

31



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR:
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO
2000 - 2001

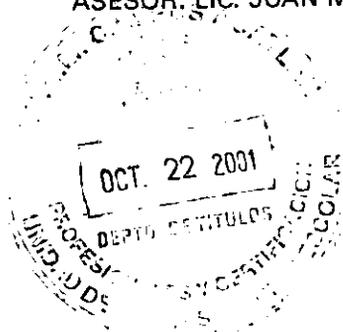
298512

"POLITICAS PÚBLICAS Y FEDERALISMO HACENDARIO EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL DE NICOLÁS ROMERO 1997 - 2000 EN EL ESTADO DE MEXICO "

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
GERARDO CESAR HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

ASESOR: LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



OCTUBRE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

ESTE TRABAJO, REPRESENTA LA CULMINACIÓN DE LOS ESFUERZOS REALIZADOS EN LA BUSQUEDA DE UNA META TRAZADA HACE MAS DE DIEZ AÑOS QUE HOY SE VUELVE REALIDAD Y QUE NO ES OTRA COSAS QUE UN PASO MAS EN MI PROYECTO PROFESIONAL Y EN MI VIDA PERSONAL.

SIN EMBARGO, FALTARIA A LA VERDAD SI DIGO QUE ESTE LOGRO LO HE ALCANZADO SOLO, POR ELLO, SIRVAN ESTAS SENCILLAS LINEAS COMO HOMENAJE Y AGRADECIMIENTO A;

MIS PADRES:

POR QUE SON, HAN SIDO Y SEGUIRAN SIÉNDO EJEMPLO DE TRABAJO, ESFUERZO, TENACIDAD Y SOBRE TODO HONESTIDAD, QUE SON LA MEJOR HERENCIA QUE UNA PAREJA PUEDE DEJARLES A SUS HIJOS.

PAPA: GRACIAS POR SUS CONSEJOS, ENSEÑANZAS Y POR QUE NO, SUS REGAÑOS, QUE HOY, PUEDO DECIR SIN TEMOR A EQUIVOCARME, ME HAN HECHO UN HOMBRE DE BIEN.

MAMA: POR TU CARIÑO, SACRIFICIOS Y DESVELOS, MIL GRACIAS, ERES, SIN DUDA ALGUNA, EL EJEMPLO A SEGUIR PARA TODA MUJER QUE SE PRECIE DE LLAMARSE MADRE.

POR TODO ELLO SOLO PUEDO DECIRLES MUCHAS GRACIAS Y QUE DIOS LOS BENDIGA.

A MI ESPOSA:

CLAUDIA, AL ENCONTRAR UN SER TAN MARAVILLOSO COMO LO ERES TU, LLEGASTE A MI VIDA PARA INYECTARME LOS ANIMOS Y LA VITALIDAD NECESARIOS PARA CUMPLIR ESTE SUEÑO. HOY TE DEDICO ESTE LOGRO POR QUE TAMBIÉN ES TUYO Y POR QUE AL COMPARTIR NUESTRAS VIDAS, TODOS LOS LOGROS Y FRACASOS VENIDEROS SERAN DE AMBOS. TE AMO.

A MIS HIJOS:

CESARIN, ERES LA BENDICIÓN MAS GRANDE QUE EL CIELO PUDO DARME, ERES EL MOTOR QUE ME MUEVE A SUPERARME CADA DIA, QUIEN MAS SINO UN HIJO PARA MOTIVAR A LOS PADRES.

CHAPARRO, ESPERO QUE ALGUN DIA ESTE PEQUEÑO ESFUERZO TE MOTIVE A SUPERAR LO QUE YO PUEDA CONSEGUIR.

HIJO O HIJA, AUN SIN CONOCERTE, HAS LLEGADO EN EL MOMENTO PRECISO COMO UNA NUEVA LUZ DE ILUSION Y ESPERANZA, LA CUAL ESPERAMOS CON ANSIA Y PEDIMOS A DIOS POR QUE LLEGUES A ESTE MUNDO CON BIEN.

HIJOS, ESTE LOGRO TAMBIÉN ES TUYO, LOS AMO.

A TODA LA FAMILIA:

POR QUE DE UNA U OTRA FORMA ME HAN AYUDADO E IMPULSADO A DAR ESTE IMPORTANTE PASO EN MI CARRERA. LA VERDADERA FAMILIA SE FORJA CON LAS ADVERSIDADES, EL AMOR Y LOS SUEÑOS. HOY PUEDO DECIR QUE TENGO UNA GRAN FAMILIA Y ESTE TRIUNFO LO COMPARTO CON USTEDES. GRACIAS.

A TODAS LAS PERSONAS QUE ME HAN AYUDADO EN LA CONSECUCIÓN DE ESTE LOGRO, AMIGOS, MAESTROS, COMPAÑEROS, GRACIAS POR QUE UNA SOLA PALABRA DE ALIENTO FUE SUFICIENTE PARA SEGUIR ADELANTE, A TODOS ELLOS Y A TODOS LOS QUE ESCAPAN A MI MENTE MUCHAS GRACIAS.

PERO SOBRE TODO, LE DOY INFINITAS GRACIAS A DIOS POR QUE ME PERMITIO TENER PADRES, ESPOSA, HIJOS, FAMILIA, AMIGOS Y ME DIO LA OPORTUNIDAD DE VIVIR PARA DISFRUTAR DE TODAS ESTAS MARAVILLAS, POR TODO ELLO BENDITO SEAS SEÑOR.

GERARDO CESAR HERNÁNDEZ RODRIGUEZ

**“POLITICAS PUBLICAS Y FEDRALISMO HACENDARIO EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE NICOLAS ROMERO EN EL
ESTADO DE MEXICO 1997-2000”**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO I

1.1 MARCO TEORICO CONCEPTUAL.....	4
1.1.1 ESTADO	5
1.1.2 GOBIERNO	6
1.1.3 ADMINISTRACION PUBLICA	8
1.1.4 FEDERALISMO.....	9
1.1.5 POLITICAS PUBLICAS.....	12
1.2 CONSIDERACIONES HISTORICAS DEL MUNICIPIO.....	16
1.3 CARACTERISTICAS Y DATOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO, ESTADO DE MÉXICO.....	20
1.3.1 HISTORICOS.....	21
1.3.2 GEOGRAFICOS Y DEMOGRAFICOS.....	22
1.3.3 EDUCACION, VIVIENDA Y SALUD.....	22
1.3.4 INFRAESTRUCTURA.....	23
1.3.5 ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA.....	24
1.3.6 FINANZAS.....	26

CAPITULO II

II.- ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO

2.1 EL FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO.....	27
2.1.1 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	29
2.1.2 ANTECEDENTES DEL SNCF.....	30
2.1.3 LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.....	31
2.2 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.....	33
2.2.1 CONFORMACION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.....	35
2.2.2 DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES...	36
2.2.3 FORMA DE ENTREGA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.....	38

2.2.4 PARTICIPACIONES FEDERALES EN EL CASO PRACTICO DE NICOLAS ROMERO DURANTE EL PERIODO 1997-2000.....	39
2.3 EL RAMO 33.....	41
2.3.1 F I S M	42
2.3.2 FORTAMUN.....	44
2.4 INGRESOS MUNICIPALES.....	46
2.4.1 MARCO LEGAL.....	47
2.4.2 INGRESOS PROPIOS EN NICOLAS ROMERO 1997-2000....	50

CAPITULO III

III.- LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DE FEDERALISMO HACENDARIO

3.1 LA IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA.....	57
3.1.1 ANALISIS DEL PROBLEMA.....	58
3.1.2 DISEÑO Y FORMULACION.....	61
3.1.2.1 PROBLEMÁTICA.....	61
3.1.2.2 DIAGNOSTICO.....	62
3.1.2.3 EJECUCION.....	64
3.1.2.4 EVALUACION.....	66
3.2 SUGERENCIAS DE MEJORA.....	66
3.3 ANALISIS DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS.....	75
3.3.1 ESCENARIO OPTIMISTA.....	75
3.3.2 ESCENARIO REALISTA.....	76
3.3.3 ESCENARIO FATALISTA.....	76
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA.....	81
GRAFICAS.....	85

INTRODUCCION

Artículo 115.- “Los Estados adoptan para su régimen interior la forma de Gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre...”¹

El párrafo arriba citado del Artículo 115 de nuestra carta magna, muestra lo que en teoría el Municipio debiera representar en la vida nacional, sin embargo y como es sabido, los municipios no cuentan por lo menos con potestad tributaria, o soberanía tributaria entendiendo esta como es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria, por lo que deben conformarse con ejercerla; es decir aplicar las leyes que les aprueban los congresos locales para proveerse de recursos públicos y depender en un alto porcentaje de los recursos que la Federación les envía.

Bajo este contexto, y apegados a la realidad vigente, el Municipio no es ni soberano ni autónomo, pues no puede fijarse su propia competencia a través de su propio marco jurídico, el cual es impuesto por poderes externos ya sea Federal o Estatal y que muestran abierta ingerencia en su régimen financiero.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 115 Edit. Porrúa. México, 2000

Es por ello que resulta necesario identificar y analizar las causas y consecuencias de la política de federalismo hacendario implementada hasta este momento, así como la forma en la que incidió en la hacienda municipal en los tres años de la administración 1997-2000 del Municipio de Nicolás Romero el cual fue elegido como objeto de estudio.

De esta forma el presente trabajo busca establecer que tan equitativo y proporcional ha venido siendo la política en materia de federalismo hacendario, sus impactos y consecuencias en las haciendas municipales con miras a proponer esquemas de mejora en la redistribución no solo de recursos sino de facultades competencias para obtener una política más justa y equilibrada.

Para ello, el trabajo transitará bajo dos momentos; el analítico y el propositivo conformado por tres capítulos.

El primer capítulo aborda esta problemática a través de el establecimiento del marco teórico conceptual, dentro del cual puntualizaremos conceptos básicos como el de Administración Pública, Estado, Políticas Públicas entre otros así como algunas consideraciones históricas del municipio y las características básicas del municipio objeto de estudio lo cual y que nos permitirán situarnos bajo el mismo enfoque conceptual.

En el segundo capítulo se lleva a cabo el análisis de las políticas implementadas hasta el momento por el gobierno federal entre las cuales se analiza el caso del

sistema nacional de coordinación fiscal, la ley de coordinación fiscal, el sistema de participaciones federales, el ramo 33, todo ello contrastándolo con los recursos municipales de Nicolás Romero.

Por último en el tercer capítulo se aborda la política del federalismo hacendario bajo el enfoque del análisis de políticas públicas, para finalmente hacer una propuesta de mejora y la creación de escenarios prospectivos.

En síntesis el presente trabajo es una propuesta de mejora a las políticas de federalismo que pretende contribuir al mejoramiento de los esquemas hacendarios con miras a la redistribución de recursos, facultades y atribuciones como apoyo al orden de Gobierno municipal.

CAPITULO I

1.1 MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Hablar de Municipio conlleva una serie de conceptos que se entrelazan y que es necesario definir para poder hablar en el mismo contexto.

Debido a la diversidad de criterios que existen , y para poder tener claramente definidos los conceptos teóricos que han de manejarse, en este apartado se analizaran los mas apegados a la problemática en cuestión.

Para ello se precisaran los siguientes :

- Estado
- Gobierno
- Administración Pública
- Federalismo
- Políticas publicas.

1.1.1 ESTADO

El Estado ha sido concebido de diversas formas y criterios. existen definiciones de doctrinas como las subjetivistas y objetivistas, las definiciones jurídicas entre otros.

Por ello y en apego al contexto de este trabajo, citaremos solo algunas que nos puedan dar la idea mas clara de lo que es en si el Estado.

