a las entidades federativas conforme:

- i) Al monto del Fondo de Fiscalización de 2013; y,
- ii) El excedente respecto a dicho año se asigna de acuerdo a la evolución de:
  - ii.1) Diversos indicadores de fiscalización; y,
  - ii.2) Al crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales de cada entidad.

### **Entrega de Recursos**

Las entidades que opten por coordinarse en derechos con la federación recibirán mensualmente un anticipo por concepto del Fondo a que se refiere este artículo, que ascenderá a la cantidad mensual promedio que corresponda a lo que la entidad recibió en el ejercicio de 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización (Artículo 4, Ley de Coordinación Fiscal).

Por otro lado, el mecanismo para la entrega de recursos del Fondo por entidad federativa sigue el mismo mecanismo del FGP y el FFM, expuesto en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal y ya explicado anteriormente.

### **Incentivos Específicos del IEPS**

#### **Origen de los Recursos**

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I.-El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II.- El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados (Artículo 3, Ley de Coordinación Fiscal).

#### **Distribución por Entidad Federativa**

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere el párrafo anterior en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal (Artículo 3, Ley de Coordinación Fiscal).

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado (Artículo 3, Ley de Coordinación Fiscal).

#### **Entrega de Recursos**

El mecanismo para la entrega de recursos del Fondo por entidad federativa sigue el mecanismo mostrado en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal y utilizado para el FGP y el FFM.

## Fondo de Extracción de Hidrocarburos Origen de los Recursos

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado por los recursos que le transfieran el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. (Artículo 4-B, Ley de Coordinación Fiscal). La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice al Fondo de Extracción de Hidrocarburos será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087 (Artículo 91, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

## Distribución por Entidad Federativa Fórmula de Distribución

El Fondo será distribuido entre aquellas entidades 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, de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = (0.5C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t})FEXHI_t$$

Donde FEXHI<sub>t</sub> se refiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año a repartir.

$$C1_{i,t} = \frac{EXP_{i,t-1}}{\sum_i EXP_{i,t-1}}$$

es el coeficiente relativo a la extracción de petróleo y gas.

$$C2_{i,t} = \frac{EXG_{i,t-1}}{\sum_i EXG_{i,t-1}}$$

es el coeficiente relativo a la producción de gas asociado y no asociado.

$EXP_{i,t-1}$  es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa  $i$  conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

$EXG_{i,t-1}$  es el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad  $i$ , en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

$$\sum_i$$

es la sumatoria de la variable que le sigue, sobre las entidades 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.

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que reciban ingresos por concepto del Fondo a que hace referencia el presente artículo, podrán celebrar con la Federación un convenio a fin de que los ingresos excedentes respecto a lo estimado y calendarizado en las disposiciones aplicables, se destinen en un porcentaje establecido en el citado convenio al Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos (Artículo 4-B, Ley de Coordinación Fiscal).

El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, respecto a lo estimado y calendarizado para el ejercicio fiscal en cuestión (Artículo 4-B, Ley de Coordinación Fiscal).

El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos se sujetará a las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de las entidades que reciban ingresos por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (Artículo 4-B, Ley de Coordinación Fiscal).

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas, incluyendo las cantidades que se perciban en tal caso por concepto de compensación (Artículo 4-B, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) se distribuye a las entidades productoras de petróleo conforme a dos criterios:

- i) A su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos; y,**
- ii) El valor de la extracción de gas asociado y no asociado.**

#### **Entrega de Recursos**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterará a las entidades federativas las cantidades correspondientes mensualmente, de forma provisional y, en su caso, efectuará el ajuste anual que corresponda, conforme a las disposiciones que al efecto emita (Artículo 4-B, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina**

#### **Origen de los Recursos**

El Fondo de Compensación se compondrá de 9/11 de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS Gasolinas Estatal) (Artículo 4-A, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Distribución por Entidad Federativa**

La distribución de este fondo corresponderá a las entidades federativas en función del consumo de gasolina y diesel efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía, siempre

y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (Artículo 4-A, Ley de Coordinación Fiscal).

## Fondo de Compensación

### Origen de los Recursos

El Fondo de Compensación se compondrá de 2/11 de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS Gasolinas Estatal) (Artículo 4-A, Ley de Coordinación Fiscal).

