



*DIPUTADO BALTAZAR GAONA GARCÍA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
PRESENTE.*

Por su conducto y en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 36 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como los artículos 8 fracción I y 232 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, someto a la consideración de esta Soberanía la presente INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, al tenor de lo siguiente:

1. Antecedentes y motivación

Históricamente, el reparto de las participaciones e incentivos en Michoacán se ha anclado en criterios poblacionales y territoriales (Congreso del Estado de Michoacán, 2024a). Si bien estos factores son necesarios para la equidad, han generado una dependencia estructural del gasto federalizado, compuesto mayoritariamente por los Ramos 28 y 33 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2024).

El diagnóstico de la eficiencia técnica en nuestros municipios es alarmante. Investigaciones académicas que emplean modelos de Análisis Envoltante de Datos (DEA) demuestran que la mayoría de las administraciones municipales operan lejos de la frontera de eficiencia (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020). Es inaceptable que, mientras los recursos municipales en Michoacán aumentaron en promedio un 720% entre 1990 y 2014, esta inversión no se haya traducido proporcionalmente en servicios de calidad (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020). Solo 22 municipios fueron identificados como eficientes en la provisión de servicios esenciales como alumbrado público, recolección de basura y seguridad pública (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020).



La motivación central de esta propuesta es erradicar la inercia que genera bajo desempeño fiscal. Muchos ayuntamientos han optado por no fortalecer su recaudación propia, como el impuesto predial o los derechos por agua potable, para evitar costos políticos, confiando plenamente en las transferencias federales (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2023). En Michoacán, la autonomía financiera es débil y se concentra en escasos polos de desarrollo, lo que limita la capacidad de las y los ciudadanos para exigir resultados tangibles a sus autoridades locales (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2020).

2. Identificación de la problemática

La problemática fiscal en los municipios de Michoacán presenta múltiples dimensiones que van desde la dependencia financiera extrema hasta la ineficacia en el ejercicio del gasto público. Estos factores combinados limitan el impacto de la política social y obstaculizan el desarrollo económico local.

a. Dependencia financiera y vulnerabilidad presupuestaria

El análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los ejercicios 2024 y 2025 muestra que Michoacán ha recibido incrementos reales sobresalientes en participaciones federales (Ramo 28), destacando un crecimiento del 12.5% en el tercer trimestre de 2024 (CEFP, 2024) debido a la mayor Recaudación Federal Participable. Sin embargo, esta abundancia de recursos externos oculta una fragilidad institucional: los municipios generan, en promedio, solo el 12.5% de sus ingresos totales (IMCO, 2020).

Esta circunstancia genera dependencia extrema a las transferencias federales, lo que provoca una vulnerabilidad cíclica. Cuando la Recaudación Federal Participable cae, como ocurrió en periodos de desaceleración económica, los municipios ven recortadas sus participaciones sin tener un esquema de respaldo financiero basado en ingresos propios para amortiguar el impacto, lo que paraliza obras públicas y afecta la operatividad de los servicios básicos. El mecanismo de



ajuste cuatrimestral que realiza la Secretaría de Finanzas y Administración (SFA) a menudo resulta en retenciones por pagos en exceso que desestabilizan las tesorerías municipales que no cuentan con planeación financiera sólida.

b. Debilidad en la recaudación del impuesto predial y agua potable

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los municipios la facultad exclusiva sobre las contribuciones inmobiliarias. No obstante, en Michoacán, la recaudación del impuesto predial ha sido históricamente baja. Muchos ayuntamientos carecen de catastros actualizados y sistemas modernos de cobranza (IMCO, 2020; INDETEC, 2023). La ley vigente en Michoacán solo contempla un incentivo específico en el artículo 6º BIS para los municipios que realizan convenio con el Estado la administración del predial, otorgándoles el 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal (Congreso del Estado de Michoacán, 2024a).