De esta forma Luis Sánchez Agesta nos dice que "El Estado es una comunidad ética teleologica que encuentra su razón de ser en su fin, el bien común; este bien común vincula la existencia, el contenido y los limites del poder del Estado"²

"Estado es la persona política organizada de la nación"³

"El Estado es únicamente esa parte del cuerpo político cuya función específica consiste en mantener la ley, en promover la prosperidad común y el orden público y en administrar los negocios públicos. El Estado es una parte especializada en los intereses del todo, no es un hombre o un grupo de hombres: es un conjunto de

² Sánchez Agesta, Luis. "Los orígenes de la teoría del Estado en el pensamiento del Siglo XVI" Citado por Wilburg Jiménez Castro En Administración Pública para el Desarrollo Integral FCE 1971 p. 150

³ Bluntchli, "Die Lehre Vom Modernen Staat" Citado por Jiménez Castro Op. Cit p.149

instituciones que se combinan para formar una maquina reguladora que ocupe la cumbre de la sociedad"⁴

Estas tres concepciones del concepto de Estado puede darnos como conclusión general acorde con nuestro trabajo, que el estado es un ente superior el cual surge para conciliar intereses y hacer prevalecer la ley.

Sin embargo el Estado por si solo no puede llevar a cabo esta tarea, por lo que surge la figura del gobierno la cual se aborda enseguida.

1.1.2 GOBIERNO

Entender al Gobierno nos remonta a la ubicación conceptual del Estado en donde este necesita de una investidura u órganos que permitan llevar a cabo sus postulados.

Es ahí donde surge el Gobierno como un conjunto de órganos que ejercitan las funciones del Estado y el cual esta integrado por tres órganos el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo es necesario citar algunas definiciones de gobierno a fin de dejar mas claro el concepto.

⁴ Bars, Henri "La Política Según Maritain" Edit. Nova Terra. Barcelona España. 1966 p. 45

Hermann Finer nos dice que "la función del Gobierno es convertir todos esos deseos o libertades en el comportamiento autorizado o dirigido de aquellos que viven en el espacio que llamamos Estado"⁵

Oakeshott opina que " en sentido estricto se uso el termino Gobierno como sinónimo de órgano ejecutivo del Estado y el termino gobernar significa asi en su sentido mas amplio, regular la conducta humana, resolver en cada caso o atender a las regulaciones habituales de una asociación"⁶

Francisco Porrúa Pérez opina que " la palabra Estado designa la organización política en su conjunto en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quien se le atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. Entonces, el Estado es un concepto mas amplio, abarca el todo el gobierno solamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado"⁷

En este sentido si el gobierno es el ente a través del cual el Estado lleva a cabo su postulados, el Gobierno también tiene un instrumento por medio del cual concreta las acciones y planes: la Administración Pública.

⁵ Finer, Hermann. "Teoría Y Practica del Gobierno moderno" Edit Tecnos. Madrid España. 1964 p. 20-23.

⁶ Oakeshott, Michael "La idea del Gobierno en la Europa moderna" Edit. Ateneo, Madrid España. 1955 p. 9 "Colección o Crece o Muere"

⁷ Porrúa Pérez, Francisco "Teoría del Estado" Edit. Porrúa, México D.F. 1954 p. 116

1.1.3 ADMINISTRACION PUBLICA

Para entender mejor lo que es la administración pública, Wilburg Jiménez Castro nos dice que " la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama del poder ejecutivo del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado"⁸

Una definición mas sencilla nos la presenta Woodrow Wilson " la administración es la parte mas ostensible del Gobierno: es el Gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el mas visible aspecto del Gobierno"⁹

Por ultimo citaremos la definición de Administración Pública que nos ofrece Pedro Muñoz Amato el dice que " en su sentido mas amplio, la Administración Pública es el Gobierno, es decir todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política"¹⁰

Es de esta forma como hasta este momento hemos enmarcado conceptos elementales y que están, por obvias razones, mas ligados entre si y que se deben

⁸ Jiménez Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral" Edit. FCE. México 1971 p. 182

⁹ Wilson, Woodrow. "El Estudio de la Administración, Boletín De Gerencia Administrativa" Edit. Dpto. De Instrucción Pública, Puerto Rico 1956 Año V Numero 57 p. 12

¹⁰ Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública, Teoría General, Planificación, Presupuestos". México-Buenos Aires Edit. FCE. 1954 p. 15

conocer para poder estar dentro del contexto del trabajo, sin embargo es necesario el conocimiento de otros elementos los cuales literalmente redondearan el marco conceptual que se pretende dar y que a continuación se mencionan.

1.1.4 FEDERALISMO

Como primer paso, debemos puntualizar la importancia de este concepto dado que representa la forma en como esta constituido nuestro país, tal y como lo marca nuestra carta magna en su Artículo 40 " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, **federal**, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una **Federación** establecida según los principios de esta ley fundamental"¹¹

En este contexto, somos un país con un régimen federal, sin embargo, nuestro federalismo se ha caracterizado por no hacer una distribución expresa de competencias y potestades entre niveles de Gobierno, sino que se ha consagrado el principio de reserva señalado en el artículo 124 constitucional como regla general.

Para entender mejor este concepto aludiremos por principio de cuentas a su significado etimológico.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México Año 2000 p.42

"Federación, del latín faedus, genitivo faederis, es decir, pacto, contrato, convenio, alianza, etc, es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o estados, se obligan **igual y recíprocamente** los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares..."¹²

Siguiendo esta definición podríamos decir que en una Republica Federal, debiera existir una igualdad y reciprocidad entre los tres ordenes de Gobierno en la consecución de sus fines, el cual para el tratamiento de este trabajo el fin es el federalismo hacendario, sin embargo en la realidad esto no es así, por lo que nos remitiremos a algunas opiniones y definiciones de autores e investigadores en este tema, los cuales nos darán un panorama mas clara y real acerca del federalismo.

Alberto Azíz nos señala que "El federalismo se postula mediante tesis gubernamentales, pero en realidad es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales. Son estos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa."¹³

¹² Proudhon "El principio federativo" Edit. Gernica Méx. 1992 p..61

¹³ Asís Nassif, Alberto. "Municipio y transición política: una pareja en formación" Citado por Ricardo Uvalle Berrones en Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso México. En pagina web de la Universidad Autónoma Metropolitana www.chandra.uam.mx

De este modo, es el Municipio por las características dadas por Asís, quien resiente más la falta de un federalismo real, debido a la excesiva concentración de facultades y atribuciones de los órdenes de Gobierno superiores a él. Es por ello que el verdadero federalismo, tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales, como lo menciona Wildavsky, "el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado"¹⁴

Sin embargo, hablar de federalismo no significa atentar o debilitar al Gobierno federal directamente tal como dice Ernesto Zedillo: "Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional ni suprimir al Gobierno federal"¹⁵

De esta forma, debemos entender el federalismo como el federalismo que se traduzca en ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza en cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión, producto del reclamo

¹⁴ Wildavsky, Aarón "El proceso de descentralización en el Estado federal industrial: perspectiva teórica y metodológica" citado por Ricardo Uvalle Berrones en Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso México. En Página web de la Universidad Autónoma Metropolitana www.chandra.uam.mx

¹⁵ Zedillo, Ernesto "Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional" Revista Enlace, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública N° 36 Marzo – Abril 1995 México p.p. 31

de mayor participación política, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales.

Todo ello debe iniciarse a través de una profunda revisión de los esquemas y estructuras legales impuestas por la administración central.

1.1.5 POLITICAS PUBLICAS

Evidentemente la estructuración de este trabajo gira en torno al análisis de las políticas públicas.

Sin embargo existen tantas y tan variadas definiciones que han dado los expertos, que es difícil nombrar una que precise lo que realmente representa.

Algunas definiciones de políticas públicas de los mas sobresalientes científicos sociales especializados en el tema, para finalmente adoptar la que vaya mas acorde con el contexto y el tema que hoy tomamos y que nos ayudara a centrar nuestro trabajo.

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la Administración Pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que

usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.¹⁶

En este sentido, las políticas públicas están para dar solución a conflictos y demandas de la comunidad.

Sin embargo el verdadero significado va mas allá, por ello a continuación se presentan mas interpretaciones sobre el concepto de política pública con el objetivo de dar mas herramientas para el análisis.

Por su parte Omar Guerrero considera "a la policy pública como una política específica, no una política general y se caracteriza por su configuración misma. Las políticas públicas parecen ser practicas gubernamentales de excepción o contingencia, no programas de gobierno comprensivos o a corto plazo"¹⁷

Mac Rae y Wilde definen una política como: "un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran numero de personas"¹⁸

¹⁶ MacRag Jr, Duncan. "The Social Funtion of Social Science." (New Haven: Yale University Press, 1976) p.p. 279-280 Citado por Lic. Juan Montes de Oca en el material del seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno (material en proceso de publicación.)

¹⁷ Guerrero, Omar. "Políticas Públicas: ¿una resurrección de la ciencia de la policia?" revista teoría y praxis. Monterrey N.L. I.A.P. de Nuevo León. Volumen II y IV, números 11, 12 y 13. Marzo, 1990 p.p. 41-44

¹⁸ Mac Rae, Duncan, Wilde, James. "Policy analysis for Public Decisions." University of Carolina at Chapel Hill. Citado por Carlos Ruiz Sánchez en Manual para la elaboración de Políticas Publicas Edit. Plaza y Valdez- UIA México 1996 p.. 14

Por otra parte la definición que nos da Thomas Dye nos permite ver mas claramente lo que representan las políticas publicas, dado que a su juicio representa un proceso mediante el cual el gobierno decide actuar o no siendo la siguiente su concepto:

Tomas Dye la define, "como cualquier decisión o elección gubernamental, incluyendo la de no actuar. Es la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones del Gobierno."¹⁹

Finalmente y como parte fundamental para el tratamiento de nuestro problema, retomaremos a Joan Soubirats a través de su obra el "Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración Pública" y en la cual define las políticas publicas como: " una necesidad no solo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mayor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas"²⁰

Sin embargo, mas haya del simple concepto que Soubirats tenga de las políticas publicas, dentro de esta obra se pueden rescatar algunos elementos de importancia que nos ayudan a tener mas claro el marco bajo el cual se desarrollan estas tales como:

¹⁹ Dye R., Thomas. "Undertanding public polycy. The Emerging Conception of the Policy Sciencies." Edit. Printice Hall 1972 Citado por Lic. Juan Montes de Oca en el material del seminario de Políticas Publicas para Asuntos de Gobierno (material en proceso de publicación.)

²⁰ Soubirats, Joan. "Análisis de Políticas Publicas y eficacia de la Administración" INAP Madrid 1989 p. 183

- a) Las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales.
- b) El o los problemas a resolver a través de las políticas públicas, pueden ser considerados como oportunidades de mejora, es decir, las políticas públicas nos ayudan a mejorar continuamente situaciones que no nos satisfacen.
- c) De igual manera sirven para atender problemas específicos derivados de demandas de la sociedad, de grupos o instituciones, que bajo ciertas circunstancias se convierten en problemas de la agenda de gobierno, y:
- d) Una característica de los problemas a resolver es que son considerados problemas contingencia les es decir, que a lo largo de el análisis del problema para su solución nos encontraremos con una serie de problemas o contingencias que hay que tomar en cuenta, a fin tratar de reducir al máximo para poder llegar a los resultados óptimos.

En este sentido, este enfoque de políticas públicas dadas por Soubirats nos permite contar con mayores categorías teóricas para analizar nuestro problema y proponer alternativas de mejora.

En síntesis el Federalismo Hacendario es un problema específico derivado de la demanda cada vez mayor por parte de instituciones como los estado y municipios y que puede ser sujeto a procesos de mejora continua .

1.2 CONSIDERACIONES HISTORICAS DEL MUNICIPIO

En la actualidad, el Municipio es considerado la célula de la organización gubernamental, y división territorial de nuestro país tal y como lo señala el Artículo 115 de la Constitución Política de México²¹, el cual por lo menos en la teoría debe ser el instrumento de planeación nacional, sin embargo y a pesar de no haberle dado al Municipio la importancia que merece, este ha pasado por profundas transformaciones a través de la historia, por ello en este capítulo haremos un breve recorrido histórico desde la aparición de este, hasta nuestros tiempos.

