

20422
38



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LAS CERTIFICACIONES CREDITICIAS UN ELEMENTO PARA
EL FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO
EN LA OBTENCION DE RECURSOS PARA EL
FINANCIAMIENTO DEL EMBOVEDAMIENTO DEL RIO DE
LOS REMEDIOS, EL CASO DE TLALNEPANTLA DE BAZ
2000 - 2001.

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

ALDO LEONEL PRADO NUÑEZ

ASESOR: MTR. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTADO DE MEXICO, JUNIO 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

INDICE

Agradecimientos	
Introducción	3

CAPÍTULO I

ELEMENTOS TEÓRICO-PRÁCTICOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA FINANCIERA MUNICIPAL, EN LA OBTENCIÓN DE FINANCIAMIENTO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

1. Federalismo	8
Políticas públicas.	12
Municipio y suficiencia financiera	18
2. Funcionamiento y estructura del municipio en México.	25
3. La Hacienda pública municipal.	30
Patrimonio municipal.	32
Gasto público.	35
Ingresos municipales.	37
4. La deuda pública.	39
Normatividad y deuda pública local.	40
La deuda pública municipal y su calificación.	49
5. Políticas de financiamiento federal para estados y municipios.	52

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE OBTENCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARA EL EMBOVEDAMIENTO DEL RÍO DE LOS REMEDIOS Y EL PLAN DE ACCIÓN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

56

1. La contratación de una línea de crédito.	63
2. Iniciativa y decreto que autoriza la contratación de financiamiento al gobierno municipal.	66
3. Plan de acción de Fortalecimiento Institucional	68

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

LA CALIFICACIÓN CREDITICIA AL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

1. Metodología de análisis para calificar a gobiernos municipales.	77
Economía.	78
Perspectivas de crecimiento.	80
Estructura del sistema y administración.	81
Flexibilidad y desempeño fiscales.	84
Posición y políticas financieras.	86
2. Análisis de auditoría al municipio de Tlalnepantla del año 2000 y 2001.	88
3. Fundamentos de la calificación emitida al municipio de Tlalnepantla de Baz.	105
CONCLUSIONES.	110
BIBLIOGRAFÍA.	116

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agradecimientos.

Agradezco a Dios.

Agradezco la siempre desinteresada ayuda y amor de mis padres Rosa Ma. Núñez Briseño y Pedro Prado Plascencia. También agradezco la compañía y consejos de mis hermanos Oscar y Uriel que los quiero mucho.

Agradezco el impulso enorme de mi Diego y el amor de mi Laura, que en la adversidad lo realmente importante es lo más trascendente.

Con especial atención, y el más sincero agradecimiento a el Lic. Norberto Hernández Bautista, por su gran apoyo. De igual manera agradezco a mi asesor Mtro. Juan Montes de Oca Malvárez por brindarme sus conocimientos y su buena camaradería.

Agradezco a mis sinodales.

Agradezco a mis primos, los Núñez y los Prado. (In memoriam Daniel).

Agradezco a mis amigos: Manuel Sisniega, Guillermo, Elena, Mariana, Jorge, Rodrigo, Fernanda, Juan Carlos, Awilda, Elizabeth y hermanos, Lupita Alonso, Kenia del Ángel, Anita Pineda, Roy Trejo, Miguel A. Vázquez, al Ing. Álvaro, Martita, por su apoyo y preocupación por la conclusión de todo éste trabajo para titularme

Agradezco al Gobierno 2000 – 2003 del Municipio de Tlalnepantla de Baz, representado por el Lic. Rubén Mendoza Ayala.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción.

El tema central de este trabajo son las certificaciones crediticias, que sirvieron como un elemento de fortalecimiento administrativo y financiero, en el proceso de obtención de recursos para el financiamiento del embovedamiento del Río de los Remedios, en el caso de Tlalnepanitla de Baz en los años 2000 – 2001.

Las certificaciones crediticias se obtienen a partir de la calificación que se hace a la deuda pública local, tomando en cuenta factores económicos como administrativos del sistema, el desempeño y flexibilidad presupuestarios, además de la posición financiera de la entidad, éstas características crediticias se evalúan en forma conjunta y no de manera aislada entre sí, siendo lo anterior la metodología de análisis ocupada por Standard and Poor's; una de las calificadoras que emitieron calificación al gobierno de Tlalnepanitla de Baz en los años ya mencionados.

El proyecto del saneamiento y embovedamiento del Río de los Remedios, es una política pública que se originó con motivo de resolver el problema ambiental que generaba la exposición a la intemperie de las aguas negras y residuales que a su vez, propiciaba fauna nociva, inseguridad, marginación y mala imagen urbana.

La administración pública, como motor del Estado conduce y orienta las diferentes herramientas que en el gobierno ayuda a solucionar las exigencias de los diferentes ámbitos de competencia gubernamental en sociedad para lograr una mayor gobernabilidad.

El nuevo federalismo como instrumento de la administración pública federal, se resuelve como una solución para atender los problemas actuales en una organización descentralizada que reivindica al orden municipal de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el entendimiento del nuevo federalismo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, los gobiernos municipales dan cuenta de una autonomía local que requiere de mayor movilidad. Sin embargo la insuficiencia financiera municipal, resulta una limitante para el desarrollo urbano y local y para el desarrollo de las políticas públicas. En la estructura de la hacienda pública municipal, la deuda toma importancia como un medio por el cual los gestores públicos pueden satisfacer el problema de los recursos limitados a partir de la contratación de una línea de crédito para desarrollar proyectos productivos de gran visión como en el caso a tratar.

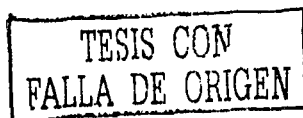
Los proyectos de gran visión van ligados a la disminución del nivel de deuda registrada. Al cumplir con la amortización programada, el escenario financiero permite la contratación de nuevos créditos que hacen posible la ejecución de obras magnas por periodos multianuales.

Esto implica la racionalización del gasto, así como los lineamientos para los escenarios futuros de planeación financiera.

Al incluir la participación de los particulares, se amplía la posibilidad de realizar proyectos en lapsos menores por la atracción de recursos privados bajo esquemas imaginativos e innovadores, donde el propósito sea propiciar la eficiencia, mejorar el ingreso y distribución del gasto con criterios de equidad.

El Gobierno Federal por medio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboraron el Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM), con motivo de financiar entre otras cosas proyectos de infraestructura productivas.

Por lo que cabe destacar que los fondos que se proveen por medio de dicho programa, fue la estrategia que el gobierno del Municipio de Tlalneantla de Baz 2000 – 2003, con objeto de cubrir las expectativas crecientes de sus ciudadanos,



desarrolla el proyecto denominado, Viaducto Río de los Remedios, que es en su primera fase; el embovedamiento de su cauce, donde se observa el proceso de la actividad Interna del gobierno. Con el propósito de mejorar la organización municipal y fortalecer la institución como tal, que es muestra de las acciones que caben en una nueva cultura de crédito.

De esta manera surge el Plan de Acción y Fortalecimiento Institucional el cual dentro de su contenido maneja siete criterios de elegibilidad en respuesta de mejorar la gestión financiera del Municipio, con el fin de cumplir también los requerimientos del FORTEM y conseguir el crédito otorgado por BANOBRAS – BID.

Usando el gobierno municipal la figura jurídica del decreto, los proyectos que se pudieran realizar deberán tener la aprobación de la Legislatura local, para cubrir de manera inicial el requisito legal.

Es por eso que en la contratación de una línea de crédito se necesita de varios factores para proyectar confianza a la institución que otorga el crédito y es donde las calificaciones crediticias entran, y entenderlas como un elemento que puede o no impulsar el fortalecimiento en lo administrativo y financiero dentro del municipio requiere de un análisis minucioso para dar un juicio aproximado de capacidad crediticia.

En este contexto en el Capítulo I se desarrollan los elementos teórico-prácticos, que fluyen desde un breve recorrido sobre el concepto del federalismo y sus cambios en la historia, en el caso mexicano para el desarrollo de la autonomía local, principalmente de su hacienda pública municipal y su situación de insuficiencia financiera para desarrollar proyectos a partir de políticas públicas que antes los gobiernos estatales o el gobierno federal elaboraban, además de la capacidad local para adquirir recursos financieros a partir de financiamiento crediticio, con las nuevas políticas en ésta materia.

El segundo Capítulo II, es en sí el desenvolvimiento del proyecto y sus requisitos legales fundamentales, así como el Plan de Acción y Fortalecimiento Institucional que sirvió como impulsor de mejores prácticas internas municipales y un candado para los desvíos de recursos a otra cosa que no sea el proyecto de origen.

El tercer y último capítulo aborda el tema específico de la metodología que se aplica en las auditorías independientes que Standard and Poor's elaboró al gobierno de Tlalnepantla de Baz, los años 2000 – 2001 y los fundamentos que sustentan la calificación otorgada a dicha municipalidad para ser sujeto de crédito con la capacidad para pagar y cubrir los requisitos de las prácticas internas debidas en el gobierno.

Bajo la dinámica que se elabora en este trabajo de investigación se pretende ofrecer información valiosa que ayude al desenvolvimiento de la administración pública en las circunstancias actuales en las que su ubica el México moderno.

Así en las conclusiones se escribe de manera general los aspectos teóricos y prácticos por los cuales el municipio tratado se involucra para la satisfacción de sus necesidades como parte integrante del Estado, en el desenvolvimiento de la globalización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I.

Elementos teórico-prácticos para la identificación de la problemática financiera municipal, en la obtención de financiamiento y aplicación de políticas públicas.

1. Federalismo

Para entender al federalismo, es necesario entender primero al Estado, como la creación de la sociedad para su mejor organización dentro de un territorio determinado, bajo un régimen con independencia, organismos de gobierno y administración que se establece soberanamente en un ambiente político.

Jorge A. Chávez Presa se refiere diciendo que:

"El Estado surge como una necesidad de las sociedades que deciden constituirlo para encauzar los esfuerzos individuales hacia la obtención de beneficios comunes que sólo colectivamente es posible alcanzar. Por esta razón, el desarrollo de cualquier sociedad es, por naturaleza, una tarea en la que son corresponsables todos sus miembros. No existe país que no haya recurrido a la organización de un Estado para sustentarse.

El Estado surge de la nación o del pueblo como la institución suprema que se organiza de manera soberana en un territorio determinado, con un régimen jurídico específico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración en diferentes niveles de competencia; dichos órganos pretenden la consecución de los objetivos determinados en una constitución, y para cumplirlos, actúan en nombre del Estado."¹

¹ CHAVEZ Presa Jorge A. PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Edt. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. pp 42.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el escenario moderno el Estado sigue jugando un papel importante dentro de las relaciones de convivencia humana, sin embargo al paso de los años, la situación de una reforma intrínseca del Estado se ve como una necesidad urgente para permitirle a la sociedad reintegrarse en las nuevas exigencias mundiales, por lo cual los ciudadanos afectados por la incapacidad del Estado para generar los equilibrios políticos, económicos y sociales debidos, exigen alternativas en su desenvolvimiento diario frente a su gobierno y hacia con la misma sociedad.

La técnica referida a las habilidades del Estado se entiende al momento de su aplicación para aprovechar el mayor manejo de los recursos, siendo un artefacto que funciona para llegar a un fin que posteriormente creará más elementos para lograr más fines.

"Es creado con un sentido de utilidad, como artefacto que permite alcanzar otros fines, considerando como artefacto, el Estado rebasa la consideración mecánica y se precisa en el rubro de medios. El Estado en consecuencia, existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos, pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado".²

El Estado al iniciar el siglo XXI tiene la obligación de ceder soberanía en puntos centrales que son clave, donde el cambio requiere ajustarse y responder a los diversos problemas que genera la globalización hacia los sistemas políticos de todos los países.

En el nuevo contexto mundial, las transformaciones tienen un impacto nacional y local y conforme a las palabras de Daniel Bell refiriéndose al Estado – Nación "se ha convertido en demasiado pequeño para resolver los grandes problemas y demasiado grande para los problemas regionales y locales". De esta manera de acuerdo a la idea de convivir compartiendo la soberanía sobresale como ejemplo

² UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, Ed. IAPEM México, 1993. pp. 57-76.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de cómo se configuran en un nuevo orden político y administrativo; los Estados de la Unión Europea : "Si el futuro de la Unión radica no en más centralización, sino en una mayor cooperación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno, entonces los estados miembros deben estar preparados para tomar medidas concretas para mejorar la confianza mutua y la credibilidad de su compromiso con los objetivos comunes"³

Parte de los conceptos que dan soporte al régimen democrático de México es el diseño de orden que da vida a poderes con atribuciones, jurisdicciones y responsabilidades guiadas por las normas del derecho positivo por una mejor convivencia en los diferentes ámbitos de gobierno: el federalismo.

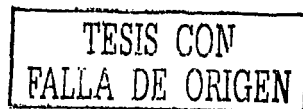
En el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se expresa perfectamente la forma de constituirse⁴ del Estado mexicano, en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de nuestra ley fundamental.

También el Estado es reconocido por la soberanía desde la conjunción de poderes insolubles que aseguran su autodeterminación de manera categórica.

El federalismo comprende la complementariedad aproximada de la centralización gubernamental y una imprescindible descentralización política y administrativa. Es de esta manera que para garantizar la Unidad del Estado Nacional es necesaria la compatibilidad y la correlación de las fuerzas que representan los diferentes órdenes de gobierno, sabiendo de antemano que la armonización no implica la desaparición de conflictos y tensiones.

³ Revista Gestión y Política Pública. México. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1999. vol VIII. Núm 1. p-45.

⁴ Instituto Federal Electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE 2000. p.39



"En la búsqueda de nuevas capacidades de gobierno – valores, estrategias, legislación, recursos, tiempo, procedimientos – los asuntos del federalismo son parte medular del perfil institucional y organizativo de los Estados. Con el nuevo federalismo se introduce en el ámbito de los gobiernos la trascendencia de los asuntos fiscales, económicos, financieros y monetarios."⁵

El nuevo federalismo⁶ es constituido como una herramienta del gobierno que favorece en una mejor cooperación institucional entre los diferentes órdenes de gobierno.

El nuevo federalismo implica tomar en cuenta de manera precisa la relación de capacidades y tamaño entre los gobiernos, además de las responsabilidades descentralizadas y lo resultados que se obtienen y por último la autonomía local y la gestión pública democrática que se hace.

Los gobierno subnacionales, conocidos como el estatal y municipal deben adoptar cõn lo mejor de sus capacidades y la exigencia de los recursos para realizar los cargos que antes los gobiernos nacionales trabajaban, de manera que exista un mayor desarrollo local y regional.

Las autonomías locales son ejemplo de la conjunción que caracteriza los valores del Federalismo. Asimismo es un organizador del poder en sentido democrático y funcional.

En el caso mexicano el Nuevo Federalismo se incrusta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, dando real importancia a la capacidad del orden de gobierno municipal en beneficio del mejor proceso y solución de las demandas ciudadanas.

⁵ UVALLE Berrones Ricardo, Federalismo, gobernabilidad y políticas públicas, Revista IAPEM, No. 50 Septiembre – Diciembre 2001, p. 149.

⁶ La categoría nuevo federalismo responde de manera más directa a las realidades que impone el mundo globalizado y regionalizado. UVALLE Berrones Ricardo, Federalismo, Gobernabilidad y Políticas Públicas, Revista IAPEM, Septiembre – Diciembre, 2001, p. 150.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para efectos de este trabajo es necesario entonces ubicar dentro de un nuevo entendimiento del Estado, la importancia del federalismo que éste a su vez retoma lo local y regional que desde la visión del nuevo federalismo el comportamiento del Estado es modificado, sirviendo como ese artefacto que ayuda a llegar al bien común, guiando los contextos de una mayor autonomía en los gobiernos subsoberanos, principalmente el municipal, para obtener la eficacia de las instituciones, los procesos que generen y la calidad de los resultados obtenidos.

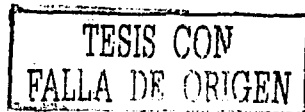
Políticas Públicas

Para entender a las políticas públicas, es necesario explicar primero a la administración pública que es la rama de la administración que tiene como función ejecutar la voluntad del Estado y se considera como ejemplo fundamental para el desarrollo, del país. Frank Goodnow habla de la Administración Pública como el conjunto de servicios públicos destinados a la ejecución del pensamiento. Del gobierno y a la aplicación de leyes de interés general.

Woodrow Wilson crea el término "gobierno en acción", definiendo a la administración pública, como la parte más obvia del gobierno; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo y el operativo, y es, por supuesto tan antigua como el gobierno mismo.

Juan Montes de Oca Malvárez considera a la administración pública de una forma más desglosada:

"La administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta es expresada por las autoridades competentes.



Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales.

Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección, control y evaluación”⁷

El Gobierno es un ente al cual se le pueden hacer concretar las promesas contraídas por sus representantes ejecutores, esto por que su identificación es con los funcionarios, recursos, programas y leyes. El gobierno da dirección a la sociedad, apoyándose en herramientas de actuación política y administrativa. De esta manera la administración pública es la encargada de la conducción de las políticas públicas.

“Con las políticas públicas, la administración pública entendida como un gobierno en acción, tiene la gran posibilidad de participar en la atención, distribución y utilización de los recursos públicos”.

Harold Laswell después de la segunda guerra mundial empieza a hacer planteamientos respecto a las políticas públicas desarrollándose desde entonces en los Estados Unidos de Norteamérica. Las políticas públicas en México, han tomado auge como herramienta tecnológica de gobierno que sirve para la toma de decisiones inmediatas y poder solucionar conflictos, demandas o problemas que incumban a la administración pública.

En las políticas públicas, se advierte que la premisa fundamental es restablecer la racionalidad y el carácter público de las acciones gubernamentales, restituyendo del carácter público a lo social y liberar a lo gubernamental de los compromisos que le acarrea la exclusividad que se le atribuyó sobre lo público.

⁷ MONTES DE OCA Malvárez Juan, Tesis de Maestría, Nuevas tendencias de Tecnología Informática para la definición de políticas sociales en México, México, UNAM, 2001. p14



Carlos Ruiz Sánchez habla respecto a la interpretación que se le da al término policy, diciendo que en el idioma en español es indebidamente traducida como política.

Habla de la policy de esta manera.⁸

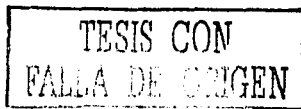
"La policy tiene un carácter más amplio que las reglas y las regulaciones administrativas por los gobiernos, no se define por sí misma sino que es una categoría analítica.

Continúa, diciendo que en los países de lengua inglesa se utilizan las palabras politics, policy y pólice con significado diferentes. Politics se traduce como lo que entendemos en español por política, es decir, los fenómenos por la lucha del poder, la competencia entre partidos, grupos de interés, por ejercer mayor influencia dentro del gobierno o bien demanda popular, lo que se entiende por grilla.

Police se traslada a nuestro idioma como policia, lo que hace referencia a lo que fue la Ciencia Política, estas se convierten en doctrinas y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado. Por lo que se refiere a la policy, esta palabra proviene del griego politeia y pasa al latín como politia, que deriva del alemán como policey, en inglés como policy, al igual que otros términos carece de equivalentes en español y francés.

En inglés policy significa comúnmente curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o incluso, en ocasiones programas de acción; es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente".

⁸ SANCHEZ Ruiz Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. Edt. Plaza y Valdés-UIA. México, 1997.



En la práctica existen otras concepciones: las políticas como la búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al término clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.

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.

Al reconocerse la existencia de un problema gubernamental, el análisis de dicho problema se ubica en la agenda de gobierno. Entendiendo de primera instancia de manera analítica como se va a enfrentar el problema.

La información recabada para el estudio del problema servirá en el diseño y la formulación del análisis del problema, teniendo como limitante el hacedor de políticas públicas la falta de información fidedigna.

La implementación de las políticas públicas depende de la solución que se pretenda implementar, ya que se selecciona una de varias alternativas posteriormente una vez resuelto que política pública ejecutar, se trata de llevar al cabo decisiones que muchas veces por el contexto político no se pueden aplicar por factores de recursos, incapacidad formativa, corrupción o simples topes que se ponen unos a otros los diferentes actores políticos.

Por último la etapa de evaluación corresponde a un factor importante dentro de la respuesta que se genere en la política pública; siendo el impacto cuantitativo y cualitativo con el que se afecto de manera positiva a los beneficiados de la política pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una política pública, se integra en su estructura seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y finalmente 6) la ejecución. En general, cualquier política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público.⁹

Las políticas públicas implican un diagnóstico de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar; a su vez el diagnóstico esta detrás de otros elementos, la estrategia y la solución, de esta forma las políticas públicas implican uno o varios objetivos generales que se presentan como la solución al problema, además de una estrategia o programa de acción.

En México gobernar por políticas públicas, implica que en su definición desde la instancia federal hasta lo municipal, se verá su viabilidad para tener un desarrollo significativo si se obtienen de forma adecuada las condiciones reales en que la actividad que se busca promover se da en la diversidad de tamaño, capacidad y cultura de todos y cada uno de los Estados y municipios como ordenes de gobierno en el país.