A pesar de estos estímulos, el esfuerzo recaudatorio sigue siendo dispar. La falta de un coeficiente transversal en la fórmula general de participaciones que premie el crecimiento real de la recaudación propia desincentiva a los alcaldes a realizar actos de fiscalización o actualización de valores catastrales, prefiriendo evitar el costo político ante su electorado. En el caso del agua potable, la situación es análoga: los organismos operadores a menudo operan con déficit debido a bajas tasas de recaudación y falta de micromedición, lo que obliga a los ayuntamientos a subsidiar la operación con recursos de las participaciones federales que deberían destinarse a inversión.

c. Ineficiencia técnica y desequilibrio en la calidad del gasto

La identificación de la problemática no se agota en la captación de recursos, sino que se extiende a su ejercicio. La mayoría de los municipios michoacanos muestran una ineficiencia técnica persistente.

El modelo de eficiencia DEA aplicado a Michoacán destaca que los municipios ineficientes (91 de los 113) tienden a tener una relación gasto de inversión/gasto



corriente desequilibrada. Se destina un porcentaje excesivo a la nómina (servicios personales) mientras que la inversión en infraestructura productiva y el mantenimiento de servicios básicos quedan rezagados (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020). Actualmente, la fórmula de distribución en el artículo 5º de la ley estatal utiliza el "Número de Localidades" y la "Superficie Territorial" como variables de peso, lo cual premia la extensión geográfica pero no la efectividad administrativa.

Indicadores de Problemática Fiscal Municipal	Impacto en la Administración Pública
Autonomía Financiera < 15%	Alta dependencia de decisiones federales y estatales.
Gasto Corriente > 80% del presupuesto	Escaso margen para obra pública y mantenimiento.
Ineficiencia Técnica (Modelo DEA)	Desperdicio de recursos en 91 de 113 municipios.
Pereza Fiscal Inmobiliaria	Catastros desactualizados y baja recaudación de predial.

3. Propuesta de intervención legislativa

La propuesta consiste en una reforma estructural a la metodología de distribución de participaciones. Se plantea la incorporación de un nuevo criterio de reparto basado en la eficiencia municipal, que complemente y refine los criterios poblacionales y territoriales actuales. Esta propuesta se alinea con el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que ya se implementan a nivel federal.

a. Creación del Coeficiente de Eficiencia Municipal (C₄)

Se propone la adición de un cuarto coeficiente a la fórmula general de distribución del Fondo Participable establecida en el artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado. Este coeficiente, denominado C₄, tendrá una ponderación del 15% del total de los incrementos en las participaciones y se compondrá de tres sub-



indicadores estratégicos:

- Indicador de Esfuerzo Recaudatorio Propio (IER_{it}): Premiará anualmente a los municipios que logren un incremento real en la recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua potable (INDETEC, 2023). Este modelo otorga incentivos proporcionales a la recaudación local para fortalecer la autonomía municipal.
- Indicador de Racionalidad del Gasto (IRG_{it}): Evaluará la capacidad del municipio para contener el crecimiento del gasto en servicios personales (Capítulo 1000) y aumentar proporcionalmente el gasto de inversión (Capítulo 6000) (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020). Los municipios que logren una mejor relación inversión/nómina recibirán una mayor puntuación.
- Indicador de Eficiencia en Servicios Públicos (IES_{it}): Utilizará datos oficiales para medir la cobertura y calidad de los servicios de alumbrado público (puntos de luz), recolección de basura (tonelaje y rutas) y seguridad pública (intervenciones efectivas) (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020). Este indicador transformará las variables estáticas actuales en dinámicas de desempeño.

b. Modernización y Transparencia en la Coordinación Fiscal

La propuesta incluye reformar el artículo 17 a fin de que la Secretaría de Finanzas y Administración publique no solo los montos distribuidos, sino también el "Índice de Eficiencia Municipal" de cada ayuntamiento. Esto permitirá que los ciudadanos de Michoacán identifiquen qué gobiernos locales están gestionando de manera óptima sus impuestos y cuáles requieren mejoras administrativas urgentes.