Los primeros vestigios del Municipio en nuestro país estuvieron con la llegada de Hernán Cortés a nuestro país en 1519, fundando el primer Ayuntamiento de América en la Villa Rica de la Vera Cruz y con la fundación del primer ayuntamiento metropolitano de Coyoacan en 1521.²²

La Constitución de 1812 expedida por las cortes españolas contemplan la institución del Municipio. el artículo 309 de esta carta disponía la existencia de ayuntamientos para el Gobierno interior de los pueblos, ordenando que todo ayuntamiento debería integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p.106

²² Faya Viesca, Jacinto. " El Federalismo Mexicano" Edit. Porrúa, México. 1998 p. 215-240

sindico, presididos por el jefe político donde lo hubiera o en su defecto por el alcalde.²³

El Artículo 321 de la Constitución de 1812 otorgaba a los ayuntamientos las siguientes funciones: policía de salubridad, seguridad pública y orden, instrucción primaria, puentes, caminos, pavimento y en general obras públicas de necesidad.²⁴

La sexta ley constitucional de 1836 fue la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos.²⁵

Posteriormente en la carta política de 1857 se instituyó la forma de organización de México basada en una república representativa, democrática y federal y el municipio como institución básica no fue contemplada más que a excepción de una institución propia del distrito federal y de los territorios.²⁶

²³ Ibidem p.p. 215-240

²⁴ Ibidem p.p. 215-240

²⁵ Ibidem p.p. 215-240

²⁶ Ibidem p.p. 215-240

A su vez el artículo 41 estatúa que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por los Estados por lo que toca a su régimen interior.²⁷

Como se deja ver, no se menciona al Municipio como institución, aunque se le otorga facultad a los Estados para organizar al interior su régimen.

De este modo en el seno del constituyente de 1857 el diputado Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades y entre lo más relevante decía:

“así como se reconoce la libertad a las partes de la federación que son los Estados para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades”²⁸

Para fines del siglo xix y principios del siglo xx durante el porfiriato, se da la época más triste del municipio mexicano. Es Porfirio Díaz quien en 1903 suprime al Ayuntamiento de la ciudad de México, le quita sus rentas, lo centraliza y además fortifica como no se había visto el régimen de las jefaturas políticas de prefectos.

De ahí que no sea extraño que quienes querían terminar con la dictadura y establecer un modo democrático de participación, hayan tomado como bandera

²⁷ Ibidem p.p. 215-240

²⁸ Ibidem p.p. 215-240

del movimiento el buscar la autonomía municipal y la supresión de prefecturas y jefaturas políticas que eran claves en la dictadura.

Finalmente es a través del Constituyente de Querétaro de 1917 con el artículo 115, donde la institución política del municipio está plenamente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de tal forma que es considerada como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Esto significa que la estructura política y administrativa de las entidades federativas dependen de la existencia del municipio, el cual permite dividir políticamente el territorio nacional.

Por último entre 1922 y 1924, se aprobó que el Municipio no debería tener menos de 5000 habitantes, que sus directivos deberían elegirse en elección directa y con voto secreto, además que debería tener una mayor participación de ingresos propios.

En 1933, se decidió disminuir o eliminar la participación del Estado en la elección de los funcionarios municipales y en 1936 los miembros elegidos para el Ayuntamiento deberían tener fuero.

Es de esta manera como el municipio fue instituyéndose a lo largo de la historia, por lo que es de vital importancia haber realizado este recorrido histórico para entender su presente y la problemática a la que se enfrenta.

De igual manera considero de gran relevancia conocer las características históricas, aspectos demográficos, sociales y económicos entre otros, del municipio que es objeto de estudio de nuestro trabajo, por lo que en el siguiente apartado se muestra la situación a la que se enfrenta el municipio de Nicolás Romero y de esta forma poder comprender su situación.

1.3 CARACTERÍSTICAS Y DATOS BASICOS DEL MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO, ESTADO DE MÉXICO.

Debido a que nuestro caso de estudio es el Municipio de Nicolás Romero es necesario conocer sus características generales, economía, ubicación geográfica entre otros aspectos. que nos permitan comprender su situación y entenderla, por ello a continuación se realiza un análisis de estas condiciones del Municipio objeto de estudio.

1.3.1 HISTORICOS

Los primeros pobladores de Nicolás Romero fue el pueblo **hñahñu** u otomí, que fueron dominados por chichimecas, tepanecas y mexicas o aztecas. En la época prehispánica, cuando la dominación mexicana, Cahuacan uno de los diez pueblos que conforman el municipio, adquirió gran importancia, era cabecera de distrito tributario.²⁹

Es considerado como Municipio a partir de 1820 y nació a la vida municipal institucional con el nombre de municipalidad de Monte Bajo. El 18 de abril de 1898, por decreto n° 38, el pueblo de Monte Bajo, que era la cabecera municipal, es elevado a la categoría de Villa con el nombre de Villa Nicolás Romero³⁰.

La Villa Nicolás Romero, que es la cabecera municipal, fue elevada a la categoría de ciudad, el 11 de septiembre de 1998³¹.

Lo que hoy es cabecera municipal se llamo San Pedro Atzacapotzaltongo.

²⁹ Gaceta Municipal del H. Ayuntamiento de Nicolás Romero
Numero Especial Septiembre Del 2000. p.p 1-36

³⁰ Ibidem p.p. 1-36

³¹ Ibidem p.p. 1-36

1.3.2 GEOGRAFICAS Y DEMOGRAFICOS

El territorio del Municipio de Nicolás Romero tiene una extensión de 233.51 km², colindando al norte con Villa del Carbón y Tepetzotlan, al sur con Atizapán de Zaragoza e Isidro Fabela, al este con el municipio de Cuautitlan Izcalli y al oeste con Jiquipilco y Villa del Carbón y tiene un clima templado la mayor parte del año.³²

Nicolás Romero tiene una población de 269,393 habitantes siendo el 81.2 % población urbana y el 18.8 % población no urbana, de los cuales el 49% representan el sexo masculino y el 50.7 % son mujeres, con una densidad de 1183 habitantes por km².³³

1.3.3 EDUCACION, VIVIENDA Y SALUD

En el ámbito educativo, para 1995 se registro con un porcentaje de 93.00 % de población alfabetada de 15 años y mas³⁴.

Hasta el año de 1999, el Municipio contaba con 240 escuelas, una matricula escolar de 63,886 alumnos y una plantilla de 2,451 maestros³⁵.

³² Datos Preliminares del Censos de Población Y Vivienda 2000. Pagina web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. www.inegi.gob.mx

³³ Ibidem.

³⁴ Pagina web del Gobierno del Estado de México. www.edomexico.com.mx

³⁵ Ibidem.

Del total del número de escuelas, 118 son de nivel primaria con una matrícula de 40,162 alumnos y una plantilla de 1,150 maestros.³⁶

En materia de vivienda, en el año de 1995 se tenían registradas 49,610 viviendas particulares habitadas, dando un promedio de 4.8 ocupantes por vivienda.³⁷

En materia de salud pública, el Municipio cuenta con 20 unidades médicas y 120 médicos para la atención de la población teniendo un médico por cada 2301 habitantes.³⁸

1.3.4 INFRAESTRUCTURA

Hasta 1999 el Municipio contaba con 91.30 Km. de carreteras teniendo 0.33 kilómetros de caminos por cada mil habitantes.³⁹

Cuenta también con dos mercados municipales, 10 establecimientos de abasto rural (diconsa metropolitana), un centro comercial, una distribuidora cervecera, dos empresas de comida rápida, las cuales han sido abiertas en el último año y medio

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

y que representan una buena fuente de trabajo para algunas personas en especial para los estudiantes.

El Municipio cuenta también con cuatro líneas de camiones suburbanos y 4 organizaciones de transporte colectivo, los cuales tienen sus destinos principales en el distrito federal.

Por otra parte existen también cuatro fabricas, de las cuales solo trabajan dos dedicadas a la industria textil, y al papel corrugado y no son estas industrias las que representan para el municipio gran fuente de recaudación de impuestos dado que como se citara mas adelante, es el impuesto predial la mayor fuente de recaudación de ingresos propios del Ayuntamiento.

1.3.5 ORGANIZACIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA

Para su organización territorial y administrativa, el Municipio de Nicolás Romero se clasifica en centros de población, que por su importancia y grado de concentración demográfica se divide en los siguientes:

I.- Cabecera Municipal:

Cd. Nicolás Romero.

II.- Pueblos:

1. Barrón

2. Cahuacan
3. La Colmena
4. Progreso Industrial
5. San Francisco Magu
6. San Ildefonso
7. San José el Vidrio
8. San Juan de las Tablas
9. San Miguel Hila
10. Transfiguración.

III.- Colonias: lo conforman 73 colonias.

IV.- Fraccionamientos:

1. Arco iris
2. El Goblo
3. Loma del río
4. Los Manantiales
5. Unidad magisterial.⁴⁰

⁴⁰ Bando Municipal H. Ayuntamiento de Nicolás Romero 1977-2000 p.p. 7-10

1.3.6 FINANZAS

En el rubro económico financiero, para 1999 la inversión pública ejercida fue de \$ 9,579,443.63 y una inversión pública ejercida per-capita de \$ 35.00 por habitante.⁴¹

En síntesis esta información nos permite apreciar la situación precaria a la que se enfrenta el Municipio de Nicolás Romero debido a la falta de recursos, por ello en el siguiente capítulo se analizarán las causas, resultados y consecuencias de la política del Federalismo Hacendario y las consecuencias que esta tuvo en la hacienda municipal en el periodo 1997-2000 de Nicolás Romero.

⁴¹ Pagina web del Gobierno del Estado de México. www.edomexico.com.mx

CAPITULO II

II.- ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE FEDERALISMO HACENDARIO EN MEXICO

2.1 EL FEDERALISMO HACENDARIO EN MEXICO.

En una dimensión histórica, las relaciones entre el poder federal y las regiones han devenido en un continuo centralización-descentralización política y administrativa, que propicio en un primer momento una alta concentración de poder, facultades y recursos en un solo centro, el Ejecutivo Federal, debilitando por tanto el equilibrio con los otros poderes (Legislativo y Judicial) y el de los propios estados y sus municipios, como partes integrantes de la federación mexicana.

Esta situación ha llevado a Estados y Municipios a no poder cumplir plenamente con las demandas mas sentidas de la población debido principalmente a la falta de recursos, sobre todo en el ámbito municipal espacio donde, por su contacto directo con los habitantes, se palpan de primera mano los conflictos .

Es sin duda el federalismo el punto donde se involucran los diferentes ordenes de gobierno, cuya finalidad es cumplir eficientemente con la oferta de servicios públicos prestados a la comunidad, para ello se pueden mencionar distintos tipos de federalismo, tales como el federalismo político, federalismo económico, entre otros.

Sin embargo el tema de el presente trabajo se centra en el federalismo hacendario el cual, en la opinión del Lic. Jorge Laris Casillas, Subsecretario del Gobierno del Estado de México hasta el presente año 2000, "el federalismo hacendario tiene como tarea, distribuir de manera equitativa la recaudación de impuestos federales y regionales, sin afectar los intereses individuales de los contribuyentes, ni favorecer a un estado o región en perjuicio de otro..."⁴²

Sin embargo, el interés de este trabajo va mas allá de lo que esta definición deja ver, ya que mas que pretender proporcionar mas recursos a los municipios, busca otorgarles mayores competencias fiscales con miras a un mejoramiento en el esquema de redistribución de facultades y atribuciones a los mismos.

Bajo esta perspectiva, el fortalecimiento del federalismo es, o debiera ser, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores.

En este sentido, el Municipio es el ente que debe ser receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Sin embargo, no hay razones suficientes para pensar que el supremo Estado mexicano tenga la voluntad política de iniciar el proceso mencionado, a menos que las circunstancias y los vientos de cambio que están soplando en el país así lo obliguen.

⁴² Laris Casillas, Jorge. "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano". Impulso al Federalismo Hacendario. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1997 p.p. 309

Por ello resulta necesario saber que se ha hecho al respecto para favorecer el federalismo hacendario y por ende al fortalecimiento de las finanzas municipales.

Iniciaremos pues, nuestro análisis, realizando una descripción muy sucinta de las experiencias que en materia de fortalecimiento al federalismo hacendario se han dado en México y el impacto que ha significado en el municipio estas políticas gubernamentales.

2.1.2 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

Hablar de federalismo hacendario nos obliga a hablar del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el cual es, sin duda, la política gubernamental mas importante implementada hasta este momento con la cual el gobierno federal intenta resarcir los daños causados , sobre todo a los municipios, por el excesivo centralismo.