En cierta medida la definición de la agenda de políticas públicas son determinadas mediante la interacción entre personas que luchan entre si sobre la forma de cooperar. Muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas resultan de esta cooperación.¹⁰

Es por eso que en el subtema anterior, vemos que el federalismo inscrito en la constitución mexicana da sustento jurídico a la autonomía municipal. No obstante los contrastes en el desenvolvimiento de la administración pública dejan notar que el impulso que da movilidad a los municipios: son los recursos financieros. Muchas

⁹ MENDEZ, José L. Elementos Teóricos para un Análisis Integral de las Políticas Públicas. Ed. INAP, México, 1992. P. 110.

¹⁰ LINDBLOM E. Charles El proceso de elaboración de Políticas Públicas, México D.F. 1991. p. 12.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

limitaciones son derivadas de un sistema nacional de coordinación fiscal que restringe los dineros dirigidos tanto a los gobiernos estatales como a los municipales.

Cabe mencionar que en la realidad los municipios son objetos de una dependencia no implícita del gobierno federal y el orden de gobierno estatal a su vez no ha entrado en una dinámica más profunda de involucramiento en el desarrollo de las políticas públicas como a nivel federal, debido a la tradición autoritaria del sistema político mexicano en la cual se define la función pública.

Son necesarias nuevas formas de vinculación entre los municipios; el gobierno federal y; el gobierno estatal.

"En el ámbito estatal debe reforzarse igualmente la participación institucional de los ayuntamientos en la definición de políticas públicas que lo regulan y afectan para garantizar el reconocimiento de las realidades que los distinguen. Así, por ejemplo, en materia de transferencia de competencias convendría considerar, cosa que no sucede en la generalidad de los casos, la posibilidad de convenirlas de manera diferencial con los ayuntamientos que desean asumirlas bajo reglas específicas para cada caso en materia de oportunidades, alcance y financiamiento. Iguales prevenciones deben adoptarse en la definición e instrumentación de programas que pretendan conjuntar esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno."¹¹

En el caso mexicano la aplicación de las políticas públicas se van desgastando y perdiendo su utilidad como herramienta de gobierno para solucionar los problemas identificados, en la medida que en la verticalidad de la toma de decisiones desde el gobierno federal, estatal y por último en el gobierno municipal la conducción de dichas políticas que en las nuevas capacidades de la autonomía, la falta de recursos financieros, genera la incapacidad de resolver las demandas al

¹¹ MERINO Mañon José, Una nueva hacienda pública municipal. Apuntes para el análisis de su reforma, INAP, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Noviembre 2001, p 28.

momento de gestionar, y en la hacienda pública municipal se buscan alternativas de ingresos. Lamentablemente el municipio continúa siendo como propiamente se dice "un hijo pobre" de la administración pública mexicana, con el riesgo de que las políticas públicas, en esa movilidad no tengan el alcance deseado.

La relevancia que toma éste trabajo parte del desarrollo de políticas públicas que desde el orden municipal en la estructura administrativa y financiera deja ver capacidad en la eficiencia y eficacia, pero sobre todo en las formas de financiamiento que se contrajeron a partir de la deuda pública donde se reflejan en las calificaciones crediticias que muestran un manejo profesional de la hacienda pública municipal.

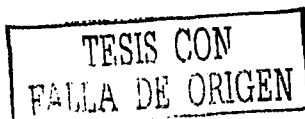
Municipio y suficiencia financiera

La ocupación de los primeros ayuntamientos en México, consistía en la dictaminación de normas para el trazo de las poblaciones y la emisión de ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles.

El municipio mexicano en similitud de características del municipio español confirmó su existencia y prolongó su desarrollo, gracias a las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, aprobadas el 13 de junio de 1573, y encontrándose escritas las normas relativas al descubrimiento, población y pacificación de las Indias, lo que propició que se instaurase definitivamente el municipio en la Nueva España.

Con motivo de la invasión de tropas francesas en España, la Corona perdió legitimidad y comunicación con el sistema colonial, siendo las élites de criollos los principales impulsores de los ayuntamientos, al comenzar la independencia de las colonias del nuevo mundo.¹²

¹²Antecedentes de estas ordenanzas en la ciudad de Sevilla, en el Archivo de Indias, Libro general de las cosas que se despachan de oficio, pp. 67-93; (16 de septiembre de 1562)



Al inicio del siglo XIX y a merced de la invasión de las tropas francesa en España, la Corona dejó de ser el vaso comunicador y la fuente de legitimidad del sistema colonial, por lo que las élites de criollos, cuya influencia era notoria en muchos de los principales ayuntamientos, impulsaron la independencia de las colonias del nuevo mundo.¹³

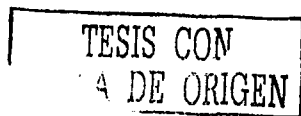
En 1821 el Plan de Iguala fue el indicio del ejercicio de la independencia de México; el cual reconoció la institución municipal. Los ordenamientos y de españoles, se intentaba establecer la igualdad en los derechos y obligaciones sobre los ciudadanos que constituirían México en una sola nación.

Sin embargo la situación del indígena se vulneró en la práctica, por el hecho de la desaparición de las disposiciones legislativas que los protegían.

La idea del federalismo mexicano se originó, en buena medida en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, manifiesto en las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales que en los hechos, fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado Federal. Más tarde, durante el Congreso de 1823-1824, quedando constituido el federalismo, en el Acta Constitutiva de la Federación e inmediatamente después en la Constitución de 1824. Es en estos documentos jurídicos donde se establecen dos tipo de órdenes de gobierno: el de la Federación y el de los estados; se crean los tres Poderes de la Unión y se les dota de sus respectivas competencias.

Contra la creencia común de que el federalismo se impuso de pronto a un país unificado, fraccionándolo imprácticamente, la verdad es que en México se adoptó en 1823 porque era el único procedimiento posible para unificar y solidificar un país que, bajo la influencia de una institución española, se había fragmentado en

¹³ En México, el ayuntamiento de la ciudad capital, a través del regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente.



provincias independientes que estaban a punto de convertirse en estados o naciones independientes.¹⁴

La constitución de 1857 se mantendrá vigente hasta 1917, ésta no consagró la libertad del municipio para gobernarse con autonomía.

El porfirato¹⁵ heredó el régimen de las prefecturas políticas instaurado por Maximiliano para establecer su imperio y controlar a la ciudad.¹⁶

La búsqueda de la libertad y la democracia, transitaba en los propósitos de la Revolución mexicana, Siendo en 1906, el momento en que el Partido Liberal Mexicano, incluye en su programa, la suspensión de los jefes políticos que tan funestos habían sido para la República, como útiles para el sistema gobernante.

En el constituyente de 1916 – 1917, la Revolución recogió las luchas municipales. De hecho, en las sesiones del constituyente, surge el artículo 115 relativo al municipio.

"La teoría de nuestro federalismo puede ser profunda, pero las realidades prácticas son tales que los poderes de los procesos y de las políticas se han centralizado crecientemente en el ejecutivo federal de la República[...] El federalismo mexicano es una aspiración refutada por la realidad de un centralismo innegable que se caracteriza por una presidencia cada vez más absorbente".¹⁷

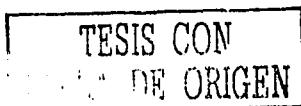
A pesar de que en el artículo 115 que preveía la autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipal, la realidad era que los recursos se iban centralizando en el nivel federal.

¹⁴ BENSON, Nettie Lee, Spain's Contribution to Federalism in México, en Thomas Cotner y Carlos Castañeda (comps), Enssays in Mexican History: The Charles Wilson Hacket Memorial Volume, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas, Austin, 1958, pp. 90

¹⁵ Porfirio Díaz detentó dictadura de facto por más de 30 años entre los siglos XIX y XX.

¹⁶ Maximiliano de Habsburgo, fue efímero emperador mexicano, apoyado por Francia y los grupos conservadores del país.

¹⁷ ACOSTA Romero, Miguel, Mexican Federalism: Conception and Reality, Public Administration Review, 42 (5), 1982, p 401-402.



Específicamente, en el caso de la autonomía financiera de los municipios. Durante 66 años la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, no había tenido modificaciones, fue el 3 de febrero de 1983 cuando se aprobó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a dicho artículo.

De esta forma, en la integración de la hacienda pública municipal se le asigna algunas contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como los ingresos por los servicios prestados por participaciones federales, por rendimiento de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que le legislatura local establezca a favor, pero consignando el antiguo principio de dependencia al facultar a las legislaturas locales la aprobación de su ley de ingresos, con lo cual se hace imposible la autonomía económica de los municipios.

El Congreso en 1983, además de aprobar las reformas y adiciones a la fracción IV del artículo constitucional, se atribuye al municipio, en términos generales, lo siguiente:

..

El poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma.

El poder de la comunidad sobre su territorio.

El poder para generar bienestar en la comunidad de manera permanente de la organización municipal para establecer relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas.

A inicio del siglo XXI el municipio mexicano se refleja conforme a su geografía política y capacidad de desarrollo, en un vasto polifacético panorama, el cual se enmarca en los municipios rurales (que en su mayoría prevalece la pobreza), y los municipios suburbanos, urbanos y metrópolis.

Los municipios urbanos y metropolitanos enfrentan problemas en la misma medida de su mayor capacidad y envergadura; las demandas en este tipo de municipios van dirigidas a los servicios básicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es por eso que en el contexto actual, es necesario que se fortalezca ese orden de gobierno con el afán de avanzar en el desarrollo, que exigen los crecientes procesos de urbanización y una mayor participación de la sociedad, ésta última en sus diferentes formas de organización en comunidad.

Con tales dimensiones, dichos municipios observan las siguientes características:

La intensificación del ritmo de crecimiento urbano.

Se inician los procesos de modernización de los sistemas de servicios públicos aunque los requerimientos financieros son muy altos.

Se dan las condiciones críticas que impulsan a fortalecer la planeación urbana y la planeación estratégica municipal.

Se propende al endeudamiento.

Ante la rápida expansión se pierde eficacia en los programas municipales.¹⁸

El municipio ha sido supeditado a los recursos estatales y federales. El aspecto financiero municipal, rebasa el aspecto económico, para ubicarse en el centro de nuestro federalismo, en la descentralización política y en la efectividad de la autonomía municipal.

Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Dentro del Programa para un Nuevo Federalismo, del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, existen 3 objetivos fundamentales que dan importancia a la reestructuración del desenvolvimiento en los 3 órdenes de gobierno: federal, estatal y principalmente municipal:

¹⁸ CABRERO MENDOZA, NAVA CAMPOS Enrique y NAVA CAMPOS Gabriela, Herencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999. p 77

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales y el Municipio.
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
- Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Para el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Vicente Fox, surge el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 –2006, el cuál con el fin del anterior sexenio y darle continuidad a la descentralización política y administrativa a Estados y Municipios en una reestructuración de la administración pública federal.

Existen estrategias y proyectos para el desarrollo del programa mencionado, de los cuáles para efectos de este trabajo se mencionan los que tengan que ver con el desarrollo local y municipal:

Del seguimiento en la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria., surge el:

Proyecto de Fortalecimiento de las Haciendas Públicas Locales

También se enmarcan los proyectos: Descentralización Estratégica para el Desarrollo local y el proyecto de Fortalecimiento de los gobiernos locales, entre otros puntos.

Asimismo, se pretende crear el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

De esta manera, vemos que para atender estrategias de prestación eficaz de los servicios públicos y efectivas estrategias de desarrollo, los municipios son cada vez más demandantes de un sistema federal más justo y equitativo de distribución de ingresos; un adecuado Sistema de Coordinación Fiscal, siendo el tema de la autonomía política, también una transformación en el mercado del empréstito público nacional e internacional, así como de los apoyos subsidiarios de organismos internacionales, siguiendo el propósito de contribuir a una mejora en la cultura del crédito.

"La Ley de Coordinación Fiscal, que data de hace más de 20 años, refleja –incluso junto con algunos de los mecanismos de descentralización administrativa y operativa creados más recientemente- una concepción obsoleta de la distribución del poder entre los niveles de gobierno"¹⁹

A nivel municipal la insuficiencia de recursos tributarios, en los cuales se incluyen las participaciones federales, ubica favorablemente la obtención de recursos por financiamiento crediticio, que bajo la capacidad administrativa dé sustento a la gobernabilidad al momento de dirigir dichos recursos a programas de inversión productivos.

Para entender a la suficiencia financiera se le define desde diferentes aristas, dentro de las cuales se pueden referir como el monto de recursos mínimos indispensables para la atención de las necesidades básicas o bien para financiar proyectos de amplio desarrollo.

¹⁹ ZEBADÚA, Emilio. Federalismo. Una propuesta integral, Periódico Reforma, Enfoque 18 Mayo 2003, p 21

"Un análisis preliminar de la composición de los ingresos fiscales totales, parecería mostrar que en su conjunto, las administraciones municipales carecen de suficiencia financiera. Las cifras del ingreso fiscal de 1998 señala que los ingresos fiscales de los ayuntamientos equivalen al 2.4% de los ingresos fiscales totales, frente al 17% que absorben los estados y el gobierno del Distrito Federal y al 80.6% que corresponde al gobierno federal."²⁰

Una relación del problema de suficiencia financiera en los municipios también se debe a que se han profundizado y acrecentado las nuevas competencias y responsabilidades sin la asignación de los recursos correspondientes que permita trabajar las nuevas responsabilidades asumidas por el gobierno municipal.

En consecuencia la suficiencia financiera de los ayuntamientos, debe resolverse mediante un proceso de amplio espectro que reforme el esquema de financiamiento, en sus vertientes de ingreso y gasto, que permita, en el más corto plazo, sentar las bases para fortalecer a las Haciendas públicas municipales. Síntámente y en función de esta suficiencia financiera parece conveniente revisar a fondo las competencias y responsabilidades de los ayuntamientos y de las formas de gestión que produzcan disminución en los requerimientos de gasto o que generen en los esquemas de mercado, ingresos para su financiamiento.

2. Funcionamiento y estructura del municipio en México.

Como se vio anteriormente, en el constituyente de 1917 se legisló sobre el municipio, reservando para ello el artículo 115 de la Carta Magna²¹; en él se

²⁰ MERINO Mañón Gustavo. El federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. ITAM. 2001.

²¹ Es conveniente señalar para fines explicativos y para dar elementos de contexto, que el artículo 115 constitucional ha sufrido por lo menos ocho reformas: la de 1928 se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales; la de 1933 con la finalidad de establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección inmediata par diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; en 1943 se modificó la fracción correspondiente al periodo de los gobernadores de los estados federados (el periodo pasó de 4 a 6 años de gobierno); el 1947 se reformó para otorgar a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en elecciones municipales; en 1953 se adecuó para otorgar plena ciudadanía a las mujeres; En 1976 se incluyó lo relativo a la regulación municipal en materia de

considera al municipio como la base de la división territorial de los estados y de la organización política local. También en el constituyente de 1917 se fijó, para su administración, el régimen de elección popular directa de los ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre los ayuntamientos y las autoridades de cada estado.

En la propia constitución se declara al municipio como libre.

La institución que más importa del municipio, es el ayuntamiento, es el brazo administrativo responsable de todo el municipio.

El ayuntamiento es primeramente integrado por el presidente municipal, que es el poder ejecutivo del municipio y además es el representante legal y administrativo del ayuntamiento. Su papel en el municipio es más bien político que administrativo.

Posteriormente de los presidentes municipales ya siguen los síndicos y regidores, estos constituyen lo que sería el aspecto legislativo del municipio. Los síndicos son los representantes jurídicos del municipio (esto es que; todas las acusaciones y los procedimientos penales o civiles se alzan en su contra), también pueden controlar las finanzas en gran medida y son miembros de la comisión encargada de la tesorería. Los regidores están encargados de una o más comisiones creadas para velar por el bienestar y el desarrollo municipal.

La constitución de cada estado y las leyes municipales determinan el número de síndicos y regidores que van de acuerdo a la población.

asentamientos humanos y desarrollo urbano; En 1977 se reformó para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes; Por último, en 1983 se reestructuró el artículo 115, dividiéndolo en 10 fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados. Véase: Tena Ramírez F., Constitución mexicana comentada, Porrúa, México, 1986, pp. 280-281.

También dentro del municipio existen funcionarios públicos que son asistidos por profesionales, técnicos y personal administrativo.

Al momento de hacer una reunión los integrantes del ayuntamiento para formar una sesión de trabajo, se constituye el cabildo, que es el cuerpo colegiado en donde se toman las decisiones más importantes del gobierno municipal siendo presidido por el presidente municipal.

Es el cabildo la más alta autoridad del ayuntamiento, ahí se votan para temas relacionados con las políticas, planes, programas y proyectos y se aprueba el presupuesto municipal. Todos los integrantes electos del ayuntamiento tienen derecho de voto, pero el presidente municipal es quien tiene el voto decisivo en caso de un empate. El secretario del municipio y demás funcionarios designados pueden asistir a las reuniones, sin tener derecho a voto. En cuanto a las políticas y presupuestos, el cabildo tiene autoridad para aprobar y expedir las reglas, los reglamentos y las disposiciones administrativas que gobiernan el municipio.

"Así pues, la vida política de los municipios de México gira alrededor del cabildo, donde están representados todos los intereses y donde se toman todas las decisiones sobre las políticas que afectan a la comunidad. Los diversos grupos de presión naturalmente tratarán de lograr que se satisfagan sus intereses particulares teniendo un vocero en el cabildo."²²

El cabildo puede reunirse una o dos veces mensualmente en sesiones ordinarias. Pueden el presidente municipal y la mayoría de los miembros del ayuntamiento convocar, donde podrán discutir algún punto específico en cualquier momento. Todas las reuniones se abren al público, excepto cuando se trata un asunto confidencial. Si un síndico o regidor no asiste a las reuniones durante dos meses, se le separa de su cargo. En el caso del presidente municipal no podrá ausentarse durante más de dos semanas, y en tales casos el secretario del ayuntamiento

²² RODRIGUEZ, Victoria E. La Descentralización en México. De la Reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica, México 1999. P. 79.

actúa como su sustituto. Las reglas anteriores sirven para impedir que los miembros del cabildo "filtren" políticas en ausencia de la oposición; en cierto sentido, también sirve para aislar al gobierno local del partidismo.

Para conocer el marco jurídico que reglamenta las atribuciones de los gobiernos municipales es necesario recurrir, a cuatro fuentes principales; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Políticas de las entidades federativas; las Leyes Orgánicas Municipales que expiden los congresos locales; y finalmente, las Leyes reglamentarias de diferentes materias como la Ley de Planeación.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aparecen las principales áreas en las que deben intervenir los gobiernos municipales:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado Público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abastos.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito

Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa financiera.²³

Entre las atribuciones y funciones más importantes de los ayuntamientos, pueden señalarse las siguientes:

²³ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 118ª edición, México, p. 108

- Expedir reglamentos y bandos municipales, así como licencias y permisos de su competencia.
- Presentar iniciativas de ley al Congreso del estado en materias de su competencia.
- Aprobar su presupuesto de egresos.
- Formular la iniciativa de ingresos y someterla al Congreso del Estado para su aprobación.
- Nombrar Secretario y Tesorero del municipio.
- Algunas leyes establecen que también otros o todos los funcionarios del municipio sean nombrados por el ayuntamiento.
- Proponer planes y programas de desarrollo municipal.
- Celebrar convenios con los gobiernos y dependencias federales y estatales y con otros ayuntamientos, para la realización de obras, inversiones o la prestación de servicios públicos.
- Estructurar y vigilar las ramas de la administración pública municipal (normalmente ligadas a los servicios públicos a su cargo y a las cuestiones hacendarias y de la cuenta pública).
- Integrar y organizar las comisiones de trabajo para el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, al revisar las leyes orgánicas municipales, nos percataremos en los siguientes subtemas (principalmente en el primer punto) de que existe un conjunto de atribuciones del ayuntamiento para las cuales necesita la autorización de la legislatura local; éstas son:

Obtener empréstitos cuando el plazo de su autorización o pago rebase el término de su gestión constitucional.

Enajenar bienes inmuebles.

Dar en arrendamiento sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión del ayuntamiento.

Celebrar contratos de administración de obras de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones que excedan la gestión del ayuntamiento.

Cambiar de destino los bienes inmuebles dedicados a un servicio público común.

Cambiar las categorías políticas de los centros de población, la residencia de las cabeceras municipales y para crear, fusionar o modificar los límites geográficos de los municipios.

El esquema organizacional de la administración se asemeja al siguiente:

Secretaría del Ayuntamiento.
Tesorería y Hacienda Municipal.
Gobierno y Reglamentos.
Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
Salud Pública y Asistencia Social.
Obras y Servicios Públicos.
Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
Comercio, Mercados y Rastro.
Bienes Municipales y Panteones.
Desarrollo Urbano y Ecología.

