

Marco Institucional de los Gobiernos Subnacionales en México

Reporte Especial

Resumen

Durante la última década el marco institucional de los gobiernos subnacionales en México ha presentado modificaciones sustanciales que se pueden considerar como parte de un proceso de descentralización y disciplina financiera. En este sentido, destacan los cambios implementados en 2000 en el esquema jurídico-financiero para la contratación de deuda y para el establecimiento de requerimientos de capitalización bancaria, así como el cambio en la normatividad para la determinación de reservas preventivas en los préstamos subnacionales vigente desde 2004. Asimismo, en 2006 y 2007 se implementaron reformas vinculadas a la incorporación de nuevas reglas para el ejercicio y distribución de determinadas transferencias federales. De esta manera, si bien las adecuaciones mencionadas han fomentado un mayor grado de responsabilidad financiera en los gobiernos subnacionales, Fitch considera que el marco institucional aún presenta importantes áreas de oportunidad en materia de autonomía financiera, homologación, calidad y oportunidad en la generación de información, así como en la adopción de regulaciones prudenciales. Recientemente las autoridades mexicanas anunciaron el desarrollo de nuevas reglas bancarias para los créditos subnacionales en materia de reservas preventivas, a las cuales se les dará seguimiento y serán analizadas en su oportunidad.

De acuerdo a la evaluación de fortalezas y debilidades realizada por Fitch, el marco institucional de las entidades subnacionales en México se clasifica en la categoría de "Neutral", ubicándose en una posición intermedia respecto a la clasificación de los marcos institucionales a nivel global¹.

Dentro de las principales fortalezas del marco institucional se encuentran las siguientes:

- Evolución positiva en el régimen de coordinación fiscal entre la federación y los gobiernos subnacionales, así como en las relaciones intergubernamentales.
- Estabilidad de los ingresos totales de los gobiernos, los cuales se encuentran respaldados en su mayor parte por el sólido comportamiento de las transferencias federales, mismas que cuentan con un mecanismo de distribución establecido en 1980 a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Dicho mecanismo tiene un enfoque predominantemente compensatorio a favor de las entidades más débiles. Este enfoque se ha visto marginalmente atenuado a partir de la modificación a la fórmula de distribución realizada en 2007, en la cual se premia el fortalecimiento de la recaudación local.
- Regulaciones que han favorecido el desarrollo de un mercado de deuda subnacional incipiente que incluyen un registro a nivel federal del endeudamiento de los gobiernos subnacionales², así como limitaciones en torno a la contratación de financiamientos en

Analistas

Alfredo Gómez Garza
+52 (81) 8399 9100
alfredo.gomez@fitchratings.com

Gerardo E. Carrillo Aguado
+52 (55) 5202 7602
gerardo.carrillo@fitchratings.com

Humberto Panti Garza
+52 (81) 8399 9100
humberto.panti@fitchratings.com

Omar de la Torre Ponce de León
+52 (55) 5202 7602
omar.delatorre@fitchratings.com

¹ Assessment of the Institutional Framework for Subnationals (Mar. 23, 2011). En este reporte Fitch especifica las características generales de los marcos institucionales correspondientes a las 3 categorías existentes: "Fuerte", "Neutral" y "En Desarrollo".

² Existe la obligatoriedad de registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) los financiamientos contratados por los gobiernos subnacionales cuando éstos cuenten con el respaldo de las participaciones federales, las cuales históricamente han sido el principal activo utilizado como garantía y fuente de pago de sus financiamientos.

moneda extranjera y al uso exclusivo de éstos para inversión pública productiva. No obstante, Fitch considera que aún prevalece la necesidad de modernizar la regulación vigente en temas como límites prudenciales para el endeudamiento, uso de líneas de crédito de corto plazo, definición del término de inversión pública productiva, y mecanismos para que efectivamente el endeudamiento de largo plazo sea utilizado de manera eficiente para financiar inversión pública.

- La posibilidad de diferenciar el riesgo crediticio de los principales estados y municipios mexicanos, a través de las calificaciones otorgadas por las agencias calificadoras. Actualmente, la totalidad de las entidades federativas y alrededor de 100 municipios califican su calidad crediticia o riesgo emisor/quirolgrafario con al menos dos Agencias Calificadoras. Cabe mencionar que en 1998 se calificó por parte de Fitch el primer gobierno subnacional (Estado de Sonora); posteriormente, a partir del cambio regulatorio para la contratación de deuda introducido en 2000, se ha observado un crecimiento en el número de entidades que han optado por calificar su calidad crediticia.
- Asimismo, los instrumentos de deuda de los gobiernos subnacionales se han venido calificando en forma específica por las Agencias Calificadoras permitiendo diferenciar el riesgo entre éstos. Cabe mencionar, que de acuerdo a la metodología de Fitch, el desempeño presupuestal de una entidad es fundamental para poder determinar la calificación del financiamiento, en adición al análisis legal, y al análisis financiero de mejoras crediticias y cobertura del servicio de la deuda con activos utilizados como respaldo. A la fecha, no sólo los financiamientos de tipo bursátil que por su naturaleza son calificados, sino asimismo, los créditos bancarios de monto considerable, se ha incrementado de manera importante. Al primer semestre de 2011, el saldo de los financiamientos de estados y municipios calificados representa aproximadamente 58% de la deuda subnacional mexicana. No obstante, con base en información preliminar de las nuevas reglas para los créditos subnacionales mencionadas anteriormente, la calificación específica de créditos bancarios por parte de Agencias Calificadoras podría perder dinamismo. Sin embargo, Fitch considera que el análisis de las estructuras de financiamiento por parte de un tercero independiente seguirá siendo relevante para los participantes del mercado, por lo que la calificación de financiamientos por Agencias Calificadoras continuará siendo utilizada principalmente en operaciones de tamaño considerable, en financiamientos de entidades con una baja calidad crediticia, o cuando los bancos busquen bursatilizar sus carteras de créditos subnacionales.
- Los financiamientos subnacionales calificados tienen como común denominador la existencia de un Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago (FAFP), donde el fiduciario ejecuta el pago de servicio de deuda a los acreedores con los fondos que respaldan el financiamiento, antes de que éstos ingresen a las arcas del gobierno subnacional. El establecimiento de este instrumento a partir de 2000, ha sido fundamental para explicar la participación activa que ha tenido la banca y el mercado bursátil en el otorgamiento de financiamientos al sector subnacional, permitiendo una mayor competitividad, y consecuentemente, la obtención de mejores términos y condiciones.
- Entorno macroeconómico nacional favorable en los últimos años que ha permitido una mayor estabilidad de precios y una reducción significativa en los niveles de las tasas de interés, lo cual ha favorecido el desarrollo del mercado crediticio.