## Distribución por Entidad Federativa

### Fórmula de Distribución

El Fondo de Compensación se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero. Éste se obtendrá de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

El Fondo de Compensación se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = \frac{1}{\sum_i \frac{PIBpc_{i,t-1}}{PIBpc_{i,t-1}}} FC_t$$

Donde:

$T_{i,t}$  es la transferencia de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$PIBpc_{i,t-1}$  es el último Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero de la entidad  $i$  construido con los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

$FC_t$  es el Fondo de Compensación en el año  $t$ .

$\sum_i$  es la sumatoria de la variable que le sigue.

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

La fórmula de distribución del Fondo de Compensación, entre las 10 entidades federativas que tienen los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, se interpreta como la asignación presupuestal de las 10 entidades **conforme al recíproco del Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero**.

### **Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior**

#### **Origen de los Recursos**

Se le proporcionará el 0.136% de la recaudación federal participable a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales que realicen materialmente la entrada o la salida de bienes que se importen o exporten siempre que celebren convenios con la Federación en materia de vigilancia y control de mercancías extranjeras y que en dichos convenios se establezca el descuento en las participaciones cuando se detecten mercancías ilegales (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

#### **Distribución por Entidad Federativa**

##### **Fórmula de Distribución**

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de  $Bi$ .

$i$  es cada entidad.

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

**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.

**(Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).**

**Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

Para obtener la proporción de la participación del Fondo que le corresponde a los municipios de cada estado para un ejercicio fiscal se consideran dos criterios:

- i) la proporción de participación del Fondo del año anterior al ejercicio fiscal correspondiente; y,
- ii) el crecimiento anual de la recaudación local de predial y de los derechos de agua, del año anterior al ejercicio fiscal correspondiente.

**Entrega de Recursos**

Las cantidades que correspondan a los Municipios por concepto del Fondo de Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

La participación de municipios en el comercio exterior se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior y recibirá las cantidades que les correspondan por concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de acuerdo a los cálculos y las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

La Cámara de Diputados contará con 30 días posteriores a la presentación de la Cuenta Pública del año anterior por el Ejecutivo Federal para determinar las cantidades que correspondan a las participaciones y formular las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes (Artículo 7, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos**

### **Origen de los Recursos**

Hasta 2015, este fondo se determinó como el 3.17% del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEXP) y se calculaba como el 0.148 de los Derechos Ordinario, Especial y Adicional sobre Hidrocarburos. A partir de 2016, como resultado de la Reforma Energética, se denomina Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos.

El Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos se constituye de la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que resulta de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051. (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal, y Artículo 92, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)

### **Distribución por Entidad Federativa**

La transferencia del Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos se realiza a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se efectúa materialmente la salida del país de los hidrocarburos (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Entrega de Recursos**

Las cantidades que correspondan a los Municipios por concepto del Fondo de Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

La Comisión Nacional de Hidrocarburos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos de participación y municipios que realicen materialmente la salida de hidrocarburos del país (Artículo 2-A, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Impuesto Sobre Automóviles Nuevos Origen de los Recursos**

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto (Artículo 2, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Distribución por Entidad Federativa**

Las entidades recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, y se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva (Artículo 2, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos Origen de los Recursos**

Se crea un Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, para resarcir a las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que tengan celebrado con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, de la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de este impuesto que se otorga mediante el Artículo Octavo

del Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2005, equivalente a \$1,589,492,298.00 (Artículo 14, Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos).

El monto del Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y se le aplicará cada año el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de julio del penúltimo año hasta el mes de julio inmediato anterior a aquel por el cual se efectúa la actualización, de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

### **Distribución por Entidad Federativa**

Mensualmente se distribuirá la cantidad que resulte de dividir el monto que se determinó para el Fondo entre 12 a las Entidades Federativas, de acuerdo a los coeficientes de distribución ya establecidos en el Artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, como se muestra en la siguiente tabla:

<b>Entidad</b>	<b>Coeficiente</b>
Aguascalientes	0.010201
Baja California	0.024732
Baja California Sur	0.004627
Campeche	0.005038
Coahuila	0.032702
Colima	0.005974
Chiapas	0.015838
Chihuahua	0.033976
Distrito Federal	0.229286
Durango	0.007617
Guanajuato	0.032040
Guerrero	0.008630
Hidalgo	0.009030
Jalisco	0.078613
México	0.108289
Michoacán	0.028170
Morelos	0.009869
Nayarit	0.003937
Nuevo León	0.070119
Oaxaca	0.012463
Puebla	0.044415
Querétaro	0.014387
Quintana Roo	0.021638
San Luis Potosí	0.017531
Sinaloa	0.027518
Sonora	0.026867
Tabasco	0.016162
Tamaulipas	0.040972
Tlaxcala	0.003656
Veracruz	0.037974
Yucatán	0.013333
Zacatecas	0.004396
Total	1.000000

A su vez, la entidad federativa de que se trate deberá distribuir cuando menos el 20% de los recursos que reciba de este fondo a los municipios de la entidad. La distribución entre estos últimos, la determinará la legislatura respectiva.