En este esquema, la administración se encuentra bajo el mando inmediato del Presidente Municipal y subordinada a las directrices y políticas trazadas por el ayuntamiento.

3. La Hacienda pública municipal.

Cuando se habla de la Hacienda Pública Municipal se reconocen diferentes aspectos, la cual caracterizan su posición en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Se hace referencia a la Hacienda Pública Municipal como el conjunto de recursos provenientes del patrimonio municipal; de los ingresos externos o los mismos que las legislaturas (federales o estatales) establezcan a su favor; de las contribuciones de la propiedad inmobiliaria, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, establecidas por los estados; de las participaciones federales y por último de aquellos ingresos derivados de los servicios públicos municipales.²⁴

Se le concibe entonces a la Hacienda Pública Municipal como la actividad financiera municipal, la cual se manifiesta en el desarrollo de las funciones, como: la obtención de ingresos, la administración de su patrimonio, el ejercicio del gasto y el manejo de deuda pública

Así las diferentes partes que hace funcionar a dicho órgano municipal se plasman concretamente como se ve a continuación:

- “ El Patrimonio Municipal;
- El Gasto Público;
- Los Ingresos Municipales y;
- La Deuda Pública.

Para fines de este trabajo los primeros tres puntos que ayudan a la función de la Hacienda Pública Municipal, se describirán en su forma conceptual para el entendimiento del último referido a la Deuda Pública.

De la Ley Orgánica Municipal del Estado de México del año 2001 se desprende del artículo 97 fracción II de la misma ley la descripción en la integración de la hacienda pública forman parte:

²⁴ RUBIO Aceves Adriana, El quehacer hacendarlo del Tesorero Municipal, INDETEC, 1996, p 15.

Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos.

Patrimonio municipal.

Esta integrado por los:

- Bienes
- Derechos e;
- Inversiones

Los bienes se entienden como: los bienes muebles y bienes inmuebles que conforman los recursos materiales, la cuál en su naturaleza jurídica puede estar revestida de normas de derecho público y/o normas de derecho privado.

En el caso municipal, los bienes se clasifican de la siguiente manera²⁵:

Bienes del dominio publico;
de uso común;
inmuebles:

- Vías de comunicación;
- Montes y bosques;
- Canales, zanjas y acueductos;
- Plazas, calles, avenidas, paseos y parques públicos;
- Monumentos artísticos conmemorativos y obras de ornato;
- Otros.

Destinados a un servicio publico;
inmuebles:

²⁵ RUBIO Aceves Adriana, El quehacer hacendario del Tesorero Municipal, INDETEC, 1996, p 21.

Terrenos, edificios y cualquier construcción que albergue a las oficinas municipales o cualquiera de sus dependencias administrativas:

Edificaciones destinadas a la cultura, la recreación y el deporte;

Institutos científicos;

Bibliotecas fonotecas, etc.

Museos, teatros;

Observatorios, planetarios;

Zoológicos;

Parques

Unidades deportivas

Campos de fútbol, etc.

Edificaciones para la salud;

Hospitales;

Casas de salud, etc.

Edificaciones para la asistencia social.

Centros de crianza y enseñanza guarderías, jardines de niños, asilos, etc.

Edificaciones de plantas industriales.

Potabilizadoras de agua e instalaciones civiles conexas de tratamiento de aguas negras o residuales, lagunas de oxidación e instalaciones civiles conexas;

Edificaciones destinadas a otros servicios públicos.

Rastros

Mercados y centrales de abasto

Cárceles

Panteones

Talleres municipales

Depósitos de vehículos

Tiraderos de basura

y los demás destinados a los servicios públicos que pertenezcan al municipio

Muebles;

Obras de arte pinturas, esculturas;

Especímenes de la flora y fauna;

Colecciones científicas, de armas, numismáticas, filatélicas y otras;

Piezas artísticas o históricas de los museos;

Archivos y/o registros públicos;

Expedientes de las oficinas no sustituibles;

otros

Bienes del dominio privado;

inmuebles;

Bienes vacantes o mostrencos que sean susceptibles de adquirirse por el municipio;

Bienes de corporaciones municipales extinguidas;

Los bienes que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra;

Los bienes que hayan sido desincorporados de los bienes de dominio público,

Los demás bienes que no estén comprendidos en los bienes de dominio público

Muebles fungibles:

Bancas, arbotantes, bebederos de parques, plazas o jardines;

Flora y fauna de parques, jardines y zoológicos y viveros;

Vehículos y/o equipo de transporte;

Armas;

Mobiliario de oficinas o dependencias administrativas municipales;

Mobiliario, equipo mecánico e industrial que se requiera para dependencias municipales;

Muebles de corporaciones municipales extinguidas;

Demás muebles fungibles de dominio privado.

Muebles no fungibles:

Obras de arte pinturas, esculturas, piezas artísticas o históricas;

Muebles de corporaciones municipales extinguidas;

Demás muebles no fungibles no comprendidos dentro del dominio público.

La correcta identificación, uso y aprovechamiento de los bienes, constituyen los elementos más importantes en una clasificación adecuada que permite definir la naturaleza y características de dichos bienes.

Los derechos dentro del patrimonio municipal, son definidos como la facultad legal, que los ayuntamientos usan para disponer como mejor convenga, de los bienes ya explicados.

Es necesario entender sin restar importancia por último a las inversiones, en el entendimiento de que se expresa como un elemento que se refiere a la colocación de dinero en instituciones de crédito para hacerlos productivo y acrecentar el patrimonio.

Gasto público.

Es la función específica en la erogación de recursos, que a su vez para su desenvolvimiento requiere de un sistema o proceso presupuestario que se expresa en la aprobación del ejercicio presupuestario y el control del presupuesto asignado, orientado en la normatividad de los recursos financieros con base a las metas, objetivos, actividades a desarrollar contemplados en el programa de trabajo. Es decir el gasto público es el conjunto de erogaciones que el ayuntamiento realiza para desarrollar sus funciones y cumplir su cometido.

Los tipos de gasto regularmente son con el objeto de tener una mejor interpretación y un mejor control del uso y destino de los recursos financieros, se clasifica de la siguiente manera²⁶:

- Clasificación Administrativa.
- Clasificación Económica.
- Clasificación Objeto del Gasto.
- Clasificación Funcional.
- Clasificación Regional.

La anterior clasificación surge de la técnica presupuestaria más desarrollada que es el "Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados", dicha herramienta que asimila la evolución de las últimas décadas, incorporando nuevos elementos relacionados con el enfoque de resultados y una nueva manera de asignar los recursos, así como el desarrollo de elementos que permiten la Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública, procurando una mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio del Gasto Público.

Los Objetivos del presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados son los siguientes²⁷:

Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del gasto público, emanada del plan de desarrollo y sus programas.

Informar sobre los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar, los recursos que se utilizarán, y los efectos que tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales.

²⁶ Taller para la Integración del Presupuesto por Programas Municipal 2003, Gobierno del Estado de México 1999 – 2005.

²⁷ *Ibidem*.

Convertir al presupuesto en una herramienta eficaz de administración, que contribuya durante su ejecución al cumplimiento de los programas establecidos, y

Facilitar la implantación de un proceso sistemático de evaluación de resultados, a través de la utilización de mecanismos e indicadores que permitan la observación y corrección, en su caso, de los avances o desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto.

De la Ley Orgánica Municipal del Estado de México 2001

En el Artículo 98 expresa que el gasto público comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios.

También de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México 2001 en el Artículo 101 El proyecto de presupuesto de egresos se integrará básicamente con:

I Los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución como la valuación estimada del programa.

II Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;

III. Situación de la deuda pública.

Ingresos municipales.

Los ingresos públicos municipales son los recursos financieros de que dispone o puede disponer el municipio, con base en las fuentes que la ley otorga²⁸.

Los ingresos públicos de manera particularizada (conforme al tipo de fuente que los genere) generalmente no tiene un fin específico, sino que constituyen un fondo

²⁸ RUBIO Aceves Adriana, El quehacer hacendario del Tesorero Municipal, INDETEC, 1996, p 21

común, cuya finalidad primordial es solventar el gasto público, ejecutado éste, conforme a un presupuesto autorizado por los propios ayuntamientos.

Fuentes de ingresos.

Las fuentes de ingresos que tiene derecho de percibir el municipio conforme a la ley, se derivan de:

1. Impuestos;
2. Derechos;
3. Contribuciones Especiales.;
4. Productos;
5. Aprovechamientos;
6. Participaciones; y
7. Crédito Público.

Con respecto al tema que se trata el punto más importante, es el referente al Crédito Público.

Son Ingresos extraordinarios que puede obtener el municipio vía financiamientos crediticios, empréstitos o emitiendo bonos para colocarlos en el mercado de valores.

De la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2001 en el artículo 1, se imprime sobre los ingresos que se utilizarán para dicho período provienen de los sistemas de coordinación fiscal y estatal hacendaria las cuáles son:

- ❖ Las participaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

Los provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales siguientes:

- ❖ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- ❖ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

También los derivados de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

Y por último los ingresos son derivados de financiamientos:

Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios y otras leyes aplicables.

4. La deuda pública.

Para poder contraer deuda el municipio, por medio de una línea de crédito, es necesario entender dos puntos que engloban una problemática, en éste aspecto de la hacienda pública municipal:

- La débil disponibilidad de los recursos financieros locales y;
- La necesidad de recurrir al crédito en condiciones favorables.

La deuda pública tiene una relación simultanea con el ingreso y el gasto, así como por los beneficios o daños que puede traer consigo su adecuado o inadecuado manejo.

"La deuda pública municipal se puede concebir como el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de este nivel de gobierno contraídas con instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos, y por el manejo de fondos ajenos"²⁹.

Por el lado de los ingresos los objetivos en materia de deuda son³⁰:

Allegarse de recursos extraordinarios necesarios para atender en lo posible las demandas que la comunidad plantea en materia de servicios públicos municipales, y para los cuales no son suficientes los recursos que derivan de las fuentes ordinarias de ingresos del municipio.

Buscar que la contratación de recursos crediticios que tenga un firme respaldo (garantía), por parte de quienes resultan beneficiados directamente con la obra o servicio que se proporciona con base a los financiamientos obtenidos.

Los objetivos en materia de deuda por el lado de los egresos³¹:

Canalizar los recursos crediticios a obras o servicios que requieren de una atención inmediata y que representen una inversión pública productiva.

Buscar que la contratación de recursos crediticios sean en términos adecuados (plazos amplios, tasas bajas de interés, posibilidad de refinanciar, etc.) para que su amortización y pago no cause desequilibrios presupuestales futuros.

Ejercer un adecuado control administrativo en el manejo de la deuda con el fin de conocer en cualquier momento el monto que representa, sus condiciones y su importancia en los presupuestos vigentes y futuros.

Normatividad y deuda pública local.

²⁹ RUBIO Aceves Adriana, El quehacer hacendario del Tesorero Municipal, INDETEC, 1996, p 33.

³⁰ Ibídem p 33.

³¹ Ibídem p 34.

Dentro del marco legal en materia de Deuda Pública Local, encontramos recientes reformas en el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal Federal que ayudan a captar dinero al municipio de manera menos centralizada y más eficaz. Así observaremos las disposiciones que enmarcan la obtención de recursos financieros por ésta vía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 117, fracción VIII establece que los estados y municipios no podrán:

Contraer directa o indirectamente deuda externa.

Contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas estatales en una Ley.

Con base en estos principios constitucionales, la mayoría de las entidades estatales han emitido Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal.

Este artículo entró en vigor el 1 de enero de 1996, teniendo como principales objetivos que se buscaron, los siguientes:³²

Que los gobiernos locales tengan un nivel de endeudamiento acorde con sus fuentes de ingresos.

Que la contratación de empréstitos se realice de acuerdo con la disciplina que el mercado financiero requiere.

Que se establezcan nuevos mecanismos para garantizar el pago de créditos.

Que se realicen informes relativos a la deuda de las entidades federativas y de los municipios.

³² INDETEC Seminario Internacional, Nuevas fuentes crediticias para Estados y Municipios, Zapopan, Jalisco 10 de Abril 2003, Exposición Indetec, p. 5

En relación a lo anterior, el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), establece que:

Las Entidades y Municipios efectuarán el pago de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones.

De acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. Además las entidades deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información.

Las participaciones correspondientes a las Entidades Federativas y Municipios son inembargables, debido a que no pueden ser afectadas para fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de:

La Federación;

De las instituciones de Crédito que operen en territorio Nacional, y

Personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, excepto en el caso de un juicio que haga la SHCP tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades Federativas que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

Como producto de las reformas al artículo ya mencionado que entraron en vigor el 1° de enero de 1996, las Leyes de Deuda Públicas de las Entidades Federativas han tenido que considerar los siguientes aspectos:

Definir los mecanismos para realizar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales.

Fortalecer el control y operación de los Registros Estatales de Obligaciones y Empréstitos.

Publicar en forma periódica información de los registros de la deuda pública Estatal y Municipal.

Establecer límites a la contratación de empréstitos, como una proporción o porcentaje del importe total de sus respectivos presupuestos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente o como porcentaje de sus ingresos propios y/o participaciones federales.

Emitir o actualizar, en su caso, las Leyes Estatales de Deuda, acordes a las nuevas disposiciones y problemática actual:

Es preciso señalar que desde el 15 de octubre de 2001, entró en vigor el actual reglamento, siendo los motivos fundamentales que motivaron la publicación del nuevo reglamento, los siguientes:

Mediante la reforma al artículo 9° de la LCF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 se estableció que corresponde a las entidades federativas y municipios efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales, de acuerdo con

los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda³³.

Es favorable integrar un marco jurídico que complemente la citada reforma, a efecto de establecer que si bien la inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipio, es un requisito establecido por el artículo 9° de la LCF, la misma se realiza para efectos informativos, en virtud de la existencia de registros y pagos estatales, y que la SHCP ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas.

De esta manera encontramos, diferencias entre el actual y el anterior reglamentos, las principales son:

Conforme a las nuevas disposiciones, el registro actual tendrá el carácter informativo y no constitutivo derechos.

En razón de que el Reglamento en vigor no contiene una definición del concepto de "inversiones productivas" sería importante que las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas incluyeran dicha definición, con el propósito de darle una mayor precisión y sustento legal a las inversiones que son factibles de llevar a cabo utilizando recursos provenientes de la contratación de obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y municipios.

Con base en las disposiciones del artículo 9° del Reglamento en vigor, se faculta a la SHCP para dar información agregada de las obligaciones y empréstitos de las Entidades Federativas, sus Municipios y del Distrito Federal.

En el reglamento Actual se establece un tratamiento más explícito para las obligaciones contraídas por los Municipios. Acerca de este punto, cabe mencionar que el segundo párrafo del artículo 9° de la LCF establece que:³⁴

³³ *Ibidem* p. 12

³⁴ *Ibidem* p 15

"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la SHCP tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos"

Todos los puntos anteriores, harán necesaria una gran coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, ya que cada entidad federativa tendrá que diseñar el papel que jugarán los municipios en los diferentes esquemas para la calificación, garantía y pago de la deuda pública.

En tal sentido, los nuevos retos que plantea dicha coordinación hacendaria implican una serie de responsabilidades que los gobiernos locales deben asumir:

Propiciar que el uso de los empréstitos se realice con racionalidad y sujeto a la real capacidad de pago.

Búscar nuevas alternativas de garantía inherentes a las obligaciones crediticias contraídas por los gobiernos locales.

Resaltar la importancia de los sistemas de información: administrativa, legal, contable, financiera, como insumos estratégicos para determinar con oportunidad la capacidad financiera local.

Propiciar la Certificación de los Funcionarios Públicos en la comprensión de las diferentes variables y herramientas relativas a la administración financiera local y en general coadyuvar a la comprensión del significado presupuestario.

Para poder contraer deuda, el municipio a partir de una línea de crédito, y para efectos de este trabajo se observa en el Código Financiero del Estado de México 2001 lo que se especifica por financiamiento, de la siguiente manera:

El artículo 257. expresa lo que se entiende por financiamiento, el cual es cuando la contratación de créditos, empréstitos o préstamos son derivados de:

La suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos.

Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en la fracción anterior.

Así de esta manera vemos que a partir de un financiamiento se puede contraer una deuda, que es integrante de la deuda pública de los municipios y se estipula en el Artículo 259 fracción II inciso A del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

En el texto del Artículo 260. se plasman las obligaciones de deuda pública las cuales estarán destinadas a obras o acciones, que en forma directa o indirecta produzcan una rentabilidad social cuantificable, que se traduzca en beneficios para la población.

También dichas obligaciones podrán incrementar el saldo de la deuda pública, cuando los costos del financiamiento se incrementen por efecto de la inflación o cuando por circunstancias especiales el costo financiero sea mejor que a los presupuestados, debiendo informar de esta circunstancia a la Legislatura.

Se entiende por Deuda pública la que contraiga el Gobierno del Estado como responsable directo como avalista o deudor solidario de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y sus respectivos fideicomisos o municipios, siempre que no estén dentro de las prohibiciones previstas por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República.

Las autoridades en materia de deuda pública son: la Legislatura, el Gobernador y los ayuntamientos, del mismo Código Financiero del Estado de México y Municipios que aparece en el artículo 261.

En el Artículo 102 aparece que los municipios sólo podrán contraer obligaciones directas y contingentes derivadas de créditos en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado.

En el artículo 262 de la LIV Legislatura tiene la competencia de autorizar.

I. Los montos de endeudamiento neto anual en la correspondiente Ley de Ingresos, entendiéndose por endeudamiento neto, la diferencia entre los ingresos derivados de financiamiento y los pagos efectuados por este concepto, durante el ejercicio fiscal.

II. Los montos de endeudamiento adicionales a los previstos en la Ley de Ingresos para el ejercicio correspondiente, cuando a juicio de la propia Legislatura se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, previa solicitud del Gobernador o de los ayuntamientos, debidamente justificada.

La Legislatura verificará que las operaciones de deuda pública, se realicen de acuerdo con las disposiciones de este Código.

Dentro de las atribuciones que tienen los ayuntamientos que aparece en el artículo 264 se explica que podrán:

Celebrar contratos, convenios y demás instrumentos legales relacionados directa o indirectamente con la obtención, manejo, operación, gestión y demás actos vinculados con la deuda pública, cuyo destino sea el objeto pactado, informando trimestralmente a la Legislatura o cuando ésta lo solicite, acerca de las operaciones de deuda pública y su aplicación en los meses de abril, julio y octubre

y el trimestre correspondiente al cierre del ejercicio, a través de la presentación de la cuenta pública.

Reestructurar los créditos adquiridos como deudor directo o responsable solidario.

Constituir las garantías y fuentes de pago directa y/o indirecta de las obligaciones contraídas en términos de la fracción I del presente artículo, además de aquellas que se contraigan con el carácter de aval y obligado solidario, en términos de la fracción I del presente artículo.

En los casos señalados en las fracciones I y II cuyos plazos de amortización excedan el período constitucional para el que fue electo el ayuntamiento, éste deberá contar con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, y justificar plenamente la necesidad que se tiene para excederse del período constitucional.

Para continuar con la deuda pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México 2001.

De la Secretaría de Finanzas y Planeación corresponde el despacho de los siguientes asuntos según el artículo 24 fracción XII.

Dirigir la negociación y llevar el registro de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de la amortizaciones de capital y pago de intereses.

Por lo tanto el fortalecimiento del Federalismo Hacendario habrá de permitir que los distintos ámbitos de gobierno tengan acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas fuentes de crédito.

Los gobiernos locales deberán sostener un endeudamiento acorde con su capacidad de endeudamiento, es decir, en base a su riesgo estado o riesgo de proyecto de inversión, para cumplir con las obligaciones contraídas.

De acuerdo a la situación de cada ámbito de gobierno local y a sus Leyes Estatales y Municipales se infiere que es importante diseñar otros mecanismos para garantizar las obligaciones contraídas, distintos a las participaciones federales.

Con las nuevas disposiciones normativas es fundamental fortalecer el control y operación de los Registros Estatales de Obligaciones y Empréstitos y Empréstitos, y publicar en forma periódica información de los registros de la deuda pública estatal y municipal.

Es importante que los gobiernos locales consideren la elaboración de una Ley de Deuda Tipo de las Entidades Federativas y sus Municipios, acorde a las nuevas disposiciones y condiciones económicas y financieras del país.

La deuda pública municipal y su calificación.

Las limitaciones legales prohíben establecer un contrato directo o indirecto de obligaciones o empréstitos tanto a estados y por ende a municipios con gobiernos de otras naciones o con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera fuera del territorio nacional.

Dentro del mercado internacional existen los fondos de apoyo y fomento a las instituciones locales como en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, donde en la operación para otorgar dichos recursos es necesaria una triangulación de interrelación la cual consta en que el gobierno federal asuma el crédito por medio de alguno de sus Bancos de desarrollo; especialmente BANOBRAS, y

posteriormente transferir el crédito que otorga directamente el agente financiero, a los Estados y municipios.