Sin embargo, este sistema ha sido modificado en diversas ocasiones, las cuales a continuación se expondrán las mas significativas.

Es necesario iniciar preguntando ¿ que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México y como aparece ?

2.1.2 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios de las entidades en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba; ello debido a que carecía de una definición de responsabilidades impositivas en las constituciones mexicanas.

En 1925, 1932 y 1947 se realizaron tres convenciones nacionales fiscales, en las que se "apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales".⁴³

Sin embargo, hacia falta uniformar e integrar en un solo procedimiento la distribución de participaciones. Ya en 1976 se señala la necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, "en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán

⁴³ Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP Noviembre de 1972 citado por David Colmenares Paramo en Retos del Federalismo Fiscal Mexicano. Comercio Exterior. Vol. 49 Num. 5 México, Mayo 1979.
Pagina web www.mexico-businessline.com/esp./COLMENARES.html.

de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etcétera"⁴⁴.

Ello se cumple con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, normado por la misma, cuya propuesta fue presentada por el Ejecutivo en 1978. Puede decirse que ésta es la reforma fiscal más importante de los últimos tiempos.

2.1.3 LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Es finalmente durante el periodo presidencial de José López Portillo donde se llevo a cabo una de las reformas fiscales mas importantes en la historia del país, la que trajo cambios cualitativos en materia de coordinación fiscal y de coordinación intergubernamental, quedando esta reforma plasmada en la Ley de Coordinación fiscal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Diciembre de 1978 y donde se introducían importantes impuestos como el IVA..⁴⁵

⁴⁴ Tello, Carlos. "Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972-1976) "Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales", México, 1976. citado por David Colmenares Páramo. Op. Cit.

⁴⁵ Ley de Coordinación Fiscal. Pagina web del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. www.cddhcu.gob.mx

De esta forma, la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto "coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y distrito federal , establecer la participación que corresponde a sus haciendas publicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa, entre las diversas autoridades fiscales..."⁴⁶

En general se puede decir que el sistema de coordinación fiscal y la ley de coordinación fiscal son los instrumentos que permiten una sincronía entre los tres ordenes de gobierno para la asignación y transferencia de recursos participables por un lado, y por el otro permite también coordinar, asignar y entregar recursos a estados y municipios por concepto de programas tales como el ramo 33.

Por otra parte se puede decirse también que "estos dos instrumentos sirven a la federación para establecer las limitaciones respecto a la coordinación en materia de derechos, lo que fomentará aun mas la posibilidad de que desde el centro se determinen campos tributarios en dicha materia"⁴⁷

Es por ello que a continuación se lleva a cabo una revisión a los programas que dentro de este sistema de coordinación fiscal repercuten en las finanzas municipales. Tales programas, entre muchos otros incluidos en el mismo, son las conocidas como participaciones federales y los programas Fondo de Aportación

⁴⁶ Ley de Coordinación Fiscal Artículo 1 Ibidem.

⁴⁷ Diagnostico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Publica Estatal y Municipal. INAP México 1996 p. 177

para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo de Infraestructura Social Municipal, los cuales como ya se hizo mención, se encuentran dentro del llamado ramo 33.

Es importante distinguir claramente que son dos elementos distintos las participaciones federales que son transferencias no condicionadas, y los recursos asignados por ramo 33 que son transferencias condicionadas y que a continuación se explica.

2.2 PARTICIPACIONES FEDERALES.

Las participaciones federales tienen una finalidad básicamente resarcitoria. La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

La Constitución no prohíbe a los estados y a los municipios ejercer su autoridad para recabar impuestos. Hay toda una gama de impuestos sobre productos

(excepto en ciertas bases contempladas en el artículo 73) donde los estado o los municipios podrían poder su propio ISR.

Lo que históricamente ha sucedido en México, como ya se menciono anteriormente, es que se ha venido creando el sistema de coordinación fiscal donde la federación o el gobierno federal ha acordado con los estados y estos a su vez con los municipios que, a cambio de que estos, dejen de imponer doble o incluso triple tributación por los municipios, en lugar de que haya varios impuestos sobre una base, se tenga un solo impuesto y así los estado y municipios recibirán participaciones, que son un resarcimiento, por negarse, por abstenerse, de ejercer una facultad que los estado y municipios aun tienen.

Ello en primera instancia deja ver la forma en que se lesionan los intereses de los municipios, ya que de entrada, el gobierno federal a través de este sistema de coordinación, asegura tener a su cargo la recaudación de los impuestos mas rentables tales como el de la renta, el IVA, producción y servicios, tenencia o uso de vehículos entre otros, bajo el pretexto de proporcionar a los estados y municipios una parte de lo recaudado a nivel federal, dejando sobre todo a los municipios el cobro de impuestos poco rentables y que no son suficientes para cubrir sus necesidades, los cuales se analizaran mas adelante

Para poder recibir estos beneficios es necesario que "voluntariamente" los estados y municipios estén inscritos en el sistema de coordinación fiscal.

De aquí se pueden desprender dos razonamientos importantes; primero es necesario resaltar nuevamente, el carácter omnipotente e impositivo del gobierno federal al dictar a los estados y municipios reglas de juego en materia recaudatoria y coartando sus derechos a la recaudación como autoridades fiscales; segundo, se puede decir que este sistema de coordinación fiscal es una forma de darle vuelta al dinero, ya que el potencial recaudatorio de un Estado o Municipio se ve disminuido al enviar esta recaudación a la federación y que regrese en ocasiones disminuido.

Otro aspecto importante que se institucionaliza con la mencionada Ley es la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.⁴⁸

2.2.1 CONFORMACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Las participaciones federales están conformadas por el fondo general de participaciones, constituido con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.⁴⁹

La recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y

⁴⁸ Ley de Coordinación Fiscal Op. Cit. Artículo 2 Frac. III

⁴⁹ Ley de Coordinación Fiscal Op.Cit. Artículo 2

minería sin tomar en cuenta algunos impuestos como el 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, entre otros.⁵⁰

2.2.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Es interesante analizar la forma y las formulas con que se determinan las cantidades asignables por concepto de participaciones federales, ya que esto representa una de las desventajas que este sistema presenta, en primer lugar por que resulta difícil de entender, sobre todo a nivel municipal, la aplicación de complicadas formulas.

Por otro lado estas formulas de repartición de recursos son dictadas por el gobierno federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico sin tomar en cuenta la opinión o situación de los ordenes estatales y municipales.

Este fondo general de participaciones, el factor determinante a considerar para la distribución de recursos es el siguiente:

El 45.17% en proporción directa al numero de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, de acuerdo a la ultima información oficial del INEGI.⁵¹

⁵⁰ Ibidem Artículo 2

En este sentido, se debe tomar en consideración que las cifras proporcionadas por el INEGI, no reflejan la realidad municipal, y por otro lado estas mismas cifras solo se actualizan cada cinco años por lo que conforme pasa el tiempo, las cantidades asignadas a los municipios se vuelven mas irreales.

También se manejan otros factores y la aplicación de formulas que no se mencionan en este trabajo por su complejidad en su aplicación y que seria tema de otro trabajo.⁵²

De esto se desprende otra problemática a la que se enfrentan los municipios; el tomar en cuenta el factor de el numero de habitantes anteriormente mencionado representa una gran desventaja para los municipios pequeños como Nicolás Romero, ya que frente a municipios grandes como Naucalpan, Tlalnepantla o Ecatepec, sus expectativas se ven disminuidas, dado que este tipo de municipios son grandes en población y potencialmente fuertes en industria y comercio y obviamente tienen ventajas en la repartición de las participaciones federales tomando en cuenta el factor mencionado.

Por ello es necesario preguntarse ¿Cómo encontrar un criterio de justicia para la aplicación de una política publica redistributiva equitativa?. Para ello en el tercer capitulo se propondrán esquemas de mejora.

⁵¹ Datos preliminares del censo de población y vivienda 2000. Pagina web del INEGI
www.inegi.gob.mx

⁵² Mas información remitirse a la Ley de Coordinación Fiscal en su Artículo 2 fracción I al III Op.Cit.

Dado que ya conocemos los mecanismos de asignación de participaciones toca ahora el momento de analizar como afectó o beneficio este sistema en Nicolás Romero durante el periodo 1997-2000, lo cual nos permitirá apreciar el impacto de este tipo de políticas.

2.2.3 FORMA DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.

Si se quiere encontrar alguna ventaja al sistema de coordinación fiscal y a las participaciones federales, es precisamente el mecanismo que se utiliza para la entrega de participaciones federales a los municipios.

En este mecanismo interviene directamente el Gobierno estatal, ya que la federación entrega estos recursos a el Gobierno estatal quien los transfiere directamente dentro de los primeros cinco días siguientes a aquel mes en que los estado lo reciban en efectivo y sin condicionamiento alguno⁵³

En caso de que hubiera algún atraso en la entrega de recursos esto dará lugar al pago de intereses.

De esta forma conociendo lo que es el sistema de coordinación fiscal, las participaciones federales, como se distribuyen y como se entregan las mismas,

⁵³ Ley de Coordinación Fiscal Artículo 6. Op. Cit..

toca el turno a el análisis de las cifras entregadas a Nicolás Romero durante el periodo 1997-2000.

2.2.4 PARTICIPACIONES FEDERALES EN EL CASO PRACTICO DE NICOLAS ROMERO 1997-2000

Aunque al revisar el Plan de Desarrollo Municipal de Nicolás Romero el cual puede ser el documento que nos permita conocer las expectativas del ayuntamiento de Nicolás Romero en aquel entonces, este no refleja en cifras estas expectativas lo que nos impide contrastar las expectativas de principios de administración con las metas alcanzadas.

Por ello se reflejaran aquí sus ingresos por concepto de participaciones federales durante 1997 y hasta el año 2000.

PARTICIPACIONES ESTATALES Y FEDERALES PERCIBIDAS EN 1997⁵⁴

MES	PARTICIPACIONES ESTATALES	PARTICIPACIONES FEDERALES	TOTAL SIN DESCUENTOS	GRAN TOTAL (-DEDUCCIONES)
TOTAL	\$ 252,520.28	\$ 25,245,560.79	\$ 25,498,081.07	\$ 23,585,724.98

⁵⁴ Estados Financieros Diciembre de 1997 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

PARTICIPACIONES ESTATALES Y FEDERALES PERCIBIDAS EN 1998⁵⁵

MES	PARTICIPACIONES ESTATALES	PARTICIPACIONES FEDERALES	TOTAL SIN DESCUENTOS	GRAN TOTAL (-DEDUCCIONES)
TOTAL	\$ 330,091.87	\$ 33,000,733.06	\$ 33,330,824.93	\$ 30,464,373.99

PARTICIPACIONES ESTATALES Y FEDERALES PERCIBIDAS EN 1999⁵⁶

MES	PARTICIPACIONES ESTATALES	PARTICIPACIONES FEDERALES	TOTAL SIN DESCUENTOS	GRAN TOTAL (-DEDUCCIONES)
TOTAL	\$ 440,122.50	\$ 44,595,585.22	\$ 45,035,707.72	\$ 40,823,576.84

PARTICIPACIONES ESTATALES Y FEDERALES PERCIBIDAS EN 2000⁵⁷

MES	PARTICIPACIONES ESTATALES	PARTICIPACIONES FEDERALES	TOTAL SIN DESCUENTOS	GRAN TOTAL (-DEDUCCIONES)
TOTAL	\$ 608,409.26	\$ 61,842,394.58	\$ 62,450,803.84	\$ 58,979,584.69

⁵⁵ Estados Financieros Diciembre de 1998 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

⁵⁶ Estados Financieros Diciembre de 1999 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

⁵⁷ Estados Financieros Diciembre de 2000 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

2.3 EL RAMO 33

Como ya se ha mencionado, dentro del sistema de coordinación fiscal existe otro apartado en el cual se establece la entrega de otro tipo de recursos que el gobierno federal entrega a los estados y municipios.

Estos recursos se encuentran dentro de lo que se conoce como el ramo 33 y están estructurados como fondos para múltiples fines tales como el fondo de aportaciones para la educación básica, fondo de aportaciones para los servicios de salud, entre otros.