### **Entrega de Recursos**

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá los recursos del fondo mensualmente, dentro de los primeros 25 días de cada mes y se considerará como pago definitivo (Artículo 14, Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos).

### **Impuesto sobre la Renta por Salarios**

#### **Origen y Distribución de los Recursos**

De acuerdo al Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta (una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto) que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Conforme al mismo artículo, las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto al que se refiere el párrafo primero de este artículo, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.

## Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios

### Origen de los Recursos

De acuerdo al Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, se crea el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, el cual será destinado a aquellas entidades federativas que, mediante convenio con el Gobierno Federal en términos del Artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, colaboren en su territorio en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal, a que se refiere el Título IV, Capítulo II, Sección II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

### Fórmula de Determinación de los Recursos del Fondo

Acorde al mismo precepto, el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios se integrará considerando la recaudación correspondiente a los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que, en el ejercicio fiscal 2013, las entidades federativas hayan obtenido y reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados y de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$FCRI_t = 0.77614RRI_{13,t} + CISR_tRISR_{13,t}$$

Donde:

$FCRI_t$  es el monto del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios del año t.

$RRI_{13,t}$  son los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios de las entidades que convengan con la Federación, colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal y que hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al ejercicio 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año t.

$CISR_t$  corresponde al valor por año establecido en el siguiente cuadro:

t	CISRt
2014	100%
2015	90%
2016	80%
2017	70%
2018	60%
2019	50%
2020	40%
2021	30%
2022	20%
2023	10%
2024 en adelante	0%

$RISR_{13,t}$  Es la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes por concepto de impuesto sobre la renta, de las entidades que convengan con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal y que hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados del ejercicio 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año t.

### **Interpretación de los Criterios de Determinación de los Recursos**

De acuerdo a las fórmulas anteriores, el monto de este fondo se determina mediante la suma de, aproximadamente, el 78 por ciento de lo recaudado en el año 2013 por el régimen de intermedios en las entidades en convenio con la Federación (actualizado considerando la inflación observada entre 2013 y el año inmediato anterior a aquel para el cual se está calculando el Fondo); más el monto que resulte de aplicar a la recaudación obtenida durante 2013 por el Régimen de Pequeños Contribuyentes (de igual manera actualizando por inflación), el porcentaje que le corresponda de acuerdo a la tabla precedente.

## Distribución por Entidad Federativa

### Fórmula de Distribución

La distribución del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios hacia las entidades federativas se realizará tomando como base la información de la recaudación reportada por las entidades federativas en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados, y conforme a lo siguiente:

$$FCRI_{i,t} = c_{i,t} 0.77614 RRI_{13,t} + CISR_t \text{Compensación}_{i,t}$$

Donde:

$$\text{Compensación}_{i,t} = \min\{RISR_{13,t}^i, RI_t^i\}$$

$$c_{i,t} = \frac{RRI_{13}^i}{RRI_{13,14}^i}$$

$FCRI_{i,t}$  es el monto por concepto de Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios de la entidad  $i$  en el año  $t$ . corresponde al valor mínimo entre las variables

$RISR_{13,t}^i$ ,  $RI_t^i$ ,  $RRI_{13}^i$  y son los recursos derivados de la recaudación del Régimen de Intermedios, que la entidad  $i$  haya reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al ejercicio 2013, siempre y cuando la entidad haya convenido con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal. En caso contrario, tendrá un valor de cero para fines de cálculo.

$RISR_{13,t}^i$  es la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes por concepto de impuesto sobre la renta, que la entidad que haya reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al ejercicio 2013, actualizados por la inflación observada entre el ejercicio 2013 y el año inmediato anterior al año  $t$ . Lo anterior, siempre y cuando la entidad haya convenido con la Federación, colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal. En caso contrario, el valor asignado a esta variable será de cero, para fines de cálculo.

$RI_t$  es la recaudación del Régimen de Incorporación Fiscal que la entidad *i* haya reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados correspondiente al ejercicio *t*, sin exenciones acreditadas.