También la Constitución restringe la contratación de obligaciones o empréstitos a Estados y Municipios y sus organismos descentralizados o empresas públicas de participación estatal y municipal, siempre y cuando se destine como ya se menciona a la inversión a proyectos productivos, conforme lo establezca la legislación local.

Es necesario señalar la participación de las legislaturas locales en la autorización de la contratación de los créditos. Asimismo en la imposición de una sanción al contratar créditos municipales cuando el plazo de amortización rebase el período de la administración del contratante o cuando la institución rebase los montos de endeudamiento anualmente establecidos en las Leyes de ingresos Municipales

El nivel de eficiencia administrativa, y especialmente la financiera y la forma en que interviene en el proceso hacendario, tanto en su planeación, ejercicio y control, es un elemento importante en la "calificación crediticia", la cual determina el riesgo financiero de las agencias especializadas y al mismo tiempo es un punto importante para introducirse a los mercados crediticios y reducir el costo financiero.

El mercado en cuanto a las calificaciones de finanzas públicas en México ha experimentado un extraordinario crecimiento en los últimos años. Este importante desarrollo convierte a México en el país con el segundo número más alto de gobiernos locales y regionales calificados fuera de los Estados Unidos.

El desarrollo de las calificaciones crediticias de los estados y municipios mexicanos está siendo conducido en parte por las reglas emitidas por el gobierno federal en 1999.³⁵ Estas reglas establecieron una ponderación de riesgo para

³⁵Standard and Poor's, Resumen de calificaciones de la Finanzas públicas en México, Julio, 2001 p. 1

préstamos a gobiernos estatales y municipales tanto por parte de los bancos de desarrollo nacionales como de los bancos comerciales, basada en calificaciones crediticias. Las nuevas reglas entraron en vigor en abril de 2000. De manera adicional, el Congreso mexicano aprobó el 4 de junio de 2001 una serie de reformas a la Ley del mercado de Valores y a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Estas reformas permiten a los estados y municipios mexicanos emitir certificados bursátiles en el mercado de valores mexicanos.³⁶

Después del año 2000 han sido a más de 36 estados y municipios³⁷ a los que se les hizo la calificación a su deuda pública.

A principios del año 2000 ninguna ciudad ha emitido bonos en el mercado de capitales³⁸. Algo seguro en los municipios mexicanos es con respecto a una profunda necesidad de usar mejores herramientas de financiamiento, tales como los certificados bursátiles.

Por otra parte, todavía hay varios aspectos por cubrir antes de que México pueda disfrutar de un mercado de bonos municipales completamente desarrollado³⁹.

A pesar de la falta de un mercado de bonos municipales operante, las calificaciones crediticias influyen en el financiamiento de proyectos públicos de diferentes maneras, muchas de las cuales están ayudando a mejorar la transparencia y la cultura de crédito entre los gobiernos locales en México, mostrando el cambio en la cultura crediticia en nuestro país.

Los municipios para ser sujetos de crédito tienen que ser calificados por los emisores de certificación crediticia, es por eso que deben cumplir con ciertos

³⁶ Ibidem. p.2.

³⁷ Ibidem p- 1.

³⁸ De hecho, todavía no hay un mercado establecido para bonos municipales y la respuesta de los inversionistas hacia este tipo de instrumentos es aún incierta.

³⁹ Los bonos municipales son un instrumento de financiamiento nuevo en México, que no han sido probados, y que no cuentan con inversionistas instruidos en este tipo de créditos ni con un mercado secundario.

requisitos pues de la certificación y la aprobación del crédito dependerá el que puedan realizar proyectos de infraestructura.

Para que un organismo sea susceptible de crédito tiene que ser calificado por el emisor del mismo, a partir de una opinión crediticia, en este caso, sobre el municipio, sin incluir garantías u otro respaldo externo o de colateral.

Es por lo anterior que para poder materializar un reflejo positivo en la calidad de crédito para contribuir a una mejor cultura crediticia en México se tienen que mantener un equilibrio (como se verá en el caso del financiamiento del Río de los Remedios), entre las finanzas públicas municipales y el desenvolvimiento de una mejor capacidad administrativa.

5. Políticas de financiamiento federal para estados y municipios.

Con el fin de avanzar en el proceso de descentralización de funciones y recursos hacia los estados y municipios, que enmarca la vertiente de fortalecimiento del federalismo dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Ernesto Zedillo, el 25 de octubre de 1999, el gobierno federal vía el Banco Nacional de Obras y Servicios, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puso en operación el "Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM)", fondado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de incentivar mejores prácticas de gestión administrativa y financiera en los gobiernos estatales y municipales, para que puedan ser acreditados de los diversos proyectos que ayuden a la modernización de los servicios, principalmente locales.

De esta manera, en cualquiera de los casos de los niveles subsoberanos, deberán contar con un Plan de Inversiones, describiendo los proyectos a financiar y las fuentes de financiamiento, así también deberán elaborar un Plan de Acción y Fortalecimiento Institucional, el cuál contemplará, un diagnóstico de la situación

actual de la prácticas en gestión financiera y administrativa a partir de los siguientes criterios⁴⁰:

- Auditoría de estados financieros.
- Sistema de planificación de inversiones.
- Mecanismos para la regulación del Ramo 33.
- Publicación de información de las finanzas públicas (transparencia)
- Mejoramiento de los sistemas de presupuestación.
- Fortalecimiento de la administración tributaria.
- Sistemas de contabilidad homologados con los principios de contabilidad generalmente aceptados y el catálogo de cuentas del gobierno federal.

Es importante mencionar que los recursos financieros son otorgados por BANOBRAS, de forma paulatina, con el objetivo de hacer cumplir a los acreditados, las condiciones conforme a el Plan de Acción ya mencionado, de tal forma que se pueda obtener el total del crédito solicitado, como se observa a continuación:

Cumplir las condiciones suspensivas para tener acceso hasta el 12% del monto base del crédito autorizado;

Cumplir los 4 primeros criterios de elegibilidad, incluyendo el sistema de planificación de inversiones, para alcanzar el otro 48% del crédito autorizado y;

Cumplir con los siguientes 3 criterios de elegibilidad para obtener el 40% restante del monto base del crédito autorizado.

El crédito se destinará a obras nuevas dentro de las cuales, se encuentran como proyectos prioritarios de los ordenes de gobierno beneficiados, en la vertiente de los servicios públicos como:⁴¹

- Agua potable, alcantarillado y saneamiento

⁴⁰ www.banobras.gob.mx. Fortem, criterios.

- **Infraestructura básica:** carreteras, puentes y libramientos, infraestructura de puertos y aeropuertos, equipo de telecomunicaciones, ferrocarriles, entre otros.
- **Infraestructura y equipamiento urbano:** urbanización; electrificación y ahorro de energía eléctrica; residuos sólidos; comercio y abasto; salud; seguridad pública y equipamiento municipal y servicios, entre otros.
- **Protección del medio ambiente.**
- **Vialidad y transporte:** sistemas de transporte colectivo; unidades de transporte; infraestructura vial y del transporte; transporte masivo; entre otros.
- **Fortalecimiento institucional:** estudios de preinversión, proyectos ejecutivos y de ingeniería de detalle; catastro; Registro Público de la Propiedad y del Comercio; Registro Civil; fortalecimiento de la administración tributaria; fortalecimiento de la administración presupuestal, de los recursos humanos y materiales; modernización educativa, del sector salud y de otros sectores; apoyo a la conversión informática; calificación de gobiernos locales; fortalecimiento de los sistemas de planeación e inversión pública; contabilidad, auditoría y formación de servidores públicos; fortalecimiento de los organismos o dependencias encargadas de los servicios de agua potable, residuos sólidos, transporte y vivienda; y en general todas las acciones de fortalecimiento institucional de gobiernos estatales y municipales y de sus entidades paraestatales y paramunicipales.
- **Otros proyectos que coadyuven al desarrollo estatal y municipal, con excepción de vivienda, que se encuentren dentro de los sectores de atención de Banobras y que se ubiquen en el ámbito de las responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales y de sus entidades paraestatales y paramunicipales.**

⁴¹www.banobras.gob.mx, Fortem, Obras Financiables.

- No se financia con la línea de crédito la compra de terrenos, pago de deuda, compra de acciones, vivienda e impuestos.

Dentro de las ventajas que ofrece este programa se encuentran:

- Tasas de interés competitivas para incentivar el cambio estructural y que reconocen los niveles de riesgo crediticio de acuerdo a las nuevas disposiciones de la SHCP.
- Plazo máximo de hasta 25 años, incluyendo periodo de gracia máximo de hasta cinco años.
- Obras menores a 10 millones de dólares; adquisiciones menores a 1 millón de dólares y consultorías menores a 500 mil dólares se harán conforme a las legislaciones locales, utilizando los modelos de bases de licitación del BID.
- Amortizaciones mensuales o semestrales de capital a elección del cliente.
- Apoyo en todos los sectores de atención de Banobras.
- Crédito inmediato para afrontar desastres naturales, con un plazo de dos meses para iniciar el plan de acción de fortalecimiento institucional.

El proyecto de saneamiento y embovedamiento del Río de los Remedios, toma como estrategia, la aplicación del FORTEM, como se verá en el desarrollo del siguiente capítulo.

CAPITULO II.

EL PROCESO DE OBTENCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARA EL EMBOVEDAMIENTO DEL RÍO DE LOS REMEDIOS Y EL PLAN DE ACCIÓN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Los problemas que acarrearán la magnitud del municipio de Tlalnepantla de Baz, entre otras cosas se perciben en el crecimiento de la población y por ende la demanda de servicios públicos, el desarrollo industrial, el paso de la población flotante, y además la cada vez mejor organización de la población asentada en el Municipio.

Asimismo la atención que se ponga a la infraestructura urbana, será reflejo de los debidos cambios en las prácticas de gestión internas y externas, que darán buen efecto a los crecientes procesos de urbanización.

De esta manera es necesario mencionar que debido a la apertura del Tratado de Libre Comercio, el municipio de Tlalnepantla de Baz se ha visto beneficiado dado al porcentaje de industrias principalmente de manufactura, localizadas en el territorio de Tlalnepantla de Baz. Al mismo tiempo el municipio tiene una población de 720,755⁴² habitantes.

En la conjunción tanto de industria como de habitantes, la planeación de obras públicas amplias para el desarrollo regional, deben tomar en cuenta elementos como: el impacto urbano y el impacto ambiental. En ese sentido, en la ubicación del municipio, los problemas ambientales forman focos de atención para contrarrestar el deterioro de la calidad ambiental, provocados por los contaminantes emitidos de la ciudad de México y los mismos que el municipio produce, que en detrimento del área metropolitana son absorbidos.

⁴² Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2003, del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Gaceta municipal No. 4, Año 2 Marzo 2001, p 38

La elaboración de este proyecto municipal es una política pública que atiende a una demanda, que había esperado 30 años de solución.

Es por eso que por la extensión del Río de los Remedios, el gobierno municipal con ayuda de otras instituciones, se ocupó de la parte que le corresponde en la zona poniente de su espacio territorial.

El objetivo principal de este proyecto de infraestructura urbana, estriba en resolver el problema ambiental, generado por las aguas negras y residuales que corría por el cauce abierto del Río de los Remedios.

Para su descripción del proceso de saneamiento y embovedamiento del Río de los Remedios vemos que la importancia prioritaria de esta experiencia de gobierno, se incrusta en un plan de inversiones multianual, siendo parte al mismo tiempo, del eje rector; Desarrollo Urbano Sustentable en la planeación municipal.

Este proyecto fue autorizado por el Cabildo del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz por el que se recurrió al financiamiento federal, también aprobado por dicho cabildo, con motivo de la instrucción que recibieron los presidentes municipales electos para 2000 - 2003 por parte del Gobierno del Estado de México y la delegación estatal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), éste último ofreciendo los servicios de financiamiento a Estados y Municipios.

Hay que destacar que los recursos para financiamiento otorgados por el Gobierno Federal vía BANOBRAS, son fondeados por el Banco Interamericano de Desarrollo, para que posteriormente se hagan llegar a los Gobiernos estatales y Municipales.

El programa de Fortalecimiento a Estados y Municipio (FORTEM)⁴³, ocupó la estrategia a seguir para llevar a cabo el saneamiento y embovedamiento del Río de los Remedios, entre otros proyectos de infraestructura, bajo el esquema del Fondo de Apoyo a Estados y Municipios (FOAEM).⁴⁴

La contratación de la línea de crédito por \$178'800,000 (ciento setenta y ocho millones ochocientos mil pesos), para la construcción del embovedamiento del Río de los Remedios, representó una parte del costo total de 330 millones de pesos, donde el resto de los recursos financieros fueron proporcionados por el Gobierno del Estado de México.

El Gobierno Estatal y el Gobierno Municipal, llevaron a cabo un Convenio de Participación y Coordinación de Acción, en dirección a la labor en conjunto sobre las bases de los obras de construcción, comprometiéndose el primero a financiar los recursos restantes para el proyecto mencionado.

Como acciones iniciales para adquirir los recursos y realizar dicho proyecto, había que cumplir con siete criterios de elegibilidad dentro de un Plan de acción y Fortalecimiento Institucional, además de elaborar un Esquema de Inversiones para la mejor capacidad financiera y administrativa del municipio.

⁴³ El objetivo central del FORTEM es promover el fortalecimiento de la gestión financiera y la capacidad institucional de los gobiernos locales, la modernización de los servicios; así como financiar proyectos de obras y servicios públicos de alto impacto socioeconómico se consideró que este Programa reunía las condiciones necesarias para la realización del proyecto. Fuente: Contrato de apertura de crédito y constitución de garantías que celebró (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) BANOBRAS y el Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, 16 de Abril 2001, p.1

⁴⁴ Con fecha 2 de junio de 1993, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCO) y BANOBRAS celebraron un Contrato de Mandato por el que se constituyó el Fondo de Apoyo a Estados y Municipios, en adelante FOAEM, como mecanismo de cobertura cambiaria en la celebración de operaciones que deriven de proyectos prioritarios de inversiones pública productivas. Con fecha 21 de octubre de 1996, se celebró el Convenio Modificatorio al Contrato de Mandato del FOAEM, a efecto de que los créditos ubicados en dicho mecanismo pudieran denominarse, además de en pesos, en Unidades de Inversión, conforme al Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse Unidades de Inversión, y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1995. A dichas Unidades se les denomina como UDI's. El 18 de octubre de 1999, la Dirección General de Crédito de la SHCP autorizó a BANOBRAS canalizar al FOAEM los recursos de los financiamientos que se otorguen al amparo del FORTEM. Ibidem p 29

Previo a la autorización de la línea de crédito, se procedió a realizar un diagnóstico de la administración municipal, para determinar el nivel de cumplimiento de los criterios de elegibilidad. Dentro de ellos, es relevante la implementación de un sistema integral de información financiera y administrativa, denominado PERICLES⁴⁵, que inicia con la planeación del presupuesto; se enlaza con el flujo de caja y vincula las áreas administrativas de tal forma que permite un control en la aplicación del gasto, desde el momento que se genera la requisición hasta la emisión y cobro del cheque; además enlaza el programa de obras a un esquema financiero, su avance físico, la programación de pagos y su terminación.

Los criterios (como se vio en el último apartado del capítulo anterior), se enmarcan en los siguientes puntos:

- Auditoría a estados financieros.
- Sistema de Planificación de Inversiones.
- Mecanismos para la regulación del Ramo 33.
- Publicación de información de las finanzas públicas (transparencia).
- Mejoramiento de los sistemas de presupuestación.
- Fortalecimiento de la administración tributaria.
- Sistemas de contabilidad.

Este Plan de Acción y Fortalecimiento Institucional, se orienta entre otras cosas, a lograr la transparencia en el uso de los recursos en la ejecución de obras.

Para cubrir un aspecto legal de relevancia para continuar con el proceso de contratación de la línea de crédito, fue necesario que el Gobernador del Estado de

⁴⁵ El sistema permite transparentar la aplicación del gasto y mantener un nivel de respuesta social, en condiciones de mayor cobertura y oportunidad al contar con un banco de precios unitarios de mercado y enlazar el procedimiento de adquisiciones con el área jurídica en el ámbito de licitaciones y con el almacén para verificar la entrega oportuna de materiales. *Ibidem* p.9

México, presentara ante la LIV Legislatura Local un proyecto de decreto y lograr superar este requerimiento.

De esta forma, aterrizando a un plano más concreto del proyecto, la definición de las zonas materiales, equipo y maquinaria; identifico las restricciones de paso, conforme a la localización de instalaciones de la FERROVALLE, MAXIGAS, Luz y Fuerza del Centro (LyF), Teléfonos de México (TELMEX), el Organismo Operador del Agua del Municipio (OPDM), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y, la Comisión Nacional de Aguas (C.N.A.), donde PEMEX Refinación autorizó la construcción de la obra ofreciendo asesoría técnica y jurídica, así como se dejo a salvo los ductos compartidos números 97 , 98 y sus derechos de vía. Continuando las labores de limpieza y deshierbe de las zonas de trabajo.

También se trabajo en coordinación con la C.N.A., en congruencia a la Ley de Aguas, además se logró la autorización de la canalización del Río de los Remedios en conforme a lo que se estipula en materia ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La constitución de un Fideicomiso de Inversión y Administración, forma parte de las reglas para dar seguimiento a la construcción total de la obra y mostrar la transparencia de los recursos de este proyecto.

Con efecto de seguir el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, que se refiere a la afectación de las participaciones federales de los gobiernos locales, en cumplimiento al pago de las obligaciones garantizadas. Así con motivo de reforzar las garantías de pago, el gobierno de Tlalnepanltla de Baz celebró con el Gobierno del Estado de México un Contrato de Mandato Irrevocable de Dominio.

De esta manera, se convoco públicamente al concurso para dar comienzo al proceso de construcción, asignando el proyecto a 3 empresas de la participación de 64 licitantes.

Fueron tres tramos de construcción del embovedamiento los cuales se muestran a continuación:

Tramo de la Avenida Adolfo López Mateos a las Avenidas Iztacala-De los Ejidos.

Tramo de la Avenida de los Ejidos hasta el inicio del terreno FERROVALLE.

Tramo de la Avenida Reyes Heróles hasta la Calzada Vallejo.

Cabe mencionar que el tramo 2 fue prolongado 175 metros aguas arriba hacia las compuertas del vaso "Fresnos", incrementándose la longitud del tramo original.

Se formaron 2 canales rectangulares de concreto armado contiguos, con dimensiones de 4.00 metros y de 4.25 metros de ancho y 2.5 metros de altura, cubiertos por una bóveda en forma de arco cuya flecha al centro es de 1.00 metros y 1.10 metros, respectivamente. Su longitud es de 6,024 metros, de los cuáles se embovedó un total de 5,340 metros.

La obra física del embovedamiento comenzó el 27 de enero de 2002 y concluyó el 1 de junio del mismo año; esto es, en un tiempo récord de 4 meses. Este proyecto está diseñado para conducir un gasto hasta de 80 metros cúbicos y construir una vialidad sobre su cauce de carácter regional de doce carriles.

El día 10 de junio de 2002, el Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada; el Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, Lic. Arturo Montiel Rojas; el Director General de BANOBRAS, Lic. Tomás Ruiz González y el Presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, Lic. Rubén Mendoza Ayala inauguraron la obra del saneamiento y embovedamiento del Río de los Remedios.

Dentro de los logros de la construcción de la primera fase del Viaducto Río de los Remedios; el embovedamiento de su cauce, se mencionan lo siguientes:

- La obra evita los olores fétidos de las aguas negras;
- Evita la presencia permanente de fauna nociva;
- Evita la proliferación de enfermedades infecciosas;
- Disminuye la inseguridad derivada de un cauce en abandono, que venía funcionando como tiradero de residuos sólidos clandestino;
- Dignifica el nivel de vida de las comunidades colindantes;
- Mejora la imagen del entorno urbano.

También, en otro aspecto, pero igualmente logros:

Se construyeron poco más de cinco kilómetros, para embovedar el Río de los Remedios en cerca de 4 meses, conforme a los tiempos proyectados.

Se atendió una demanda que espero respuesta 30 años.

Se construyeron dos cárcamos de: Xocoyahualco II, Montserrat y Lázaro Cárdenas – Flavio Zavala;

La construcción de la subestructura del puente de vigas y obras inducidas de protección a instalaciones de PEMEX y vertedores en los vasos de Fresnos y Carretas.

El embovedamiento del Río de los Remedios es contemplado en la construcción de un proyecto más amplio que ya está denominado como Viaducto Río de los Remedios, el cuál consiste en la construcción de una vialidad que se ampliara en de una segunda a una tercera etapa de 8 a 12 carriles, con 4 cuerpos de circulación y 6 carriles por sentido.

En los apartados siguientes se describirá de forma más precisa, la autorización, la iniciativa de decreto, el decreto y además el plan de acción de fortalecimiento institucional; paso necesario que tuvo que realizar el gobierno de Tlalnepantla para

poder iniciar el proceso de contratación de la línea de crédito para la puesta en marcha del embovedamiento del Río de los Remedios.