Sin embargo, existen dos fondos que son los que dotan de recursos directamente a los municipios y dedicados específicamente a la construcción de infraestructura municipal los cuales son el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el fondo de infraestructura social municipal conocidos como FORTAMUN Y FISM.*

Estos fondos de aportaciones tiene características peculiares, ya que a diferencia de las participaciones federales estos recursos son transferencias condicionadas, entre otras peculiaridades, por lo que a continuación se exponen las mismas:

* FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal
FORTAMUN: Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal

2.3.1 FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL FISM

Este fondo se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación con recursos federales con un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable. Con base en lo que al efecto establezca la ley de ingresos de la federación para ese ejercicio, del total de la recaudación federal participable el 2.197% corresponderá a este fondo⁵⁸.

Además se pueden mencionar otras características que tiene el FISM tales como:

- Este fondo se enterara a los municipios a través de los estados en los primero diez meses del año por partes iguales.
- Son los estado quienes tiene la responsabilidad de calcular los fondos que les corresponden a sus municipios por este concepto.
- Estos fondos se destinaran exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en pobreza extrema. Tales como agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, etc.
- El criterio para la repartición de estos fondos se apega estrictamente a criterios de pobreza extrema, niveles educativos, espacio de vivienda, drenaje, electricidad entre otros, de acuerdo a las cifras que ofrezca el INEGI.⁵⁹

⁵⁸ Ley de Coordinación Fiscal Artículo 32 Op. Cit.

⁵⁹ Ibidem Artículo 35

- Al igual que las participaciones federales en este caso las formulas de distribución son complicadas y poco entendible para los municipios.

Es necesario mencionar que hasta 1998, estos fondos no existían como tal, ya que anteriormente el gobierno federal y estatal asignaban y transferían los recursos de acuerdo a la obra que se fuera a llevar a cabo, es decir existía un fondo específico para cada obra.

Ya para 1999 con la aparición de este ramo los recursos se transfirieron de la siguiente manera:

En 1999 Nicolás romero percibió a través de FISM \$18,695,021.00 recibiendo durante los diez primeros meses del año \$1,869,502.00.⁶⁰

Para el año 2000 percibió \$23,640,200.00 recibiendo mensualmente \$2,364,020.00.⁶¹

Esto implica que de 1999 al 2000, el municipio percibió aproximadamente el 20.19 % mas de recursos, sin embargo esto no es posible comprobarlo, ya que el procedimiento y aplicación de las formulas de calculo son demasiado complejas.

⁶⁰ Estados Financieros Diciembre de 1999 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

⁶¹ Estados Financieros Diciembre de 2000 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

En general, estos son los lineamientos marcados para los recursos de FISM, por lo que toca el turno a los recursos del FORTAMUN.

2.3.2 FONDO DE APORTACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL FORTAMUN.

Al igual que los anteriores recursos, estos tiene la desventaja para el municipio que ya vienen etiquetados, es decir son transferencias condicionadas, teniendo las siguientes características:

- Este fondo se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación con recursos federales con un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.35% de la recaudación federal participable.
- El Gobierno estatal enterara a los municipios mensualmente este recurso sin ninguna restricción.
- Se destinaran exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de la seguridad publica, por ello se dice que son recursos condicionados.
- Estos fondos se calculan en proporción directa al numero de habitantes con que cuente cada estado de acuerdo a cifras del INEGI y los estado distribuyen a los municipios atendiendo el mismo criterio mencionado.

- Cabe aclarar que para este fondo si se prorratea el total de los fondos anuales que le corresponden al municipio entre los doce meses del año.

En este sentido, y tomado en consideración los 237,064 habitantes que el INEGI tenia registrados en el ultimo censo de 1995⁶², Nicolás Romero percibió por concepto de este fondo las siguientes cifras:

Para el año 1999 recibió \$ 37,558,933.08 captando mensualmente \$ 3,129,911.09 y para el año 2000 recibió \$ 43,101,276.00 captando mensualmente \$ 3,591,773.00⁶³ esto representa un incremento aproximado del 12.85% anual en este fondo.

De esto podemos destacar el desfasamiento tan grande y la perdida de recursos que no solo Nicolás romero tiene por las siguientes dos razones:

- a) De el ultimo censo del INEGI de 1995 al año 1999 y 2000 la población de Nicolás Romero creció considerablemente, por lo que este dato resulta inexacto año tras año, teniendo que esperar al conteo siguiente que es cada cinco año para poder obtener mas recursos, aun considerando la modificación en el porcentaje que el fondo federal de recaudación participable sufre cada año.

⁶² Datos preeliminares del censo de población y vivienda 2000 Pagina web del INEGI www.inegi.com.mx

⁶³ Estados Financieros 1999 y 2000 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

b) Nicolás Romero frente a municipios como Naucalpan, Tlalnepantla, o Ecatepec por mencionar algunos presenta una considerable desventaja en su número de habitantes, y si a eso le sumamos el no contar con gran infraestructura que permita tener una recaudación propia mayor.

Por ello se piensa que tomar en consideración este factor para el cálculo de repartición de recursos es irreal y deben proponerse fórmulas y métodos más justas y equitativas .

Es de esta forma como la federación y el estado apoyan a el federalismo hacendario, sin embargo este análisis no nos serviría de mucho sino analizamos las forma en que el mismo Municipio se hace llegar de recursos, sus recursos propios mismo que a continuación se exponen.

2.4 INGRESOS MUNICIPALES

El Municipio según la Constitución Política Mexicana, esta facultado para administrar su hacienda sin embargo no tienen potestad tributaria, es decir no pueden determinar libremente sus impuestos debido a una serie de candados legales que se lo impiden.

Estos candados son posiblemente el factor determinante que tiene a los municipios sumidos en la pobreza, aunque hay sus excepciones, ya que limitan al

Municipio para poder lograr una mejor recaudación que les permita contar con mas recursos para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

2.4.1 MARCO LEGAL

Como primer punto es importante destacar que el municipio esta sometido fiscalmente a lo que estipula la ley de ingresos y el Código Financiero del Estado de México y Municipios, mismos que decreta la legislatura del Estado.

Segundo, se había mencionado anteriormente, que la Federación se reserva los impuestos mas rentables, dejando para los municipios otros menos redituables tales como:

IMPUESTOS

1. Predial
2. Traslado de dominio
3. Fraccionamientos
4. Anuncios publicitarios
5. Diversiones, juegos y espectáculos públicos
6. Servicios de hospedaje

DERECHOS

7. Agua potable
8. Registro civil

9. Desarrollo urbano y obras publicas
10. Serv. Prestados por autoridades fiscales
11. Rastros
12. Corral de consejo
13. Uso de vías y áreas publicas para el comercio
14. Panteones
15. Estacionamientos en la vía publica y de servicio publico
16. Licencias para venta de bebidas alcohólicas
17. Servicios prestados por Autoridades de seguridad publica
18. Alumbrado publico
19. Limpieza de lotes baldíos
20. Servicios prestados por autoridades de catastro.

Además de otros conceptos tales como: aportaciones a mejoras, productos y aprovechamientos.⁶⁴

Como se puede observar, lo que el municipio puede ofrecer y cobrar son servicios públicos, reiterando la ventaja que presenta los otros dos ordenes de gobierno frente al municipio en materia hacendaria.

⁶⁴ Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio 2000. Dentro del Prontuario de Legislación Fiscal 2000. Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de México.

Este catalogo permite ver lo que el Municipio percibirá durante todo un ejercicio fiscal, lo que a primera vista parecería tan amplio como para satisfacer las necesidades financieras de un Municipio.

Sin embargo el municipio se enfrenta a serios problemas en su recaudación municipal, mismos que a continuación se comentan.

Como primer punto es necesario mencionar que de acuerdo a las características que presenta Nicolás Romero, del catalogo arriba mencionado los siguientes conceptos no son cobrados en Nicolás Romero, no por falta de capacidad para la recaudación, sino por que son impuestos y derechos que no son adaptables a las características que presenta el municipio siendo los que a continuación se enlistan:

- Anuncios publicitarios
- Servicios de Hospedaje
- Rastros
- Corral de consejo
- Estacionamientos en la vía publica
- Alumbrado público
- Limpieza de lotes baldíos

Esto hace que el catalogo de conceptos se reduzca aun mas sin embargo, esto no quiere decir que no sean aplicables en otro Municipio, el punto esta en que la

legislatura estatal , formula y decreta la Ley de Ingresos y el Código Financiero de forma general y sin tomar en consideración las características particulares de los 122 municipios del Estado de México, donde cada uno tiene distintos problemas, distintas clases sociales, tipos de habitantes, etc., y esto hace un Estado muy heterogéneo.

Tampoco se pretende en este trabajo proponer una ley de ingresos para cada municipio, lo que no sería posible, lo que se pretende hacer ver es que resulta necesario que el congreso local escuche la problemática municipal para adaptar esta realidad en su quehacer legislativo.

2.4.2 INGRESOS PROPIOS RECAUDADOS DURANTE EL PERIODO 1997-2000 EN EL CASO NICOLÁS ROMERO

Esta problemática evidentemente se ve reflejada en una baja recaudación de recursos propios y que aquí presentamos para su análisis.

Durante el periodo 1997-2000 por concepto de ingresos propios el municipio de Nicolás Romero presento las siguientes cifras:

Para el año de 1997 la tesorería municipal presentó la siguiente recaudación⁶⁵

CONCEPTO	IMPORTE (\$)
IMPUESTOS	\$ 9,323,176.74
DERECHOS	\$ 2,258,859.65
APORTACIONES A MEJORAS	\$ 2,382,888.45
PRODUCTOS	\$ 117,991.18
APROVECHAMIENTOS	\$ 807,621.73
TOTAL PERCIBIDO	\$ 14,890,537.75

Para 1998 la tesorería municipal presento la siguiente recaudación: ⁶⁶

CONCEPTO	IMPORTE (\$)
IMPUESTOS	\$ 10,391,834.35
DERECHOS	\$ 2,516,517.27
APORTACIONES A MEJORAS	\$ 11,603,846.90
PRODUCTOS	\$ 209,532.50
APROVECHAMIENTOS	\$ 886,809.60
TOTAL PERCIBIDO	\$ 25,608,540.62

⁶⁵ Estados financieros Diciembre de 1997 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

⁶⁶ Estados financieros Diciembre de 1998 Tesorería Municipal de Nicolás Romero

Para 1999 la tesorería municipal presentó la siguiente recaudación:⁶⁷

CONCEPTO	IMPORTE (\$)
IMPUESTOS	\$ 12,326,024.99
DERECHOS	\$ 5,052,879.70
APORTACIONES A MEJORAS	\$ 6,270,110.08
PRODUCTOS	\$ 339,395.66
APROVECHAMIENTOS	\$ 969,916.77
TOTAL PERCIBIDO	\$ 24,958,327.20

Para el año 2000 la tesorería municipal presentó la siguiente recaudación, haciendo la aclaración que esta administración concluyó en agosto del mismo año⁶⁸:

CONCEPTO	IMPORTE (\$)
IMPUESTOS	\$ 13,129,219.70
DERECHOS	\$ 3,230,674.23
APORTACIONES A MEJORAS	\$ 2,648,050.95
PRODUCTOS	\$ 165,376.00
APROVECHAMIENTOS	\$ 702,013.01
TOTAL PERCIBIDO	\$ 19,875,333.89

⁶⁷ Estados Financieros Diciembre de 1999 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

⁶⁸ Estados Financieros Diciembre del 2000 Tesorería Municipal de Nicolás Romero.

Estas cifras por si solas no nos representan mucho, por ello, es necesario realizar un análisis comparativo de lo que Nicolás Romero percibió por concepto de participaciones estatales y federales contra lo que pudo recaudar por sus propios esfuerzos durante el periodo 1997-2000, lo que nos dará una perspectiva mas amplia de la situación municipal lo cual podemos observar en la grafica numero 1.

Esta primer grafica nos permite observar que mientras por un lado los ingresos que percibió el Ayuntamiento de Nicolás Romero son muy variables debido a una serie de causas que van desde la capacidad recaudatoria de la administración municipal hasta el nivel socioeconómico de la misma población que le permite o no pagar sus impuestos y derechos a tiempo.