Por otro lado, las principales debilidades son:

- Limitada autonomía financiera, ya que los gobiernos subnacionales en México son altamente dependientes de los recursos que les transfiere la federación, lo cual

Metodologías Relacionadas

[Metodología de Calificación de Entidades Respaladas por Ingresos Fiscales \(Agosto, 2011\)](#)

[Metodología de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales, fuera de los EE.UU. \(Abril, 2011\)](#)

[Criterios de Calificación de Financiamientos Subnacionales \(Marzo, 2010\)](#)

Reportes Relacionados

[Assessment of the Institutional Framework for Subnationals, Key Inputs in the Rating Process \(March, 2011\).](#)

históricamente se ha traducido en un mecanismo que reduce los incentivos para fortalecer la recaudación local.

- Limitado grado de transparencia y acceso a la información. Asimismo, existe una falta de uniformidad en el contenido y la periodicidad de publicación de los informes financieros de los gobiernos subnacionales. Cabe señalar que en diciembre de 2008, se establecieron los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera, con base en los cuales se contará con criterios armonizados a nivel nacional a partir de enero de 2012³. Sin embargo, a la fecha continúan existiendo deficiencias en la presentación, desglose y oportunidad de la información financiera, en un número importante de entidades subnacionales.
- La ausencia en la mayoría de las entidades federativas de normas prudenciales que regulen los parámetros de endeudamiento, así como falta de uniformidad en los criterios de clasificación de las obligaciones financieras.
- Vacío regulatorio en materia de acotamiento del gasto operacional (gasto corriente más transferencias realizadas con recursos no etiquetados), lo cual afecta la eficiencia en la prestación de servicios públicos, merma la capacidad para realizar inversión y estrecha el flujo disponible para el cumplimiento de las obligaciones financieras.
- Si bien existen órganos autónomos de fiscalización, los gobiernos subnacionales no están obligados a presentar auditorías externas, en tanto no participen en el mercado bursátil. No obstante, a raíz de las modificaciones en el entorno regulatorio subnacional, durante la última década se ha incrementado el número de gobiernos subnacionales que realizan auditorías externas. Actualmente, el 85% de los estados y 32% de los municipios calificados por Fitch se han adherido a esta práctica. Sin embargo, cabe señalar que en un buen número de casos estas auditorías no son llevadas a cabo por despachos de reconocido prestigio a nivel nacional e internacional, por lo que su exigencia pudiera estar por debajo del estándar observado en otros sectores.
- Los presupuestos de los gobiernos subnacionales tienen una vigencia anual, no existiendo la posibilidad de autorizar presupuestos de mayor plazo que permitan ampliar el horizonte de planeación financiera, y consecuentemente, de fundamentar los planes de desarrollo que presentan las administraciones a sus comunidades.

Administración Local y Finanzas

Marco Legal-Organizacional territorial

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Constitución mexicana), México es una República representativa, democrática y federal y está integrada por 32 entidades federativas (31 estados y un Distrito Federal). Cada uno de los estados se divide en municipios, los cuales son la base de la división territorial. Existen 2,441 municipios a nivel nacional, de los cuales sólo 8% tiene una población superior a los 100 mil habitantes⁴. El número de municipios en cada estado es muy variable, existiendo un rango que va desde 5 hasta 571 municipios por estado.

El Distrito Federal es sede de los Poderes de la Unión y Capital del país, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de gobierno locales. Los 31 estados son

³ De conformidad con el artículo 15 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en caso de no cumplir con lo establecido los gobiernos subnacionales no podrán inscribir las obligaciones a su cargo ante la SHCP.

⁴ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010.

libres y soberanos en su régimen interior, permaneciendo unidos a la federación según lo dispuesto por la Constitución mexicana. Por su parte, los municipios son libres en la administración de su patrimonio y tienen una personalidad jurídica propia.

Marco Político Administrativo

El poder Ejecutivo de los gobiernos de las 32 entidades federativas es ejercido por el Gobernador del Estado o por el Jefe de Gobierno, en el caso del Distrito Federal, los cuales son elegidos cada seis años sin posibilidad de reelección. El poder legislativo de cada entidad

federativa se deposita en el Congreso local, el cual está integrado por diputados electos cada tres años. Por su parte, los municipios son encabezados por un presidente municipal el cual es elegido cada tres años. Cada municipio cuenta con un cuerpo colegiado denominado Cabildo o Ayuntamiento, el cual funge como máximo órgano de gobierno dentro de la administración municipal. El presidente municipal así como los demás miembros del Cabildo, síndicos y regidores, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

Los principios fundamentales de la normatividad para los gobiernos subnacionales proceden de la Constitución mexicana, mientras que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1978 y los convenios de adhesión que se derivan de esta ley, establecen los lineamientos para coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas y los municipios. Adicionalmente, cada estado cuenta con una constitución y leyes locales que tienen efecto sólo dentro de su territorio. De esta manera, los 31 estados de la Federación tienen la libertad de gobernarse según sus propias leyes; no obstante, esta autonomía legal no puede ser inconsistente con las disposiciones generales establecidas en la Constitución mexicana. De forma similar, en el desempeño de sus funciones los municipios deben respetar lo establecido en las leyes federales y estatales.