1. La contratación de una línea de crédito.

En la Primera Sesión Extraordinaria de Cabildo, celebrada el 11 de diciembre de 2000, se tomó el acuerdo donde se autoriza al Gobierno Municipal la suscripción con BANOBRAS, de una línea de crédito.⁴⁶

De esta forma se autorizó realizar las modificaciones al punto primero de la Primera Sesión Extraordinaria de Cabildo referente a la contratación de una línea de crédito para apoyar parcialmente, entre otros, los proyectos de embovedamiento del Río de los Remedios y la construcción de una vialidad sobre su cauce, en los términos y condiciones que describen lo siguiente:

También se autorizó al Gobierno Municipal para que celebre los actos jurídicos necesarios para la obtención de financiamiento hasta por la cantidad de \$ 274'700,000 (doscientos setenta y cuatro millones setecientos mil pesos) que incluye los accesorios financieros, mediante la contratación de dos créditos. Crédito A, con BANOBRAS hasta por la cantidad de \$178'800,000 (ciento setenta y ocho millones ochocientos mil pesos) dentro del Programa de Fortalecimiento Financiero a Estados y Municipios (FORTEM) y crédito B, con BANOBRAS u otras instituciones financieras que ofrezcan al municipio las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes hasta por la cantidad de \$95'900,000 (noventa y cinco millones novecientos mil pesos).

⁴⁶ Por requerimientos derivados de la negociación para la contratación del crédito, el acuerdo fue modificado en la Vigésimo Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, del 6 de abril del año 2001 y en la Trigésimo Tercera Sesión Ordinaria de Cabildo, de fecha 2 de julio del mismo año. Las modificaciones se derivaron de los grupos interinstitucionales que analizaron la vertiente jurídica, financiera y administrativa de la contratación del financiamiento y fueron del conocimiento y aprobación de Síndicos y Regidores. En los trabajos participaron funcionarios del Gobierno Estatal, de la Delegación de BANOBRAS y de sus oficinas centrales, así como del Gobierno Municipal.

Las características del financiamiento⁴⁷ son las siguientes: el plazo máximo de crédito A será hasta de 276 meses contados a partir de la fecha de la primera disposición de crédito, sin que exceda del 25 de octubre del 2024, incluidos en este plazo hasta 18 meses para su inversión, hasta 24 meses de gracia de capital y hasta 234 meses para la amortización de su capital. La tasa de interés será integrada por un 50% de tasa nominal con base en Cetes⁴⁸ a 364 días y el restante 50% en tasa real en UDIBONOS⁴⁹. La amortización del crédito A, se efectuará mediante pagos mensuales iguales y consecutivos de capital y sus respectivos intereses. El plazo máximo del crédito B será igual al crédito A. La tasa de interés y la forma de amortización más conveniente la determinarán entre el municipio y la institución financiera acreditante.

Las cantidades que disponga el municipio en el ejercicio del crédito A y crédito B, causarán los intereses normales y moratorios que se pacten en los contratos de apertura de crédito de acuerdo con la normatividad aprobada por la o las instituciones financieras en la fecha en que deba cumplirse con la obligación de pago. Estas tasas de interés serán revisables y ajustables en los términos que se precise en los contratos de apertura de crédito que al efecto se celebren.

Como fuente de pago de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la contratación del crédito A y del crédito B, el Gobierno Municipal afectará las partidas presupuestales que al efecto se establezcan en su presupuesto anual de egresos, o cualquier otro ingreso que pueda disponer el mismo, sin perjuicio de la atención de otras obligaciones a su cargo.

⁴⁷ El financiamiento, será destinado para apoyar parcialmente los programas de inversión de los ejercicios 2001, 2002 y 2003 lo que posibilitará llevar a cabo una planeación multianual para ejecutar proyectos de este tipo, en los que se encuentran entre otros, el proyecto de embovedamiento del Río de los Remedios y la construcción de una vialidad sobre su cauce. El Gobierno Municipal acepta cubrir, con recursos de su hacienda las cantidades que en su caso resulten faltantes para realizar en su totalidad las obras y/o adquisiciones proyectadas.

⁴⁸ Certificados de la Tesorería.

⁴⁹ Unidades de inversión en Bonos.

Se autorizó al Gobierno Municipal para que en garantía de las obligaciones a su cargo derivadas del crédito A afecte en favor de BANOBRAS las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, sin perjuicio de afectaciones anteriores. Igualmente, se autorizó al Gobierno Municipal para que en garantía de las obligaciones a su cargo, derivadas del crédito B afecte en favor de BANOBRAS o la institución financiera acreditante que haya determinado el municipio, las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan sin perjuicio de afectaciones anteriores. La garantía de éstos dos créditos quedará inscrita en el Registro de Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México y en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se autorizó al Gobierno Municipal para que celebre con el Gobierno del Estado de México, o con la institución financiera más conveniente, un Contrato de Mandato Especial Irrevocable para Actos de Dominio para que le encomiende pagar en su nombre y por su cuenta las obligaciones vencidas no pagadas, contraídas por el Gobierno Municipal con BANOBRAS en el Contrato de Apertura de Crédito que por la cantidad de \$178'800,000 (ciento setenta y ocho millones ochocientos mil pesos), celebren ambas partes por el crédito A; y con BANOBRAS o alguna otra institución financiera por el Contrato de Apertura de Crédito que por la cantidad de \$95'900,000 (noventa y cinco millones novecientos mil pesos) celebren ambas partes por el crédito B.

Debido a que el fondeo de recursos del crédito A proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la adjudicación de contratos de obra y/o servicios relativos a obra pública o adquisición de bienes e insumos, para la inversión del crédito A se sujetará a la normatividad aplicable establecida en el contrato de apertura del crédito respectivo.

Se autorizó al Gobierno Municipal para que pacte con BANOBRAS las bases, condiciones y modalidades que se estimen necesarias o pertinentes respecto del crédito A, y para que concurra a la firma del Contrato de Apertura de Crédito, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados; y pacte con BANOBRAS o alguna otra institución financiera, las bases, condiciones y modalidades que se estimen necesarias o pertinentes respecto del crédito B y concurra a la firma del Contrato de Apertura de Crédito, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados.

2. Iniciativa y decreto que autoriza la contratación de financiamiento al gobierno municipal.

En ejercicio de las facultades que confieren al gobernador de la Entidad Lic. Arturo Montiel Rojas los artículos 51 fracción I y 77 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se sometió el día 24 de julio de 2001 a la consideración de la LIV H. Legislatura, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 259 fracción II inciso A; 260, 261, 262 y 264 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se autorizó al Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, a contratar financiamientos hasta por la cantidad de \$274'700,000 (doscientos setenta y cuatro millones, setecientos mil pesos) que incluye accesorios financieros, para apoyar los programas de inversión municipal correspondientes a los ejercicios 2001, 2002 y 2003, para desarrollar, entre otros, los proyectos de embovedamiento del Río de los Remedios en su paso por el municipio de Tlalnepantla de Baz, México, y la construcción de una vialidad sobre su cauce.

Los motivos que llevó al gobernador del Estado de México fueron⁵⁰:

⁵⁰ Fuente: Memoria de una Experiencia de Gobierno. Fideicomiso para el Embovedamiento del Río de los Remedios, Gobierno Municipal de Tlalnepantla, 2002 p. 57

"La dinámica poblacional, económica, productiva y comercial de la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán- Texcoco obliga a los municipios conurbados a instrumentar e implementar políticas públicas para fomentar un desarrollo armónico y la protección del medio ambiente.

El esfuerzo de las administraciones municipales se ha centrado en la modernización de su infraestructura urbana para responder a los retos y necesidades actuales y futuras.

La contratación de financiamiento permite contar con mayores recursos para destinarse a proyectos de obra que consoliden el desarrollo del Municipio, dar continuidad a los programas de gobierno y mantener un ritmo de crecimiento adecuado de inversión pública con criterios de calidad, rentabilidad, equidad y eficiencia.

El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz ha establecido un proceso de planeación para establecer programas prioritarios de inversión municipal de alto impacto social, que fomenten la inversión de los sectores productivos en beneficio de la actividad económica.

La construcción del embovedamiento del Río de los Remedios es un proyecto prioritario de alto impacto social que, conjuntamente con la construcción de una vialidad sobre su cauce, permitirán fortalecer y garantizar el desarrollo de la actividad económica en el Municipio.

El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, en sesión de cabildo de fecha 2 de julio de 2001, autorizó realizar los trámites tendientes a obtener financiamiento hasta por la cantidad de \$274'700,000 (doscientos setenta y cuatro millones, setecientos mil pesos)".

De esta forma se quedó que el financiamiento se obtendrá mediante la contratación de dos créditos que se explicaron en el subtema anterior.

3. Plan de acción de fortalecimiento institucional

Con la finalidad de fortalecer la administración municipal de Tlalnepantla de Baz, y con ello garantizar la adecuada utilización de sus recursos, en agosto del año 2000, se inició la revisión de los procedimientos y alcances administrativos del Gobierno Municipal para cumplir con las disposiciones del Programa FORTEM. De esta forma, BANOBRAS trabajó coordinadamente con funcionarios municipales para sacar adelante cada uno de los criterios de medición de la calidad de la gestión financiera del gobierno municipal y, en función de ello, lograr la liberación de los recursos de la línea de crédito contratada.

De este trabajo derivó un Plan de Acción⁵¹ con metas y compromisos, que fue estructurado a partir de 7 criterios de la gestión financiera y administrativa del municipio.

La aplicación del Plan de Acción se orienta a:⁵²

"Cubrir los requerimientos mínimos que se definen en el Programa FORTEM para el fortalecimiento administrativo y financiero del municipio;

Establecer las bases para la implementación de un sistema integral de administración financiera, que reúna la información generada en los procesos de planeación, programación, presupuestación y contabilidad;

⁵¹ El cumplimiento del Plan de Acción promueve la mejora de la calidad administrativa y financiera bajo un enfoque integral, donde el desarrollo de cada una de las acciones que se establecen, incidan en la gestión gubernamental. Dicho Plan Acción es importante su realización ya que en la medida de su cumplimiento se transparentará la aplicación de los recursos para la realización de dicho embovedamiento.

⁵² Fuente: Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional, Gobierno de Tlalnepantla, Estado de México.

Incentivar la operación de sistemas integrales de información municipal, para elevar su capacidad de respuesta;

Implementar procesos administrativos que generen mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros;

Hacer transparente el uso de los recursos en la ejecución de obras; y,

Fortalecer las finanzas municipales.”

Con la finalidad de estar en condiciones de acceder a los recursos del FORTEM, en el Plan de Acción se establece el cumplimiento de lo siguientes criterios⁵³:

Criterio I. Auditoría a Estados Financieros

Concretar la celebración del contrato con firmas calificadoras al menos por dos periodos anuales consecutivos adicionales, contados a partir de la firma de contrato de crédito entre BANOBRAS y el municipio.

Criterio II. Sistema de Planificación de Inversiones

Existencia de un sistema de planificación de inversiones que incluya los siguientes procedimientos:

Técnicos.- Sistema multisectorial y plurianual de selección de obras basado en el Plan de Desarrollo que priorice las inversiones.

El sistema multisectorial y plurianual de obras consiste en el conjunto de procedimientos que llevan a cabo la identificación, priorización y selección de obras susceptibles de ejecutarse con base en un análisis costo-beneficio

⁵³ Ibidem, p 2

en las áreas que realizan inversiones en obra pública. Este procedimiento señala como elaborar el Programa de Inversiones Multisectorial y Plurianual, tomando como base el Plan de Desarrollo del Gobierno Municipal, donde se incluye la descripción de obras en el ejercicio anual y, al menos, los dos años siguientes, dividido por sectores, ubicación de las obras, costo, fuente de financiamiento y población beneficiada.

Financieros.- Procedimiento para formular los planes de financiamiento, este indica que cada proyecto individual, que forme parte del Plan, debe considerar los costos de inversión, operación y mantenimiento; asimismo, indicar la fuente de financiamiento.

Medio Ambiente.- Se requiere que exista una oficina ambiental responsable para la definición y revisión de los estudios ambientales antes de someterlos a una instancia reguladora.

Contratación.- Se requiere el cumplimiento de la Ley Estatal de Adquisiciones y Obra Pública y la publicación trimestral de la lista de contratos otorgados en el medio masivo que se estime conveniente.

Dentro del Sistema de Planificación de Inversiones, las áreas de oportunidad se refieren a 5 aspectos básicos para la mejora del proceso:

- Fortalecimiento del proceso de selección y priorización de inversiones a partir de la aplicación de metodologías de evaluación financiera y socioeconómica;
- Formalización de criterios para la selección de fuentes de financiamiento y presupuestación de costos de operación y mantenimiento de manera multianual;

- Creación de un banco de proyectos para apoyar la selección de obras y/o servicios con mayor impacto socioeconómico;
- Vinculación entre los procesos de planeación, programación, presupuestación, tesorería, contabilidad; y,
- Mecanismos que demuestren la eficiencia y transparencia en la contratación de obra.
- Para lograr las mejoras anteriores, se proponen las siguientes acciones:
- Instituir la utilización de criterios de beneficio-costos en la selección y priorización de la cartera multianual de proyectos.

La elección de la modalidad de evaluación podría regirse por criterios como:

..
 Evaluación socioeconómica: cuando el proyecto supere el monto determinado por la propia administración municipal. La aplicación del criterio se refiere a cada obra como proyecto integral, sin considerar la posibilidad de su fraccionamiento.

Cuando se trate de obras menores que en conjunto no superen el techo presupuestal asignado de la dependencia ejecutora, se establecerán los criterios cuantitativos para su selección y priorización en función del tipo de proyecto.

Es conveniente que, para este criterio, se defina o modifique la normatividad correspondiente para la presentación de diversos estudios, como la evaluación financiera a partir de procedimientos especializados y el estudio de impacto ecológico de acuerdo al tipo de proyecto. En su caso, podrán definirse lineamientos alternos para la gestión de proyectos que permitan consolidar estas acciones en el corto plazo.

Para asegurar el cumplimiento de las acciones anteriores, el Gobierno Municipal:

Designará una unidad administrativa especializada en los tipos de evaluación señalados; y debe,

Incorporar el resultado de la evaluación en la normatividad respectiva como criterio para la selección, jerarquización y programación multianual de la obra pública. El resultado esperado se reflejará en la existencia de un sistema de inversiones que permita la formulación de un programa multisectorial y multianual, al menos, para los tres próximos periodos anuales.

Además, se espera que la aplicación de los criterios de evaluación permita:

Seleccionar los mejores proyectos y mezclas de recursos de acuerdo a la rentabilidad de cada proyecto;

Optimizar la inversión de acuerdo a los beneficios esperados;

Estimar el momento más oportuno para iniciar una obra; y,

Rechazar proyectos que no generen beneficios adicionales al municipio.

La utilización de criterios de rentabilidad, en la formulación de un programa multianual de inversiones, será conveniente para apoyar el proceso de toma de decisiones en la priorización de la obra pública.

2. Diseño e institucionalización de criterios para la selección de fuentes de financiamiento y presupuestación multianual de los proyectos.

Para la definición de criterios de financiamiento se establecen esquemas de financiamiento para la obra pública considerando variables como: tipo de obra o proyecto, maduración del proyecto y disponibilidad de recursos por las diversas fuentes de ingresos del municipio.

La definición de criterios de financiamiento, permite:

Formalizar los criterios que actualmente utiliza la administración municipal para la definición de mezcla de recursos;

Seleccionar obras y/o proyectos atendiendo niveles de rentabilidad económica y social;

Potenciar la inversión local al seleccionar los proyectos con base en los beneficios que podrá generar; y,

Apoyar la programación multianual, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Por lo que se refiere a los costos de operación y mantenimiento, el Gobierno Municipal debe asegurar su incorporación en los presupuestos de egresos en un horizonte multianual acorde al tipo de cada proyecto.

3. Implementación de un Banco Municipal de Proyectos Automatizado.

Esta acción se orienta a:

Crear una cartera de proyectos que apoye los procesos de selección y priorización de obra;

Constituir un factor relevante para la formulación de un programa multianual de inversiones; y,

Apoyar la presupuestación del Gobierno Municipal.

4. Publicar en medios electrónicos, como Internet o Compranet, la información relacionada con la lista de contratos otorgados durante los últimos 12 meses.

Esta acción requiere de mecanismos que permitan el registro y administración presupuestal y contable de los proyectos, en el momento que se realiza el gasto, con lo que fortalecerá el sistema de planeación a efecto de vincular estas actividades con el proceso presupuestal, tesorería y contabilidad. Se recomienda el diseño y puesta en marcha de un sistema automatizado.

Criterio III. Difusión de las Finanzas (transparencia)

Publicar semestralmente, en el medio que el Acreditado elija, información sobre el perfil de la deuda (monto original, saldo insoluto, fecha de contratación, tasa de interés, plazo del crédito).

Criterio IV. Regulación del Ramo 33

El Gobierno Municipal debe operar procedimientos para hacer cumplir el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal o la disposición equivalente.

Criterio V. Presupuestación

Las acciones a desarrollar en este criterio buscan que el municipio cuente con un sistema de presupuestación por programa, por área administrativa y que sea compatible con el sistema de contabilidad. Así, debe desarrollar el proceso de control presupuestal por programa, unidad, capítulo y objeto del gasto, con el fin

de vincular los procesos de planeación, programación, presupuestación y de contar con un eficiente control de los recursos municipales.

Criterio VI. Administración Tributaria

Abatir el rezago en la cobranza. La meta del incremento de los ingresos tributarios se determinará a partir de un potencial recaudatorio y del entorno político, económico y social.

Criterio VII. Sistema de Contabilidad

Las acciones a realizar en este criterio, se orientarán al diseño e implementación de un sistema integral de administración financiera, con la siguientes características:

Incorporar criterios contables propuestos por el Gobierno Federal para la modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental, utilizando los mismos códigos y número de dígitos a efecto de homologar los sistemas; e,

Implementar un Sistema Integral de Administración Financiera que integre los procesos de planeación, programación, presupuestación y contabilidad.

Además, con el fin de dar seguimiento oportuno a los recursos del Programa FORTEM, se tiene que incorporar en el catálogo de cuentas, un capítulo específico que permita identificar el ingreso y los gastos ejercidos con recursos del FORTEM.

El capítulo contable permitirá identificar la información vinculada con el uso de los recursos FORTEM en otros registros y auxiliares contables y la emisión de reportes a detalle.

Asimismo, se tienen que establecer las acciones específicas que permitan el resguardo y la consulta del soporte documental de los movimientos registrados en estas cuentas.

Esta acción será cubierta antes de la primera inversión del Programa de Obra, Adquisiciones y Servicios a financiarse con recursos del FORTEM.

Seguimiento y evaluación ex-post

Los objetivos del seguimiento y la evaluación ex-post son:

Verificar el avance obtenido en las estrategias planteadas para el cumplimiento de los criterios del FORTEM;

Dar seguimiento a las acciones con el fin de detectar posibles desviaciones al curso original planteado en las acciones y calendario de actividades para realizar las correcciones necesarias de manera oportuna;

Analizar la bondad y el impacto de las medidas adoptadas corrigiendo, en su caso, aquellas acciones que denoten menor relevancia para el proyecto; y,

Cuantificar los beneficios obtenidos en cada momento de evaluación, a fin de detectar imprecisiones en la aplicación de las acciones y establecer medidas correctivas o alternativas que permitan obtener los beneficios estimados para el financiamiento del proyecto".

CAPITULO 3 LA CALIFICACIÓN CREDITICIA AL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

La metodología de análisis según Standard and Poor's se centra en diferentes factores tanto económicos como administrativos del sistema, el desempeño y flexibilidad presupuestarios y la posición financiera de la entidad, dichas características crediticias se evalúan en forma conjunta, no aisladamente una de la otra.

1. Metodología de análisis para calificar a gobiernos municipales.

Factores Soberanos.

En el caso de la calificación que emana de los factores soberanos de un país por lo general representa la calificación máxima que puede obtener un gobierno tanto en moneda local como en moneda extranjera.

Debido a la amplia gama de poderes y recursos del gobierno central que hacen que su calidad crediticia sea superior a la de cualquier gobierno sub-soberano es la razón de ésta política⁵⁴.

De ésta manera la calidad crediticia de los gobiernos soberanos está condicionada por el entorno macroeconómico general del país, tal como la tasa de inflación vigente y otras características de las políticas monetarias y fiscal que están incorporadas en las calificaciones soberanas.

⁵⁴ Por ejemplo, el gobierno central tiene derecho prioritario sobre las reservas de divisas del país para el servicio de sus obligaciones de deuda externa. También tiene el poder de exigir impuestos e imprimir moneda nacional. Asimismo, específicamente en lo referente a las municipalidades, el gobierno soberano puede adjudicarse la autonomía de estas entidades fijando los términos de transferencias intergubernamentales de los ingresos y de los gastos, administrando por mandato el gasto y controlando la autorización de emisión de deuda.

Economía.