Por otro lado los ingresos captados por concepto de participaciones estatales y federales así como por concepto de recursos del ramo 33 (FISM Y FORTAMUN) año con año presentaron un aumento de recursos para el municipio, lo que a primera vista parecería ser un acto de buena voluntad por parte del gobierno federal para con los municipios al dotarles de mayores recursos para su beneficio.

Sin embargo este análisis puede tener otro enfoque si observamos y analizamos la grafica numero 2.

Esta segunda grafica nos permite ver que del total de recursos ejercidos durante la administración 1997-2000, solo el 23.56 % fueron recursos adquiridos por el

propio esfuerzo de la administración municipal, mientras que el 42.48 % fueron recursos proporcionados por participaciones estatales y federales y el 33.96 % fueron recursos aportados a través del ramo 33.

Estos datos nos permiten ver la realidad no solo de Nicolás Romero sino de muchos otros municipios, evidenciando su falta de capacidad recaudatoria pero a la vez la falta de instrumentos que le permitan reducir estas cifras tan alarmantes.

Son cifras alarmantes por que se puede ver que la política gubernamental aplicada durante el ultimo sexenio no ha podido llevar a cabo un verdadero federalismo hacendario, por que hasta este momento ha quedado en buenas intenciones por parte del gobierno federal donde éste y el orden estatal lo que han hecho es dictar reglas en materia hacendaria sin tomar en consideración la opinión del orden municipal y donde resulta urgente dotar de mayores potestades tributarias a los municipios que le permitan, por un lado, trabajar mas para lograr un ascenso en sus recursos propios y por otro lado dejar de depender de lo que la federación pueda o quiera darles.

La forma que hasta este momento el gobierno federal ha entendido lo que es el federalismo puede ser equivocada, el federalismo, en materia hacendaria, no significa mantener económicamente a los estado y municipios, el significado va mas allá, significa entre otras cosas la redistribución de facultades, respeto a la soberanía de estados y municipios así como una mejor relación intergubernamental, tal como lo entiende David Colmenares Páramo: " En el

federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional. por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado⁶⁹

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal y la autonomía de los estados y municipios.

Así es como se trata de demostrar que a pesar de las constantes reformas que solo se ha convertido en retórica, buscando llegar a un federalismo hacendario real que permita que los municipios dependan menos del gobierno federal y estatal y dependan mas de sus propios esfuerzos recaudatorios.

⁶⁹ Colmenares Páramo, David. "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano" Comercio Exterior Vol 49, Num. 5, México, Mayo de 1999. En pagina web www.méxico-businessline.com/esp/COLMENARES.html

Y para llegar a ello es necesario llevar a cabo un análisis de esta política gubernamental de tal forma que se puedan identificar los diversos factores que han influido para no poder alcanzar los objetivos reales de tales políticas tales como la redistribución de facultades y competencias entre los tres ordenes de gobierno entre otros, así como identificar actores, arenas y crear escenarios que nos permitan dar elementos para mejorar este tipo de políticas de Gobierno.

Y es precisamente en el siguiente capítulo donde utilizando el enfoque del análisis de las políticas públicas se lleva a cabo el diagnóstico del problema, las sugerencias de mejora y en base a ello la creación de escenarios posibles que permitan tomar una decisión lo más acertada posible.

CAPITULO III

LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DE FEDERALISMO HACENDARIO

3.1 LA IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA

La implementación o puesta en practica de la política del federalismo hacendario como se ha analizado previamente, ha traído consecuencias desfavorables sobre todo para el Gobierno municipal, el cual solo le queda aceptar las decisiones que se toman en los otros dos ordenes de gobierno, en otras palabras las decisiones se siguen tomando desde el centro, si esto es así, según argumenta I. Meny “cuando la decisión ha sido tomada en el centro; aparentemente, ya se ha hecho lo esencial. El resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia. En condiciones normales, la ejecución es un arte menor”⁷⁰

Este enfoque de toma de decisiones es lo que se le conoce como el enfoque de arriba hacia abajo (Top-Down) en el cual las decisiones de politicas son tomadas

⁷⁰ Meny, I. “La Implementación” cap. VI p. 158 material mimeografiado por Enrique Bailleres para el Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.

por el centro, de arriba hacia abajo y de adentro hacia fuera, de acuerdo con el modelo de racionalidad instrumental weberiana.⁷¹

Teniendo como espina dorsal de esta política gubernamental el sistema nacional de coordinación fiscal y como instrumento de ésta la ley de coordinación fiscal dictada y nunca consensada, con el paso del tiempo el municipio se hace cada vez mas dependiente financieramente del Gobierno estatal y federal, lo que nos lleva a pensar que pasaría si estos subsidios desaparecieran o en el mejor de los casos se redujeran sensiblemente.

Esto nos lleva forzosamente a realizar el análisis concreto del surgimiento y causas problema.

3.1.1 ANALISIS DEL PROBLEMA

El problema real de este tema surge de la necesidad y el reclamo urgente de que los Municipios tome parte en las decisiones que afectan la vida nacional basados en la autoridad que les da el Artículo 115 Constitucional, quien considera a los municipios como base de la división territorial, política y administrativa de los estados y que por lógica les afectan, esto hace que por su misma importancia sea

⁷¹ Bailleres, Enrique. "La fase de Implementación de la Políticas Publicas ¿el talón de Aquiles de las políticas públicas?" Material del Seminario Taller extracurricular políticas publicas para asuntos de gobierno. Año 2000 ENEP- Acatlán p. 9

un tema que se encuentra dentro de la agenda nacional no de hoy sino de mucho tiempo atrás.

Es un tema que desde la perspectiva de Joan Soubirats "lo suficientemente relevante (desde distintas consideraciones) para ser considerado como problema por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos"⁷²

En resumen se puede decir que es un tema que desencadena cuestiones relacionadas con legitimidad o poder y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder publico, arrastrando una gran carga simbólica.⁷³

Definido de esta manera la importancia del tema como para estar dentro de la agenda de Gobierno, es necesario como parte de este análisis tener perfectamente claros los actores que interviene en la escena de esta política, los cuales se pueden enlistar de la siguiente manera:

- El Gobierno federal como actor principal debido a que hasta este momento dicta las reglas del juego a través de el ejecutivo federal, y la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico.

⁷² Soubirats, Joan. "Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración " INAP Madrid, 1989 Cap. II p.52

⁷³ Soubirats, Joan. Op Cit. p. 54

- El poder legislativo federal y estatal quienes con un poco de voluntad política podría hacer un esfuerzo por cambiar las reglas establecidas si fueran capaces de escuchar y concensar con los demás actores políticos, dejando a un lado las posiciones políticas partidistas.
- Los gobiernos estatales quienes toman parte del Sistema de Coordinación Fiscal
- Los mismos municipios por ser los principalmente afectados de esta situación, y;
- La ciudadanía quien indirectamente sufre las consecuencias de la falta de recursos para llevar a cabo obra publica y mas servicios públicos.
- Por ultimo valdria la pena considerar a los partidos políticos como parte de estos actores debido a la diversas fracciones partidistas que hoy se encuentran representadas dentro de las cámaras de diputados, senadores, cabildos, entre los mismos gobiernos federales, estatales y municipales y a quien en este trabajo se apela a su voluntad política para modificar el rumbo de estas políticas.

De esta forma se ha determinado la importancia del problema motivo por el cual desde hace algún tiempo esta dentro de la agenda de gobierno siendo prueba de ello la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración 1995-2000 del Dr. Ernesto Zedillo plasmado como el "nuevo federalismo" dentro del cual tuvo como objetivo entre muchos otros "impulsar una redistribución de facultades,

funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio”⁷⁴. Así mismo hemos identificado los actores que intervienen en la escena y que juegan un papel determinante en el rumbo de esta política gubernamental.

Teniendo este marco de referencia podemos abordar el diseño y formulación de la política en cuestión y que es motivo del siguiente subcapítulo.

3.1.2 DISEÑO Y FORMULACION.

3.1.2.1 PROBLEMÁTICA

La problemática a la que se enfrentan los municipios con la puesta en marcha de esta política de federalismo erróneamente interpretada por el Gobierno federal es muy variada.

Como primer elemento se podría pensar que al recibir mas dinero anualmente los municipios están mejorando su situación hacendaría, lo cual resulta equivocado dado que mas haya de ayudarlos lo que esto provoca es una dependencia cada vez mayor del municipio para con la federación y el estado. En otras palabras la federación le esta resolviendo los problemas a los municipios, sin embargo es necesario preguntarse a que costo.

⁷⁴ P.N.D 1995-2000 citado por Bailleres Enrique. “Aproximación teórico-practica al federalismo en México el sexenio de Ernesto Zedillo: 1995-2000” Material utilizado en el seminario taller extracurricular políticas publicas para asuntos de gobierno. Septiembre 2000 ENEP Acatlán

El costo que esto representa es quedar excluido de la toma de decisiones que afectan al país en general pues mas haya de realizar una federalización de recursos lo que se hace es descentralizar recursos hacia los estados y municipios.

En segundo lugar, lo que el Municipio necesita no son mas recursos, lo que necesita es una redistribución de facultades y competencias a través de una adecuación integral del marco normativo que favorezca un nuevo federalismo hacendario.

Por otro lado es necesario también reestablecer reglas claras de distribución de recursos con un esquema claro en la repartición, con mecanismos confiables que permitan a la vez poder vigilar con transparencia estos recursos.

3.1.2.2 DIAGNOSTICO.

La reforma al artículo 115 impulsada en el año de 1982 con Miguel de la Madrid y las mas recientes publicadas el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación⁷⁵ con el Dr. Ernesto Zedillo, pretenden revertir la histórica escasez de recursos financieros. Esta es la realidad de los municipios.

Después de 19 años de la ultima reforma importante, el panorama no es muy halagador, los ingresos municipales siguen siendo insuficientes para satisfacer las

⁷⁵ Boletín informativo de AMMAC de fecha 03 de Enero del 2000

necesidades de la población de forma pronta y oportuna lo que provoca una fuerte dependencia de los ingresos por concepto de participaciones federales estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

El diagnóstico de la situación municipal puede resumirse de la siguiente forma:

- Una gran dependencia financiera producto de las participaciones .
- disminución de sus ingresos propios producto de la falta de interés en la recaudación dado que las participaciones federales y estatales parecería resolverles sus problemas.
- Recursos provenientes de programas como el ramo 33 los cuales vienen etiquetados de origen.
- Nula interrelación con los demás ordenes de Gobierno que le permita tomar parte en los procesos de consenso y toma de decisiones.
- No cuenta con potestades tributarias, por lo que se remite a ejercer las imposiciones que en materia hacendaría le impone la federación y el estado.

A grandes rasgos este es el diagnóstico de la situación que vive el municipio producto de la política gubernamental puesta en marcha hasta este momento.

3.1.2.3 EJECUCION.

Para Ives Meny "la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos"⁷⁶

Esta parte de la política es sin duda la más complicada dentro de el proceso de elaboración de una política pública ya que es donde se pasa de los planes a los hechos y que muchas veces es en esta fase donde la política puede fallar.

Resulta necesario recalcar quien o quienes llevan a cabo, implementaron o ejecutaron esta política, de tal suerte que los ejecutores en este caso son:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien es la encargada del cálculo para la repartición de recursos.
- La SEDESOL al proporcionar datos y cifras de pobreza para el cálculo de participaciones.
- El Gobierno del Estado quien para este caso solo funge como trasladador de recursos que le llegan del gobierno federal y entrega a los municipios.
- El INEGI que también proporciona datos de población.

⁷⁶ Meny, Ives citado por Enrique Bailleres Op. Cit. p. 04

Como podemos darnos cuenta, para la puesta en marcha de esta política en ningún momento aparece el municipios ya sea para opinar a favor o en contra de su suerte.

La puesta en marcha de la política de federalización de recursos se viene dando desde 1925 de acuerdo con las fechas presentadas en el capítulo anterior y ha sido un proceso constante de adecuaciones en donde se pueden identificar algunos aspectos que han fallado en este proceso.

- No existe consenso alguno en el sistema de coordinación fiscal que permitan opinar al municipio.
- Existe una regular relación del municipio con el gobierno del Estado pero la relación intergubernamental con el gobierno federal sea el ejecutivo o las secretarías que intervienen en esta política es nula.
- No hay negociación entre los actores de esta política.