Responsabilidades

La Constitución mexicana establece potestades exclusivas para cada nivel de gobierno, i.e. federal, estatal y municipal, pero con distintas responsabilidades. El nivel federal posee facultades exclusivas en materia de seguridad nacional, energéticos, relaciones exteriores, política laboral, política monetaria y financiera, así como correo y telecomunicaciones, entre otras. Para las entidades federativas, la Constitución mexicana no establece responsabilidades exclusivas, por lo que sus responsabilidades de gasto son concurrentes con los otros dos niveles de gobierno. Por otra parte, para los municipios se establece la responsabilidad de la prestación de servicios públicos relacionados con servicios de agua, limpieza y recolección de basura, alumbrado público, policía preventiva y tránsito, entre otros. Asimismo, se permite que los municipios que así lo dispongan, celebren convenios con el estado al que pertenecen, para que este último se haga cargo de la prestación de algunos de los servicios públicos asignados constitucionalmente a los municipios.



Fuente: Fitch Ratings

Cuadro 1
**Composición de las
 Aportaciones Federales 2011
 (Ramo 33)**

Sector de Gasto (Vertiente)	%
Educación (E)	57.9
Salud (E)	12.5
Infraestructura Social (E/M)	10.2
Fortalecimiento Financiero (E/M)	16.3
Asistencia Social (E)	1.5
Seguridad Pública (E)	1.6
Total	100.0

E – Estados, M - Municipios
 Fuente: SHCP

Respecto a las responsabilidades de gasto compartidas por la federación y los estados, destacan los servicios de educación y salud. En este sentido, la descentralización de estos servicios inició en 1994 a través de transferencias de recursos federales etiquetados a las entidades federativas. Posteriormente, la creación del Ramo 33 en 1998 continuó con el proceso de descentralización del gasto incluyendo fondos relacionados con infraestructura, seguridad pública y asistencia social. La operación de estas aportaciones (Ramo 33) está vinculada a actividades relacionadas con el desarrollo nacional, tales como educación, salud, combate a la pobreza, asistencia social y seguridad pública. De forma similar a lo observado a nivel estatal, a partir de 1998 el presupuesto de los municipios se vio fortalecido por los recursos adicionales del Ramo 33, específicamente a través de dos fondos, uno de éstos se orienta a la inversión en infraestructura de servicios básicos, mientras que el otro se puede utilizar para el cumplimiento de obligaciones financieras y para la atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública. En el Cuadro 1 se presenta la composición por sector de gasto del Ramo 33 para el ejercicio 2011, señalando la vertiente del orden de gobierno que recibe dichos recursos.

En materia de erogaciones realizadas con recursos no etiquetados, el gasto operacional de los gobiernos subnacionales consume una elevada proporción de sus ingresos disponibles, siendo el capítulo de servicios personales uno de los rubros más demandantes. De acuerdo al promedio de la mediana de los últimos tres años del grupo de gobiernos subnacionales calificados por Fitch, la proporción de gasto operacional respecto a ingresos disponibles asciende a 77.3% en el caso de estados y 88.7% en municipios, lo cual genera que el flujo remanente para realizar inversión y/o servir deuda sea limitado. Es importante señalar que a diferencia de otros países, en México no existen regulaciones que establezcan límites al nivel del gasto corriente y gasto operacional, lo cual se considera una importante área de oportunidad que permitiría garantizar niveles mínimos de inversión, contribuir a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y disminuir la vulnerabilidad del desempeño presupuestal ante factores externos.

Fuente de Ingresos

Derivado de la estructura del federalismo fiscal mexicano, la mayor parte de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales proviene de las transferencias del gobierno federal, las cuales representan en promedio 94% del total de ingresos en los estados y 71% en los municipios.

Cabe mencionar que los ingresos totales de los estados en términos per cápita son significativamente mayores a los municipales, si bien sus respectivas responsabilidades de gasto son muy diferentes. Dentro de las transferencias federales se distinguen dos rubros denominados participaciones y aportaciones, diferenciándose en que las primeras pueden ser aplicadas a cualquier capítulo del gasto, mientras que las aportaciones están dirigidas a un fin específico y su aplicación está condicionado al cumplimiento de los objetivos determinados para cada fondo.

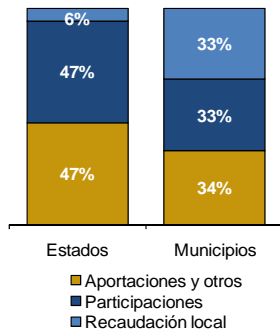
La distribución de ingresos de origen federal inició en 1980 con la conformación del SNCF, en el cual se estableció la celebración de convenios entre la federación y las entidades federativas, según los cuales éstas últimas ceden ciertas potestades tributarias a la federación, con el fin de tener un mejor control y una mayor eficiencia recaudatoria, a cambio de recibir estos ingresos vía el Fondo General de Participaciones (FGP). De esta manera, el gobierno federal cede un porcentaje de esta recaudación a las 32 entidades federativas, quienes a su

Cuadro 2
Composición de las Participaciones Federales 2011* (Ramo 28)

Recurso	%
Fondo General de Participaciones (FGP)	76.5
Fondo de Fiscalización	4.7
Incentivos: venta de gasolina y diesel	4.1
Fondo de Fomento Municipal	3.8
Incentivos: impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	3.7
Incentivos: colaboración admin. en materia fiscal federal	2.0
Participaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios	1.8
Incentivos: impuesto sobre automóviles nuevos	1.0
Otros fondos	2.5
Total	100.0