### **I.13.2.2. Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

Los recursos que le corresponden a cada entidad federativa se determinan como la suma del monto proporcional del fondo del régimen de intermedios que le corresponda en función de su participación en la recaudación de dicho fondo más el producto que resulte de multiplicar el porcentaje correspondiente de la tabla CISR por el monto de una compensación. Ésta última será igual a la cantidad que resulte menor entre la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes que la entidad en cuestión haya reportado en 2013 (actualizada por la inflación observada entre dicho ejercicio y el año inmediato anterior a aquel para el cual se está calculando la compensación de la entidad) y la recaudación del Régimen de Incorporación Fiscal que la entidad haya reportado correspondiente al ejercicio para el cual se está calculando la compensación, sin exenciones acreditadas.

### **Entrega de Recursos**

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá los recursos del Fondo a que se refiere este artículo durante los primeros 25 días de cada mes de forma provisional. Dicha Secretaría realizará los ajustes que correspondan en términos de lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal.

### **Otros Incentivos Económicos Origen de los Recursos**

Las estimaciones de otros incentivos económicos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se encuentran de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal y de dichos convenios.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. (Artículo 13, Ley de Coordinación Fiscal)

### **Distribución por Entidad Federativa**

En los convenios señalados se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen. (Artículo 13, Ley de Coordinación Fiscal)

Por lo tanto, son los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal los que determinan la asignación presupuestal por este concepto, sin tomar en cuenta ningún indicador en particular.

### **Entrega de Recursos**

La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo establecido en el artículo 2o. y 2-A, fracción III y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente. (Artículo 15, Ley de Coordinación Fiscal)

### Ramo 33 Aportaciones Federales

Este Ramo tiene como marco normativo el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos. Su carácter es compensatorio, es decir, tiene como fin asignar recursos en proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas en materia de salud, educación, infraestructura, desarrollo social, entre otros.

Las Aportaciones Federales son parte del Gasto Programable,<sup>60</sup> por lo que una vez establecido el monto del ramo en el PEF se garantiza a las entidades su recepción en esa cuantía con independencia de su desempeño económico y recaudatorio.<sup>61</sup> A diferencia de las Participaciones Federales, los recursos de este ramo están etiquetados, es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas quienes lo deben ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables.

Derivado de la reforma en materia de anticorrupción se modifican las fracciones IV y V del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal. Resultado de estos cambios, se establece que, para efectos de la fiscalización y evaluación por la Auditoría Superior de la Federación de los recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales, se transferirá a ésta el 0.1 por ciento para la fiscalización y 0.05 por ciento para la evaluación de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

---

60 Agregado de las erogaciones o previsiones de gasto que se destinan al cumplimiento de las funciones y atribuciones de las instituciones del Gobierno Federal y que se encuentran vinculadas al cumplimiento de programas específicos.

61 Cuatro de los fondos que componen el Ramo 28 y cuatro de los fondos que comprenden el Ramo 33 tienen una dependencia directamente proporcional con el monto de la RFP. Sin embargo, por la naturaleza programable del Ramo 33, las transferencias de los fondos de éste se determinan a partir de la RFP aprobada por el Congreso de la Unión en el ejercicio fiscal aplicable; en cambio los fondos del Ramo 28 se calculan con base en la RFP efectiva, utilizándose la RFP aprobada únicamente para estimar en el PEF la transferencia posible.

A continuación, se enlistan los fondos que componen al Ramo 33 Aportaciones Federales, al igual que en el Ramo 28, para cada fondo se analiza el origen de los recursos que lo constituyen y los criterios que se utilizan para su asignación presupuestal por entidad federativa.

### **Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)**

#### **Origen de los Recursos**

La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, que se encuentren registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación. Asimismo, el registro en el Sistema podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente (Artículo 26, Ley de Coordinación Fiscal).

En el caso de la Ciudad de México, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el Sistema a que se refiere el párrafo anterior (Artículo 26, Ley de Coordinación Fiscal). Para este fin se hará uso del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Asimismo, el Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el primer párrafo (Artículo 26, Ley de Coordinación Fiscal).

El monto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

Las plazas registradas en el sistema de administración de nómina de educación básica y normal de la Secretaría de Educación Pública, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte;  
La creación de plazas, que en su caso, se autorice, y

Los gastos de operación y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste (Artículo 27, Ley de Coordinación Fiscal).