Además, se busca vincular los incentivos fiscales con la sostenibilidad ambiental. Se propone que dentro de la variable de alumbrado público del artículo 5º, se premie la transición hacia luminarias LED y sistemas de bajo consumo, reduciendo



el costo operativo para el municipio y el impacto ecológico.

c. Fortalecimiento del Catastro y la Cobranza Digital

Para hacer viable la solución, la iniciativa contempla exhortar a la SFA para que, a través de los convenios de colaboración administrativa referidos en los artículos 36 y 37, se logre la mejor dotación de herramientas digitales a los municipios para la consulta y pago del predial en línea, facilitando el cumplimiento de los contribuyentes. La eficiencia recaudatoria no debe ser solo punitiva, sino facilitadora, eliminando barreras burocráticas para el ciudadano.

4. Modificaciones propuestas

Se presenta a continuación la tabla que contiene las modificaciones propuestas en esta iniciativa.



Artículo	Versión Actual (Última reforma 16/Dic/2024)	Versión Propuesta (Iniciativa Nalleli Pedraza)	Justificación Técnica
Art. 3º	Define el Fondo Participable sin incentivos transversales por eficiencia.	Adiciona el numeral 8 para incluir recursos excedentes por eficiencia municipal.	Permite financiar incentivos sin afectar los montos base históricos (INDETEC, 2023).
Art. 4º	Distribuye el fondo mediante tres coeficientes (C1, C2, C3).	Integra el Coeficiente de Eficiencia (C4) con un peso del 15% del incremento.	Equilibra el criterio poblacional con el mérito y desempeño (INDETEC, 2023).
Art. 5º	La variable III se refiere a la "Recaudación de Derechos de Alumbrado".	Modifica la variable por " Eficiencia del Gasto en Alumbrado Público".	Vincula el gasto con el uso de tecnologías LED y ahorro energético .
Art. 5º BIS	No existe en la ley vigente.	Establece los tres pilares del Coeficiente C_4: recaudación, gasto e indicadores de servicios.	Ataca la ineficiencia técnica y la dependencia financiera (Delfín-Ortega & Navarro-Chávez, 2020).
Art. 17	Establece la publicación de los montos distribuidos.	Adiciona la obligación de publicar el Anexo Técnico de Eficiencia comparativo.	Fomenta la transparencia y la rendición de cuentas ante las y los ciudadanos (IMCO, 2020).

5. Propuesta de decreto

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 44, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 8, fracción II, y 234 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se somete a la consideración de este Honorable Pleno la siguiente:

DECRETO:

ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN los artículos 3º, 4º, 5º y 10; se ADICIONAN un artículo 5º BIS y un párrafo tercero al artículo 17, todos de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:



ARTÍCULO 3º. Con el monto de las participaciones e incentivos que correspondan a los Municipios del Estado [...] se constituirán dos Fondos: el Fondo Participable y el Fondo de Gasolinas y Diésel [...]

I. Fondo Participable:

A) El 20% de lo que corresponda al Estado en:

[...]

8. Los recursos excedentes que se asignen al componente de eficiencia municipal determinado por el Coeficiente $C_{4i,t}$.

ARTÍCULO 4º. El Fondo Participable, referido en el artículo 3º, fracción I de esta Ley, se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

Donde:

$$P_{i,t} = P_{i,t-1} + \Delta P_t [0.45(C_{1i,t}) + 0.25(C_{2i,t}) + 0.15(C_{3i,t}) + 0.15(C_{4i,t})]$$

[...]

$C_{4i,t}$ es el Coeficiente de Eficiencia Municipal.

*ARTÍCULO 5º. Coeficiente C_{2it} o Desarrollo Relativo: Mismo que se determina con base en la suma de los cinco coeficientes de las variables siguientes: Superficie Territorial; Densidad de Población; **Eficiencia del Gasto en Alumbrado Público**; Número de Localidades; y Participaciones Pagadas con base en el Desarrollo Relativo, del año inmediato anterior.*

ARTÍCULO 5º BIS. El Coeficiente ($C_{4i,t}$) o de Eficiencia Municipal tiene por objeto premiar la responsabilidad hacendaria y la calidad de los servicios públicos. Su determinación anual por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración considerará:

I. Incremento de Recaudación Propia: La tasa de variación real de



los ingresos obtenidos por concepto de Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable entre los dos ejercicios fiscales previos.