* Estimación
Fuente: SHCP

Gráfica 2
Estructura de Ingresos

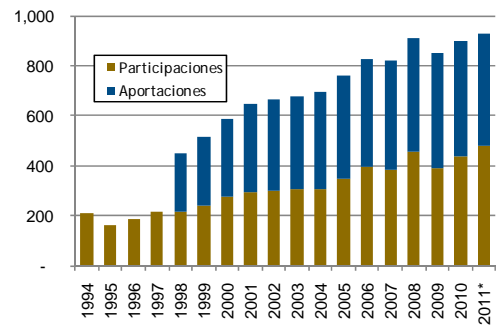


Fuente: Fitch Ratings

vez distribuyen una parte a sus municipios⁵. El FGP se integra con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual se compone por la recaudación de todos los impuestos que obtiene la federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería⁶; el FGP es el rubro de mayor envergadura dentro de las participaciones de la federación a estados y municipios. El Cuadro 2 presenta la composición estimada para 2011 de las participaciones federales (Ramo 28). Por otra parte, las aportaciones federales son recursos que la federación transfiere a los gobiernos subnacionales cuya aplicación, cómo se mencionó anteriormente, está condicionada a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en la LCF.

De forma general, las transferencias federales han presentado una tendencia positiva que se ha traducido en un sólido respaldo para los ingresos totales de los gobiernos subnacionales. En los últimos cinco años las participaciones y aportaciones federales registran una tasa media anual de crecimiento en términos reales de 4.7% y 2.2%, respectivamente. La Gráfica 1 presenta la evolución de estas transferencias de 1994 a la fecha.

Gráfica 1
Transferencia Federales (mmdp, términos reales Dic. 2010)



* Estimación SHCP
Fuente: SHCP, Fitch Ratings

En materia de recaudación local, es importante mencionar que si bien la mayor parte de los impuestos son recaudados por el gobierno federal, los gobiernos subnacionales están facultados para ejercer la recaudación de ciertos gravámenes; entre los impuestos estatales más significativos se encuentran: el de nóminas, hospedaje y tenencia o uso de vehículos (de más de 10 años de antigüedad)⁷. Por otra parte, el impuesto predial y de traslado de dominio son las fuentes de contribución local más importantes dentro del esquema recaudatorio de los municipios. Cabe mencionar que si bien los gobiernos locales mexicanos tienen potestades tributarias limitadas, se observan importantes áreas de oportunidad en materia de actualización del padrón de contribuyentes, de los sistemas de recaudación y en las políticas de fiscalización, las cuales de aprovecharse óptimamente podrían contribuir a impulsar en forma importante la recaudación local. En la Gráfica 2 se presenta la estructura de ingresos de estados y municipios.

Mecanismo de Compensación

La LCF establece las fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales, las cuales tienen un énfasis resarcitorio, si bien han venido alentado marginalmente la recaudación local. Actualmente, el mecanismo de distribución del FGP considera tres

⁵ Las participaciones federales que reciben los municipios del total del FGP no pueden ser inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado.

⁶ La RFP no incluye los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, ni del 2% en las demás exportaciones; tampoco incluye los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

⁷ A partir de enero de 2012 se estableció la desaparición del impuesto federal de la tenencia y uso vehicular (ISTUV), teniendo la opción las entidades federativas de eliminarlo o sustituirlo por un impuesto estatal incluso antes de la fecha mencionada. Actualmente, algunos estados ya realizaron la sustitución, no obstante la mayor parte aún no se ha pronunciado al respecto.

coeficientes cuyos componentes incluyen el producto interno bruto de la entidad, el número de habitantes, así como el comportamiento de contribuciones asignables a los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, la fórmula de distribución del FGP considera como base las participaciones nominales por FGP que en 2007 recibieron las entidades federativas y los municipios, distribuyendo el excedente de forma ponderada a tres coeficientes⁸ que se revisan anualmente. La distribución de las aportaciones federales del Ramo 33 también está regulada por la LCF, estableciéndose un mecanismo definido para cada uno de siete fondos que lo integran. En la determinación de cada fondo se consideran diversos elementos relacionados con su naturaleza, tales como: inventario de infraestructura, plantilla de personal, rezago social, etc.; asimismo, cuatro de los siete fondos se determinan con base en un porcentaje establecido de la RFP, que en forma conjunta asciende al 7%. Los montos correspondientes a cada entidad federativa se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Contabilidad, Presupuesto y Planeación Financiera

Los principios contables que aplican los gobiernos subnacionales difieren de los principios de contabilidad generalmente aceptados. Actualmente las normas que rigen la contabilidad están reguladas por cada entidad federativa⁹. La mayoría de los gobiernos subnacionales elaboran sus estados financieros sobre la base de reconocer sus ingresos cuando se cobran o realicen. Por otro lado, los gastos son reconocidos y registrados como tales en el momento en que se devenguen, la diferencia entre el ejecutado y el devengado se registra en el Balance General. Comúnmente en los informes financieros emitidos en el sector subnacional, los ingresos y egresos se registran con base en el valor histórico original y no se reconocen los efectos de la inflación; asimismo, la depreciación de activos no es una práctica común y los pasivos laborales se registran cuando se devengan.

De esta manera, actualmente la diversidad de los gobiernos estatales y municipales se refleja en distintas normas y criterios contables, existiendo una falta de homologación a nivel nacional en los sistemas de registro, así como en los contenidos y los períodos de publicación de la información financiera, encontrándose algunos gobiernos subnacionales que no cuentan con desgloses suficientes y casos de falta de oportunidad en la generación de la información financiera. En este sentido, es importante mencionar que recientemente el Congreso de la Unión otorgó la facultad al Poder Legislativo federal para expedir leyes que regulen la práctica contable en los tres órdenes de gobierno, estableciendo con ello las bases jurídicas para la armonización contable a nivel nacional. Con base en lo anterior, a partir de diciembre de 2008 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual tiene como objetivo establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, para lograr la generación de información homogénea para estados y municipios a partir de 2012 y 2013, respectivamente.