Uno de los determinantes más importantes en la calificación que se emite tiene que ver con la estructura de la economía de una región o localidad, su crecimiento y diversidad. En la mayoría de los casos, la prosperidad fiscal está muy ligada a la prosperidad económica.

Demografía.

En lo que respecta al tamaño absoluto, la densidad, la tasa de crecimiento y la distribución por edad de la población se evalúan en virtud de su capacidad para influir en el crecimiento de los ingresos y la demanda de servicios públicos en el futuro.

Una población decreciente o que aumenta rápidamente probablemente restringirá las finanzas del gobierno, al disminuir los ingresos o acelerar dramáticamente la demanda de servicios. Sin embargo un aspecto positivo sería, un alto crecimiento de la población resultante de la inmigración significativa de población en edad de trabajar y especialmente de trabajadores especializados.⁵⁵

Lo que se puede observar concretamente en las características demográficas son: las cifras históricas y proyectadas del tamaño, densidad, tasa de crecimiento y distribución por edad de la población.

El tamaño de la población no es en sí una consideración, pero en algunos casos podría ser una medida de la diversidad económica.

⁵⁵ Un factor importante de la demografía es el tamaño de la población dependiente, es decir, el segmento de población de menos de 15 años de edad o más de 65 años de edad. Estos grupos son los que demandan la

Estructura económica.

Los factores que se consideran en la estructura económica van de acuerdo a las características de la fuerza laboral, la composición del empleo y los niveles de ingresos. Los mejores indicadores históricos de la estabilidad de una base económica son las variaciones que a mediano plazo se han producido en el crecimiento del empleo, el ingreso y gasto personal, y el nivel de desempleo.

Uno de los objetivos del análisis es el de evaluar si el empleo está concentrado en pocos sectores (por ejemplo, minería, banca, industria textil, etc.) o en compañías individuales y, de ser así, evaluar la situación y perspectivas de estos sectores y compañías⁵⁶.

Cobran relevancia entonces las medidas de crecimiento y prosperidad de la economía local, incluyendo tendencias del empleo, desempleo, ventas al por menor, inversiones (construcción, gasto, permisos de construcción, viviendas iniciadas, etc.), producción manufacturera, quiebras, puesta en marcha de nuevos negocios, y precios locales (por ejemplo, precios de bienes raíces y al consumidor).

El nivel y tendencias del ingreso per capita o por grupo familiar.

La prosperidad económica es muy considerada ya que mientras más grande es el nivel de ingreso per capita y la riqueza, mayor es la flexibilidad que tiene un gobierno para recaudar impuestos o restringir los servicios.⁵⁷

mayor parte de los servicios proporcionados por las autoridades locales, tales como educación y salud, y son los segmentos que menos contribuyen a los ingresos.

⁵⁶ La dependencia de pocos segmentos de empleo y producción primarios implica una mayor vulnerabilidad los ciclos de los negocios y/o de los commodities y a la posición competitiva de ese sector. Los principales empleadores y contribuyentes son evaluados en relación al sector industrial al que pertenecen, a las inversiones recientes y esperadas y al estado de sus plantas productivas.

⁵⁷ Standard and Poor's mide esta flexibilidad examinando los niveles de ingresos per capita y del PIB. En la medida en que sea posible, se estima la contribución no registrada de la economía informal a los ingresos locales.

Por último es importante la distribución de los ingresos ya que un sesgo amplio puede crear presiones sociales y de gasto, las cuales permanecen ocultas si sólo se examinan las cifras promedio.

Perspectivas de crecimiento.

La evaluación de perspectivas de una economía Standard and Poor's la basa en las tendencias recientes en el empleo, la producción y la inversión, ajustándolas en base a cualquier cambio estructural o político reciente, poniendo más esfuerzos a la atención de las tendencias estructurales a largo plazo y sus aplicaciones para el crecimiento futuro, y no en los progresos relacionados únicamente con la rentabilidad de los ciclos económicos⁵⁸.

Las proyecciones de los principales indicadores económicos.

A partir del contexto en el perfil demográfico y la estructura económica del área se ubican las tendencias de crecimiento. La posición competitiva de las industrias locales es una consideración importante, al igual que su ubicación⁵⁹.

Por ello es necesario observar las necesidades de infraestructura transporte, escuelas, hospitales, vivienda y servicios públicos básicos (por ejemplo, agua, alcantarillado, electricidad y gas).

Las estructura de la economía local en términos de producción y empleo por sector económico (por ejemplo, agua, alcantarillado, electricidad y gas) es punto importante para el análisis.

⁵⁸ El modelo óptimo es aquél en que el crecimiento real del ingreso per cápita o del PIB es de 2% a 4% anual, o para los países menos desarrollados, de 5% a 6% anual.

⁵⁹ Por ejemplo, la existencia de un puerto moderno y la proximidad a los principales mercados, etc.), la dotación de recursos (minerales, energía y una fuerza laboral especializada, etc.) y la existencia de infraestructura adecuada.

Así, también la lista de los principales empleadores, incluyendo 10 de los mayores empleadores no gubernamentales. Información sobre niveles de empleo, y tendencias de los planes de inversión.

Estructura del sistema y administración.

Estructura intergubernamental.

Las transferencias intergubernamentales representan una fuente de ingresos y/o responsabilidad de servicio.

Por ejemplo: las responsabilidades de servicio de la región, distinguiendo entre las obligatorias y las discrecionales.

Entra al mismo tiempo en el análisis la facultad para endeudarse y propósitos de tal endeudamiento.

..

"Las transferencias se evalúan en función de su tamaño, de la posibilidad de predecirse y de la flexibilidad con que pueden ajustarse a circunstancias cambiantes"⁶⁰.

Entender las transferencias hacia y desde otros niveles de gobierno, incluyendo el método para determinarlos y modificarlos.

Standard and Poor's examina la composición de las transferencias de ingresos distinguiendo entre asignaciones generales de participación en los ingresos, subsidios específicos y pagos de nivelación.

La nivelación fiscal es tal vez el programa de transferencia más importante desde la perspectiva de las calificaciones. Los planes de nivelación⁶¹ están orientados a

garantizar que las subdivisiones políticas puedan proporcionar niveles de servicios públicos razonablemente comparables con esfuerzos fiscales similares.

La evaluación incorpora cualquier mecanismo explícito de asistencia a los gobiernos que enfrentan dificultades financieras y la evidencia histórica de dicho apoyo.

Balance de ingresos y gastos.

Aquí se analiza la estructura del gobierno local o regional para determinar la capacidad de movilizar ingresos.

Una muy importante área de interés para el trabajo expuesto, es la facultad para obtener financiamiento. Algunos gobiernos subsoberanos deben recibir la aprobación del gobierno central para realizar emisiones de deuda, especialmente para obtener préstamos externos. De igual manera, algunas leyes locales exigen la aprobación de los votantes para la emisión de instrumento de deuda⁶².

De esta manera es indispensable observar la autoridad fiscal de la región, incluyendo tipos de impuestos y si éstos son compartidos con otros niveles de gobierno.

⁶⁰ En los mercados emergentes, estas disposiciones frecuentemente son nuevas y por lo tanto están sujetas a cambios, haciendo que el entorno operativo sea más difícil de predecir.

⁶¹ Este tipo de programas elevan el perfil crediticio de los beneficiarios –las regiones en desventaja económica-. Si el sistema de nivelaciones se adapta rápidamente a los acontecimientos cambiantes, este tipo de sistema es positivo, incluso para aquellos contribuyentes netos, en el sentido que proporcionan una red de seguridad de importancia variable en tiempos difíciles.

Sistemas y políticas de administración.

La estructura, los sistemas y los controles de la administración son indicadores útiles de la estabilidad financiera futura y de la no dependencia es un número reducido de administradores clave.

Las normas institucionalizadas que rigen la emisión de deuda y exigen por mandato un presupuesto equilibrado, constituyen puntos fuertes⁶³.

En otras palabras, limitaciones legales, si las hay, y procedimientos para emitir deuda, aumentar impuestos, aprobar presupuestos y hacer préstamos e inversiones.

El control del gasto se mide mediante una comparación a mediano plazo del crecimiento del gasto en relación a la expansión económica.

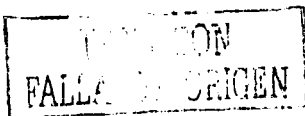
Hacer la revisión de los sistemas de proyección y control de presupuesto, incluyendo controles de gasto, procedimientos de recolección de ingresos y sistema de administración de efectivo.

También se considera la oportunidad y el alcance de las prácticas de presentación de informes financieros, los documentos de planeación, los informes fiscales semestrales y flujos de efectivo⁶⁴.

Revisar las relaciones laborales, incluyendo tasas de rotación, proceso de acuerdos salariales, estado de los contratos principales, e historia de las disputas laborales y;

⁶³ Sin embargo, en caso de no existir tales requisitos legales, se evalúan las políticas, así como su cumplimiento por parte de la administración. La actitud de un gobierno en cuanto a mantener balances operativos se analiza en función del desempeño pasado.

⁶⁴ Standard and Poor's no hace una auditoría, sino que cuenta con que los emisores proporcionen informes financieros adecuados y oportunos, de preferencia preparados por un contador independiente, de conformidad con las normas contables del gobierno generalmente aceptadas en el país.



La división de la responsabilidad entre funcionarios electos y empleados públicos permanentes.

Flexibilidad y desempeño fiscales.

Analizar este apartado implica revisar las tendencias de crecimiento básicas y relativas de los ingresos y gastos, la flexibilidad para ajustar los ingresos y gastos, y el nivel de desequilibrios presupuestarios experimentados durante un período de cinco años.

Fuentes de ingresos y flexibilidad.

En la estructura de ingresos se centra en las fuentes, principales, la variación de su importancia en el tiempo y su adecuación en relación a la base económica.

El primer paso es distinguir entre los ingresos provenientes de fuentes propias y los percibidos por concepto de transferencias. Los ingresos de fuentes propias se examinan muy de cerca, debido a que representan los recursos sobre los que la municipalidad tiene un control más directo⁶⁵.

Tener la media de la carga fiscal local, sus tendencias en el tiempo, y comparaciones con las autoridades locales vecinas.

Una evaluación pone énfasis en las cargas fiscales⁶⁶ totales y comparativas y la proporción de los ingresos bajo el control de la municipalidad.

⁶⁵ Los movimientos históricos de estos ingresos se analizan en el contexto de las tendencias de la actividad económica.

⁶⁶ La estimación de la carga fiscal involucra una comparación de los niveles de impuestos y tarifas en relación a otras jurisdicciones similares en el país; éste contraste se refuerza al comparar los ingresos de fuentes propias per capita o como un porcentaje del ingreso o la producción.

La importancia de los límites legales al momento de obtener los ingresos se evalúa determinando la proporción de ingresos provenientes de fuentes propias. Una mayor participación del ingreso de fuentes propias sugiere una mayor flexibilidad de los ingresos.

Se observa la composición y tendencias de los ingresos, desglose por tipo de sumas percibidas mediante transferencia, impuestos sobre fuentes propias por tipo, cargos y tarifas al usuario y ganancias por concepto de intereses y dividendos.

Tendencias y flexibilidad del gasto.

En este apartado se hace análisis en la composición y tendencias del gasto, incluyendo un desglose entre gasto de capital y gasto corriente. Asimismo, la composición del gasto por categoría funcional (por ejemplo, educación, salud, etc.) y por categoría económica (por ejemplo, salarios, intereses, etc.

El gasto discrecional se define como el capital no esencial y los gastos corrientes. En general, hay mayor margen para diferir o descontinuar gastos de capital, al menos en el corto plazo, de manera que un mayor porcentaje de los gastos de capital generados internamente usualmente implica un mayor grado de discreción⁶⁷.

Al hablar del aspecto operativo, el servicio de deuda y los costos de personal se consideran no discrecionales, y el crecimiento que se vincula al presupuesto se monitorea minuciosamente⁶⁸.

⁶⁷ Para medir esta flexibilidad, Standard and Poor's estima el nivel mínimo de gastos de capital que se necesita para mantener la infraestructura existente y completar nuevos proyectos de naturaleza esencial y urgente; suponiendo niveles de deuda sostenibles, los costos de capital pueden ser elementos legítimos para el financiamiento de bonos.

⁶⁸ En consecuencia, las relaciones laborales son críticas y el proceso de acuerdos salariales se revisa, la oportunidad y los resultados, así como la importancia de las disputas laborales.

Por último, cuando los estándares de servicio son fijados por un gobierno de nivel superior, la municipalidad tiene inherentemente menor control sobre su presupuesto⁶⁹.

Análisis de las variaciones del presupuesto en años recientes. Comparación de las proyecciones presupuestarias iniciales con los resultados finales, destacando las principales fuentes de la variación, si las hay.

También las tendencias recientes y proyectadas en el equilibrio de las operaciones actuales.

Dentro del análisis se examina la definición de ingresos y gastos operacionales para determinar el grado de conservadurismo⁷⁰.

Y en última instancia el presupuesto y proyecciones del capital, incluyendo la composición y detalles sobre los principales programas y proyectos de inversión. Financiamiento del gasto de capital.

Posición y políticas financieras.

Liquidez.

Standard and Poor's dentro de la información requerida, se incluye una reseña de las prácticas contables y su impacto en los estados presupuestarios y financieros.

⁶⁹ La voluntad política para limitar o recortar gastos se discierne mediante un análisis del desempeño histórico. La evolución en los niveles de empleados y salarios es una medida útil de la capacidad para controlar el gasto, especialmente cuando se compara con tendencias regionales o nacionales. Al igual que en el caso de los ingresos, la vulnerabilidad de los gastos de operación a los ciclos económicos se evalúa comparando la variación de la tasa de crecimiento del gasto durante un ciclo económico con la variabilidad del crecimiento del ingreso personal o producción económica.

⁷⁰ Por ejemplo, una contabilidad conservadora de los gastos incluirá como gastos lo necesario para el mantenimiento del capital y los subsidios al sector privado, aún cuando dichas transferencias fuesen propósitos de inversión.

Se hace el análisis de las políticas de liquidez y del sistema de administración de efectivo.

Lo que se examina se aplica a cualquier deuda pendiente a corto plazo o de tasa variable o bonos con vencimientos a plazo.

También son importantes para el análisis las reservas promedio y mínimas y los saldos de efectivo en relación a los gastos totales y al servicio de la deuda.

La confianza puesta en el nivel de las reservas debe reflejar la prudencia de las normas prácticas de inversión, en relación a los riesgos crediticios y del mercado.

Es necesario reunir los requisitos históricos y proyectados de financiamiento bruto y neto, incluyendo la obtención de préstamos para terceros.

Volumen de Endeudamiento.

La deuda de empresas propiedad de la autoridad local o respaldadas por ésta.

La deuda sobrepuesta de otros organismos gubernamentales que comparten la misma base fiscal

El análisis de la administración de la deuda se concentra en la estructura y la composición de la deuda respaldada por impuestos, incluyendo su vencimiento, denominación y sensibilidad a las tasas de interés.

Pasivos fuera del balance general

Una parte especialmente compleja del análisis se centra en los pasivos fuera del balance general, que se definen como la deuda total del sector público, incluyendo todas las empresas del sector público (esto es, bancos, servicios públicos,

compañías habitacionales, etc.), pasivos de pensiones no financiados, y otras obligaciones contingentes relativas a los ingresos presupuestarios.

Se observa la evaluación de pasivos contingentes significativos, especialmente aquellos relacionados con los fondos de pensiones de los empleados."

La prosperidad de las empresas públicas se evalúa sobre la base de su rentabilidad individual, ajustada por cualquier subsidio y la necesidad histórica de inyecciones de capital. La calidad crediticia de estas entidades determina la probabilidad y la magnitud de cualquier potencial intervención gubernamental.

De esta manera sería el desempeño financiero e inversiones proyectadas y planes de financiamiento de empresas propiedad de la autoridad local.

Como se explicó para determinar el grado del deudor en la obtención de un financiamiento se analizan cinco grandes áreas: relaciones intergubernamentales, sistemas administrativos, estructura económica y perspectivas de crecimiento, desempeño presupuestario y flexibilidad fiscal, y posición y políticas financieras. De los cuales existen requerimientos básicos de información relacionadas a las áreas antes mencionadas.

2. Análisis de auditoría al municipio de Tlalnepantla del año 2000 y 2001.

En la auditoría de agosto de 2000 y septiembre de 2001 Standard and Poor's elaboró un análisis detallado sobre el Municipio de Tlalnepantla de Baz, siendo las primeras auditorías independientes, que se llevaron a cabo, respectivamente se hace muestra de dichas auditorías a partir de la información requerida para elaborar la calificación crediticia que se mencionó en el subtema anterior. También es necesario decir que otra auditoría independiente llevada a cabo por primera ocasión en diciembre de 2000 por parte de la calificadora crediticia Moody's, la cual bajo criterios similares a los de la primera calificadora llegó a determinar el

criterio de posición crediticia del Municipio de Tlalnepantla de Baz a partir de su escala de calificación a nivel nacional y global.

En los datos que se muestran a continuación se hace referencia a los puntos más significativos que se analizan para determinar las fortalezas y factores que contrarrestan dicha calificación:

Estructura económica e indicadores demográficos.

Indicadores demográficos:

El municipio de Tlalnepantla se encuentra ubicado en el Estado de México, entidad que colinda con el Distrito Federal (Ciudad de México). La economía de Tlalnepantla se ve beneficiada por su ubicación dentro de la (Zona Metropolitana de la Ciudad de México) ZMCM, que genera aproximadamente una tercera parte del PIB del país. Con una población total de 720,755 habitantes⁷¹, Tlalnepantla es el cuarto municipio con mayor número de habitantes en el Estado de México y un importante centro industrial regional.

Existen un grupo de empresas sólido y diversificado que fabrican productos tales como acero, vidrio, equipo de telecomunicaciones y equipo de cómputo. La gran inversión en la economía municipal provee una base importante para el impuesto predial; este impuesto genera un nivel importante de ingresos propios que permiten que el municipio efectúe significativos gastos de capital.

El crecimiento industrial de Tlalnepantla atrajo a un gran número de inmigrantes, particularmente entre 1950 y 1970, cuando el municipio experimentó índices anuales de crecimiento de la población de casi 9%. En 1990, sólo 44% del total de la población era originaria de Tlalnepantla.

Sin embargo, conforme el espacio desarrollable del municipio se vio limitado y emergieron centros industriales alternativos tanto en el Estado de México como en todo el país, se redujo el crecimiento de la población de Tlalnepantla.

Las tasas de crecimiento poblacional se ubicaron aproximadamente en 1.57%, lo cual es cercano al promedio nacional y por debajo del 3.4 del estado según datos de la auditoría de agosto de 2000.

Para septiembre de 2001 el índice anual de crecimiento de población se calcula en tan sólo 0.21%, porcentaje menor que el 2.3% del estado y el 1.3% del país.

El nivel de desarrollo y la base económica de Tlalnepantla han producido indicadores demográficos por arriba del promedio nacional y un PIB estatal per cápita sobre el promedio estatal y nacional. Por ejemplo, los índices de cobertura de agua, drenaje y electricidad, de 98.5%, 98.0% y 99.8%, se ubican por arriba de los índices nacionales de 85.6%, 74.7% y 93.2%, respectivamente. Asimismo, la tasa de alfabetismo del municipio, de 96%, también está por arriba del promedio nacional de 89%.

Estructura económica:

Se mencionó anteriormente que el crecimiento industrial de Tlalnepantla comenzó en los años 50. Desde entonces, el municipio se ha convertido en uno de los principales centros industriales de México debido a su ventajosa ubicación en el Estado de México, dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la cual constituye el foco económico más grande del país, con una contribución de alrededor de un tercio del PIB de México. No existen datos confiables acerca del PIB municipal de Tlalnepantla. Sin embargo, al usar la proporción del empleo permanente del Estado de México ubicado en Tlalnepantla como un cálculo para

⁷¹ De esta manera, un nivel moderado de gastos de capital (18% del total) ofrece cierta flexibilidad Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2003, del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Gaceta municipal No. 4, Año 2 Marzo 2001, p. 38

la proporción de la economía del municipio en el PIB estatal, el PIB municipal se estima en alrededor de Ps⁷²50.8 mil millones (Ps9.13=US\$1), que equivalen aproximadamente a 11.93% del PIB del Estado de México. En base per cápita, el PIB municipal de Tlalnepantla se calcula en Ps70,605, es decir, alrededor de 216.5% y 164.0% de los promedios estatal y nacional, respectivamente.

A pesar de que la economía del municipio está fuertemente concentrada en la actividad manufacturera, la base manufacturera local está diversificada en micro y pequeñas empresas. Además, las compañías manufactureras del municipio fabrican una amplia variedad de productos, incluyendo partes de automóviles y maquinaria, químicos y plásticos, productos de papel, madera, textiles, minerales, electrónica y alimentos y bebidas.