II. Eficiencia Administrativa: La relación porcentual entre el Gasto de Inversión Pública (Capítulo 6000) y el Gasto en Servicios Personales (Capítulo 1000). Los municipios con menor peso relativo de nómina burocrática y mayor inversión productiva obtendrán un mayor coeficiente.

III. Desempeño en Servicios Públicos: El cumplimiento de metas en indicadores de recolección de residuos, seguridad pública y mantenimiento urbano reportados al Sistema de Evaluación del Desempeño.

*ARTÍCULO 10. La metodología de cálculo y desarrollo de las fórmulas señaladas en este Capítulo, **incluyendo los criterios técnicos para la determinación de los sub-indicadores del Coeficiente de Eficiencia Municipal**, se realizarán en el «Acuerdo para la distribución de las Participaciones e Incentivos en Ingresos Federales», estableciéndose el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado, que recibirá cada Municipio del Fondo Participable y el Fondo de Gasolinas y Diésel, referidos en el artículo 3° de esta Ley para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de enero de cada año.*

ARTÍCULO 17.

[...]

[...]

En la publicación del referido Acuerdo, la Secretaría de Finanzas y Administración deberá incluir un Anexo Técnico



Comparativo que detalle el puntaje de eficiencia alcanzado por cada uno de los 113 municipios, sirviendo como instrumento de rendición de cuentas sobre la calidad de la gestión pública local.

Régimen transitorio

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día 1º de enero del ejercicio fiscal inmediato posterior al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. La Secretaría de Finanzas y Administración contará con un plazo de noventa días naturales a partir de la publicación de este decreto para emitir los lineamientos técnicos y manuales de operación del Coeficiente de Eficiencia Municipal.

TERCERO. Durante el primer año de vigencia, la aplicación del coeficiente (C4it) tendrá un carácter informativo, aplicándose los incentivos financieros a partir del segundo año, con el fin de permitir a las tesorerías municipales la adecuación de sus planes de recaudación y gasto.

MORELIA, MICHOACÁN DE OCAMPO, A LOS 16 DÍAS DEL MES DE MARZO DE 2026.

ATENTAMENTE

DIP. NALLELI JULIETA PEDRAZA HUERTA



Relación de documentos citados

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2024). *Gasto Federalizado Pagado Nacional y por Entidad Federativa (Tercer Trimestre 2024)*. Cámara de Diputados.
<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2024/cefp0392024.pdf>
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2024a, 16 de diciembre). *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo*. Periódico Oficial del Estado de Michoacán.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2024b, 26 de abril). *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*. Periódico Oficial del Estado de Michoacán.
- Delfín-Ortega, O. V., & Navarro-Chávez, J. C. L. (2020). La eficiencia municipal en la prestación de servicios públicos en los municipios de Michoacán, México. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 277-300.
<https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.12>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2020). *Hablemos de ingresos: Composición de los ingresos subnacionales y dependencia federal*. IMCO. (https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/20200213_HABLEMOS_DE_INGRESOS_Documento-3.pdf)
- Instituto Municipal de Planeación de Morelia. (2023). *Metodología para la formulación del Presupuesto de Egresos 2024 de la Administración Pública Municipal*. IMPLAN Morelia. (https://implanmorelia.org/site/wp-content/uploads/2023/07/METODOLOGIA_PMD_2021_-



- _2024_MORELIA.pdf)
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2023). *Criterios de Integración y Distribución de los Fondos de Participaciones Federales y Estatales para los municipios en el ejercicio 2023*. Revista Hacienda Municipal, (17).
https://cacep.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Participaciones_Federales.pdf
 - Pedraza-Huerta, N. J. (2024). *Agenda Legislativa 2024-2027: Bienestar y Territorio Sostenible*. Sitio Oficial de Nalleli Pedraza.
<https://www.nallelipedraza.mx/trabajolegislativo>