De acuerdo a la Constitución mexicana, los congresos estatales son los órganos facultados para aprobar las leyes de ingresos de los municipios. Asimismo, esta norma establece que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos con base en los

⁸ Los tres coeficientes se distribuyen ponderados por la población de la entidad de la siguiente manera: el primero (60%) considera la participación en el crecimiento del PIB estatal; el segundo (30%) se distribuye de acuerdo a la participación en el crecimiento de la recaudación local por concepto de impuestos y derechos, medido como el promedio de crecimiento para los últimos tres años; y el tercero (10%) se distribuye con base en la participación en el nivel de recaudación local del último periodo.

⁹ Dentro de las leyes que rigen las haciendas públicas en los gobiernos subnacionales se pueden encontrar entre otras las siguientes: Ley de Presupuesto y Contabilidad, Ley de Deuda Pública, Código Financiero o Código Fiscal, Ley de Hacienda, Ley de Planeación y Ley de Coordinación Fiscal.

ingresos disponibles. De forma similar, en el caso de los estados el Congreso local se encarga de autorizar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos. Tanto para los estados como para los municipios, las autorizaciones se realizan antes del inicio de cada ejercicio y tienen una vigencia anual.

En forma generalizada, las legislaciones estatales y municipales permiten realizar modificaciones al presupuesto autorizado dentro del mismo ejercicio, las cuales deben ser autorizadas por los órganos competentes (Congreso local para estados y Cabildo para municipios). Es importante mencionar que en la legislación mexicana no existe la posibilidad de presentar presupuesto para un periodo mayor a un año, con lo cual se permitiría ampliar el horizonte de planeación financiera, siendo ésta una importante área de oportunidad del marco institucional para los gobiernos subnacionales en México. No obstante, cabe mencionar que para las obligaciones de largo plazo, e.g. financiamientos, contratos de obra pública u obligaciones derivadas de contratos de asociación público-privadas, la legislación permite establecer obligaciones multianuales dentro del presupuesto de egresos, a fin de incluir la partida de gasto correspondiente al pago de capital e intereses y/o de la contraprestación correspondiente. Adicionalmente, a través de los planes de desarrollo municipal y estatal las administraciones en turno establecen los ejes rectores para sus respectivos periodos de gobierno, los cuales deben considerar una armonía con los planes de desarrollo del nivel superior de gobierno.

Deuda, Liquidez y Contingencias Endeudamiento

De acuerdo a la Constitución mexicana, las entidades subnacionales no pueden contratar endeudamiento en moneda extranjera, ni endeudamiento directo o indirecto de instituciones extranjeras, o cuando deba pagarse fuera del territorio nacional. De esta manera, el financiamiento al que pueden acceder las entidades subnacionales está acotado a ser contratado en moneda nacional dentro de los mercados bancarios y bursátiles nacionales. Actualmente el 80% del financiamiento subnacional calificado corresponde a créditos bancarios de largo plazo y el 20% restante a emisiones bursátiles. Asimismo, la normatividad establece que los financiamientos contratados por estados y municipios, así como por sus organismos descentralizados sólo podrán ser destinados a inversión pública productiva. Una característica adicional para el caso exclusivo de la deuda del Distrito Federal consiste en que la totalidad de la deuda contraída por esta entidad federativa se considera una obligación del gobierno federal, por lo que su contratación está sujeta a la aprobación del Congreso de la Unión y se rige por los lineamientos marcados a nivel federal.

Un área oportunidad para el marco regulatorio mexicano consiste en el establecimiento de límites prudenciales de endeudamiento razonables y relevantes. De acuerdo a la normatividad vigente, es competencia de las legislaturas locales establecer los parámetros que regulen la contratación de financiamientos. En los últimos años el nivel de la deuda subnacional mexicana ha oscilado entre un monto equivalente al 1.6% y 2.5% del PIB¹⁰. Si bien ésta es una proporción baja comparativamente con otros países emergentes, ello no es garantía de que no se pueda presentar una problemática de sobre-endeudamiento, ya que la vulnerabilidad de la flexibilidad financiera de los gobiernos subnacionales ante la elevada dependencia de ingresos federales y la estreches en el flujo de efectivo que puede ocasionar un elevado gasto operacional, podría motivar un escenario de reestructura de adeudos y/o incumplimientos. En este sentido, cabe mencionar que en 1994 el porcentaje de la deuda

¹⁰ Fuente: Estadísticas de Deuda Subnacional de la SHCP

subnacional respecto al PIB era de 1.6%; no obstante, derivado del efecto de la crisis económica de 1995, el gobierno federal tuvo un papel fundamental para que las entidades subnacionales lograran una reestructura de la deuda con la banca comercial y de desarrollo.

Garantías

En materia de regulación del esquema jurídico-financiero mexicano, se implementaron cambios significativos a partir de abril de 2000 para la contratación de deuda subnacional. El nuevo marco regulatorio introdujo dos cambios fundamentales: (i) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dejó de fungir como ejecutor de garantías en la contratación de financiamientos subnacionales, y se fomentó en cambio, el uso de un FAFP como respaldo para los acreedores; (ii) se establecieron nuevos requerimientos de capitalización bancaria aplicables a la banca de desarrollo y a la banca múltiple, en función del uso y mantenimiento de dos calificaciones de riesgo crediticio de la entidad contratante. Adicionalmente, a partir de diciembre de 2004, se estableció que la banca de desarrollo y la banca múltiple deben constituir reservas preventivas en los créditos otorgados a entidades subnacionales, en función del nivel de las calificaciones crediticias (riesgo emisor o al financiamiento específico).