El Ejecutivo Federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refiere el sistema de administración de nómina de educación básica y normal (Artículo 27-A, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Distribución por Entidad Federativa Fórmula de Distribución**

Para la transferencia de los recursos en materia de servicios personales a que se refiere el FONE, la Secretaría de Educación Pública establecerá un sistema de administración de nómina de educación básica y normal, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales.

Una vez validada la información de la nómina por las autoridades educativas de las entidades federativas, la Secretaría de Educación Pública solicitará a la Tesorería de la Federación, realizar el pago correspondiente, con cargo a los recursos que correspondan del Fondo a cada entidad federativa.

Los recursos correspondientes serán pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patronos, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes (Artículo 26-A, Ley de Coordinación Fiscal).

Sin embargo, la distribución de los recursos de los gastos de operación se realizará cada año a nivel nacional entre las entidades federativas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013})MP_i)$$

Donde  $MP_i = Hn_i / HN$

$GO_t$  es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE

$GO_i$  es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i.

$GO_{i,2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el PEF 2013.

$GO_{2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

$MP_i$  es la participación de la entidad federativa i en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

$Hn_i$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa i.

$HN$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

(Artículo 27, Ley de Coordinación Fiscal).

### Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución

La asignación del presupuestal de los gastos de operación del FONE para cada entidad Federativa se encuentra relacionada con los siguientes elementos:

i) Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa en el PEF 2013; y,

ii) La participación de la entidad federativa en la matrícula potencial nacional en el año anterior, es decir el número de niños en edad de cursar educación básica.

### **Destino de los Recursos**

Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan, los Estados serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (Artículo 26, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**

#### **Origen de los Recursos y Distribución por Entidad Federativa**

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud (Artículo 30, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Fórmula de Distribución**

Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde  $\sum$  representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice  $i$  se refiere a la  $i$ -ésima entidad federativa.

$$\sum Fi = \sum (M * Ti)$$

#### **En donde:**

$M$  = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

$Fi$  = Monto correspondiente a la  $i$ -ésima entidad federativa del monto total  $M$ .

$Ti$  = Distribución porcentual correspondiente a la  $i$ -ésima entidad federativa del monto total  $M$ .

Para el cálculo de  $Ti$  de la  $i$ -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di/DM$$

### En donde:

$DM$  = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.  $Di$  = Monto total del déficit de la  $i$ -ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

$$Di = \max[POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi) - Gti), 0]$$

$POBi$  = Población abierta en  $i$ -ésima entidad federativa.

$PMIN$  = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

$REMi$  = Razón estandarizada de mortalidad de la  $i$ -ésima entidad federativa.

$IEMi$  = Índice estandarizado de marginación de la  $i$ -ésima entidad federativa.

$Gti$  = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir  $M$  del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud y, a más tardar el 31 de enero, en el Diario Oficial de la Federación, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información (Artículo 31, Ley de Coordinación Fiscal).

### Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución

La asignación del presupuestal por entidad federativa de los recursos que se destinan expresamente para promover la equidad en los servicios de salud contemplan los siguientes criterios:

- i) Población abierta;
- ii) Presupuesto mínimo per cápita aceptado;
- iii) Razón estandarizada de mortalidad;
- iv) Índice estandarizado de marginación;
- v) Gasto total federal que para población abierta se ejerza en la entidad federativa.

### Destino de los Recursos

Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y la Ciudad de México

recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan (Artículo 29, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Infraestructura Social (FAIS)**

### **Origen de los Recursos**

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable, que se compondrá de dos subfondos:

- a) El 0.3066% de la RFP corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades; y,
- b) El 2.2228% de la RFP al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Artículo 32, Ley de Coordinación Fiscal).

## **Distribución por Entidad Federativa**

### **Fórmula de Distribución**

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula:

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

Donde:

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}$$

$$x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,T}}{\sum_i PPE_{i,T}}$$

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}$$

$F_{i,t} F_{i,2013} + F_{2,t}$  donde:

Las variables de cálculo se definen de la siguiente manera:

$F_{i,t}$  = Monto del FAIS de la entidad i en el año t.

$F_{i,2013}$  = Monto del FAIS de la entidad i en 2013, en el caso de la Ciudad de México dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t} = FAIS_t - \sum F_{i,2013}$ , donde  $FAIS_t$  corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo t.

$z_{i,t}$  = La participación de la entidad i en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t.

$CPPE_i$  = Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad i más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t.