Tlalnepantla es sede de 16 de las 500 compañías más grandes de México. Los empleadores más grandes en el municipio incluyen fabricantes de electrodomésticos (IEM y Mabe), proveedores de equipo de telecomunicación (Ericsson), y varios fabricantes de productos de papel, acero y madera. El municipio se está enfocando cada vez más en el desarrollo del sector de servicios al promover el desarrollo de almacenes y centros telefónicos en áreas que eran ocupadas típicamente por grandes compañías manufactureras. El desempleo en la ZMCM se calcula en 3.1%, cercano al promedio nacional que es de 2.4%.

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS 1995.

ALFABETISMO	ELECTRICIDAD	AGUA	DRENAJE	PERSONAS/VIVIENDA
NACIONAL 89.4 %	93.2%	85.6%	74.7%	n.d.
ESTADO DE MÉXICO. 92.8%	97.%	92.2%	85.1%	4.8
TLALNEPANTLA DE BAZ 95.9%	99.8%	98.5%	98.0%	4.4

Estructura del sistema y administración

Dentro de la estructura financiera intergubernamental en México, los gobiernos municipales mantienen fuertes vínculos con el gobierno federal, aunque Tlalnepantla ha hecho un gran esfuerzo por ejercer sus potestades tributarias independientes mediante el desarrollo de una base de ingresos provenientes del impuesto predial y un sistema de recaudación.

Dentro del sistema intergubernamental; a pesar de contar con una proporción mayor de ingresos propios que los estados mexicanos, los municipios en México todavía son muy dependientes de las transferencias federales (participaciones). Bajo la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la cual regula la transferencia de las participaciones a los estados y municipios, es necesario que el gobierno federal transfiera por lo menos 20% de los ingresos federales a los estados.

Los estados comparten los ingresos con base en una fórmula basada por la población y la proporción de impuestos federales recaudados, con cierta ponderación por riqueza relativa. A su vez, los estados deben distribuir por lo menos 20% de su participación a los municipios de su jurisdicción. Las participaciones representaron 48.9% del total de ingresos de Tlalnepantla en el ejercicio de 2000.

Otro programa de distribución federal es el denominado Ramo 33. Estos fondos constituyen un renglón en el presupuesto federal para transferir lo que en general es dinero que se asigna directamente a los gobiernos municipales y estatales. En un esfuerzo por descentralizar los recursos y la responsabilidad de mandatos adicionales, estas transferencias se implementaron por primera vez en 1998 para apoyar servicios de educación y salud, y para desarrollar infraestructura básica a nivel local.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

20 Mayores Empleadores	
Descripción	# de Empleados Ubicación
Vidriería Los Reyes, S.A. de C.V. Vidrio	1,669 Industrias IEM, S.A. de C.V. Electrodomésticos (lavadoras, etc.) 1,487
Ericsson Telecom, S.A. de C.V. Telecomunicaciones	1,124
HILMEX, S.A. de C.V. Textiles	1,034 Construcciones y Canalizaciones, S.A. de C.V. Construcción
1,010	
Empaques Modernos San Pablo, S.A. de C.V. Papel	974
ABB Sistemas, S.A. de C.V. Distribución de equipo industrial	921
AMP de México, S.A. de C.V. Sistemas de sonido	844 BEROL, S.A. de C.V. Artículos para oficina
840 Teleconstructora, S.A. de C.V. Construcción	806
Ejes Tractivos, S.A. de C.V. Autopartes	751
Aceros Nacionales, S.A. de C.V. Acero	750
Maderas Conglomeradas, S.A. de C.V. Procesamiento de madera	739
Fábrica Nacional de Lija, S.A. de C.V. Producción de lija	705
Moore de México, S.A. de C.V. Fabricación de formas impresas	702
Hayes Wheels Acero, S.A. de C.V. Fabricación de rodamientos de acero	686
Servicio Pan Americano de Protección, S.A. de C.V. Servicios de seguridad	646
Corduroy, S.A. de C.V. Textiles	640
MELCO de México, S.A. de C.V. Fabricación de elevadores	587
MABE México, S. de R.L. de C.V. Electrodomésticos (lavadoras, etc.)	569
TOTAL	17,484.

Una buena parte de las transferencias del Ramo 33 es asignada para la educación y la salud, ambas responsabilidades del estado. Sin embargo, los municipios también reciben un monto importante de ingresos discrecionales del Ramo 33 que

pueden utilizarse para una amplia variedad de propósitos, incluyendo desarrollo de infraestructura básica, programas sociales y servicio de la deuda.

Los ingresos del Ramo 33 constituyen 18.3% del ingreso total de 2000 de Tlalnepantla. Debido a que el municipio tiene poca deuda, una buena parte de dichos ingresos se ha utilizado tradicionalmente para proyectos de infraestructura pública.

Además del mayor monto de transferencias federales, Tlalnepantla se ha beneficiado de una reciente reforma constitucional que amplió el alcance de sus facultades tributarias y administrativas.

El municipio de Tlalnepantla ahora puede determinar, controlar y verificar regulaciones de uso de suelo y planes de desarrollo urbano. Principalmente, se espera que esta reforma otorgue a los municipios mayor flexibilidad de ingresos, en particular a aquellos con una base económica local grande, como Tlalnepantla. De hecho, el municipio actualizó recientemente sus registros catastrales, los cuales ahora se estima reflejan los valores de la propiedad en aproximadamente 60% de su valor de mercado⁷³.

En contraste con la habilidad limitada de los estados para beneficiarse directamente de la mayor actividad económica, los municipios pueden capitalizar el crecimiento al mejorar sus métodos de valuación de propiedades y esfuerzos de recaudación de impuestos, los cuales ya se encuentran en proceso en Tlalnepantla.

Administración:

La administración del municipio tiene buen manejo de las finanzas municipales, realizó mediante las firmas certificadoras de crédito su primera auditoria

independiente para el ejercicio de 2000. Asimismo, la administración actual ha implementado un ambicioso programa de modernización administrativa que incluye la automatización de los procesos financieros y presupuestarios del municipio, y la implementación de un programa de aseguramiento de la calidad para los servicios proporcionados por el municipio⁷⁴.

Finanzas y flexibilidad de ingresos:

La reforma al Artículo 115 constitucional ha traído mayor flexibilidad de ingresos a los municipios, particularmente a aquellos con una base económica amplia, como Tlalnepanitla. Las bases de impuestos del municipio están bastante actualizadas.

La legislatura estatal aprobó los incrementos al valor de la propiedad de 15% a 60% para 2000. Como resultado, los funcionarios estiman que los valores de la propiedad dentro del municipio están registrados en el catastro municipal aproximadamente 60% de su valor de mercado, lo cual todavía deja espacio para futuros incrementos.

De acuerdo a Standard and Poor's en la auditoría hecha en agosto de 2000.

En 1999, el municipio contaba con un superávit operativo del 58.2 millones, equivalentes a 7.6% de los gastos operativos, y un déficit general de 50 millones (6.5% del gasto total).

Monto de recursos propios (33% de los ingresos totales).

⁷³ Con una economía en expansión y una constante actualización de los valores de la tierra, la base tributaria de Tlalnepanitla probablemente crecerá, proveyendo una fuente de ingresos discrecionales y potencialmente estables que el municipio puede utilizar

⁷⁴ Por ejemplo, la administración actual planeó contar con 350 computadoras completamente integradas en su sistema para finales del 2001. Además, ahora el municipio tiene un centro telefónico en donde diariamente se reciben aproximadamente 150 llamadas para reportar fugas de agua, baches, emergencias, etcétera. El centro telefónico se implementó en los inicios de éste trienio y continuó su expansión durante los siguientes dos años

El nivel de gastos de capital, de 17.5%

En los últimos 6 años, la ciudad ha tenido un promedio de gastos de capital de 26% del gasto total.

Los gastos de nómina de 1999 representaron el 36.3% de los gastos totales, por encima del 31.5% en 1996.

Durante 1999, la ciudad tuvo un promedio de reservas de 46 millones (equivalente a 6.6% de los ingresos operativos).

Para abril de 2001, el municipio reportó un índice de recaudación del 82%, que es muy bueno dentro del contexto mexicano. el municipio reportó en la auditoría de septiembre del mismo año un muy buen nivel de recaudación, con índices de aproximadamente 90%.

Por último, la ciudad espera generar ingresos adicionales por recaudación y mejores tarifas para servicios tales como los que provee el relleno sanitario municipal, el cual suministra servicios a otros municipios en el Estado de México.

Flexibilidad de gastos:

De acuerdo a la calificadora Standard and Poor's en agosto de 2000 en cuanto a los ingresos del impuesto predial, los esfuerzos por parte del Municipio de Tlalneantla fueron considerables.

Las tasas de recaudación de este gravamen son relativamente altas, de 68%⁷⁵ en general.

⁷⁵ Standard and Poor's América Latina México, Análisis Detallado Municipio de Tlalneantla de Baz, México, Agosto 2000, p 1.

El flujo de ingresos es ese momento en el municipio, se dividía en⁷⁶:

- Ingresos locales 33%,
- participaciones federales;43% y
- por las transferencias federales del Ramo 33 (20%),
para la administración del presupuesto⁷⁷.

Para septiembre de 2001 los datos son lo siguientes:

Respecto a los ingresos anuales el flujo de ingresos del municipio permanece dominado principalmente por los ingresos federales. En el ejercicio de 2000, los ingresos municipales se componían principalmente de ingresos locales (31%), participaciones federales (49%), transferencias federales del Ramo 33 (18%), y otros ingresos (2%).

Los ingresos proyectados de la administración 2000-2003 en relación con los de las anteriores administraciones, sea anual y por trienio, se han incrementado considerablemente⁷⁸. Consiguientemente, de mantenerse esta tendencia se esperó un incremento sostenido en los ingresos en función no sólo de las proyecciones realizadas sino, además, de la implementación de nuevas políticas y acciones que conlleven a eficientar y fortalecer la recaudación tributaria. Ello en razón de cumplir con los objetivos propuestos en cada ejercicio fiscal, optimizando los recursos para dar cumplimiento a las demandas de equidad y justicia para la población.

Finalmente, en el ejercicio de 2000 se observó una disminución en el nivel de gastos de capital (11% del total), en parte debido al cambio de gobierno municipal, lo cual típicamente retrasa el gasto de capital. No obstante, el gobierno actual está desarrollando un agresivo programa de mejora de capital que cuenta con gastos

⁷⁶ *Ibidem* p 1

⁷⁷ Aunque Tlalnepantla atravesó desde 1996 déficits fiscales (después de gastos de capital). Control Interno y fiscalización, Tlalnepantla de Baz, 2000.

de capital presupuestados de aproximadamente \$416 millones de pesos (Ps⁷⁹, casi 40% del presupuesto total) para el ejercicio de 2001. Una buena parte de estos proyectos serán financiados con ingresos operativos y, de ser necesario, podrían diferirse, lo que provee cierta flexibilidad presupuestaria adicional.

Para el ejercicio fiscal 2000 se aprobó un presupuesto de ingresos de 734 millones de pesos, al recibir la administración, se practicó un análisis financiero de la situación del municipio y con los resultados obtenidos se decidió incrementar el presupuesto hasta 845 millones de pesos.

Para el año 2003, se ha propuesto alcanzar las cifras estimadas en poco más de 1,400 millones de pesos generando una cantidad acumulada para el trienio 2000-2003 de 4 mil millones de pesos en la captación de ingresos⁸⁰. Este nivel de recaudación representa un incremento sustancial de más del 190% con respecto al trienio anterior⁸¹.

En el ejercicio de 2000, la ciudad continuó registrando un modesto déficit general, el cual, como en años anteriores, fue originado por gastos de capital. Sin embargo, el municipio realizó el proceso de automatizar e integrar sus controles y sistemas presupuestarios. Como resultado, el municipio espera tener un pequeño superávit general en el ejercicio de 2001.

Además, como parte de un plan de modernización administrativa, actualmente Tlalnepantla llevó a cabo su primera auditoría independiente para el ejercicio de 2000, lo que representa una fortaleza crediticia.

⁷⁸ Debe denotarse que el crecimiento de la captación de los ingresos ha evolucionado favorablemente frente a escenarios nacionales adversos. En este sentido, debe tomarse en cuenta el fuerte impacto que represento para la Hacienda Pública Municipal la crisis económica de diciembre de 1994.

⁷⁹ Pesos.

⁸⁰ Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2003, Gaceta municipal No 4, Año 2 Marzo 2001 p. 53

⁸¹ Se debe denotar la existencia de una desviación de 4 meses menos de administración y más de 3 mil millones de pesos que representan el 490% de incremento con relación a la administración 1994-1996, con una desviación de 4 meses más de gestión.

Las responsabilidades de servicio del municipio son limitadas. De acuerdo con el Artículo 115 constitucional, los municipios tienen a su cargo calles, parques y seguridad pública.

Además, las responsabilidades de los municipios comprenden recolección de basura y servicios de desechos, así como agua, drenaje y tratamiento de aguas residuales. No obstante, los servicios de agua en Tlalnepantla son proporcionados por una entidad municipal independiente.

Las limitadas responsabilidades de servicio del municipio permiten una mayor flexibilidad de gastos.

Los salarios a los trabajadores son manejables (41.5% de los gastos), así como otros gastos fijos. De acuerdo a Standard and Poor's el municipio tradicionalmente ha podido destinar una importante porción de su presupuesto a gastos de capital.

En el ejercicio de 2000, sin embargo, el municipio registró una disminución en la proporción de gastos de capital, los cuales representaron solamente 11% del presupuesto total, por debajo del nivel de 17.5% registrado en el ejercicio de 1999.⁸²

Para el ejercicio de 2001, la ciudad ha presupuestado una cantidad considerable de gastos de capital, los cuales se espera alcancen aproximadamente Ps416 millones, un elevado monto equivalente a 39.5% del presupuesto.

Desempeño financiero.

El desempeño financiero general de Tlalnepantla es adecuado. Las auditorías preparadas en forma interna mostraron superávit operativos en 1994 e, incluso, un pequeño superávit general en 1995⁸³.

⁸² Esta disminución se debió en parte al cambio en la administración municipal a mediados de año, el cual retrasó el desarrollo de ciertos proyectos de infraestructura pública.

⁸³ Standard and Poor's expresó que un incremento sustancial en los gastos de capital ha dado como resultado un déficit general desde 1996.

Sin embargo, en 2000 el municipio tuvo un superávit operativo de Ps97 millones, equivalentes a 10.7% de los ingresos operativos; después de gastos de capital de Ps99.7 millones, el municipio registró un pequeño déficit de Ps2.7 millones (menos de 1% del total de gastos). Para el ejercicio de 2001, el municipio presentó un presupuesto equilibrado.

Liquidez:

Las reservas de efectivo de Tlalnepantla son modestas. A finales del 2000, el municipio tenía Ps25.9 millones en efectivo, equivalentes aproximadamente a 2.8% de los ingresos operativos. Además, el municipio ha mejorado su registro de pago a proveedores y actualmente no reporta ninguna deuda acumulada con proveedores.

Municipio de Tlalnepantla de Baz
Ingresos 2000
Ingresos Propios 33%
Participaciones 49%
Ramo 33 18%

Municipio de Tlalnepantla de Baz
Egresos 2000
Gastos operativos 66%
Transferencias 12%
Gastos de capital 11%
Servicio de deuda 7%
Otros 4%

Programa de deuda y mejora de capital

El municipio no manejaba deuda directa. Sin embargo, se contemplo la contratación de aproximadamente Ps274 millones para financiar el entubamiento de una corriente de aguas residuales y la construcción de una vialidad sobre su cauce.

Además, el organismo operador de agua del municipio ha obtenido un crédito de Ps150 millones para el saneamiento de la Cuenca Baja del Río San Javier. El municipio sólo tiene la obligación contingente de la deuda del organismo operador de agua y no anticipa la realización de pagos sobre la misma. Incluso después de la contratación de la nueva deuda, los niveles de endeudamiento del municipio permanecerían manejables, en 22.8% del presupuesto y Ps684 sobre una base per cápita. Se espera que el servicio de la deuda sea fácilmente manejable (equivalente a 3% del presupuesto anual) dado el largo vencimiento de las opciones financieras que actualmente se toman en cuenta para la contratación de deuda adicional (23 años).

El organismo operador de agua del municipio no reporta ningún problema financiero y también éste desarrolló su primera auditoría independiente.

Finalmente, el municipio no tiene pasivos por pensiones sin reservas debido a que los empleados municipales participan en el sistema de pensiones del Estado de México, y el municipio está al corriente en todas sus contribuciones al sistema. Tlalnepanltla no tiene otros pasivos contingentes de importancia.

La deuda de Tlalnepanltla es baja frente a la de otros estados y gobiernos locales calificados. En un nivel per capita, la deuda directa se estima en 13 pesos, y aún cuando se incluya la deuda a corto plazo, se observan bajos niveles de deuda 47 pesos per capita. El servicio de deuda, equivalente a 11.3 % de los ingresos operativos de 1999.

A marzo de 2000, la deuda general de Tlalnepantla era de 41.4 millones de pesos (6% de los ingresos operativos). Una parte significativa de esta deuda (73%) estaba compuesta por cuentas y honorarios por pagar a proveedores.

El monto de estas obligaciones ha disminuido de 66.7 millones en 1999 a 30.2 millones en marzo de 2000.

Para el mismo año el municipio pagó todas sus obligaciones de deuda. Sin embargo se contempló contraer la deuda de 274 millones de pesos para financiar el entubamiento de aguas residuales y la construcción de una vialidad sobre su cauce; el embovedamiento del Río de los Remedios y el viaducto metropolitano.

El organismo operador de agua del municipio ha obtenido un crédito de 150 millones de pesos para el saneamiento de la Cuenca Baja del Río San Javier. El municipio sólo tiene la obligación contingente de la deuda del organismo operador de agua y no anticipa la realización de pagos sobre la misma⁸⁴. Se espera que el servicio de la deuda sea fácilmente manejable (equivalente a 3% del presupuesto anual) dado el largo vencimiento de las opciones financieras que actualmente se toman en cuenta para la contratación de deuda adicional (23 años).

Se espera que el programa municipal de mejora de capital para 2001 consista de aproximadamente Ps489 millones en proyectos, Ps132 millones de los cuales serán financiados con deuda. Los proyectos incluyen Ps252 millones para infraestructura urbana, Ps38.4 millones para una intersección en una de las principales vialidades del municipio, Ps63.2 millones para la reconstrucción de caminos, Ps50.2 millones para proyectos deportivos y de recreación, Ps10.5 millones para edificios públicos, Ps5 millones para mercados municipales y Ps20.8 millones para remodelar y mejorar el centro de la ciudad y otras áreas en la parte este del municipio.

⁸⁴ . Incluso después de la contratación de la nueva deuda, los niveles de endeudamiento del municipio permanecerían manejables, en 22.8% del presupuesto y Ps684 sobre una base per cápita.

Pasivos contingentes

Los pasivos contingentes de Tlalnepantla delimitan a su deuda de corto plazo. El municipio no cuenta con pasivos contingentes vinculados con pensiones, ya que los empleados del municipio participan del sistema estatal de pensiones.

El sistema descentralizado de servicios de agua y tratamiento de aguas ha resentido un déficit en los últimos tres años y, de acuerdo con funcionarios municipales, Tlalnepantla no garantiza la deuda del sistema ni ha realizado transferencias al mismo.

Los pasivos contingentes de Tlalnepantla son limitados⁸⁵. Como se mencionó con anterioridad, los servicios de agua y drenaje son proporcionados por un organismo descentralizado. Después de tener varios años de déficit generales, el organismo operador de agua reportó un pequeño superávit general de Ps19.6 millones en 2000. Además, el organismo operador de agua del municipio actualmente está desarrollando su primera auditoría independiente y ha disminuido sustancialmente su deuda con la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) a tan sólo Ps93 millones de Ps193 millones que tenía al inicio de la actual administración. El organismo operador de agua recibió una transferencia de Ps80 millones del municipio para realizar sus pagos a la CAEM. Sin embargo, el municipio no anticipa subsidios adicionales al sistema. Finalmente, la ciudad no tiene pasivos por pensiones, ya que los empleados municipales participan en el sistema de pensiones del Estado de México y el municipio está al corriente en todas sus contribuciones al sistema.

La Perspectiva se mostró estable, para agosto de 2000 reflejando que el municipio continuará desarrollando su base impositiva local, a la vez de mantener una estructura presupuestaria equilibrada.

⁸⁵ Como se mencionó con anterioridad, los servicios de agua y drenaje son proporcionados por un organismo descentralizado.

La perspectiva fue positiva en la auditoría de septiembre de 2001. La perspectiva refleja la expectativa de Standard & Poor's de que el municipio continuará implementando su programa de modernización administrativa, el cual incluye la obtención de auditorías externas e independientes, así como otros controles financieros y presupuestarios. También refleja la expectativa de que el municipio logrará una estructura presupuestaria equilibrada, al mismo tiempo que continuará satisfaciendo sus necesidades de capital.

La Calificación crediticia que le otorga Moody's al Municipio de Tlalnepantla es:
"Aa3.mx" (Escala Nacional de México)
"Baa3" (Escala Global, moneda local)

A continuación se explica el significado de la calificación.