De acuerdo al entorno del financiamiento subnacional mexicano, y para propósitos de la determinación de los requerimientos de capitalización bancaria y reservas preventivas, los municipios pueden recurrir al aval del gobierno de su estado en la contratación de empréstitos. Asimismo, los organismos descentralizados de los gobiernos subnacionales pueden recurrir a la garantía expresa de su entidad federativa o municipio. No obstante, el número de municipios que han optado por una mayor independencia en el manejo de su deuda pública calificando su riesgo emisor, ha venido incrementándose en la última década.

Un común denominador de los financiamientos de las entidades subnacionales calificados por Fitch, es la existencia de un FAFP, en el cual el fiduciario ejecuta el pago del servicio de deuda a los acreedores con los fondos que respaldan el financiamiento, antes de que éstos ingresen a las arcas de la entidad. La principal fuente de pago que respalda la deuda de las entidades subnacionales ha sido principalmente el FGP, el cual actualmente respalda el 65% de los financiamientos calificados por Fitch; adicionando otros fondos de origen federal, tales como el ISTUV y otros del Ramo 33, el porcentaje respaldado por ingresos federales se incrementa al 75%. Para el 25% restante de los financiamientos calificados, la fuente de pago corresponde a ingresos propios; en éstos se incluye en primer lugar el Impuesto Sobre Nóminas (ISN), así como derechos de agua, derechos vehiculares, derechos sobre el registro a la propiedad e impuesto predial.

Cabe señalar que en virtud de la reforma a la LCF de 2006, se incorporaron nuevas reglas para el ejercicio de las aportaciones federales relativas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), tanto en su vertiente estatal como municipal así como en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), entre las que se encuentra la autorización a las entidades federativas o municipios para afectar hasta el 25% de los recursos que anualmente les corresponden por concepto del FAIS y/o FAFEF¹¹ para garantizar o servir las obligaciones financieras que contraigan. Lo anterior, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban ante la SHCP.

¹¹ En la LCF se establece que el FAIS se determina anualmente por un monto equivalente al 2.5% de la RFP, debiéndose destinar exclusivamente al financiamiento de obras para sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, adicionalmente, en su vertiente estatal se incluyen obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Para el caso del FAFEF, también se determina en forma anual por un monto equivalente al 1.4% de la RFP, los recursos de este fondo pueden destinarse entre otros fines a infraestructura y saneamiento financiero.

Liquidez

En cada entidad federativa existen disposiciones legales y reglamentarias que indican cómo administrar los recursos del erario público, las cuales, dependiendo del marco regulatorio de cada entidad, establecen que pueden invertir en valores que cumplan con ciertas características de grado de riesgo. Los lineamientos tradicionalmente observados sólo permiten invertir en instrumentos de deuda calificados con la máxima calificación en escala local y con liquidación diaria, a fin de asegurar que se mantendrá el nivel de liquidez adecuado para cumplir oportunamente las transferencias o erogaciones procedentes.

Asimismo, es importante mencionar que los gobiernos subnacionales no cuentan con líneas de crédito otorgados por ningún otro nivel de gobierno. No obstante, existe la posibilidad, con base en los lineamientos en materia de deuda pública de cada entidad federativa, de contratar líneas de crédito y factoraje financiero tanto con la banca comercial como de desarrollo.

Pasivos Laborales

En México no existe un mecanismo y/o sistema único por medio del cual los gobiernos subnacionales hagan frente al pago de pensiones y seguridad social; de esta manera se pueden identificar cuatro modalidades distintas en función del esquema implementado en cada entidad federativa. Cuando la entidad se encuentra adherida a un sistema formal, el pago de estas obligaciones se realiza a través de algún instituto federal¹² y/o estatal, en los cuales existe un régimen de aportaciones definido para los trabajadores y el patrón. En el caso de institutos estatales, las aportaciones pueden ser de tipo ordinario o extraordinario, éstas últimas se presentan en caso de que el sistema no tenga suficiencia financiera. Las valuaciones actuariales para las entidades federativas presentan diagnósticos contrastantes, existiendo actualmente dos institutos estatales con suficiencia perenne, así como cinco con un periodo de suficiencia menor a 5 años y dos que actualmente realizan aportaciones extraordinarias. En el Cuadro 3 se presentan los diferentes mecanismos para el pago de pensiones y jubilaciones en el Grupo de Estados Calificados por Fitch (GEF). Por otra parte, cuando la entidad federativa no cuenta con un sistema formal de aportaciones, el pago de las obligaciones se cubre a través de gasto corriente, desconociéndose en estos casos la magnitud que representa el pasivo laboral. Respecto a los municipios, en la gran mayoría no existe un sistema formal de pensiones y dichas obligaciones laborales son cubiertas con gasto corriente; solamente un número muy reducido de municipios cuenta con un sistema propio de pensiones o están incorporados al sistema estatal de seguridad social.

Cuadro 3
Mecanismos utilizados para el pago de pensiones y jubilaciones en el GEF

Mecanismo	No. de Estados
Gasto Corriente	3
Instituto Estatal	
-- Perenne	2
-- > 10 años	5
-- Entre 5 y 10 años	2
-- < 5 años	7
-- Aport. extraordinarias	2
Total (Instituto Estatal)	18
Instituto Federal	3
Mixto *	3
Total	27

* En el mecanismo mixto las obligaciones se cubren bajo una combinación de gasto corriente, instituto federal o instituto estatal.
Fuente: Fitch Ratings

Supervisión, Control y Regulaciones Prudenciales Regulaciones de reporte y auditoría

Los gobiernos subnacionales integran de manera anual un informe denominado Cuenta Pública, el cual contiene la información financiera y contable del ejercicio fiscal correspondiente. Para las entidades federativas, la entrega de la Cuenta Pública se realiza ante el Congreso local, mientras que los municipios la entregan al órgano estatal de fiscalización. La fecha de entrega y el contenido de dichos informes varían de acuerdo a lo establecido en las legislaciones estatales, existiendo un rango para la entrega de la Cuenta Pública de uno a seis meses posteriores al cierre del ejercicio. Siguiendo lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, las

¹² Los institutos federales de seguridad social al que se encuentran afiliados algunos gobiernos subnacionales son el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

legislaturas locales han generado sus propias leyes de transparencia, en las que se establece que las Cuentas Públicas estatales y municipales son información pública que debe estar disponible. Actualmente, la totalidad de las entidades federativas publican esta información en sus sitios de Internet, mientras que el número de municipios que utilizan este medio es aún limitado.

La revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades federativas y municipios es efectuada por el Poder Legislativo local. Es importante señalar, que las legislaturas locales cuentan con organismos de fiscalización que poseen autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, a nivel federal existe un organismo de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados) que supervisa directamente los recursos federales que administran las entidades subnacionales. Adicionalmente, con base en las leyes orgánicas, así como en las leyes de responsabilidad de los servidores públicos estatales y municipales, las entidades subnacionales cuentan con un órgano, comúnmente llamado contraloría interna, encargado del control y vigilancia de cada entidad. Cabe mencionar que los gobiernos subnacionales en México no están obligados a realizar auditorías externas; no obstante, de acuerdo a lo mencionado previamente, el número de estados y municipios que realizan estas prácticas en forma voluntaria, o en su caso, derivado de su participación en los mercados bursátiles, se ha incrementado en los últimos años.

Insolvencia y procedimientos de recuperación financiera

Los gobiernos subnacionales en México no se rigen por procesos universales de insolvencia, ya que los bienes propiedad de éstos por disposición legal son inalienables o no embargables. Adicionalmente, a nivel federal la Ley de Concursos Mercantiles los excluye del proceso de conciliación y quiebra. En este sentido, los gobiernos subnacionales no están sujetos a procesos preestablecidos de reorganización, concurso o quiebra. No obstante, ante problemas de flujo en el cumplimiento de sus obligaciones de pago, los gobiernos subnacionales pueden implementar medidas para corregirlos. Lo anterior no representa un proceso organizado y universal de acreedores, sino una medida correctiva de la entidad correspondiente.

Algunas alternativas que tienen los gobiernos subnacionales para corregir una insolvencia son las siguientes: a) Generación de ingresos adicionales a través de la creación de contribuciones adicionales, sujeto a las facultades vigentes, para incrementar sus ingresos fiscales; b) Reestructura de pasivos para liberar flujo en el corto plazo; c) Suspensión de salarios como una forma de liberar momentáneamente flujo a los gobiernos subnacionales, no obstante su fundamento legal depende de cada entidad federativa; y d) Derivado del sistema constitucional y de coordinación fiscal pueden presentarse argumentos para que la federación apoye de alguna manera a las entidades federativas con problemas de flujo de efectivo.

Respecto al apoyo que pueden recibir los gobiernos subnacionales de la federación, cabe mencionar que derivado de la crisis económica de 1995 el gobierno federal actuó para evitar un incumplimiento de las obligaciones de pago de las entidades federativas, al propiciar un acuerdo con los bancos para reestructurar los adeudos mediante una extensión considerable de plazos y la denominación de los créditos en Unidades de Inversión (UDIs)¹³. Adicionalmente, a raíz del entorno adverso de 2009, la federación implementó un mecanismo financiero por medio del cual se mitigó la disminución registrada en la RFP, a fin de compensar la caída en las participaciones federales que correspondían a los gobiernos

¹³ Las obligaciones denominadas en UDIs se solventan entregando su equivalente en moneda nacional. Desde abril de 1995 el valor de las UDIs es publicado en forma diaria por el Banco de México considerando las variaciones de la inflación.

subnacionales¹⁴. De esta manera, si bien la federación no ha rescatado directamente a ningún gobierno subnacional, si ha coadyuvado con las entidades federativas a fin de atenuar las presiones financieras y/o evitar algún colapso.

De acuerdo a los cambios regulatorios implementados en el esquema jurídico de la deuda subnacional la federación dejó de participar como ejecutor de garantías, ya que en los esquemas anteriores¹⁵ ante eventos de incumplimiento, los bancos podían solicitar a la SHCP el pago de adeudos vencidos, la cual descontaba los importes pagados del flujo de participaciones federales pertenecientes a la entidad. Derivado de las modificaciones mencionadas, a partir de marzo de 2000 se eliminó el esquema de mandato y surgió el FAFP, añadiéndose nuevas reglas de capitalización bancaria que no permiten considerar a la deuda subnacional como riesgo del gobierno federal, dado que se reconoció la diferencia de riesgo crediticio de los gobiernos subnacionales. De esta forma, la autoridad federal se ha desligado del cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos subnacionales y se ha pronunciado a favor de no rescatar a ninguna entidad que tenga problemas de sobreendeudamiento.

¹⁴ El 15 de septiembre de 2009 Fitch asignó 'AAA(mex)' a los créditos bancarios asociados a la estructura para potenciar los recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

¹⁵ Anteriormente los bancos canalizaban recursos a los gobiernos subnacionales al amparo de un mandato entre la entidad contratante y la SHCP.

TODAS LAS CALIFICACIONES CREDITICIAS DE FITCH ESTÁN SUJETAS A CIERTAS LIMITACIONES Y ESTIPULACIONES. POR FAVOR LEA ESTAS LIMITACIONES Y ESTIPULACIONES SIGUIENDO ESTE ENLACE: [HTTP://FITCHRATINGS.COM/UNDERSTANDINGCREDITRATINGS](http://FITCHRATINGS.COM/UNDERSTANDINGCREDITRATINGS). ADEMÁS, LAS DEFINICIONES DE CALIFICACIÓN Y LAS CONDICIONES DE USO DE TALES CALIFICACIONES ESTÁN DISPONIBLES EN NUESTRO SITIO WEB WWW.FITCHRATINGS.COM. LAS CALIFICACIONES PÚBLICAS, CRITERIOS Y METODOLOGÍAS ESTÁN DISPONIBLES EN ESTE SITIO EN TODO MOMENTO. EL CÓDIGO DE CONDUCTA DE FITCH, Y LAS POLÍTICAS SOBRE CONFIDENCIALIDAD, CONFLICTOS DE INTERESES, BARRERAS PARA LA INFORMACIÓN PARA CON SUS AFILIADAS, CUMPLIMIENTO, Y DEMÁS POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ESTÁN TAMBIÉN DISPONIBLES EN LA SECCIÓN DE CÓDIGO DE CONDUCTA DE ESTE SITIO.