$PPE_{i,T}$  = Población en Pobreza Extrema de la entidad i, de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y

$PPE_{i,T-1}$  = Población en Pobreza Extrema de la entidad i, de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de los Estados hayan recibido en el 2013 por concepto del mismo Fondo. En dicho supuesto, la distribución

se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada Estado haya recibido por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el año 2013. De cumplirse dicho supuesto la Ciudad de México recibirá la proporción que representen los 686,880,919.32 pesos que recibirá de  $F_{i,2013}$ .

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, a más tardar el 15 de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula y dará a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad (Artículo 34, Ley de Coordinación Fiscal).

Las entidades distribuirán entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Artículo 35, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

Resultado de la fórmula descrita, para el FAIS se destacan los siguientes criterios de asignación presupuestal entre las entidades federativas:

- i) Monto asignado a la entidad federativa por el FAIS en el año de 2013;
- ii) Número de carencias promedio de la población de la entidad en pobreza extrema;
- iii) Proporción de la población de la entidad en pobreza extrema; y,
- iv) Decremento anual relativo de la población de la entidad en pobreza extrema.

### II.3.3. Destino de los Recursos

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Los recursos se destinarán a los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
- b) Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se

trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este Fondo (Artículo 33, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Entrega de Recursos**

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo (Artículo 32, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) Origen de los Recursos**

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, de 2.35% de la RFP a entidades federativas y municipios y de 0.2123% de RFP para la Ciudad de México y sus Demarcaciones Territoriales (Artículo 36, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Distribución por Entidad Federativa**

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá entre los estados el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del

Distrito Federal en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Ciudad de México, su distribución se realizará conforme a lo siguiente: 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos (Artículo 38, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Destino de los Recursos**

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (Artículo 37, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Aportaciones Múltiples (FAM)**

#### **Origen de los Recursos**

El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable, se conformará de dos partes:

- a) el 46% se destinará a Asistencia Social a través de instituciones públicas;
- b) el 54% corresponderá a infraestructura de los niveles de educación básica, media superior y superior.
- (Artículo 39 y 40, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Distribución por Entidad Federativa**

El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública darán a conocer, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate en el Diario Oficial de la Federación, el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del Fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables utilizadas y la fuente de la información de las mismas, para cada uno de los componentes del Fondo (Artículo 41, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Destino de los Recursos**

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y la Ciudad de México se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel. (Artículo 40, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Seguridad Pública (FASP)**

#### **Origen de los Recursos**

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de

la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo (Artículo 44, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Distribución por Entidad Federativa**

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Artículo 44, Ley de Coordinación Fiscal).

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y de la Ciudad de México; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y la Ciudad de México, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate (Artículo 44, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Destino de los Recursos**

Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad México, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:

- I. La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;
- II. Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y de la Ciudad de México, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- III. Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- IV. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;
- V. A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y
- VI. Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.

(Artículo 45, Ley de Coordinación Fiscal)

## **Entrega de Recursos**

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y a la Ciudad de México, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto en este artículo (Artículo 44, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)**

#### **Origen de los Recursos y Distribución por Entidad Federativa**

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
  - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
  - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y

- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y
- III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas, así como las variables consideradas y la fuente de información correspondiente, a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año en el Diario Oficial de la Federación (Artículo 43, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Destino de los Recursos**

Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y la Ciudad de México, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios (Artículo 42, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF)**

#### **Origen de los Recursos**

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable (Artículo 46, Ley de Coordinación Fiscal).

## Distribución por Entidad Federativa Fórmula de Distribución

Los montos del fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y a la Ciudad de México, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[ \frac{1}{PIBpc_1} \right] n_i}$$

**Donde:**

$C_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad  $i$  en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$  es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$T_{i,07}$  es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$PIBpc_i$  es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$\Delta FAFEF_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas entre el año 2007 y el año  $t$ .

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

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

La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo el monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas sea inferior al observado en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007 (Artículo 46, Ley de Coordinación Fiscal).

### **Interpretación de Criterios establecidos en la Fórmula de Distribución**

Por la fórmula anterior, se infiere que el FAFEF se distribuye a las entidades federativas de acuerdo a los siguientes indicadores:

- i) Al monto asignado al FAFEF en el año de 2007;
- ii) Al recíproco del Producto Interno Bruto per cápita; y,
- iii) Al tamaño de la población de cada entidad federativa.

### **Destino de los Recursos**

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y de la Ciudad de México, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y la Ciudad de México, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y la Ciudad de México para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores (Artículo 47, Ley de Coordinación Fiscal).

### Fuentes de Información

- *Ley de Coordinación Fiscal*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016.
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2015.
- *Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 2006.