Aa.mx

Los emisores o las emisiones calificadas como Aa.mx muestran una capacidad crediticia muy fuerte y poca probabilidad de pérdida de crédito con relación a otros emisores mexicanos.

Baa.mx

Los emisores o las emisiones calificadas como Baa.mx representan una capacidad crediticia promedio con relación a otros emisores mexicanos.

Moody's utiliza modificadores numéricos 1,2 y 3 en cada categoría de calificación genérica de Aa.mx a Caa.mx (por ejemplo ,Baa3.mx). el modificador 1 indica que las obligaciones se clasifican en el extremo más alto de su categoría de calificación genérica; el modificador 2 indica una categoría intermedia y el modificador 3 indica una clasificación en el extremo más bajo de esa misma categoría de calificación genérica

La calificación "mxAA" @Escala nacional":

Con perspectiva estable en agosto de 2000⁸⁶ y; para septiembre de 2001 con perspectiva positiva para Tlalnepantla es dada por Standard and Poor's⁸⁷.

mxAA "Difiere únicamente en un pequeño grado de la categoría más alta. La capacidad del deudor para cumplir con sus obligaciones financieras es muy fuerte"⁸⁸.

3. Fundamentos de la calificación emitida al municipio de Tlalnepantla de Baz.

Los recursos crediticios se destinan a la inversión, en obras productivas y al mejoramiento de prestación de servicios públicos, buscando que las inversiones generen por si mismas los ingresos que en ellos se invirtieron, ya que estos recursos establecen una obligación de pago a futuro. Al contraer endeudamiento el municipio se compromete a devolver el principal mas los intereses que genere durante el tiempo que permanezca vigente el compromiso contraído.

Tlalnepantla de Baz de acuerdo con las calificaciones de riesgo crediticio proporcionado por Standard and Poor's y Moody's es considerado como uno de los municipios más importantes del Estado de México y uno de los principales del país, en tanto con una excelente calidad crediticia al superar a la mayoría de las entidades federativas, que se evalúa de acuerdo con las finanzas y la calidad de deuda.

En este sentido, una de las principales características del Gobierno Municipal en la prestación de servicios, es que la estructura financiera asume proyectos de infraestructura, dado que, en estos momentos, se encuentra en condiciones de ir

⁸⁶ Standard and Poor's América Latina, Análisis Detallado Municipio de Tlalnepantla de Baz, México Agosto, 2000 p 1

⁸⁷ Standard and Poor's América Latina, Análisis Detallado Municipio de Tlalnepantla de Baz, México Agosto, 2001 p 1

⁸⁸ Standard and Poor's Resumen de calificaciones de las Finanzas Públicas en México, julio 2001, Tabla 1

más allá de cubrir los costos de operación de los servicios; existiendo elementos que determinan su capacidad de endeudamiento.

Tlalnepantla de Baz seguirá en condiciones propicias para continuar una evolución positiva en el fortalecimiento del sistema fiscal, con el objetivo de alcanzar el punto óptimo de sanear las finanzas públicas, estabilidad social y bienestar para la población. En este sentido, el equilibrar los ingresos, y egresos, es de vital importancia para la vida económica, social y política del municipio, puesto que señalan la fortaleza o debilidad financiera y hacendaria del municipio.

Es por eso que la forma de la calificación se basa en las siguientes fortalezas crediticias y factores que contrarrestan dichas fortalezas:

Fortalezas crediticias:

Una base económica industrial diversificada

Ingreso per cápita, por encima del promedio nacional

Los ingresos contemplan un importante componente de ingresos propios (33%) de fuentes locales.

Bajo nivel de deuda en términos absolutos y relativos, con los que se facilita la obtención de créditos en el futuro.

Riesgos y retos:

Las transferencias federales de ingresos fluyen a través de un gobierno del estado financieramente débil, retrasándole en algunas ocasiones.

Déficit fiscales recurrentes, los cuales son producto de un nivel moderado de inversión en infraestructura.

Un ambicioso programa de capital que requerirá de préstamos sustanciales.

Los esfuerzos para devolver la salud financiera a la red de suministro de agua que en ese momento se encontraba en su etapa inicial.

De los 7 criterios mencionados en el Plan de acción y Fortalecimiento Institucional, el seguimiento y la evaluación ex-post, el Gobierno Municipal de Tlalnepantla de

Baz cumplió su totalidad por lo que tiene asegurada la liberación del 100% de los recursos de la línea de crédito.

Al ir cumpliendo paulatinamente cada uno de los criterios, en el mes de diciembre de 2000, BANOBRAS–BID entregaron la cantidad de \$92 millones 900 mil pesos, posteriormente \$10 millones 630 mil pesos en el mes de marzo de 2002 y \$25 millones de pesos en mayo del mismo año. Y por último la diferencia que asciende a \$42 millones 470 mil pesos, se tiene calculado fueron entregados en la segunda quincena del mes de junio del año 2002.

Al mes de junio de 2003, suman 66 las entidades tanto estatales como municipales que han sido calificadas por Standard and Poor's, además del Gobierno Nacional, que presenta la siguiente calificación:

Emisor	Sector económico	Escala Global		Escala Nacional
		Moneda Local	Moneda Extranjera	
United Mexican States	Gobiernos	A-/Estable/A-2	BBB-/Estable/A-3	mxAAA/Estable-

Fuente: Calificaciones Mexicanas en escala nacional y global, página web: standardandpoors.com.mx

En el sentido de las calificaciones crediticias, vemos el funcionamiento de dos municipios que presentan características símiles a la del municipio de Tlalnepantla de Baz y su calificación refleja sus fortalezas y debilidades como a continuación se verá con el municipio de Guadalajara y Monterrey:

Los dos municipios, manejan una calificación –mxAA–, el primero con perspectiva estable y el segundo municipio tiene una perspectiva positiva desde estable.

El municipio de Guadalajara estado de Jalisco, México, refleja las siguientes fortalezas crediticias⁸⁹:

- Una fuerte economía y base de empleo, la cual está enfocada al sector comercial, industrial y de servicios;
- Un fuerte desempeño financiero;
- Necesidades de inversiones de capital manejables; y
- Una sólida administración.

Los factores que contrarrestan estas fortalezas incluyen:

- La reciente municipalización del organismo de agua (SIAPA), que podría implicar una carga adicional en las finanzas del municipio;
- El nivel de recaudación del impuesto predial, que todavía es inferior al promedio observado en los otros municipios calificados con 'mxA'; y
- La limitada flexibilidad de ingresos otorgada al municipio bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El municipio de Monterrey, estado de Nuevo León, México. La calificación refleja las siguientes fortalezas crediticias⁹⁰:

- Una economía fuerte y diversificada;
- Un nivel fuerte de autonomía presupuestal, tanto en la recaudación tributaria como en la prestación de servicios;
- Un sólido historial de desempeño financiero;
- Un registro histórico de auditorías externas; y

⁸⁹ www.standardandpoors.com.mx

- Niveles de deuda bajo control.

Los factores en contra de estas fortalezas crediticias son:

- Impacto negativo en la economía local derivado del adverso entorno económico nacional e internacional; y
- Obligaciones por pensiones sin reservas.

De lo anteriormente escrito, se muestra el papel de las calificaciones crediticias y la estructura de desarrollo en el gobierno municipal y las condiciones exteriores que benefician en una condición favorable para la certificación crediticia, ubicándose éste último en un elemento que puede dar continuidad a las mejores prácticas internas municipales, para mantener en conjunción de los factores que intervienen en una posición de confianza crediticia y financiar proyectos productivos, que como se observó en el caso de Tlalnepantla de Baz, sirvió para desarrollar el proyecto de infraestructura: el embovedamiento del Río de los Remedios.

⁹¹ Ibidem.

CONCLUSIONES.

El Estado en un nuevo entendimiento de utilidad, es un medio por el cual se puede lograr mayor gobernabilidad a partir de la aplicación de un nuevo federalismo que otorga equilibrio al Estado, como un instrumento de gobierno que presta atención a la exigencia del orden de gobierno municipal para otorgarle cada vez más autonomía con el fin de eficientar las instituciones respectivas.

La administración pública como voluntad del Estado, da funcionamiento a las decisiones que se forman en las políticas públicas, siendo en la conducción de éstas, el gobierno un representante de manera más concreta de la administración pública.

La formulación y posterior aplicación de las políticas públicas requiere de apoyo técnico, consenso y voluntad política para que una vez puesta en marcha sea en la capacidad administrativa la mejor conducción en el progreso y alcance del impacto de las políticas públicas.

El desenvolvimiento de las políticas públicas al momento de aplicarlas a niveles locales, sufren un desfase debido a la todavía falta de interacción real en la formulación de las mismas en los tres niveles de gobierno. No obstante en el conocimiento de las competencias jurídicas dentro de la autonomía municipal, las políticas públicas son un mecanismo de eficiencia al proporcionar servicios públicos municipales.

De esta manera la definición de importantes políticas públicas en los gobiernos municipales deben de respaldarse con mecanismos efectivos de interlocución con el gobierno federal para que incidan de forma significativa en el desarrollo de la vida municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El municipio es la parte más elemental para la organización y funcionamiento de forma eficaz y eficiente de la administración pública.

El municipio en su estructura alberga a la hacienda pública municipal la cual usa sus funciones de acuerdo a la legalidad para adquirir ingresos por deuda pública y financiar proyectos productivos en donde los recursos financieros que se obtienen de una línea de crédito representan como tal una alternativa y, obedece a las políticas federales en materia de financiamiento.

Banobras como instituto bancario de fomento y desarrollo municipal esta obligado a asumir riesgos con motivo de las modificaciones a la legislación bancaria.

Los problemas de incumplimiento de los gobiernos municipales a sus obligaciones crediticias, ha incrementado la deuda en detrimento de los gobierno estatales. Las calificaciones crediticias representan un marco restrictivo como elemento de prudencia financiera.

..

El embovedamiento del Río de los remedios es el impulso inicial que dio pie a la aplicación de un plan que fortaleció a la municipalidad de Tlalnepantla de Baz como institución, el cual en el cumplimiento del primer criterio de elegibilidad; condición de BANOBRAS-BID, fue pauta en la confianza a los últimos mencionados para el comienzo del uso de los recursos provenientes de la línea de crédito contratada.

El FORTEM, como programa de apoyo a municipios por parte de BANOBRAS ha servido para la aplicación del Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional, que como instrumento de medición en la calidad de la gestión financiera, promueve la modernización de la función administrativa y orienta la aplicación de los recursos municipales con un mayor sentido de rentabilidad social y productiva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El cumplimiento del Plan de Acción promovió la mejora de la calidad administrativa y financiera bajo un enfoque integral, donde el desarrollo de cada una de las acciones que se establecen, inciden en la gestión gubernamental.

En la obtención del primer requisito para adquirir los recursos iniciales de la línea de crédito para el embovedamiento del Río de los Remedios, las calificaciones crediticias y los emisores influyen al indicar las fortalezas y factores que contrarrestan dichas fortalezas del Municipio de Tlalnepantla de Baz, donde las calificaciones favorables van de acuerdo con la estructura administrativa y financiera que hace fuerte al municipio para ser sujeto de crédito.

La calificación mxAA, demuestra un rango de confianza considerable al momento de ser sujeto de crédito para el gobierno de Tlalnepantla, la cual se refleja en la anatomía de dicha calificación tomando en cuenta los siguientes elementos:

Una base económica dinámica como punto clave:

Debido a que el Municipio de Tlalnepantla fue beneficiario del crecimiento generado por la implementación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), en particular debido a sus niveles de infraestructura relativamente buenos, su estratégica localización geográfica, y su población laboral sumamente calificada. La fortaleza de su economía le ha ayudado a consolidar bases tributarias más sólidas.

Aunque el nivel de infraestructura en éste municipio es el típico de una economía emergente, sus indicadores socioeconómicos son ligeramente superiores al promedio mexicano.

Respaldo y predictibilidad del sistema:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como punto importante en este apartado; el municipio localizado en el Estado de México cuenta con fórmulas de distribución predecibles y claramente definidas.

Tlalnepantla se ha beneficiado de la reforma al Artículo 115 de la Constitución Mexicana, que le otorga mayor autoridad para evaluar y actualizar los valores de los terrenos, y para determinar las regulaciones de zonificación, entre otras facultades. En general, dentro de la categoría 'mxAA' se mantiene un buen control sobre las bases catastrales y actualiza con mayor frecuencia los valores reportados en los padrones de estimación de impuestos para reflejar el dinamismo de su economía.

La administración es un determinante clave de la calidad crediticia:

Desde el punto de vista de la calidad crediticia, la creciente profesionalización de los funcionarios públicos enfocados a los resultados se traduce en una administración pública más estable y en una mayor posibilidad de continuidad en las políticas financieras y fiscales, las cuales pueden contribuir naturalmente a la calidad crediticia general de una entidad. El análisis de la administración de un gobierno local se concentra en el grado al que sus instituciones y procesos pueden soportar la volatilidad política que prevalece en muchos de los mercados financieros. Algunos indicadores del grado relativo de aislamiento institucional y administrativo incluyen el nivel de profesionalización de administradores claves; el grado al que el personal de niveles críticos permanece en el gobierno después de un cambio de presidente / gobernador; la disponibilidad de información abundante y confiable; el nivel de transparencia; y la credibilidad y sofisticación de las prácticas administrativas para el caso de Tlalnepantla de Baz.

Desempeño fiscal sólido:

La calificación 'mxAA' muestra que el gobierno de Tlalnepantla ha mantenido un sólido desempeño presupuestal, que se caracteriza por importantes balances

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

operativos, lo que le permite atender las necesidades más urgentes que surgen del crecimiento, los procedimientos presupuestarios establecidos que fomentan la producción de balances fiscales.

Flexibilidad financiera sustancial:

La "flexibilidad financiera" se mide observando la capacidad de un emisor del sector público de ajustarse a las tendencias económicas y al reaccionar rápidamente a raíz de los impactos económicos, modificando las políticas de manera que salvaguarden los pagos del servicio de la deuda sin problemas.

También tiene una ventaja desde el punto de vista de los gastos, en parte por el hecho de que sus responsabilidades de gasto están bien definidas, sus necesidades de capital son manejables y se benefician de una capacidad financiera para mantener un sólido presupuesto de gastos de inversión sin recurrir a la contratación de deuda sustancial. Lo que es más, ha demostrado darle prioridad a sus planes de gastos en proyectos de infraestructura pública, lo que conlleva a un crecimiento mayor.

La disponibilidad de programas de inversión a mediano y largo plazo es un factor básico para asegurar la continuidad y la capacidad de predicción en los gastos de capital. Todavía es frecuente el caso en el que los municipios mexicanos carecen de un plan general de inversión, lo que puede conducir a una mala asignación de los recursos y a necesidades de infraestructura sin cubrir. Es decir cuenta con un amplio programa de mejora de capital a largo plazo que ayudan a estimar y a organizar las futuras necesidades de infraestructura.

Liquidez y deuda directa y contingente:

Se demuestra en lo que respecta a esta parte, que el municipio mantiene niveles de liquidez adecuados mediante la implementación de políticas administrativas profesionales de Tesorería. Estas políticas incluyen equiparar los flujos de

ingresos con los requerimientos de egresos; crear reservas para financiar los gastos de fin de año, como el aguinaldo; contratar líneas de crédito comprometidas disponibles para propósitos de liquidez; y desarrollar políticas de inversión claras y conservadoras que maximicen los retornos y minimicen los riesgos. La liquidez es un factor crucial al analizar la calidad crediticia de una entidad. Tlalnepantla ha podido establecer y seguir los pasos necesarios para aumentar la posiciones de liquidez. Esto quiere decir que el municipio ha desarrollado un esquema de pago a proveedores claro y responsable, otro indicio de la liquidez profesional y la administración de la deuda.

En un marco de obligación en la acción institucional para el fortalecimiento administrativo y financiero de Tlalnepantla de Baz, las certificaciones crediticias según la calificación expuesta están influyendo en el acceso a las fuentes tradicionales de financiamiento, principalmente bancarios, siendo también un elemento innovador que involucra a los organismos tanto nacionales e internacionales que otorgan y a las instituciones que reciben los recursos financieros para su mejor gestión.

Con base a lo anterior, se establece que las certificaciones crediticias, forman parte de las medidas que influyen en el financiamiento de proyectos públicos de diferentes maneras, muchas de las cuales reflejan directamente el cambio de la cultura crediticia en México.

Es por eso que se afirma el supuesto de éste trabajo, dado que continuar con una calificación crediticia apta para adquirir la certificación y obtener financiamiento para generar obras productivas que sirvan para el pago de las mismas, implica obligar al municipio a seguir fortaleciendo a la institución como tal en beneficio de una mejor cultura en el gobierno, principalmente en el equilibrio de los administrativo y financiero, debido al impacto que se tiene sobre la estabilidad económica y política local, así como en las perspectivas para el crecimiento económico y el manejo prudente de las prácticas fiscales.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA Romero, Miguel, Mexican Federalism: Conception and Reality, Public Administration Review

AGUILAR, Luis. Presentación del Libro, La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales Mario Luis Fuentes y José Lumbremos, México, Diana, 1996 XV.

BENSON, Nettie Lee, Spain's Contribution to Federalism in México, en Thomas Cotner y Carlos Castañeda (comps), Enssays in Mexican History: The Charles Wilson Hacket Memorial Volume, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de texas, Austin, 1958.

CHÁVEZ Presa Jorge A. Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

GUERRERO Omar, Implementación de Políticas como Gobernabilidad, Revista IAPEM, Abril – Junio 1995.

HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Ed. F:C:E, México 1990 13 Edt. pp154-183

JIMENEZ Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E. México, 1975.

Memoria de una Experiencia de Gobierno. Fideicomiso para el Embovedamiento del Río de los Remedios, Gobierno Municipal de Tlalnepantla, 2002.

MENDEZ, José L. Elementos Teóricos para un Análisis Integral de las Políticas Públicas. Ed. INAP, México, 1992.

MERINO Mañón José, Una nueva hacienda pública municipal. Apuntes para el análisis de su reforma, INAP, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Noviembre 2001.

MERINO Mañón Gustavo. El federalismo Fiscal": Diagnóstico y Propuestas. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. ITAM. 2001.

RODRIGUEZ, Victoria E. La Descentralización en México. De la Reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica, México 1999. P.79.

RUBIO Aceves Adriana, El Quehacer Hacendario del Tesorero Municipal, INDETEC, 1996.

SÁNCHEZ González José Juan. La Administración pública como Ciencia. Su objeto y su Estudio. Edt Plaza y Valdes – IAPEM, México, 2001.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.

ASHFORD, Nigel, Davies, Stephen. Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal.

GOODNOW, Derecho Administrativo Comparado, FCE, 1998

HUNTINGTON Samuel. El Orden Político en las Sociedades de Cambio, Buenos Aires, Editorial Piados, 1972.

JIMÉNEZ Castro Wilburg, Administración para el Desarrollo Integral, Ed. F.C.E. México, 1975.

MONTES DE OCA Malvárez Juan. Nuevas tendencias de tecnología informática para la definición de políticas sociales en México, F.CP.Y S, UNAM, 2000. Tesis de Maestría.

OSZLAK, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después" En Bodemer, Kalus, Reforma del Estado. Más allá de la privatización, Montevideo, Friederich Ebert Stifundg (FESER), 1993.

PORRUA Pérez Francisco. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México 1999..

SCHMITH, Carl. El concepto de lo Político, Edit, Alianza Editorial, México 1999.

TENA Ramírez F., Constitución mexicana comentada, Porrúa, México, 1986.

UVALLE Berrones Ricardo. Federalismo Gobernabilidad y Políticas Públicas. Revista IAPEM, Septiembre – Diciembre, 2001.

ZEBADÚA, Emilio. Federalismo. Una propuesta integral, Periódico Reforma, Enfoque 18 Mayo 2003,

HEMEROGRAFIA:

Manual de Planificación de la Inversión Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz. 2000.

Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional, Gobierno de Tlalnepantla, Estado de México.

Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2003, del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Gaceta municipal No. 4, Año 2 Marzo 2001

Standard and Poor's América Latina, Análisis Detallado Municipio de Tlalnepantla de Baz, México Agosto, 2000

Standard and Poor's, Resumen de calificaciones de la Finanzas públicas en México, Julio, 2001.

Standard and Poor's América Latina, Análisis Detallado Municipio de Tlalnepantla de Baz, México Agosto, 2001

Taller para la Integración del Presupuesto por Programas Municipal 2003, Gobierno del Estado de México 1999 – 2005.

LEGISLACIÓN REVISADA.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 118ª edición, México.2000.

Instituto Federal Electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE 2000.

Gobierno del Estado de México, 1999- 2005, Secretaría de Finanzas y Planeación, Prontuario de Legislación Fiscal 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal del año 2000.

Código Financiero del Estado de México y Municipios.

PAGINAS WEB.

www.banobras.gob.mx

[www. standardandpoors.com.mx](http://www.standardandpoors.com.mx)