De esta forma se considera que estos aspectos son las objeciones que presenta esta política en su fase de implementación.

3.1.2.4 LA EVALUACIÓN

En esta parte del análisis se llevarán a cabo la supervisión y evaluación del curso de acción de la política, por lo que los resultados serán revisados "a posteriori" a su aplicación.

Las políticas publicas suponen un efecto directo a la comunidad, sin embargo aunque el efecto es indirecto este ha sido negativo a su objetivo ya que el gobierno federal busca la federalización de recursos terminando por descentralizarlos.

Por otra parte resulta difícil poder medir beneficios en la población derivado del fortalecimiento municipal en sus finanzas aun cuando esto implique mas recursos y por consiguiente mas obras y servicios públicos para la población.

3.2 SUGERENCIAS DE MEJORA

Una de las características y ventajas que nos ofrece el análisis de las políticas publicas de acuerdo a Soubirats es la oportunidad que nos ofrece para poder mejorar alguna situación que no nos satisface.⁷⁷

⁷⁷ Soubirats, Joan. Op. Cit. p. 50

Según Soubirats, el análisis de políticas públicas nos ofrecen las siguientes ventajas:

- a) El o los problemas a resolver pueden ser considerados oportunidades de mejora, es decir ayudan a mejorar situaciones que no nos satisfacen.
- b) Sirven para atender problemas específicos derivados de demandas de la sociedad, de grupos o instituciones, que bajo ciertas circunstancias se convierten en problemas de la agenda de Gobierno.

Por ello , en este subcapítulo se proponen esquemas de mejora a la política analizada que nos permitirán ir mejorando paulatinamente los resultados de la misma política, en este sentido y siguiendo la propuesta de Joan Soubirats, se tiene enfrente una oportunidad de mejora a una situación que no satisface ,producto de la demanda de una institución como lo es el Municipio.

De esta forma se presentan las siguientes propuestas o alternativas de mejora:

Como primer punto se debe dejar en claro que esta parte propositiva transita bajo dos momentos, una va en el sentido de buscar un criterio de justicia en la redistribución de los recursos y el segundo va en el sentido de buscar perspectivas y posibilidades para mejorar el sistema federal hacendario, hecha esta aclaración procederemos a iniciar con la primera parte de las propuestas de mejora.

Encontrar un criterio de justicia en la repartición de los recursos no es fácil, si tomamos en cuenta la heterogeneidad que existe entre los Estado y Municipios del país, esto implicaría tal vez darle mas recursos a los mas pobres descuidando a los mas desarrollados.

Partiendo de esta premisa se propone lo siguiente:

1. **Transparencia en la distribución de los recursos:** este criterio básico de la políticas publicas es el reclamo mas sentido de los municipios. Es necesario saber cuantos recursos les van a tocar a cada uno, por que razones y con que criterios.
2. **Utilización de formulas de distribución con elementos sencillos y acordes a la realidad de cada estado y cada municipio,** es decir, establecer nuevos criterios de distribución de recursos reduciendo de esta forma desequilibrios entre entidades..
3. **La vigilancia:** es necesario establecer mecanismos e instrumentos claros y bien establecidos para la vigilancia, control y evaluación de los recursos.
4. Por ultimo se considera importante hacer mención de la propuesta hecha por Alberto Díaz Calleros en su obra El Impacto local de las políticas sociales federales dentro del libro enfoques de políticas publicas y

governabilidad⁷⁸ en el propone la implementación de tres fondos que permitirían desde su óptica establecer criterios mas justos en la repartición de participaciones.

El primer fondo seria un fondo compensatorio donde se repartirían mas recursos a los estado mas pobres y menos recursos a los estado mas pobres. En segundo lugar propone un fondo equitativo donde todos los estado reciban la cantidad per cápita correspondiente y por ultimo un fondo progresivo donde quien mas tiene recibirá mas de ese fondo.

Resulta necesario aclarar que esta ultima sugerencia es presentada por considerarse adecuada para el tema que se esta tratando y no es la intención hacerla propia.

La segunda parte de las propuestas de mejora como ya ha sido mencionado busca esquemas de mejora dentro del sistema de coordinación fiscal, presentando para ello las siguientes propuestas.

1. Ampliar espacios de colaboración administrativa: la colaboración administrativa entre los tres ordenes de Gobierno esta dada dentro

⁷⁸ Para mas detalles ver "Enfoques de políticas publicas y gobernabilidad." Juan de Dios Pineda Coordinador ITAM-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Publica México 1999 p.p. 104-115

del convenio de colaboración administrativa firmado en el año 1990 y donde se le retiraron a las entidades la administración de ingresos federales. Por otra parte a nivel municipal, la participación de este dentro de la colaboración administrativa se remite solamente a la ejecución de multas impuestas por autoridades federales con la contraprestación de quedarse con el 90% de lo recaudado.

Esto puede ser un buen estímulo para la recaudación municipal, sin embargo se debe considerar que el municipio es la célula de la organización política y administrativa y por ello debiera aprovecharse mas esta condición para ampliar aun mas la colaboración entre los tres ordenes de gobierno sin que esto signifique la intromisión a la autonomía de ellos.

2. Ampliación de la potestades, atribuciones y facultades tributarias a entidades federativas y municipios: "la ampliación de potestades tributarias de los gobiernos en cuestión implica la devolución de materias federales hacia el ámbito local, o bien la suspensión de gravámenes a cargo de la federación para convertirlos o adaptarlos en tributos del orden estatal o municipal."⁷⁹

⁷⁹ Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda publica estatal y municipal INAP México 1996 p. 219

Esto implica un reacomodo de las facultades de los tres ordenes de gobierno tales como: cesión de materias tributarias, compartimiento de responsabilidades y redistribución de atribuciones y facultades para cada orden de gobierno.

3. Adecuación del marco legal que rige el federalismo hacendario: las dos propuestas que anteceden a la presente conllevan una modificación del marco jurídico que rige la materia del federalismo hacendario. Aunque podría verse desde un punto de vista meramente jurídico, existe la necesidad de un reajuste legal para que las otras propuestas sean factibles con miras a contrarrestar los efectos del centralista y plenipotenciaria gobierno federal .

Para ello será necesario revisar y actualizar entre otros la Ley de Coordinación Fiscal, Convenios de Colaboración Administrativa así como formación participativa de la legislación hacendaría federal. Estatal y municipal, erradicando el centralismo y paternalismo tradicional de los órganos hacendarios.⁸⁰

⁸⁰ Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda publica estatal y municipal. Op. Cit. p. 229

4. Reestablecimiento de relaciones intergubernamentales (RIG'S).

Es posible que para describir al federalismo en su dimensión organizacional y administrativa, el termino "relaciones intergubernamentales" sea el termino mas adecuado.

Deil S. Wright ha definido a las RIG'S como aquellas relaciones que al contrario del viejo concepto estadounidense de Federalismo, toman en cuenta las relaciones nacionales – estatales, estatales – locales, nacionales – locales, nacionales – estatales – locales e interlocales. Con las relaciones intergubernamentales, según Wright se entienden todas las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de Gobierno.⁸¹

El sistema federal mexicano requiere la aplicación de esta reflexión pues las relaciones entre los niveles de Gobierno parecen reducirse a una relación jerárquica de mando superior(federación) hacia mandos inferiores(estados y municipios) y podríamos agregar que este mismo problema se reproduce en las relaciones entre estados y municipios.

⁸¹ Wright S., Deil "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estado Unidos" citado por Martínez Martínez, Pedro "El Municipio y el nuevo Federalismo" Tesina CIDE México 1995

Evidentemente existe un conflicto intergubernamental y para poder ejemplificarlo de la mejor manera nos apoyamos en el modelo presentado por Deil Wright y donde se adaptó para el caso mexicano.

La primer perspectiva es la de los funcionarios federales quienes consideran sus puntos de vista como los mas extensivos y multifacéticos y ven a los niveles estatales y municipales con una visión mas reducida y donde podemos ejemplificarlo como una pirámide invertida.

A su vez los funcionarios estatales conciben a los demás niveles bajo la forma de un rombo, es decir se auto conciben como los mas aptos para conocer los problemas del nivel estatal y ven a los funcionarios federales con una visión restringida y a los municipales como particulares y limitadas.

Por ultimo el esquema que simula un reloj de arena advierte la perspectiva de los funcionarios municipales los cuales comparten muchos puntos de vista con el nivel federal, no así con el nivel estatal quien los limita y ahoga

Esta es una parte importante dentro del problema que se enfrenta es la nula relación intergubernamental que sostienen los actores institucional tales como el Gobierno federal (incluyendo a las secretarías de estado que toman parte en la política), el estatal y el municipal.

Se puede decir que las arenas en las que se desarrolla la relación es casi nula debido a que en el orden municipal solo se remite a acatar ordenes y disposiciones de los otros dos ordenes de Gobierno sin existir consenso o negociación alguna.

La aplicación de este modelo nos permitiría entrelazar mejores relaciones intergubernamentales con miras a llegar a un consenso entre los diversos actores que benefician a todos.

Bajo estas propuestas de mejora, se esta en la posibilidad de llevar a cabo un análisis prospectivo donde se crean diversos escenarios que nos permitan llegar a tomar la mejor decisión producto de nuestro análisis.

Para ello se construyeron un escenario realista, un escenario optimista y un escenario fatalista y que a continuación se exponen.

3.3 ANÁLISIS DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS

El análisis prospectivo es igual a formular escenarios o modelos. Se muestran diferentes alternativas, posibles sucesos producto de la aplicación de una política pública .

Los escenarios nos ayudan a tener una mejor prospectiva y analizar consecuencias en el sistema político y así buscar la mejor alternativa a la formulación del curso de acción política. Por ello a continuación se presentan estos escenarios.

3.3.1 ESCENARIO OPTIMISTA

Si las propuestas realizadas fueran llevadas a cabo para modificar el rumbo que hasta este momento ha tomado la política gubernamental se vislumbra que los resultados serían un municipio menos dependiente del estado y la federación, dejando a un lado la figura paternalista que hasta este momento se tiene del gobierno federal.

Por otro lado la fuerte centralización de decisiones del omnipotente gobierno federal se vería acotada dadas las facultades y atribuciones que se proponen, beneficiando la negociación y el consenso entre los diversos actores .

Por ultimo y si se analiza lo publico en la aplicación de esta politica, podemos ver que su aplicación y sus efectos impactaran a la sociedad, ya que el contar con un municipio fuerte hacendariamente producto de nuevas facultades y atribuciones y con un marco legal apropiado, repercutirá en la consecución de mayores recursos que se pueden traducir en mas obras y servicios.

3.3.2 ESCENARIO REALISTA

Se considera que la poca importancia que se le ha dado al federalismo hacendario y al Municipio en concreto ha propiciado las consecuencias descritas en el segundo capitulo.

La realidad nos indica que es muy dificil que al gobierno federal le interese poner en practica políticas que ayuden a fortalecer a los municipios por que esto significa perdida de potestades, facultades y atribuciones, por lo que se considera que se seguirán dando las practicas de repartición de recursos por su equivocado concepto del federalismo.

3.3.3 ESCENARIO FATALISTA

De no darse estos cambios se corre el riesgo de en determinado momento, los municipios dependan al 100% de los recursos que le otorga la federación,

trayendo como consecuencia que el municipio se vuelva una carga aun mas pesada para la federación.

Este hecho ya se esta dando, los municipios o por lo menos nuestro caso de estudio esta dependiendo en un alto grado de los recursos federales para cumplir con sus compromisos y esto hace que no se preocupen por sus niveles recaudatorios.

No debemos olvidar que estos resultados son producto del excesivo centralismo en la toma de decisiones y la nula negociación entre los actores.

Estos tres escenarios construidos nos permiten ver cual podría ser el futuro que nos depara y elegir nuestra mejor alternativa con miras a contribuir a un esquema hacendario mas justo y equitativo.

CONCLUSIONES

Después de haber realizado este análisis nos damos cuenta que en realidad y a pesar de la buena voluntad y todas las modificaciones y reformas a las leyes, planes y propuestas, aun no se ha podido llegar verdaderamente a un federalismo que termine con la añeja política del centralismo donde el gobierno federal ordena y el estatal y el municipal obedecen.