Derechos de autor © 2011 por Fitch, Inc. y Fitch Ratings, Ltd. y sus subsidiarias. One State Street Plaza, NY, NY 10004 Teléfono: 1-800-753-4824, (212) 908-0500. Fax: (212) 480-4435. La reproducción o distribución total o parcial está prohibida, salvo con permiso. Todos los derechos reservados. En la asignación y el mantenimiento de sus calificaciones, Fitch se basa en información factual que recibe de los emisores y sus agentes y de otras fuentes que Fitch considera creíbles. Fitch lleva a cabo una investigación razonable de la información factual sobre la que se basa de acuerdo con sus metodologías de calificación, y obtiene verificación razonable de dicha información de fuentes independientes, en la medida de que dichas fuentes se encuentren disponibles para una emisión dada o en una determinada jurisdicción. La forma en que Fitch lleve a cabo la investigación factual y el alcance de la verificación por parte de terceros que se obtenga variará dependiendo de la naturaleza de la emisión calificada y el emisor, los requisitos y prácticas en la jurisdicción en que se ofrece y coloca la emisión y/o donde el emisor se encuentra, la disponibilidad y la naturaleza de la información pública relevante, el acceso a representantes de la administración del emisor y sus asesores, la disponibilidad de verificaciones preexistentes de terceros tales como los informes de auditoría, cartas de procedimientos acordadas, evaluaciones, informes actuariales, informes técnicos, dictámenes legales y otros informes proporcionados por terceros, la disponibilidad de fuentes de verificación independiente y competentes de terceros con respecto a la emisión en particular o en la jurisdicción del emisor, y una variedad de otros factores. Los usuarios de calificaciones de Fitch deben entender que ni una investigación mayor de hechos ni la verificación por terceros puede asegurar que toda la información en la que Fitch se basa en relación con una calificación será exacta y completa. En última instancia, el emisor y sus asesores son responsables de la exactitud de la información que proporcionan a Fitch y al mercado en los documentos de oferta y otros informes. Al emitir sus calificaciones, Fitch debe confiar en la labor de los expertos, incluyendo los auditores independientes con respecto a los estados financieros y abogados con respecto a los aspectos legales y fiscales. Además, las calificaciones son intrínsecamente una visión hacia el futuro e incorporan las hipótesis y predicciones sobre acontecimientos futuros que por su naturaleza no se pueden comprobar como hechos. Como resultado, a pesar de la comprobación de los hechos actuales, las calificaciones pueden verse afectadas por eventos futuros o condiciones que no se previeron en el momento en que se emitió o afirmó una calificación.

La información contenida en este informe se proporciona "tal cual" sin ninguna representación o garantía de ningún tipo. Una calificación de Fitch es una opinión en cuanto a la calidad crediticia de una emisión. Esta opinión se basa en criterios establecidos y metodologías que Fitch evalúa y actualiza en forma continua. Por lo tanto, las calificaciones son un producto de trabajo colectivo de Fitch y ningún individuo, o grupo de individuos, es únicamente responsable por la calificación. La calificación no incorpora el riesgo de pérdida debido a los riesgos que no sean relacionados a riesgo de crédito, a menos que dichos riesgos sean mencionados específicamente. Fitch no está comprometido en la oferta o venta de ningún título. Todos los informes de Fitch son de autoría compartida. Los individuos identificados en un informe de Fitch estuvieron involucrados en, pero no son individualmente responsables por, las opiniones vertidas en él. Los individuos son nombrados solo con el propósito de ser contactos. Un informe con una calificación de Fitch no es un prospecto de emisión ni un sustituto de la información elaborada, verificada y presentada a los inversores por el emisor y sus agentes en relación con la venta de los títulos. Las calificaciones pueden ser modificadas, suspendidas, o retiradas en cualquier momento por cualquier razón a sola discreción de Fitch. Fitch no proporciona asesoramiento de inversión de cualquier tipo. Las calificaciones no son una recomendación para comprar, vender o mantener cualquier título. Las calificaciones no hacen ningún comentario sobre la adecuación del precio de mercado, la conveniencia de cualquier título para un inversor particular, o la naturaleza impositiva o fiscal de los pagos efectuados en relación a los títulos. Fitch recibe honorarios por parte de los emisores, aseguradores, garantes, otros agentes y originadores de títulos, por las calificaciones. Dichos honorarios generalmente varían desde USD1.000 a USD750.000 (u otras monedas aplicables) por emisión. En algunos casos, Fitch calificará todas o algunas de las emisiones de un emisor en particular, o emisiones aseguradas o garantizadas por un asegurador o garante en particular, por una cuota anual. Se espera que dichos honorarios varíen entre USD10.000 y USD1.500.000 (u otras monedas aplicables). La asignación, publicación o diseminación de una calificación de Fitch no constituye el consentimiento de Fitch a usar su nombre como un experto en conexión con cualquier declaración de registro presentada bajo las leyes de mercado de Estados Unidos, el "Financial Services and Markets Act of 2000" de Gran Bretaña, o las leyes de títulos y valores de cualquier jurisdicción en particular. Debido a la relativa eficiencia de la publicación y distribución electrónica, los informes de Fitch pueden estar disponibles hasta tres días antes para los suscriptores electrónicos que para otros suscriptores de imprenta.