Sin embargo las políticas publicas como una tecnología de gobierno y teniendo entre sus principales características como lo menciona Soubirat, considerar a los problemas como una oportunidad de mejora, esta precisamente para ayudar al análisis de los problemas de la agenda gubernamental y la presentación de cursos de acción que permitan mejorar la política implementada.

Uno de estos cursos de acción debe ser una profunda reforma en las políticas de federalismo que reequilibre y redistribuya el poder político y económico hacia los estados y municipios quienes deben ser la base en los planes, programas y proyectos del desarrollo nacional y no una carga para la federación.

Tal vez la conclusión mas importante que se puede sacar de este trabajo es que mas allá de querer ayudar a los municipios con la repartición de recursos se le esta perjudicando ya que se están volviendo dependientes de estos recursos y se

olvida por completo de llevar a cabo su función recaudatoria siendo los recursos federales los que les resuelven los problemas.

Se menciona al inicio del trabajo y se vuelve a mencionar; lo que los municipios necesitan no son mas recursos, lo que los Municipios necesitan es una profunda redistribución de facultades y atribuciones que los hagan autónomos y responsables, comprometidos con su destino y con su gente en los planes económicos, políticos y culturales.

Lo anterior queda demostrado a través de nuestro caso de estudio, el Municipio de Nicolás Romero, el cual durante toda una administración solo el 23.56 % fueron recursos obtenidos por su propio esfuerzo y el resto llego de participaciones federales y por le ramo 33.

Esto se debe principalmente a dos situaciones, primero, existe una excesiva concentración de recursos en la federación lo que pone en evidencia la marcada dependencia de las haciendas de los municipios a los recursos que de aquélla provienen, segundo, los espacios tributarios se vuelven mas reducidos, y consecuentemente sus ingresos propios van en declive.

Por otro lado las formulas de repartición de participaciones no son adecuadas y no existe claridad y vigilancia en las mismas, lo que ocasiona una desproporción en la entrega de los recursos.

Por ello es importante llevar a cabo una modificación a los criterios de distribución, de tal forma que sea mas justo, equitativo y transparente.

Ya es momento de cambiar los esquemas de las relaciones intergubernamentales –si es que las hay- de tal forma que se termine el actual modelo vertical y autoritario por otro donde se permita la negociación y el consenso.

El desafío mas grande que afrontan los gobiernos locales es el crecimiento de su población y, consecuentemente, el incremento de las necesidades de servicios públicos.

Por esta razón, y por las ya vertidas y mostradas en el transcurso de este trabajo, es en estos niveles de gobierno donde se exige incrementar la eficiencia y la eficacia en el suministro de los servicios públicos y en el manejo de las hacienda publicas.

Por lo tanto se reafirma la necesidad de profundizar en el análisis y el diagnostico de las condiciones que privan en los municipios en dichas materias, que conduzcan a la mejoría en los niveles de vida y de bienestar social de la comunidad, esta oportunidad la ofrecen las políticas públicas y hay que aprovecharlas.

BIBLIOGRAFIA

- ❖ Bailleres Helguera, Enrique. Aproximación teórico-practica al federalismo en México, el sexenio de Ernesto Zedillo: 1995-2000. Material del seminario de políticas públicas para asuntos de Gobierno. UNAM-Acatlán.
- ❖ Bailleres Helguera, Enrique. La fase de implementación de las políticas públicas ¿el talón de Aquiles de las políticas públicas? Material del seminario de políticas públicas para asuntos de Gobierno. UNAM-Acatlán.
- ❖ Bars, Henri. La política según Maritain. Editorial Nova Terra, Barcelona España 1966.
- ❖ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista Enlace N° 36 Marzo – Abril 1995
- ❖ Colmenares Páramo, David. Retos del federalismo fiscal mexicano Comercio Exterior Vol. 49 Num. 5 México, Mayo 1999. En pagina web www.mexico-businessline.com/esp/COLMENARES.html
- ❖ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México Año 2000.
- ❖ Diagnostico del sistema de contribución y distribución de la hacienda publica estatal y municipal. Editorial INAP, México 1996.
- ❖ Enfoques de Políticas Publicas y gobernabilidad. Editorial ITAM-Colegio de Ciencias políticas y Administración Publica, México 1999 Juan de Dios Pineda Coordinador de la Publicación.

- ❖ Faya Viesca, Jacinto. El federalismo Mexicano. Editorial Porrúa, México 1998.
- ❖ Finer, Herman. Teoría y practica del Gobierno moderno. Editorial Tecnos, Madrid España 1964.
- ❖ Gobierno del Estado de México.
Pagina web del www.edomexico.gob.mx
- ❖ Guerrero, Omar. Política Publicas ¿una resurrección de la ciencia de la policia? Revista teoría y praxis instituto de Administración Publica de Nuevo León México, Volumen II y IV números 11, 12 y 13 Marzo 1990.
- ❖ H. Ayuntamiento de Nicolás Romero 1997-2000. Bando Municipal de Policia y buen Gobierno.
- ❖ H. Ayuntamiento de Nicolás Romero Gaceta municipal Numero Especial Septiembre del 2000.
- ❖ Instituto de Estadística, Geografía e Informática. Datos Preeliminarios del censo de población INEGI. En pagina web www.inegi.gob.mx
- ❖ Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo integral. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
- ❖ Laris Casillas, Jorge. Las finanzas del sistema federal mexicano Editorial INAP México 1996.
- ❖ Ley de Coordinación Fiscal. En pagina web de la cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
www.cddhcu.gob.mx

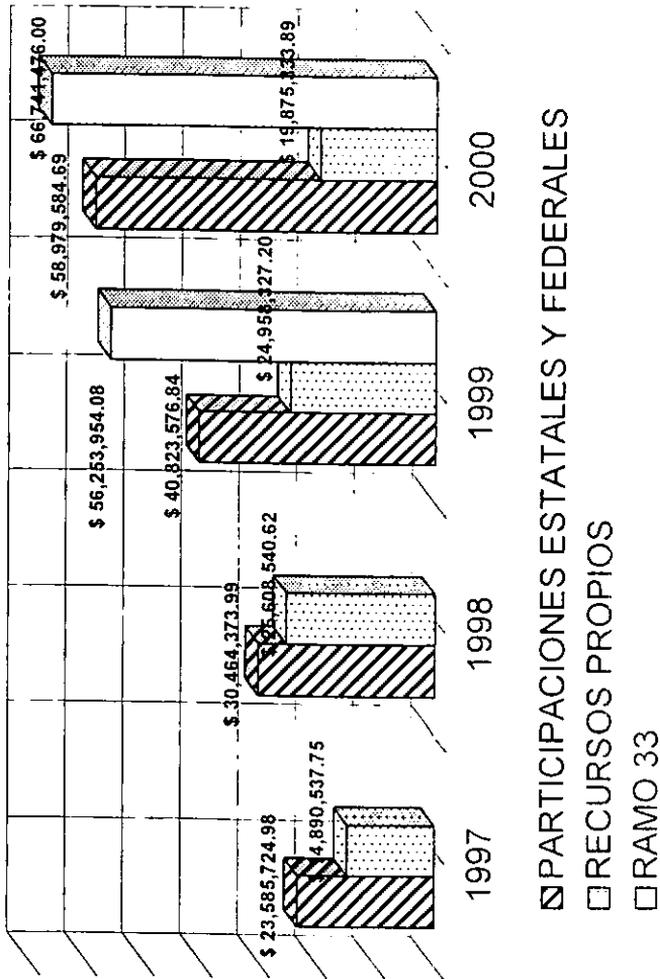
- ❖ Martínez Martínez, Pedro. El Municipio y el Nuevo Federalismo. (tesina) CIDE, México, 1995.
- ❖ Memoria de la primera reunión nacional de tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP Noviembre 1972.
En pagina web www.mexico-businessline.com.mx
- ❖ Montes de Oca Malvaez, Juan. Material del Seminario de Política Publicas para asuntos de Gobierno. Año 2000 UNAM-Acatlán Material en proceso de publicación.
- ❖ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, teoría general, planificación, presupuestos. Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires 1954.
- ❖ Oakeshott. La idea del Gobierno en la Europa moderna. Editorial Ateneo, Madrid España 1955.
- ❖ Pérez Porrua, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrua, México D.F. 1954.
- ❖ Prontuario de legislación Fiscal 2001. Gobierno del Estado de México. Secretaria de Finanzas y Planeación. Toluca Estado de México Año 2001.
- ❖ Proudhon. El principio federativo. Editorial Génica, México 1992.
- ❖ Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de Políticas Publicas. Editorial Plaza y Valdez – UIA, México 1996.

- ❖ Soubirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. INAP, Madrid 1989.
- ❖ Tello, Carlos. Resumen de los resultados de la coordinación fiscal (1972-1976) Memoria de la IX reunión nacional de funcionarios fiscales. México 1976 En pagina web www.mexico-businessline.com.mx
- ❖ Tesorería Municipal de Nicolás Romero. Estados financieros 1997-2000. H. Ayuntamiento de Nicolás Romero.
- ❖ Universidad Autónoma Metropolitana
Pagina web www.chandra.uam.mx
- ❖ Uvalle Berrones Ricardo. Descentralización Política y Federalismo. Revista gestión y estrategia N° 7 UAM, México 1999.
- ❖ Wilson, Woodrow. El estudio de la Administración, boletín de gerencia administrativa. Editorial Dpto. de instrucción pública, Puerto Rico 1956
Año V, N° 57

GRAFICA 1

	PARTICIPACIONES ESTATALES Y FEDERALES	RECURSOS PROPIOS	RAMO 33
1997 \$	23,585,724.98	\$ 14,890,537.75	
1998 \$	30,464,373.99	\$ 25,608,540.62	
1999 \$	40,823,576.84	\$ 24,958,327.20	\$ 56,253,954.08
2000 \$	58,979,584.69	\$ 19,875,333.89	\$ 66,741,476.00

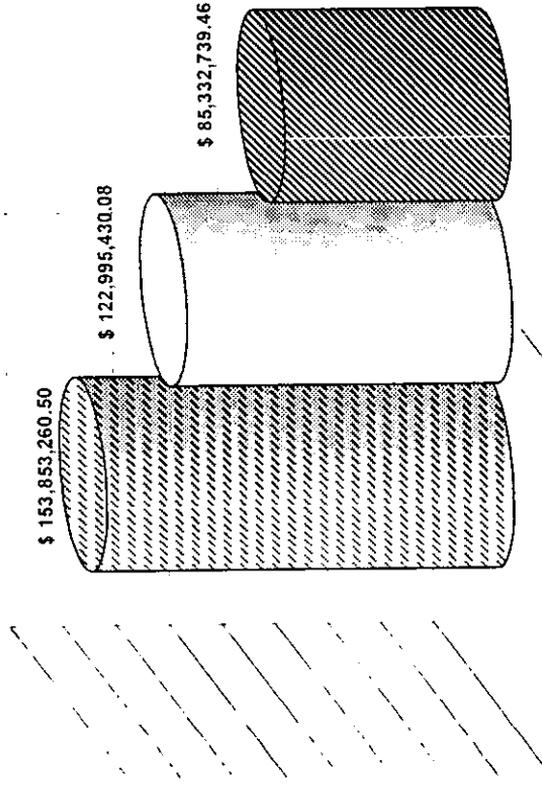
COMPARATIVO ANUAL DE INGRESOS POR PARTICIPACIONES ESTATALES Y FEDERALES, RAMO 33 E INGRESOS PROPIOS 1997-2000 EN NICOLAS ROMERO



GRAFICA 2

PARTICIP. ESTATALES Y FEDERALES 97-2000	\$ 153,853,260.50
FISM Y FORTAMUN 99-200	122,995,430.08
RECURSOS PROPIOS 97-2000	85,332,739.46
TOTAL PERCIBIDO	\$ 362,181,430.04

COMPARATIVO DE INGRESOS PROPIOS, PARTICIPACIONES FEDERALES Y RAMO 33 DE 1997 A 2000 EN NICOLAS ROMERO



- PARTICIP. ESTATALES Y FEDERALES 97-2000
- FISM Y FORTAMUN 99-200
- RECURSOS PROPIOS 97-2000